ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **E. L.,** zastoupená Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje,** se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2016, č. j. KrÚ 11189/2016/ODSH/12, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 11. 10. 2016, č. j. 61 A 13/2016 – 62,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí

[1] Rozsudkem ze dne 11. 10. 2016, č. j. 61 A 13/2016 – 62, zamítl Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2016, č. j. KrÚ 11189/2016/ODSH/12, jímž žalovaný změnil na základě odvolání žalobkyně část rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 11. 2015, č. j. OSA/P-269/15-D/73 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a ve zbytku odvolání zamítl a dané rozhodnutí potvrdil.

[2] Ze správního spisu, konkrétně z listiny označené jako Oznámení přestupku ze dne 23. 2. 2015 vyplynulo, že se žalobkyně jako řidička osobního vozidla Mercedes Benz, SPZ X, dne 23. 2. 2015 v 0:18 hodin na ulici Pražská u č. p. 22 v Pardubicích dopustila přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních

komunikacích, ve znění účinném v době spáchání přestupku (dále jen „zákon o silničním provozu“), neboť porušila § 6 odst. 8 písm. a) téhož zákona, když zasahující policejní hlídce při silniční kontrole nepředložila řidičský průkaz.

[3] Správní orgán I. stupně již 2. 6. 2015 vydal první rozhodnutí ve věci č. j. OSA/P-269/15-D/36, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, když porušila § 6 odst. 8 písm. a) téhož zákona tím, že u sebe neměla řidičský průkaz. Za spáchaný přestupek jí byla uložena pokuta ve výši 1500 Kč v souladu s § 11, § 12 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném v době spáchání přestupku (dále jen „zákon o přestupcích“), a § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu a rovněž povinnost uhradit paušální náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč dle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 22. 6. 2015 odvolání, na základě kterého bylo předmětné rozhodnutí rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 9. 2015, č. j. KrÚ 61104/2015/ODSH/12, zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu I. stupně s odůvodněním, že není ve věci dostatečně prokázáno, že žalobkyně u sebe řidičský průkaz neměla, s tím, že by měla být obviněna z porušení § 6 odst. 12 zákona o silničním provozu, tedy za přestupek dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu (nepředložení řidičského průkazu zasahujícímu policistovi po jeho výzvě).

[5] Na základě zrušujícího rozhodnutí žalovaného vyrozuměl správní orgán I. stupně žalobkyni přípisem ze dne 16. 10. 2015 o změně kvalifikace z § 6 odst. 8 písm. a) na § 6 odst. 12 zákona o silničním provozu.

[6] Dne 3. 11. 2015 správní orgán I. stupně ve věci vydal v záhlaví označené prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) o silničním provozu, když na výzvu policisty nepředložila policistovi ke kontrole doklady podle § 6 odst. 8 zákona o silničním provozu, čímž porušila § 6 odst. 12 téhož zákona. Za uvedený přestupek byla žalobkyni uložena v souladu s § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu a § 11 a § 12 zákona o přestupcích peněžitá pokuta ve výši 1500 Kč, a dále povinnost uhradit paušální náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč. V odůvodnění správní orgán uvedl, že má ze spisového materiálu, zejména z výpovědí zasahujících policistů, za prokázané, že žalobkyně ani po výzvě nepředložila zasahujícímu policistovi řidičský průkaz s tím, že jej u sebe nemá. K otázce naplnění materiální stránky daného přestupku rozebral, že nebezpečnost tohoto jednání vyplývá z jeho kvalifikace jako skutkové podstaty přestupku v daném zákoně a z toho, že jím došlo k porušení pravidel silničního provozu.

[7] Rovněž proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Žalovaný následně vydal rozhodnutí ze dne 8. 2. 2016, č. j. KrÚ 11189/2016/ODSH/12, kterým část prvostupňového rozhodnutí změnil a ve zbytku odvolání zamítl a dané rozhodnutí potvrdil. Žalovaný změnou upřesnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kdy jej doplnil v otázce porušení povinnosti o § 6 odst. 8 písm. a) zákona o silničním provozu tak, že uvedl, že žalobkyně nepředložila ze všech nutných dokladů pouze řidičský průkaz (nikoli tedy doklady dle § 6 odst. 8 zákona o silničním provozu, jak bylo uvedeno ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně).

[8] Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla žalobou ke krajskému soudu, ve které namítala nesrozumitelnost výzvy k předložení řidičského průkazu, neprovedení ústního jednání po překvalifikaci skutku, nenaplnění materiální stránky přestupku a neposkytnutí informací o oprávněných úředních osobách před vydáním odvolacího rozhodnutí. Krajský soud tuto žalobu rozsudkem ze dne 11. 10. 2016 zamítl.

[9] Co se týče výzvy k předložení řidičského průkazu, krajský soud vyhodnotil, že slova „předložte doklady potřebné k řízení a provozu motorového vozidla“, která byla dle žalobkyně i policistů použita, byla dostatečně určitá. Krajský soud konstatoval, že žalobkyně jako držitelka řidičského oprávnění měla povinnost znát příslušné předpisy, které ukládají řidiči motorového vozidla povinnost mít u sebe při řízení řidičský průkaz, osvědčení o registraci, doklad prokazující pojištění odpovědnosti za škodu, příp. doklad o zdravotní způsobilosti (§ 6 odst. 8 zákona o silničním provozu). Na výzvu policisty je pak dle téhož zákona řidič povinen příslušné doklady předložit ke kontrole (§ 6 odst. 12), přičemž dle krajského soudu nemá policista povinnost řidiče výslovně vyzývat k předložení jednotlivých dokladů. Krajský soud vyjádřil své přesvědčení, že předmětná výzva byla srozumitelná každé svéprávné osobě. Z výpovědi policistů nadto vyplynulo, že se žalobkyně na řidičský průkaz dotázali, z čehož jí muselo být zřejmé, že jej má rovněž předložit ke kontrole.

[10] K námitce nenaplnění materiálního znaku daného přestupku krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatoval, že skutkové podstaty přestupků jsou formulovány tak, aby byly naplňovány v zásadě pouze těmi skutky, které jsou společensky škodlivé. Jen zákonodárce tak rozhoduje o tom, jaké jednání (typově) je nutno postihovat, nikoli správní orgán či soud. Správní orgány tak dle krajského soudu postupovaly správně, když při hodnocení naplnění materiálního znaku přestupku vycházely i z naplnění jeho formálních znaků a s touto otázkou se vypořádaly zákonem stanoveným způsobem i postupem.

[11] Námitku neprovedení ústního jednání po překvalifikování skutku z porušení povinnosti mít řidičský průkaz při sobě na přestupek nepředložení tohoto průkazu vyhodnotil krajský soud jako nedůvodnou, jelikož se dle jeho názoru nejednalo o nový skutek, o němž by bylo nutno vést další ústní jednání. Konstatoval, že totožnost skutku je zachována v případě, kdy je zachováno alespoň částečně shodné jednání, popř. jeho následek. V případě žalobkyně pak došlo ke zúžení skutku, který jí byl kladen za vinu. Nejednalo se tedy o zcela nový skutek, který byl ve věci projednáván, ani o rozšíření skutku, zcela proto postačoval postup správního orgánu I. stupně, který o této změně žalobkyni vyrozuměl a poučil ji dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Provedení dalšího ústního jednání ve věci tak nebylo z hlediska ochrany procesních práv žalobkyně nutné, a pokud je správní orgán neopakoval, pak takový postup byl v souladu se zásadou procesní ekonomie a se zásadou racionality provádění důkazů.

[12] Ohledně poslední žalobní námitky dal krajský soud za pravdu žalobkyni. Vyslovil, že nesdělení informace o oprávněných úředních osobách před vydáním rozhodnutí žalovaného zatížilo správní řízení procesní vadou. Tato vada však dle krajského soudu

nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, a není tedy na místě jeho zrušení dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)

[13] Krajský soud shrnul, že se zcela ztotožnil se skutkovým i právním hodnocením věci, jak je provedl žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí i správní orgán I. stupně, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[14] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podala v zákonné lhůtě kasační stížnost.

[15] Stěžovatelka předně krajskému soudu vytkla, že nesprávně posoudil otázku neposkytnutí informací o úředních osobách k její žádosti. Namítla, že jí tím bylo znemožněno vznést námitku podjatosti úřední osoby a byla porušena zásada legitimního očekávání, neboť měla právo vyčkávat s podáním odvolání do okamžiku poučení o tom, která osoba bude o odvolání rozhodovat. Stěžovatelka zpochybnila názor krajského soudu, že aby vada spočívající v absenci poučení o oprávněné úřední osobě byla vadou, pro kterou je třeba rozhodnutí zrušit, bylo by nutné v žalobě tvrdit důvody zakládající pochybnosti o nepodjatosti, přičemž stěžovatelka tyto neuvedla. Stěžovatelka vyjádřila, že v žalobě již důvody podjatosti osoby nebyly relevantní, neboť krajský soud nemohl posuzovat jejich opodstatněnost, když o podjatosti měl rozhodovat nadřízený příslušné úřední osoby. Pokud by chtěl krajský soud podjatost posuzovat, zkrátil by stěžovatelku na jejím právu na dva stupně posouzení námitky.

[16] Dále stěžovatelka zpochybnila prokázání skutku s tím, že nemohla být vázána výzvou, které neporozuměla, ač by jí dle zákona rozumět mohla. Stěžovatelka vyjádřila, že krajský soud nesprávně posoudil povinnost řidiče předkládat při policejní kontrole všechny příslušné doklady na obecně formulovanou výzvu bez bližší specifikace. Co se týče názoru krajského soudu o srozumitelnosti výzvy každé osobě s rozumem průměrného člověka, stěžovatelka uvedla, že disponuje rozumem podprůměrným. Nadto dodala, že kontrola je stresovou situací, při které si každý řidič nemusí hned vybavit, které doklady je povinen mít při sobě. Každá výzva, má-li zavazovat, musí být dle stěžovatelky dostatečně určitá. Stěžovatelka tedy nemůže být stíhána za to, že nevěděla, že vyzývá-li ji policista k předložení „dokladů potřebných k řízení motorového vozidla“, myslí tím též řidičský průkaz. Stěžovatelka vyslovila, že výzva nebyla dostatečně srozumitelná ani určitá a že k jejímu pochopení by bylo třeba interpretace za použití právních předpisů, přičemž při připuštění takového výkladu by bylo třeba, aby řidiči vozili texty právních předpisů s sebou a v případě výzvy žádali o moment strpení k nastudování, co po nich policista žádá. Doplnila, že pojem „doklady potřebné k řízení a provozu motorového vozidla“ není právním pojmem, a není tedy zřejmé, proč by jej měli řidiči znát. V této souvislosti stěžovatelka zdůraznila, že ve věci nebylo sporu, že měla řidičský průkaz u sebe.

[17] Stěžovatelka dále napadla právní názor krajského soudu o zachování totožnosti skutku v průběhu řízení. Namítla, že totožnost skutku zachována nebyla, a stěžovatelka

měla tudíž právo na jeho řádné projednání při ústním jednání. Specifikovala, že změna kvalifikace jednání z porušení povinnosti mít řidičský průkaz u sebe na nerespektování výzvy k jeho předložení byla zásadní. V daném případě dle stěžovatelky nebylo možno hovořit ani o totožnosti následku, která by absenci nového ústního jednání mohla ospravedlnit, jak hodnotil krajský soud. Následek přestupku musí být dle stěžovatelky vyjádřen jako konkrétní porušení nebo ohrožení zájmu společnosti. Zatímco jednání spočívající v absenci řidičského průkazu při řízení vozidla má následek ohrožovací (v případě možné kontroly nemusí být schopen prokázat, že je řidič), v případě nepředložení řidičského průkazu, který řidič u sebe má, jde o následek poruchový (neprokáže policistovi, že je řidič, ač je k tomu vyzván a může tak učinit). Rovněž objekt přestupku je v uvedených případech odlišný (zájem společnosti na tom, aby na silnicích jezdili řidiči s řidičským průkazem *versus* zájem společnosti na tom, aby řidiči respektovali výzvy policistů). Stěžovatelka shrnula, že oba přestupky jsou identicky právně kvalifikovány, avšak identicky by bylo právě kvalifikováno porušení více než 80 % právních norem obsažených v silničním zákoně. Stěžovatelka míní, že právo na spravedlivý proces je zcela zásadní - ústní jednání ve věci jednání spočívajícího v tom, že žalobce neměl mít řidičský průkaz vůbec u sebe, nemůže nahradit ústní jednání ve věci obvinění, že jej nepředložil na výzvu, neboť okruh dokazovaných skutečností a způsob obhajoby je zcela odlišný.

[18] Poslední námitkou stěžovatelka vyjádřila přesvědčení o nesprávném posouzení materiální stránky přestupku krajským soudem. Stěžovatelka připomněla svoji argumentaci z žaloby ohledně toho, že jednání spočívající v nepředložení řidičského průkazu na výzvu policisty není dle jejího názoru přestupkem. Povinnost stanovená zákonem je toliko pořádková, administrativní, jejíž porušení nemůže ohrozit zájem společnosti, neboť policisté mají dle vnitřního pokynu stejně povinnost řidiče „prolustrovat“ a z on-line databáze zjistit, zda je nebo není držitelem platného řidičského oprávnění. Povinnost mít při řízení řidičský průkaz je na hranici *desuetudo*, pocházející z doby, kdy policejní vozidla nebyla vybavena počítači, a kdy fyzický (řidičský) průkaz prokazoval oprávnění řidiče k řízení motorových vozidel. Nyní však již nepředložení řidičského průkazu policistovi, který si přímo v registru řidičů ověřil, že řidič je oprávněn řídit, nemůže být přestupkem, neboť zde zcela absentuje jeho materiální aspekt. Stěžovatelka vyslovila názor, že skutečnost předložení či nepředložení neměla na nic žádný vliv (ani na postup policistů, ani na společnost). K tvrzení krajského soudu i žalovaného, že materiální aspekt je spatřován v porušení zákona, stěžovatelka uvedla, že neodůvodňuje materiální, ale pouze formální stránku přestupku. Stěžovatelka vyjádřila požadavek na individuální posuzování jejího případu, kdy policisté měli možnost si ověřit, že je držitelkou řidičského oprávnění z on-line databáze. Pouze v případě, že by k dispozici příslušnou technologii neměli, a nemohli by tak údaje ověřit, by dle jejího přesvědčení v dané situaci došlo k naplnění materiální stránky přestupku.

[19] Stěžovatelka v této souvislosti ještě napadla závěr krajského soudu o neaplikovatelnosti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, na který odkázala v žalobě. Namítla, že rozsudky Nejvyššího správního soudu lze do určité míry zobecňovat. Pokud tedy překročení rychlosti o několik málo kilometrů za hodinu nebylo s ohledem na konkrétní okolnosti přestupkem, neboť bylo jen formálním porušením zákona, které nemohlo mít vliv na zákonem chráněný zájem, neshledává rozdíl oproti nepředložení řidičského průkazu, za situace, kdy jej žalobce má u

sebe a policisté stejně zjistí, že řídit motorová vozidla smí, a toto zjištění by učinili i tehdy, pokud by jim řidičský průkaz byl předložen.

[20] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[21] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 15. 2. 2017, ve kterém se ztotožnil se závěry krajského soudu a vyslovil, že setrvává na svém právním názoru obsaženém v odůvodnění. Nadto odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 21. 6. 2016. Závěrem navrhl zamítnutí kasační stížnosti stěžovatelky.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 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.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nesprávného posouzení skutečnosti, že stěžovatelce nebyla k její výslovné žádosti poskytnuta informace o oprávněných úředních osobách, které měly o jejím odvolání rozhodovat. Podle krajského soudu uvedené představovalo vadu řízení, ovšem takovou, která nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, pro kterou by muselo být dle § 76 odst. 1 s. ř. s. zrušeno. Posouzení krajským soudem je správné. Právo na informaci o oprávněné úřední osobě představuje důležitou součást práva na spravedlivý proces. Neposkytnutí této informace k výslovné žádosti tak nepochybně zatížilo správní řízení před odvolacím orgánem vadou. Nejvyšší správní soud se však ztotožnil s názorem krajského soudu, že tato vada neměla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci, které by bylo třeba zrušit. Nejpozději z předmětného rozhodnutí se stěžovatelka jméno oprávněné úřední osoby dozvěděla, a mohla námitku podjatosti vůči této osobě následně uplatnit v žalobě; pokud by taková námitka byla důvodná, bylo by nepochybně třeba rozhodnutí odvolacího orgánu zrušit. V daném případě však stěžovatelka neuvádí žádné důvody podjatosti úřední osoby, takže není ani prostor k posuzování, zda by takovéto důvody k závěru o podjatosti vedly, anebo ne.

[24] Další argumentační úsilí stěžovatelky v kasační stížnosti na výše uvedeném jednoduchém závěru nic nemůže změnit. Je nepochybné, že stěžovatelce vznikla nesdělením jmen úředních osob jistá újma v tom smyslu, že v daném okamžiku nevěděla, kdo bude o věci rozhodovat, a nepochybně jí to znemožnilo vznést konkrétní námitku podjatosti proti dané osobě, ať již by taková námitka byla důvodná nebo ne. Nicméně pravidlo zakotvené v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které stanovuje, že soud zruší žalobou napadené rozhodnutí *pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*, předpokládá, že *a contrario* nebudou rušena taková správní rozhodnutí, při jejichž vydávání sice došlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, a nezřídka i podstatnému, ovšem takovéto porušení nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Jinak řečeno, zrušit

rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem je třeba tehdy, je-li rozumně představitelné, a to i jen jako jedna z více variant toho, k čemu všemu mohlo uvedené porušení ve spojení s dalším navazujícím vývojem řízení vést, že obsah rozhodnutí o věci samé by byl v důsledku tohoto porušení jiný, a navíc nejen jiný, ale současně i nezákonný, než pokud by k porušení nedošlo. Otázka dvojinstančnosti zde sama o sobě není nijak relevantní, neboť není cílem *per se*, nýbrž prostředkem k tomu, aby finální rozhodnutí bylo pokud možno zákonné. Zásada dvojinstančnosti zajišťuje, aby podstatné otázky v řízení řešené byly posouzeny takříkajíc „dvojím pohledem". Takové posuzování má své procesní náklady v podobě délky a administrativní náročnosti řízení a mimo jiné právě proto bývá uvedená zásada v procesních předpisech zakotvena obvykle jen v jisté míře. V případě stěžovatelky nezákonné nesdělení jmen úředních osob, o nichž se nakonec ukázalo, že žádné důvody pro jejich podjatost nejsou patrné a nikdo je netvrdí, mohlo teoreticky pouze „zrychlit" řízení tím, že se nemusela námitka podjatosti v rámci řízení řešit. Něco takového však nelze považovat za okolnost, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Je nepochybně představitelné, že nutnost vypořádat námitku podjatosti (samu o sobě nedůvodnou, dokonce zcela účelově uplatněnou) může v přestupkovém řízení vést za jinak stejných podmínek k jinému výsledku řízení, než kdyby se tato námitka neprojednávala – typicky k tomu, že přestupek se nestihne projednat včas, takže bude nezbytné přestupkové řízení zastavit, jelikož odpovědnost za přestupek pro plynutí času zanikla. Jiný výsledek řízení, k němuž možná mohlo dojít, kdyby k porušení ustanovení o řízení nedošlo, však ještě neznamená, že ten výsledek, k němuž došlo skutečně, byl sám o sobě nezákonný. Ve stěžovatelčině případě žádnou nezákonnost výsledku nelze spatřovat. Za okolností, za nichž bylo rozhodováno, správní orgán vydal rozhodnutí zákonné – nic v jeho obsahu nenaznačuje rozpor se zákonem, zejména nejde o rozhodnutí o odpovědnosti za přestupek za situace, kdy by již tato odpovědnost pro plynutí času zanikla. Stížní námitka je tedy v stěžovatelčině případě nedůvodná.

[25] Co se týče posouzení vázanosti výzvou, které stěžovatelka dle svého tvrzení neporozuměla, dal Nejvyšší správní soud za pravdu krajskému soudu. Se stěžovatelkou je třeba souhlasit, že řidič není povinen v okamžiku, kdy je policistou kontrolován, na základě obecného pokynu typu „předložte doklady potřebné k řízení a provozu motorového vozidla" si ihned aktivně vzpomenout, které všechny doklady, potvrzení aj. musí mít při řízení u sebe a kdy a komu je povinen je předložit (právní úprava v § 6 až 9 zákona o silničním provozu v rozhodném znění nebyla a ani nyní není zcela jednoduchá a intuitivní). Jednotlivec, a tedy i řidič, je povinen právo dodržovat (chovat se v souladu s právem, v daném případě zejména řídit se pravidly provozu na pozemních komunikacích upravenými zákonem o silničním provozu); zásadně však není povinen je znát natolik aktivně a detailně, aby si okamžitě na základě obecné výzvy policisty vzpomenul, že je povinen mít u sebe a na vyžádání předložit ten či onen doklad (viz k tomu mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2016, č. j. 7 As 238/2016 - 26). Povinností příslušné kontrolující osoby (jejichž oprávnění vyžadovat předložení dokladů se různí – viz v rozhodném znění zákona o silničním provozu rozdíly v oprávnění policisty a vojenského policisty podle § 6 odst. 12 věty první a oprávnění strážníka obecní policie ve stejnokroji nebo celníka ve stejnokroji podle jeho věty druhé) tedy je, nejsou-li v konkrétním případě hned takříkajíc napoprvé předloženy všechny jí oprávněně vyžadované doklady, konkrétně a srozumitelně upřesnit, co vše je třeba (ještě) předložit. Jinak řečeno,

v projednávané věci byli policisté povinni poté, co stěžovatelka na výzvu „předložte doklady potřebné k řízení a provozu motorového vozidla“ nepředložila řidičský průkaz, jí jednoznačně a konkrétně sdělit, aby jim jej předložila. Jistě nebyli povinni užít přesně slov zákona; byli však povinni vyslovit svůj požadavek natolik srozumitelně, aby jej pochopil nejen řidič s rozumem průměrného člověka, ale i řidič s rozumem podprůměrným, za něhož se podle svých vlastních slov má stěžovatelka. S ní je třeba souhlasit v tom ohledu, že řízení auta je v dnešní době natolik běžnou a často nezbytnou činností, že i osobám podprůměrného rozumu má být dostupné, splňují-li podmínky podle § 3 odst. 2 zákona o silničním provozu, tedy jsou-li dostatečně tělesně a duševně způsobilé k řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti a v potřebném rozsahu ovládají řízení vozidla nebo jízdu na zvířeti a předpisy o provozu na pozemních komunikacích.

[26] Z výpovědi policistů vyplynulo, že se žalobkyně na řidičský průkaz dotázali, z čehož jí muselo být zřejmé, že jej má rovněž předložit ke kontrole. Dovozovat v daném kontextu probíhající silniční kontroly z otázky, zda má řidičský průkaz, položené bezprostředně poté, co byla obecně vyzvána k předložení dokladů potřebných k řízení vozidla (předložila cestovní pas a osvědčení o registraci vozidla, avšak nikoli řidičský průkaz), že otázka je vskutku míněna doslovně, tj. zda řidičský průkaz obecně má, a nikoli ve smyslu, aby jej policistovi předložila ke kontrole, je vskutku úsměvné. Nepřípadnost takovéto interpretace vyniká zvláště ve světle toho, že poté, co stěžovatelka podle výpovědí policistů jim sdělila, že řidičský průkaz nemá u sebe, tito prováděli na dálku ověření v evidenci, zda má řidičské oprávnění, a následně se s ní pokusili v blokovém řízení projednat přestupek, jenž měl spočívat v tom, že řidičský průkaz neměla u sebe (následně v rámci správního řízení skutkově modifikovaný a právně překvalifikovaný na jednání spočívající v tom, že řidičský průkaz policistům na výzvu nepředložila). Ze všeho takto popsaného dění muselo být stěžovatelce více než jasné, co po ní policisté žádají. Pokud stěžovatelka řidičský průkaz přesto policistům nepředložila, nelze než souhlasit s tím, že se dopustila přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, neboť zaviněně porušila § 6 odst. 8 písm. a) téhož zákona, jelikož zasahující policejní hlídce při silniční kontrole nepředložila řidičský průkaz (nejspíše proto, že řidičský průkaz zkrátka zapomněla, takže jej v dané chvíli na místě samém nebyla schopna předložit).

[27] Námitku stěžovatelky, že v průběhu řízení nebyla zachována totožnost skutku, a že tedy po provedení překvalifikace měla právo na nové projednání při ústním jednání, vyhodnotil Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem jako nedůvodnou. Předmětná překvalifikace se týkala změny právní kvalifikace skutku z porušení § 6 odst. 8 písm. a) zákona o silničním provozu tím, že u sebe stěžovatelka neměla řidičský průkaz, na porušení § 6 odst. 12 téhož zákona tím, že řidičský průkaz nepředložila. Zachováním totožnosti skutku se zabýval Ústavní soud v rozhodnutí ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 143/02, dle kterého *„[t]otožnost skutku v trestním* (správním) *řízení je poté zachována, je-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku. Přitom nemusí být jednání nebo následek popsány se všemi skutkovými okolnostmi shodně, postačí shoda částečná. Následkem se přitom rozumí porušení individuálního objektu trestného činu* (přestupku) *v jeho konkrétní podobě, tedy konkrétní následek (porušení určitého jedinečného vztahu - zájmu), nikoli určitý typ následku.“* Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 11. 2016, č. j. 1 As 46/2016 – 24, kde uvedl, že *„[s]právní orgán vede správní řízení právě ohledně samotného skutku, nikoli popisu skutku. (viz rozsudek č. j. 8 Afs 17/2012 – 375, odst. 168,*

obdobně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 1. 2007, sp. zn. 7 Tdo 1480/2006, č. 2/2008 Sb. NS). Podstatu skutku lze spatřovat především v jednání a v následku, který jím byl způsoben. Totožnost skutku bude proto zachována, bude-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, případně jsou-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace. Totožnost skutku nenarušují změny v jednotlivých okolnostech, které individualizují skutek. (...) Povinnost zachovat totožnost skutku neznamená, že správní orgán musí rozhodnout na základě totožného popisu skutku, který byl uveden v oznámení o zahájení řízení. Řízení slouží právě k tomu, aby konkrétní okolnosti charakterizující daný skutek byly zjištěny a ověřeny. Některé okolnosti tak mohou být oproti oznámení o zahájení řízení přidány, jiné naopak odpadnou, ukáže-li se, že jsou pro následek irelevantní. Toto upřesnění nenarušuje totožnost skutku (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2001, sp. zn. 3 Tz 279/2000).“ Podstatou původně skutkově vymezeného jednání právně kvalifikovaného podle § 6 odst. 8 písm. a) zákona o silničním provozu je, že stěžovatelka měla porušit povinnost mít při řízení u sebe (tj. ve své kapse, kabelce, peněžence či kdekoli jinde v automobilu, který řídila) řidičský průkaz. Účel této povinnosti je přitom zřejmý a odráží se v povinnosti vymezené v § 6 odst. 12 větě první zmíněného zákona, a sice předložit na výzvu policisty daný řidičský průkaz ke kontrole. Je zjevné, že kontrola má být prováděna při provozu vozidla, jež řidič řídí, tedy typicky po jeho zastavení policistou při silniční kontrole. Řidičský průkaz má mít řidič při řízení u sebe (tj. v daném případě v autě) právě proto, aby jej mohl při silniční kontrole policistovi předložit k ověření, že má řidičské oprávnění. Podstata jednání v obou případech spočívá v tom, že řidič nemá při sobě dokument schopný okamžitě osvědčit jeho řidičské oprávnění, podstata následku z hlediska dotčení chráněného právního zájmu spočívá v nezpůsobilosti řidiče okamžitě na místě bez jakýchkoli dalších pomůcek osvědčit, že má řidičské oprávnění. V daném případě je posun ve vymezení skutku natolik malý a povaha změny právní kvalifikace rovněž svou podstatou nevýznamná, že zcela postačilo tuto skutečnost stěžovatelce v rámci správního řízení sdělit. Všechny rozhodné skutkové okolnosti totiž byly zjištěny již v rámci dokazování skutku původně vymezeného. Nejen rozhodné skutkové znaky obou skutků, ale i povaha právních povinností, jež měly být porušeny, a zájmů, které jsou definováním obou povinností chráněny, byly totiž natolik blízké, že vše, co bylo potřeba zkoumat a zjistit pro nově vymezený skutek, již bylo zkoumáno a zjištěno v rámci objasňování skutku původního. Další ústní jednání by bylo na místě vést zejména tehdy, vyvstala-li by potřeba doplnit dokazování. Taková potřeba však ze spisového materiálu neplyne a ani stěžovatelka žádné relevantní návrhy v tomto smyslu nečinila.

[28] Lze shrnout, že v uvedeném případě byla totožnost jednání zachována. Totožnost následku popsanou krajským soudem jako porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích, jejichž účelem je zabezpečit bezpečnost a plynulost provozu, lze označit za poměrně obecně formulovanou, ale správnou. Je možno specifikovat, že následkem bylo v obou případech neprokázání se řidičským průkazem ze strany stěžovatelky, čímž byla porušena její povinnost tak na výzvu učinit. Změnou, resp. zpřesněním identifikace skutku nebyla narušena jeho totožnost, pouze zúženo jeho hodnocení. Takovým postupem nebyla narušena procesní práva stěžovatelky, a ani nebylo nutno ve věci konat nové ústní jednání.

[29] Poslední námitku stěžovatelky ohledně nesprávného posouzení materiální stránky přestupku krajským soudem shledal Nejvyšší správní soud rovněž nedůvodnou. Jak již zdejší soud dovodil např. v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 3 As 92/2014 – 32, *„[f]ormální znaky přestupkového jednání jsou koncipovány tak, aby naplňovaly v běžných případech i znaky materiální. Pouze v případě, kdy existují významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.*“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, č. j. 5 As 106/2011 – 81). V daném případě nelze konstatovat přítomnost významných okolností, které by vyloučily, aby byl stěžovatelčiným jednáním porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti. Za ten je možno v dané situaci označit zájem na tom, rychle, jednoduše a bez dalších pomůcek prostřednictvím úředního dokladu osvědčit, že ten, kdo řídí motorové vozidlo, má příslušné řidičské oprávnění; smysl a účel možnosti takového ověření je, aby motorová vozidla řídili jen lidé mající k tomu potřebnou způsobilost. Stěžovatelka svým jednáním naplnila skutkovou podstatu vytýkaného přestupku ve všech jeho znacích, přičemž nebyly přítomny významné okolnosti, které by toto vyloučily. Za takovou okolnost nelze bez dalšího považovat možnost, dnes běžně aplikovanou, ověřit dálkově v příslušných evidencích přístupných policistům, že dotyčný řidič má řidičské oprávnění. Ne vždy totiž musí mít kontrolující policista k dispozici technické prostředky k takovému dálkovému ověření. Nelze vyloučit ani – jistě spíše výjimečnou – eventualitu, že evidence nebude odrážet ohledně konkrétního řidiče zcela aktuální právní stav (řidiči bude kupříkladu velmi krátce před silniční kontrolou zadržen jiným policistou řidičský průkaz podle § 118b odst. 1 věty první zákona o silničním provozu, aniž by se to okamžitě projevilo v příslušné evidenci, a řidič tuto skutečnost při silniční kontrole zatají a bude tvrdit, že řidičský průkaz zapomněl). Materiální stránka přestupku by však nebyla naplněna tehdy, neměl-li by řidič řidičský průkaz sice u sebe, ale byl-li by schopen jej prakticky okamžitě (v řádu minut) předložit, například při parkování auta či manipulaci s ním v bezprostřední blízkosti bydliště či pracoviště.

[30] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožnil i co do závěru o neaplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, na podporu stěžovatelčiny argumentace ze žaloby i z kasační stížnosti. Předmětný rozsudek obsahuje závěry, které se shodují s výše uvedeným rozborem. Rozdíl je ve skutkových okolnostech tehdejšího případu oproti nyní zkoumané situaci – tehdy byly dány významné okolnosti, které mohly vyloučit, aby příslušné jednání bylo přestupkem (nepatrný rozsah překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci, místo na okraji obce, kde k překročení došlo). Principy obsažené v odkazovaném rozhodnutí tak aplikovat lze, závěry tam vyvozené však s ohledem na rozdílnost skutkových okolností již nikoli.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[32] Zároveň bylo rozhodnuto o nákladech tohoto řízení a to podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

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

V Brně dne 22. března 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu