

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Ing. L. F.,** zastoupený JUDr. Denisem Mitrovićem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 274, Týniště nad Orlicí, proti žalovanému: **Magistrát města Pardubic,** se sídlem nám. Republiky 12, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 23. 9. 2015, č. j. 52 A 62/2015 – 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 23. 9. 2015, č. j. 52 A 62/2015 – 60, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel"), kterou se domáhal zrušení rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále jen „magistrát") ze dne 18. 5. 2015, č. j. OSA/P-684/14-D/106, kterým nebylo nevyhověno žádosti stěžovatele o upuštění od výkonu zbytku zákazu řízení motorových vozidel, který mu byl uložen rozhodnutím magistrátu ze dne 21. 7. 2014, č. j. OSA/P-684/14-D/36, a to na dobu 16 měsíců (od 20. 8. 2014 do 20. 12. 2015). Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že předpokladem pro rozhodnutí o upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti je především to, že pachatel přestupku plně respektoval uložený zákaz činnosti. I když jde o hledisko základní, nejde o jediné kritérium a správní orgán je povinen zvážit všechny okolnosti související s osobou pachatele přestupku a s jeho protiprávní činností, aby mohl přijmout závěr o dosažení potřebného působení na pachatele přestupku i kratším výkonem této sankce. Magistrát proto zcela správně a v souladu se zákonem přihlédl také k tomu, že stěžovatel v průběhu výkonu sankce zákazu činnosti znovu porušil ustanovení zákona č.

361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), když v zákonem stanovené lhůtě neodevzdal příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností řidičský průkaz. Držení řidičského průkazu bez existence řidičského oprávnění narušuje veřejný zájem na rychlém a spolehlivém zjištění, zda je řidič držitelem řidičského oprávnění, neboť se jedná o veřejnou listinu, která osvědčuje řidičské oprávnění držitele a jeho rozsah. Ten, kdo si ponechává řidičský průkaz, aniž by byl držitelem řidičského oprávnění, vytváří podmínky pro znesnadnění odhalení jeho případné protiprávní činnosti. Současně tím vyjadřuje svůj ledabylý postoj k plnění povinností řidiče stanovených zákonem o silničním provozu, tzn., vede takový způsob života, který nezaručuje, že další výkon zákazu činnosti není potřebný. Pokud jde o námitku, že rozhodnutí o přestupku ze dne 21. 7. 2014, č. j. OSA/P-684/14-D/36, dosud nenabylo právní moci, ta nesměřuje proti napadenému rozhodnutí. Navíc toto rozhodnutí je opatřeno doložkou právní moci, která sice není právní skutečností, jež zakládá, mění či ruší právní vztahy, ale je úředním osvědčením o právní skutečnosti – nabytí právní moci. Krajský soud na základě výše uvedených důvodů tedy dospěl k závěru, že magistrát při svém rozhodování nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení a ani ho nezneužil. Jeho úvahy jsou logické a premisy jeho úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za těchto okolností správní soud není oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné závěry.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které namítal, že splnil i druhou podmínku vyplývající z ust. § 14 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), a to, že pachatel prokáže způsobem svého života, že další výkon sankce není potřebný. Stěžovatel v době vysloveného zákazu činnosti vedl řádný život a magistrát neprokázal opak, když stěžovatel po dobu zákazu činnosti tuto nevykonával. Právní názor krajského soudu i magistrátu, že neodevzdání řidičského průkazu ve stanovené lhůtě je důvodem pro další výkon uložené sankce, je podle něj nesprávný. Krajský soud se vůbec nezabýval žalobním bodem, že magistrát postupoval v rozporu se zákonem o přestupcích, když nad rámec tohoto zákona sám stanovil podmínky, za kterých žádostem vyhovuje či nikoliv. Podle ust. § 14 zákona o přestupcích se posuzuje doba vysloveného zákazu činnosti, a zda v této době žadatel tato činnost vykonával či nikoliv. Magistrát však bez opory v platném právu si extenzivně a nad jeho rámec vyložil zákon o přestupcích tak, že si stanovil vlastní podmínky pro prominutí zbytku sankce, tj. že žádosti může být vyhověno až poté co „pachatel přestupku plnil své povinnosti, které mu byly samotným rozhodnutím o přestupku uloženy, nebo které vyplývají následně přímo ze zákona“, tedy např. „zda uhradil pokutu a náklady řízení, zda si ve lhůtě splatnosti dohodl splátkový kalendář, zda odevzdal řidičský průkaz příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působnosti do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí“. Podle stěžovatelova přesvědčení mělo být správné hodnocení právní otázky krajským soudem takové, že ust. § 14 odst. 3 zákona o přestupcích nelze rozšiřovat o výše uvedené podmínky. Dále stěžovatel namítal, že krajský soud se dostatečně nezabýval a neodůvodnil žalobní bod, uvedený v doplnění žaloby, že meritorní rozhodnutí je nepravomocné, neboť stěžovatel magistrátu předložil úředně ověřenou kopii podaného odvolání ze dne 12. 8. 2014, o kterém nebylo dosud rozhodnuto. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Magistrát se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu uvedenými v napadeném rozsudku. Podle jeho názoru porušení povinnosti stanovené v ust. § 94a odst. 2 zákona o silničním provozu je závažným zásahem, který odůvodňuje závěr správního orgánu, že pachatel svým způsobem života neprokázal, že výkon zbytku zákazu činnosti po uplynutí poloviny doby výkonu není potřebný. Povinnost odevzdat do 5 pracovních dnů řidičský průkaz vyplývá přímo z citovaného ustanovení. Navíc nad rámec zákona byl stěžovatel o této povinnosti upozorněn také ve výroku rozhodnutí o přestupku. Ke stěžovatelově námitce, že magistrát není kompetentní k extenzivnímu stanovování podmínek nad rámec zákona o přestupcích, magistrát uvedl, že předmětem soudního přezkumu je posuzování konkrétního jednání (způsobu života) stěžovatele v době, kdy měl vysloven zákaz činnosti, nikoliv hodnocení transparentních kriterií, které magistrát stanovil veden snahou o vyloučení jakýchkoliv pochybností o rozhodovací činnosti v této agendě. V této souvislosti dále uvedl, že není v obecných možnostech správních orgánů provádět rozsáhlé dokazování o způsobu života pachatele během doby výkonu sankce zákazu činnosti a ani k tomu nemají pravomoc. Při posuzování se magistrát omezil na elementární minimum toho, co by měla osoba, která žádá o upuštění od zbytku výkonu sankce zákazu činnosti, prokázat, tj. splnění povinností uložených rozhodnutím o přestupku či vyplývajících ze zákona. Magistrát zastává názor, že požadavek na odevzdání řidičského průkazu, uhrazení pokuty a nákladů řízení (nebo sjednání splátek ve lhůtě splatnosti), dodržování zákazu činnosti, je minimem toho, co by měl obviněný plnit a na tomto požadavku není nic nezákonného. Posuzování způsobu života v řízení podle ust. § 14 odst. 3 a § 92 zákona o přestupcích je svěřeno správnímu orgánu I. stupně a tuto svou činnost musí vykonávat také v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Pokud magistrát veřejně transparentně zveřejnil elementární předpoklady pro vyhovění žádosti, nejedná se z jeho strany o žádnou svévoli, nýbrž o činnost v souladu se základními zásadami, zejména zásadou ochrany legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Při své rozhodovací činnosti vždy posuzuje pouze jednání, které má nějaký vztah k předmětu zákazu činnosti. Neodevzdání řidičského průkazu v zákonné době má přitom jednoznačný vztah k uloženému zákazu činnosti. Tímto žalobním bodem se však krajský soud nemusel zabývat, neboť předmětem soudního přezkumu nejsou uvedená kriteria z webových stránek magistrátu, ale posuzování vlastního způsob života stěžovatele, což bylo také předmětem napadeného správního rozhodnutí. K námitce nepravomocnosti rozhodnutí o přestupku magistrát uvedl, že meritorní rozhodnutí bylo řádně doručeno, přičemž doklad o doručení je součástí správního spisu. Argumentace stěžovatele je přitom vnitřně rozporná, neboť pokud tvrdí, že rozhodnutí o přestupku dosud nenabylo právní moci, měl by žalovat nečinnost správních orgánů a nikoliv se domáhat žalobou vyhovění žádosti o upuštění od zbytku výkonu zákazu činnosti, což předpokládá pravomocnost rozhodnutí o přestupku. S ohledem na výše uvedené magistrát navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Jelikož stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, přezkoumal ho v rozsahu dalších stížních námitek. Stěžovatel především vytýkal krajskému soudu nesprávné posouzení právní otázky týkající se splnění druhé podmínky uvedené v ust. § 14 odst. 3 zákona o přestupcích, tj. prokázání toho, že další výkon sankce není potřebný.

Podle ust. § 14 odst. 3 zákona o přestupcích od výkonu zbytku zákazu činnosti lze upustit po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce, jestliže pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný.

Z citovaného ustanovení vyplývá, že o upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti správní orgán rozhoduje za použití správního uvážení, což vyplývá zejména z použití výrazu „lze“ v dispozici právní normy. Je tedy ponecháno na uvážení správního orgánu, zda žádosti o upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti vyhoví či nikoliv.

Diskreční pravomoc, neboli správní uvážení, je oprávnění správních orgánů určitou věc samostatně posoudit a rozhodnout o ní. V rámci tohoto uvážení mají správní orgány relativně volný prostor. Nejsou v takových případech vázány zákonem k jediné možné alternativě. Je to důsledek toho, že právní norma kvůli určité právní skutečnosti nestanoví jen jeden konkrétní následek. V textech právních předpisů bývá tato pravomoc označena např. slovem „smí“, „může“, „je oprávněn“, „lze“, případně je správnímu orgánu nabídnuto několik příkladmých možností k rozhodnutí. Správní orgán nicméně nemá možnost zcela neomezené volby, nemůže ve svém rozhodování postupovat libovolně nebo nahodile. Správní řád v ust. § 2 odst. 4 výslovně stanoví, že „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“

V rámci přezkumné činnosti správní soudy přezkoumávají zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Nemohou však nahrazovat správní uvážení správního orgánu uvážením soudním. Správní uvážení může soud přezkoumat pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z týchž skutečností dovozovat jiné závěry (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, ze dne 21. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 - 48 a usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 361/2000).

V daném případě byl stěžovatel rozhodnutím magistrátu ze dne 21. 7. 2014, č. j. OSA/P-684/14-D/36, uznán vinným, že dne 26. 4. 2014 spáchal přestupek podle ust. § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o silničním provozu tím, že řídil motorové vozidlo a v rozporu s ust. § 3 odst. 3 písm. a) citovaného zákona nebyl držitelem příslušné skupiny řidičského oprávnění. Dále spáchal přestupek podle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu, neboť překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km/h. Za spáchané přestupky mu byla uložena pokuta ve výši 30.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 16 měsíců. Podáním ze dne 22. 4. 2015 pak stěžovatel požádal o upuštění od výkonu zbytku sankce zákazu řízení motorových vozidel.

Při rozhodování o upuštění od výkonu zbytku sankce uložené za spáchaný přestupek musí být splnění druhé podmínky ve smyslu ust. § 14 odst. 3 zákona o přestupcích posuzováno ve vztahu ke konkrétnímu jednání přestupce. V případě, že je pachateli přestupku uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, nemůže se v době výkonu této sankce dopustit protiprávního jednání souvisejícího s provozem na pozemních komunikacích. Ve výroku rozhodnutí o přestupku byl stěžovatel výslovně poučen, že je povinen podle ust. § 94a odst. 2 zákona o silničním provozu odevzdat řidičský průkaz příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou pravomocí, a to do 5 pracovních dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Z evidenční karty řidiče však vyplývá, že stěžovatel tuto povinnost v zákonem stanovené lhůtě nesplnil, čímž se dopustil protiprávního jednání souvisejícího s provozem na pozemních komunikacích.

Držení řidičského průkazu bez existence řidičského oprávnění narušuje veřejný zájem na rychlém a spolehlivém zjištění, zda je řidič držitelem řidičského oprávnění. Řidičský průkaz je veřejnou listinou, která osvědčuje řidičské oprávnění držitele a jeho rozsah (§ 103 odst. 1 zákona o silničním provozu). Osoba, která si ponechá řidičský průkaz, aniž by byla držitelem řidičského oprávnění, tak vytváří podmínky pro znesnadnění odhalení její případné protiprávní činnosti. Současně tím vyjadřuje svůj negativní postoj k plnění povinností řidiče stanovených citovaným zákonem, tzn. vede takový způsob života, který nezaručuje, že další výkon zákazu činnosti není potřebný. Magistrát tedy nepochybil, když při posuzování toho, zda stěžovatel způsobem svého života prokázal, že další výkon sankce není potřebný, zohlednil nespornou skutečnost, že stěžovatel neodevzdal v zákonem stanovené lhůtě řidičský průkaz.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl v souladu s krajským soudem k závěru, že magistrát v napadeném rozhodnutí řádně a úplně zjistil skutkový stav a nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení a ani ho nezneužil.

Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud řádně nezabýval žalobním bodem, že rozhodnutí o přestupku je nepravomocné.

Tento žalobní bod stěžovatel uplatnil v doplnění žaloby ze dne 30. 6. 2015, kde pouze uvedl, že považuje meritorní rozhodnutí v dané věci za nepravomocné, neboť magistrátu předložil úředně ověřenou kopii podaného odvolání, o kterém dosud nebylo rozhodnuto. S ohledem na skutečnost, že předmětem soudního přezkumu v dané věci bylo rozhodnutí magistrátu, jímž nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o upuštění od výkonu zbytku zákazu řízení motorových vozidel, a nikoliv rozhodnutí o přestupku, reagoval krajský soud na toto tvrzení zcela dostatečným způsobem na str. 5 napadeného rozsudku, kde stručně uvedl, proč považuje tuto námitku za bezpředmětnou.

Tvrzení stěžovatele, že rozhodnutí o přestupku není pravomocné, je podle Nejvyššího správního soudu navíc účelové a nevěrohodné. V této souvislosti je nutno poukázat na rozhodnutí magistrátu ze dne 24. 9. 2015, č. j. OSA/P-84/15-A/70, jímž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku proti pořádku ve státní správě podle ust. § 21 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, kterého se dopustil tím, že dne 6. 1. 2015 učinil podání adresované Krajskému úřadu Pardubického kraje označené jako „Žádost o napravení chybného vyznačení právní moci na rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 21. 7. 2014 pod č. j. OSA/P-684/14-D/36“, kdy přílohou tohoto podání byla mimo jiné „kopie“ podacího lístku doporučené zásilky adresované magistrátu, v ceně 37 Kč a hmotnosti 0,059 kg, podané dne 12. 8. 2014 na Poště 110 00 Praha stěžovatelem, přičemž v uvedeném podání tvrdil, že dne 12. 8. 2014 řádně a včas podal (předal k poštovní přepravě) odvolání, kterým napadl celou výrokovou část rozhodnutí č. j. OSA/P-684/14-D/36. Úmyslně tedy uvedl správnímu orgánu nesprávný údaj za účelem získání neoprávněné výhody, neboť z následného sdělení České pošty, s. p., ze dne 22. 1. 2015 vyplývá, že dne 12. 8. 2014 nebyla na poště Praha 1 podána žádná doporučená zásilka adresovaná magistrátu, v ceně 37 Kč a hmotnosti 0,059 kg. Rozhodnutí o tomto přestupku nabylo právní moci dne 11. 12. 2014.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a magistrátu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 8. března 2016

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu