

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Y. R.**, zast. Mgr. Davidem Obenrauchem, advokátem se sídlem Kopečná 11, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2013, čj. JMK 115021/2013, sp. zn. S-JMK 115021/2013/OD/Fö, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2015, čj. 29 A 79/2013-41,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 11. 2015, čj. 29 A 79/2013-41, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně činila před krajským soudem sporným zápis bodů za dva přestupky (2 x 1 bod). Tyto body byly žalobkyni zaznamenány za přestupky dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 31. 7. 2011, spáchané porušením § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). V prvém případě dne 17. 4. 2009 žalobkyně nedodržela povinnosti plynoucí z dopravní značky zákaz odbočování vlevo, ve druhém případě dne 15. 3. 2011 porušila povinnosti vyplývající z dopravní značky B 11 – zákaz vjezdu všech motorových vozidel. O obou přestupcích bylo rozhodnuto v blokovém řízení.

[2] Dne 12. 7. 2012 oznámil Městský úřad Hustopeče žalobkyni podle § 124 odst. 5 písm. k) zákona o silničním provozu, že ke dni 3. 7. 2012 dosáhla celkového počtu 12 bodů. Dne 16. 7. 2012 bylo oznámení doručeno žalobkyni. Ta proti němu včas podala námitky podle § 123f zákona o silničním provozu. Rozhodnutím ze dne 26. 8. 2013 zamítl městský úřad námitky jako neodůvodněné a potvrdil mj. provedený zápis jednoho bodu ke dni 17. 4. 2009 a jednoho bodu ke dni 15. 3. 2011 za shora popsané přestupky.

[3] Rozhodnutím ze dne 17. 10. 2013 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou u krajského soudu. Krajský soud sice nevyhověl žalobním bodům zpochybňujícím jednotlivé podklady pro udělení bodů, dospěl však současně i bez žalobní námitky k závěru, že body za oba shora uvedené přestupky byly zapsány v rozporu se zákonem. V mezidobí mezi spácháním přestupků a oznámením o dosažení počtu 12 bodů došlo ke změně zákona o silničním provozu, nově od 1. 8. 2011 totiž již nemohl být za tyto přestupky proveden záznam bodů. Novela zákona o silničním provozu tedy s účinností od 1. 8. 2011 zavedla právní úpravu, která byla pro žalobkyni v otázce zaznamenávaných bodů příznivější, a městský úřad ji tak měl v daném případě aplikovat (a to již ke dni vydání Oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzvy k odevzdání řidičského průkazu v důsledku pozbytí řidičského oprávnění, tedy ke dni 12. 7. 2012).

II. Stručné shrnutí argumentů kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností. Stěžovatel nerozporuje, že dne 1. 8. 2011 nabyl účinnosti zákon č. 133/2011, kterým došlo ke změně zákona o silničním provozu. Oba sporné přestupky žalobkyně ze dne 17. 4. 2009 a ze dne 15. 3. 2011, za něž se do 31. 7. 2011 zaznamenával 1 bod do registru řidičů, by počínaje účinností novely zákona o silničním provozu (1. 8. 2011) již záznamu bodů nepodléhaly. Žalobkyně však oba přestupky spáchala před 1. 8. 2011, tedy před nabytím účinnosti zákona č. 133/2011 Sb. V obou případech se jednalo o přestupky projednané v blokových řízeních, tedy s právní mocí rozhodnutí ke dni spáchání, tj. ke dni 17. 4. 2009 a 15. 3. 2011. Body byly žalobkyni v souladu s § 123b zákona o silničním provozu zaznamenány ke dni uložení pokuty v blokovém řízení, tj. taktéž před 1. 8. 2011. Správní orgán zaznamenávající body za sporné přestupky tedy s ohledem na platnou a účinnou jak hmotněprávní, tak procesní právní úpravu nemohl jednak jinak. Krajským soudem zmiňované usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-60, se týkalo posouzení skutkově zcela odlišné věci; tam projednávaný případ se týkal změny zákona v průběhu správního řízení, tedy v mezidobí od spáchání přestupku do doby rozhodnutí správních orgánů o něm (na rozdíl od situace nyní řešené, kdy krajský soud nutí správní orgány zohlednit změnu právní úpravy i po pravomocném ukončení správního řízení). Otázkou, kam až se uplatní zásada použití pozdějšího zákona ve prospěch pachatele, se rozšířený senát v projednávaném případě vůbec nezabýval.

[6] Pokud by byl přijat názor krajského soudu, *de facto* by to znamenalo provést opravy všech záznamů bodů u všech řidičů v souvislosti s přestupky, u nichž bylo na

pokračování

základě účinnosti zákona č. 133/2011 Sb., sníženo bodového hodnocení vztahující se na konkrétní skupiny přestupků, bez ohledu na to, že tyto byly spáchány, pravomocně rozhodnuty a body za ně zaznamenány před nabytím účinnosti zákona č. 133/2011 Sb. Stěžovatel podotýká, že bodový systém byl zaveden již v roce 2006, přičemž první novelou zákona č. 361/2000 Sb., která měnila počty bodů za přestupky určitého druhu, byl zákon č. 133/2011 Sb. s účinností od 1. 8. 2011. Otázka zpětného působení zákona, jímž se mění bodové hodnocení ve prospěch řidičů, na případy spáchaných, pravomocně rozhodnutých přestupků a bodů za tyto přestupky zaznamenaných před takovou změnou, se tak jeví jako zásadní.

[7] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Přerušení řízení před Nejvyšším správním soudem

[8] NSS podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. řízení o kasační stížnosti přerušil, a to s ohledem na řízení probíhající před rozšířeným senátem pod sp. zn. 5 As 104/2013, které nastolilo otázku, zda ke změně zákona, která nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu a která je pro pachatele tohoto deliktu z hlediska vymezení dané skutkové podstaty, případně za něj uložené sankce, příznivější, musí přihlížet i správní soudy v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí správního orgánu, případně i v řízení o kasační stížnosti v takové věci.

[9] Rozšířený senát ve shora uvedené věci dne 16. 11. 2016 rozhodl. V usnesení čj. 5 As 104/2013-46 určil, že rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.

[10] Tím odpadla překážka řízení a předseda senátu podle § 48 odst. 5 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení pokračuje. Současně dal účastníkům řízení možnost vyjádřit se k právní situaci po rozhodnutí rozšířeného senátu ve lhůtě do konce prosince 2016. Ani jeden z účastníků této možnosti nevyužil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Základní otázkou nastolenou touto kasační stížností je otázka, zda má správní orgán vzít v potaz změnu právní úpravy ve prospěch pachatele přestupku poté, co je o přestupku pravomocně rozhodnuto a jsou zaznamenány body za spáchané přestupky, a to v průběhu řízení o námitkách podle § 123f zákona o silničním provozu proti oznámení o dosažení celkového počtu 12 bodů [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[14] V nynější věci je nesporné, že dne 1. 8. 2011 nabyla účinnosti novela zákona o silničním provozu č. 133/2011 Sb., podle níž typové jednání odpovídající skutkové podstatě přestupků spáchaných žalobkyní dne 17. 4. 2009 a dne 15. 3. 2011, o kterých bylo týž den rozhodnuto blokovým řízením, nemohlo být počínaje 1. 8. 2011 spojeno s udělením jakýchkoliv bodů. Naproti tomu do 31. 7. 2011 byl každý z obou přestupků spojen s připsáním jednoho bodu.

[15] Z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, jasně plyne, že správní soud musí i bez návrhu rozhodnout o porušení ústavní zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele dle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (viz bod 46). Pokud tedy stěžovatel zpochybnil postup krajského soudu, který rozhodl nad rámec žalobní námitky, je v tomto jeho kasační námitka nedůvodná.

[16] Krajský soud založil svou argumentaci na závěrech rozsudku ze dne 26. 10. 2015, čj. 6 As 114/2014-69. Zdejší soud souhlasí s právním názorem stěžovatele, podle něhož tento rozsudek, přímo navazující na usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55 (č. 3339/2016 Sb. NSS), řeší zcela jinou skutkovou situaci. Rozhodnutí o přestupku, který se stal před 1. 8. 2011 (účinnost novely), totiž v oné věci nabylo právní moci 8. 11. 2011, tedy až po účinnosti novely. Jak NSS uvádí v bodě 17 rozsudku čj. 6 As 114/2014-69, řidič „*sice spáchal přestupek v době, kdy mu za něj podle platné a účinné úpravy měly být zaznamenány tři body do registru řidičů, o tomto přestupku však bylo pravomocně rozhodnuto a do registru řidičů byly body zaznamenávány již v době, kdy za totéž jednání pozdější zákon stanovil postih v rozsahu pouze dvou bodů. Podle čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny, resp. čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy mu tak měly být za uvedený přestupek zaznamenány nikoli tři, nýbrž toliko dva body podle pozdějšího zákona, neboť ten je nepochybně na první pohled pro stěžovatele příznivější než zákon, který platil v době spáchání přestupku*“.

[17] Nynější situace je však jiná. O přestupku bylo pravomocně rozhodnuto a do registru řidičů byly body zaznamenávány ještě v okamžiku platnosti a účinnosti starého, pro žalobkyni méně příznivého zákona. Odkazy krajského soudu na rozsudek čj. 6 As 114/2014-69, případně na předcházející usnesení rozšířeného senátu proto nejsou správné.

[18] Naproti tomu zcela srovnatelná je s nynější kauzou situace řešená rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, čj. 6 As 60/2016-23, č. 3423/2016 Sb. NSS. Zdejší soud rozhodnutí rozšířeného senátu vysvětlil tak, že při záznamu bodů do registru řidičů se ústavní princip čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny ve smyslu usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 114/2014-55 uplatní toliko v těch případech, kdy změna zákona v pachatelův prospěch (ke snížení počtu bodů zaznamenávaných za daný přestupek) nastala v období mezi spácháním přestupku a okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí o tomto přestupku. ¨Tak tomu bylo právě ve

pokračování

věci sp. zn. 6 As 114/2014, kde zákon snížil počet ukládaných bodů za daný přestupek „*v průběhu správního řízení v mezidobí mezi spácháním přestupku a vynesením pravomocného rozhodnutí*“ (bod 11 rozsudku čj. 6 As 60/2016-23, shodně srov. bod [16] shora).

[19] Usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 114/2014-55 však dle závěrů rozsudku čj. 6 As 60/2016-23 nelze interpretovat tak, že by správním orgánům až v řízení o námitkách přikazovalo znovu rozhodovat o „potrestání“ přestupce a revidovat body zaznamenané v registru řidičů jen proto, že v době po uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení nebo nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku a před námitkovým řízením se zákon změnil ve prospěch pachatele. Přezkoumává-li správní orgán v námitkovém řízení (§ 123f zákona o silničním provozu) správnost počtu bodů zaznamenaných do registru řidičů, činí tak ve vztahu k zákonu účinnému v době spáchání přestupku (čl. 40 odst. 6 věta první Listiny základních práv a svobod) nebo - pokud je to pro pachatele příznivější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny) – ve vztahu k zákonu účinnému ke dni rozhodnutí v blokovém řízení či ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku.

[20] S uvedeným závěrem rozsudku čj. 6 As 60/2016-23 se zdejší soud ztotožňuje. Správní soudy se totiž opakovaně vyjádřily k rozsahu otázek, které lze zkoumat v námitkovém řízení. Tento rozsah je poměrně omezený. Správní orgán rozhodující v řízení o námitkách proti provedenému záznamu bodů v registru řidičů je oprávněn zkoumat pouze to, zda existuje způsobilý podklad pro záznam (tj. pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu veřejné správy či soudu ve smyslu § 123b odst. 1 a 2 citovaného zákona), zda záznam v registru řidičů byl proveden zcela v souladu s tímto způsobilým podkladem a zda počet připsaných bodů odpovídá v příloze k citovanému zákonu obsaženému bodovému hodnocení jednání (viz rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 96/2008 - 44).

[21] Jinými slovy, správní orgán rozhodující o námitkách by musel zasáhnout, pokud by v průběhu námitkového řízení zjistil, že záznam bodů byl proveden v rozporu s ústavní zásadou čl. 40 odst. 6 Listiny, neboť ještě před pravomocným skončením řízení o přestupku byl novelou zákona počet bodů spojených se spácháním přestupku snížen oproti stavu dosavadnímu. Tak tomu bylo ve věci sp. zn. 6 As 114/2014.

[22] Ve věci nynější, stejně jako ve věci řešené rozsudkem čj. 6 As 60/2016-23, však tomu je jinak. Úprava pro přestupce příznivější vstoupila v účinnost až poté, co bylo o přestupcích pravomocně rozhodnuto (v jednom případě tomu tak bylo s odstupem více než dvou let, v druhém případě s odstupem bezmála pěti měsíců). Ani v jednom případě nerozhodoval o přestupku správní soud (dost dobře ani nemohl, neboť šlo o rozhodnutí vydaná v blokovém řízení).

[23] V žádném případě nelze dovozovat, že by se ústavní princip čl. 40 odst. 6 Listiny měl aplikovat i na věci pravomocně ve správním řízení skončené a nenapadené před správním soudem žalobou. Tento princip je totiž aplikovatelný jen na věci doposud ve správním řízení neskončené, eventuálně sice správním orgánem pravomocně rozhodnuté, o kterých se však následně vede navazující řízení o žalobě před správním soudem (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, body 46-51). Změna

právní úpravy ve prospěch pachatele přestupku není důvodem pro podání mimořádného opravného prostředku (ať již ve správním řízení, nebo formou kasační stížnosti - viz body 52 a 53 tamtéž).

[24] Jasně to říká již usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 114/2014-55: změna zákona ve prospěch pachatele přestupku musí být „*v* běžících, resp. dobíhajících *řízeních vzata v potaz; není však důvodem pro podání mimořádných opravných prostředků proti pravomocným správním rozhodnutím o deliktech*“ (bod 44, zvýraznění přidáno). Pokud není změna zákona ve prospěch pachatele důvodem pro podání mimořádného opravného prostředku ve věci pravomocně skončené, nemůže být tato změna zohledněna ani v námitkovém řízení podle § 123f zákona o silničním provozu. Námitkové řízení totiž není nějakým řádným přezkumným řízením v doposud pravomocně neskončeném řízení o přestupku. V řízení o námitkách „*správní orgán znovu ‚nerozhoduje' o záznamu bodů, pouze ověřuje, zda již provedený záznam byl proveden v souladu se zákonem*“ (rozsudek ze dne 16. 12. 2014, čj. 8 As 111/2013 - 53, bod 27, resp. shodně již cit. rozsudek čj. 9 As 96/2008 – 44; ke smyslu námitkového řízení viz bod [20] shora).

[25] Jak k oznámení o dosažení 12 bodů uvedl rozšířený senát, pozbytím řidičského oprávnění „*je trestáno opakované páchání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a tedy sankcí* sui generis *za speciální recidivu se samostatnou skutkovou podstatou, která je vyjádřena v § 123c zákona o silničním provozu.* Není tedy dána totožnost skutku a nejedná se tak o trest za původní (jednotlivá) protispolečenská jednání*, a proto ani nemůže jít o opakovaný postih podle čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě*“ (usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 114/2014-55, bod 41, zvýraznění přidáno). Nejedná-li se o trest za původní přestupek, tím méně pak vůbec přichází do úvahy ve vztahu k tomuto již *pravomocně uzavřenému* přestupku aplikace pravé retroaktivity ve prospěch.

[26] K obdobným závěrům dospěl NSS i v rozsudcích ze dne 17. 8. 2016, čj. 7 As 117/2016-17, body 15 – 19, resp. ze dne 13. 12. 2016, čj. 6 As 163/2016-39, body 32 a 33.

V. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná; proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. ledna 2017

pokračování

Zdeněk Kühn
předseda senátu