ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Z. J.,** zastoupen JUDr. Zbyňkem Dvořákem, advokátem, se sídlem Jeronýmova 1894, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2015, č. j. 081703/2013/KUSK-DOP/ZAM, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2016, č. j. 46 A 32/2015 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2015, č. j. 081703/2013/KUSK_DOP/ZAM (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hořovice ze dne 7. 5. 2013, č. j. S-MUHO/725/2013 TAD13, jímž byly podle ustanovení § 123f odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním

provozu“), jako nedůvodné zamítnuty námitky a provedený záznam v celkovém počtu 12 bodů byl ke dni 1. 4. 2013 potvrzen.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně popsal průběh správního řízení. Dospěl k závěru, že žalobce byl o všech procesních úkonech v dané věci řádně a včas písemně informován a že měl dostatečnou dobu na uplatnění svých procesních práv. Ve vztahu k dosažení hranice 12 bodů uvedl, že bylo vycházeno z „Oznámení o uložené pokutě v blokovém řízení“ ze dne 20. 10. 2010 (za tam popsané jednání bylo žalobci zaznamenáno 5 bodů), z „rozhodnutí o přestupku“ z listopadu 2011 (za tam popsané jednání bylo žalobci zaznamenáno 7 bodů), z „Oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení“ z listopadu 2012 (za tam popsané jednání byly žalobci zaznamenány 3 body) a z „Oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení“ z dubna 2013 (za tam popsané jednání byly žalobci zaznamenány 3 body).

Žalovaný zdůraznil, že žalobce nebyl krácen na svých procesních právech, neboť v době, kdy mu správní orgán oznámil zahájení řízení a kdy jej poučil o jeho procesních právech (včetně nahlížení do spisu), měl správní orgán prvního stupně všechny potřebné dokumenty, k nimž se mohl žalobce náležitě vyjádřit a seznámit se s nimi. Pokud se žalobce s těmito podklady neseznámil, nemohl být krácen na svých právech.

Ve vztahu k záznamu bodů provedených na základě Oznámení o uložené pokutě v blokovém řízení sepsaného Městskou policií Praha z října 2010 vysvětlil, že správní orgán prvního stupně nebyl přezkumným orgánem, nýbrž měl zkoumat pouze to, zda existuje způsobilý podklad pro záznam bodů. Proto postupoval správně, pokud podnět k prohlášení nicotnosti souvisejícího pokutového bloku postoupil příslušnému správnímu orgánu. Přesto však žalovaný musel poukázat na to, že i kdyby tento pokutový blok byl prohlášen za nicotný, v důsledku čehož by došlo k opravě počtu žalobcem získaných bodů (konkrétně o 5 bodů), nemělo by to vliv na meritum věci, tedy že žalobce ke dni 1. 4. 2013 dosáhl celkového počtu 13 bodů.

V **žalobě** žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a spočívá na nesprávném hmotněprávním posouzení věci. Měl za to, že shromážděné podklady nejsou v konkrétních případech způsobilými podklady pro záznam bodů do registru řidiče. Pokuta, která mu byla udělena v rámci blokového řízení Městskou policií Praha v říjnu 2010, nemůže být zákonným podkladem, protože k vydání předmětné blokové pokuty neměla v té době obecní policie pravomoc, jak ostatně konstatoval i veřejný ochránce práv. Souhlasil sice s tím, že v řízení o námitkách nelze přezkoumávat blokovou pokutu, ale žalovaný měl řešit zápis bodů na základě takového nezákonného rozhodnutí. Žalobce dále namítal, že došlo k porušení jeho procesních práv, neboť správní orgán jej neinformoval o svých příslušných procesních opatřeních; jestliže žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdil, že veškeré podklady byly součástí spisové dokumentace již v okamžiku zahájení řízení, nemá toto tvrzení podklad ve spisové dokumentaci. Správní orgán si totiž v průběhu správního řízení měl dle ustálené judikatury správních soudů ve sporných případech obstarat originály jednotlivých rozhodnutí. Vyslovil přesvědčení, že kdyby měl možnost doplnit své námitky o argumentaci spojenou s jednotlivými přestupky, které by byly

zaznamenány na příslušných rozhodnutích, je možné, že by mohl uspět i při zpochybnění dalších přestupků a že by se dostal pod hranici 12 bodů.

V **napadeném rozsudku** ze dne 30. 6. 2016, č. j. 46 A 32/2015 - 38, krajský soud podrobně popsal průběh správního řízení a jednotlivé výtky žalobce vůči zjištěním správních orgánů. Ve vztahu k záznamu bodů na základě blokové pokuty udělené Městskou policií Praha v říjnu 2010 soud uvedl, že se ztotožňuje s tím, že městská policie při jejím udělení zjevně překročila svou pravomoc, neboť nebyla v blokovém řízení oprávněna pokutovat nerespektování světelné signalizace, za což byla žalobci uložena předmětná bloková pokuta. Jelikož však tato „bloková pokuta", která představuje nicotné rozhodnutí, nebyla rozhodná pro závěr, že žalobce dosáhl 12 bodů, je nicotnost tohoto rozhodnutí pro zrušení nyní napadeného rozhodnutí nepodstatná. Tohoto počtu bodů totiž žalobce dosáhl na základě dalších rozhodnutí (rozhodnutí z listopadu 2011 – 7 bodů, rozhodnutí v blokovém řízení listopad 2012 – 3 body, rozhodnutí v blokovém řízení duben 2013 – 3 body). Na základě těchto pokut žalobce získal celkem 13 bodů, čímž dosáhl hranice 12 bodů pro pozbytí oprávnění k řízení motorového vozidla na území České republiky. Pokud žalobce namítá, že nebyl informován o tom, že si správní orgán prvního stupně opatřil podklady pro své rozhodnutí v podobě předmětných blokových pokut a správních rozhodnutí, soud uvedl, že všechny tyto doklady správní orgán získal ještě předtím, než žalobci oznámil dne 19. 4. 2013 zahájení správního řízení. V rámci tohoto oznámení byl žalobce informován o tom, že může nahlížet do správního spisu. Správní orgán prvního stupně tedy svým zákonným povinnostem dle závěru soudu dostál. Pokud žalobce požadoval výslovně sdělení, že jsou konkrétní dokumenty součástí správního spisu, nemá tento požadavek oporu v právní úpravě.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Žalobce (dále jen „stěžovatel") podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost**. Stěžovatel specifikoval, že kasační stížnost podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Stěžovatel se odvolával na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je záznam bodů trestem, tudíž je nutné na takový trest aplikovat příslušné zásady. Měl za to, že žaloba byla důvodná a že napadené rozhodnutí mělo být zrušeno, pokud bylo zjištěno, že pokuta udělená Městskou policií Praha byla nicotná. Nic na tom nemůže změnit argumentace soudu, že měl údajně dosáhnout více než 12 bodů, protože podle § 123c odst. 1 zákona o silničním provozu není možné zaznamenávat více než 12 bodů. Je proto irelevantní, kolik stěžovatel dosáhl bodů čistě matematickým součtem. Pokud totiž vyjde najevo, že některý záznam byl učiněn v rozporu se zákonem, musí se takový záznam odečíst „od maximálně 12 bodů". Jestliže nelze evidovat více než 12 bodů, nemůžou se ani další záznamy odečítat. Řidičské oprávnění tedy mělo být stěžovateli vráceno, zvláště když v mezidobí dosáhl na odečet bodů po 12 měsících, kdy mu mají být další body odečteny. Teprve poté by mohl správní orgán „přičíst staré body" (na základě starého přestupku), proti čemuž by se však stěžovatel mohl bránit námitkami.

Žalovaný ve **vyjádření** ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s názorem krajského soudu, který se zcela vypořádal s žalobními námitkami. Podrobně citoval zákonnou úpravu bodů obsaženou v zákoně o silničním provozu, z níž dovozoval, že v registru se zaznamenávají všechna protiprávní jednání řidiče, která jsou zařazena do bodového hodnocení, bez ohledu na hranici 12 bodů. Ustanovení § 123c zákona o silničním provozu podle názoru zakotvuje pouze horní hranici vedení evidence bodů, po jejímž dosažení pozbývá řidič, který opakovaně porušuje dopravní předpisy, řidičské oprávnění. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou a přiznal mu náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a za řízení o žalobě před krajským soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínku obsaženou v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

Podle ustanovení § 123c odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že *„příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností zaznamenává řidičem dosažený počet bodů pouze do celkového počtu 12 bodů.“*

Nejvyšší správní soud se s ohledem na obsah kasační stížnosti zaměřil pouze na zodpovězení jediné otázky, a to zda v systému bodového hodnocení řidiče dle ustanovení § 123a a násl. zákona o silničním provozu je možné zaznamenat body nad hranici 12 bodů.

Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací stěžovatele, že záznam bodů představuje trest ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod – k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 – 55. Na základě této skutečnosti však nelze ustanovení § 123c odst. 1 zákona o silničním provozu vykládat tak, že správní orgán může provádět takové sčítání bodů řidiče, na základě něhož bude maximální výsledný počet dosažených bodů řidiče činit pouze 12 bodů. Citované ustanovení zákona o silničním provozu totiž nelze vykládat izolovaně a pouze na základě jazykového výkladu.

Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 As 23/2010 - 89, vyložil, že *„jazykový výklad je výkladem pouze prvotním, jímž se interpret poprvé seznamuje s*

obsahem právní normy. Ostatně obecně platí, že to, zda smysl a účel právní normy je skutečně takový, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace." Obdobně se zdejší soud zabýval otázkou interpretace právních předpisů např. v rozsudcích č. j. 5 Afs 28/2003 - 69, č. j. 5 Afs 64/2011 - 124, č. j. 4 As 20/2009 - 67). Odkázat lze rovněž např. na nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2001, sp. zn. II. ÚS 277/99, v němž se podává: „*....(j)sou-li k dispozici dva rovnocenné výklady, z nichž jeden je extenzivní a druhý restriktivní, musí soud zvolit ten z nich, jenž odpovídá dalším metodám výkladu, zejména pak úvaze teleologické. Jednotlivá ustanovení zákona je pak třeba vykládat tak, abych jejich aplikací bylo možno dosáhnout účelu, který zákonodárce sledoval.*"

Za stěžejní pro výklad citovaného ustanovení zákona o silničním provozu Nejvyšší správní soud totiž považuje, že je nutné jej vnímat v souvislosti s dalšími ustanoveními zákona o silničním provozu, zejm. s jeho ustanovením § 123c odst. 3, podle kterého dosažením hranice 12 bodů řidič pozbývá odbornou způsobilost k řízení motorového vozidla – k tomu srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, č. j. 8 As 23/2010 – 89. Ustanovení § 123c odst. 1 zákona o silničním provozu je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutné vnímat pouze jako administrativní opatření v tom směru, že správní orgán je povinen vést systém bodového hodnocení a zaznamenávat v něm příslušné body, přičemž dosažení hranice 12 bodů má pro příslušného řidiče negativní následky v podobě zániku ztráty odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla.

Tato hranice však neznamená, že řidič nemůže na základě svého protiprávního jednání dosáhnout většího počtu bodů, jelikož hranice 12 bodů znamená pouze ex lege pozbytí odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla. Hranice 12 bodů byla zákonodárcem zvolena s ohledem na to, že její dosažení indikuje s ohledem na konstrukci bodového systému opakovanou rizikovost a nebezpečnost jednání takového řidiče. V tomto směru však lze bez jakýchkoli pochyb uzavřít, že dosažení vyššího počtu bodů řidičem představuje ještě vyšší riziko, tím spíše by tedy takový řidič měl pozbýt odbornou způsobilost k řízení motorového vozidla. Nelze tudíž připustit, aby řidič, který dosáhl 13 bodů, byl z tohoto důsledku vyňat prostřednictvím argumentace, že zákon o silničním provozu hovoří o tom, že správní orgán má v bodovém systému ve vztahu k jeho „řidičskému chování" evidovat body pouze do hranice 12. Tato argumentace by vedla ke zcela absurdnímu důsledku v podobě nemožnosti dosáhnout hranice 12 bodů v určitých situacích. Zákon o silničním provozu totiž v příloze upravující *Přehled jednání spočívajících v porušení vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích a počet bodů za tato jednání* nestanoví totožný počet bodů. Za použití běžných matematických metod v podobě sčítání jednotlivých bodů za příslušné protiprávní jednání je tudíž možné, aby řidič „svým posledním protiprávním jednáním" přesáhnul hranici 12 bodů. Jinak vyjádřeno, pokud by však platila teorie stěžovatele, že evidovat je možné pouze 12 bodů, nemohl by správní orgán při doslovném výkladu při určitých situacích zapsat body, na jejichž základě by „bodové konto" řidiče přesáhlo hranici 12 bodů, zvláště když zákon neumožňuje správnímu orgánu zapisovat pouze „část bodů" (srov. § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu") tak, aby bylo ve výsledném součtu dosaženo pouze

12 bodů. To by v nejabsurdnějších případech vedlo k tomu, že řidič, který „by získal“ 11 bodů, nemohl nikdy dosáhnout hranice 12 bodů (nejnižší možná „sazba“ u nejméně závažných přestupků jsou 2 body) a pozbýt tak odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla, i kdyby páchal jakékoli jednání, které by podléhalo zápisu do bodového systému (v úvahu přichází 2,3,4,5 nebo 7 bodů). Takový výklad a aplikaci zákona o silničním provozu musí Nejvyšší správní soud odmítnout, neboť by zjevně ohrozil smysl zavedení bodového systému, který spatřuje v zabránění opakovaného páchání závažného protiprávního jednání řidičů v oblasti silničního provozu po zákonem stanovenou dobu.

Jelikož Nejvyšší správní soud odmítl argumentaci stěžovatele, že maximální hranice bodů, které může řidič svým závadným protiprávním jednání dosáhnout, je vždy jen 12, nemůže proto souhlasit ani s tím, že v případě „zpětného anulování bodů“ z důvodu nicotnosti jednoho z rozhodnutí, na jehož základě byly takovému řidiči zapsány body, je nutné příslušné body odečítat od čísla 12, nikoli od celkové skutečné výše řidičem dosažených bodů, neboť takový postup by zcela odhlédl od výše nastíněného smyslu bodového systému a vzpíral by se základní matematické logice operací připočítávání a odečítání kvantifikovalených údajů.

Na tomto závěru nic nemění ani tvrzení stěžovatele, že v mezidobí by dle svého názoru dosáhl na odečet bodů podle ustanovení § 123e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, neboť v době, kdy řidič pozbyl odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla, se mu z jeho „bodového konta“ nemůže za jeho „vzorné chování“ nic odečítat, jelikož v této době nemůže řídit, tudíž nelze zhodnotit, jestli došlo k jeho nápravě v takovém směru, jak na to pamatuje citované zákonné ustanovení (řidič se po dobu 12 měsíců nedopustil žádného dalšího protiprávního jednání, které je obsaženo v příloze zákona o silničním provozu). Jedná se totiž o obdobnou situaci, jako kdyby mu byl vysloven zákaz řízení – srov. ustanovení § 123e odst. 3 zákona o silničním provozu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 6 As 289/2014 – 59.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ačkoli žalovaný požadoval přiznání náhrady nákladů řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem, zdejší soud mu ji nepřiznal s ohledem na konstantní judikaturu, která zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům (například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

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

V Brně dne 4. ledna 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu