



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **MUDr. M. L.**, zastoupený JUDr. Jiřím Rouskem, advokátem se sídlem Dubská 390/4, Teplice, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 12. 2007, č. j. 42 Ca 12/2007 - 33,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 12. 2007, č. j. 42 Ca 12/2007 - 33, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Žalobce dne 28. 10. 2006 řídil osobní vozidlo tovární značky Škoda Octavia; přibližně v 16:25 hod. v katastru obce Bílka na silnici č. I/8 při projíždění pravotočivé zatáčky nezvládl na mokřém povrchu vzhledem k rychlosti jízdy řízení, dostal smyk, přešel do protisměru, kde narazil do protijedoucího vozidla tovární značky Suzuki Swift. Celková hmotná škoda byla odhadnuta na 130 000 Kč. Tyto skutečnosti nejsou mezi stranami sporné, neboť žalobce průběh nehody nezpochybnil a svého protiprávního jednání si je vědom. Žalobce ovšem ve správním řízení zpochybňoval posouzení otázky, zda v průběhu výše uvedené dopravní nehody došlo ke zranění spolujezdkyně z protijedoucího vozidla (paní R. S.). Podle zprávy teplické nemocnice, v níž byla ambulantně ošetřena, utrpěla paní R. S. zhmoždění týla hlavy, palce pravé ruky a levé dolní končetiny s předpokládanou délkou léčby 5 dnů. Žalobce byl toho názoru, že se jedná pouze o naražení (byť bolestivé), které nedosahuje intenzity zranění.

Rozhodnutím ze dne 13. 3. 2007, č. j. SČ 146585/PŘ/4907/2006/Rych, Magistrát města Teplice, odbor správních činností - oddělení přestupků, nicméně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v tehdy účinném znění (dále jen „zákon o přestupcích“). Za uvedený přestupek správní orgán I. stupně žalobci v souladu s ustanovením § 22 odst. 4 zákona o přestupcích uložil pokutu ve výši 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců. Dále byla žalobci podle ustanovení § 79 odst. 1 zákona o přestupcích uložena povinnost uhradit správnímu orgánu náhradu nákladů řízení ve výši stanovené vyhláškou Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb. na 1 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém namítal, že (1) dle tvrzení ošetřujícího lékaře (teplické nemocnice) se nejednalo o zranění, které by vyžadovalo dobu léčení, nýbrž pouze o naražení, které má bolestivý průběh, ale žádné další léčení nevyžaduje; (2) v protijedoucím autě jelo celkem 5 osob, přičemž zraněna byla pouze paní R. S., což samo o sobě svědčí o tom, že se nejednalo o vážnou dopravní nehodu; (3) sama poškozená mu psala po nehodě SMS zprávy, že je v pořádku; (4) je nutné vzít v potaz, že obviněný nepožil alkoholické nápoje a v době dopravní nehody byly špatné povětrnostní podmínky a tma.

Žalovaný však rozhodnutím ze dne 22. 5. 2007, č. j. 214/DS/07/90970/Sur, odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, přičemž za hlavní důkaz považoval předběžnou zprávu pro Policii ČR sepsanou na chirurgické ambulanci nemocnice Teplice, v níž je uvedeno, že R. S. při havárii jako spolujezdkyně utrpěla tato poranění: „*zřimoždění hlavy – obl. týlní, zřimoždění palce PHK, zřimoždění L stehna až kolene. Předpokládaná doba léčení 5 dní*“. Na základě tohoto dokladu došlo podle žalovaného jednoznačně k naplnění skutkové podstaty přestupku dle ustanovení 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích. V tomto ustanovení není přesně specifikováno, na jaké zranění se vztahuje (lehké, těžké), a proto je podle žalovaného zřejmé, že se vztahuje na jakékoliv zranění. Podle ustanovení § 2 písm. d) vyhlášky č. 32/2001 Sb., o evidenci dopravních nehod, se považuje za lehké zranění jiné než těžké zranění, a to i tehdy, nedojde-li k pracovní neschopnosti.

Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, ve které rozvedl svoji argumentaci o nesprávné právní kvalifikaci újmy způsobené paní R. S.. Žalobce namítal, že (1) žalovaný si nevyžádal stanovisko k lékařské zprávě, kdy z vyšetření je podle žalobce zřejmé, že nedošlo ke zranění, které by vyžadovalo léčení, (2) žalovaný nevzal v potaz SMS zprávy poškozené, že je vše v pořádku; a (3) zákaz řízení na dobu 12 měsíců má pro žalobce likvidační účinky, neboť jako lékař 1-2 x týdně ambulantně ordinuje v Ústí nad Labem a navíc je lékařem záchranné služby, což znamená, že se na základě telefonického kontaktu musí ihned dostavit do nemocnice (řidičský průkaz je tudíž pro žalobce nezbytný, neboť cestování veřejnou hromadnou dopravou by zcela znemožnilo vykonávat jeho povolání jak v Teplicích, tak v Ústí nad Labem). V doplnění žaloby žalobce k výzvě krajského soudu změnil žalobní petit tak, že žádá soud, aby napadené rozhodnutí žalovaného „*změnil dle § 65 odst. 3 s. ř. s. a rozhodl o snížení trestu v mezích zákona dovolených*“. Během jednání před soudem dne 10. 12. 2007 pak žalobce upřesnil žalobní petit tak, že žádá buďto o snížení uloženého trestu v mezích zákonem dovolených nebo o úplné upuštění od potrestání.

Krajský soud rozsudkem ze dne 10. 12. 2007, č. j. 42 Ca 12/2007 - 33, o žalobě rozhodl následujícím výrokem: „*Od trestu pokuty ve výši 25 000 Kč a zákazu činnosti, spočívajícího v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců, uloženého žalobci rozhodnutím Magistrátu města Teplic č. j. SČ 146585-PŘ/4907/2006/Rych ze dne 13. 3.2007 a v odvolacím řízení správním potvrzeného*

rozhodnutím KÚÚK č. j. 2147/DS/07/90970/Sur z 22. 5. 2007, se upouští. Nikomu se nepřiznává nábrada procesních nákladů.“

V odůvodnění krajský soud nejprve konstatoval, že sankce byla žalobci správním orgánem I. stupně uložena nepochybně důvodně a ani žalovaný jako odvolací správní orgán ji nemohl snížit, neboť sankce byla uložena na dolní hranici sazby, kterou pro daný přestupek stanoví § 22 odst. 4 zákona o přestupcích, tedy nebyl zde další prostor pro snížení pokuty. Nicméně krajský soud dodal, že tuto pravomoc svěřil zákonodárce správním soudům v § 78 odst. 2 s. ř. s.

Na základě tohoto výkladu § 78 odst. 2 s. ř. s. pak krajský soud dospěl při aplikaci moderačního oprávnění na projednávaný případ k závěru, že žalobci uložený trest je zjevně nepřiměřeně přísný a neodpovídá nepatrným negativním důsledkům na zdraví paní R. S. Krajský soud vzal v potaz následující faktory: (1) osobě, které žalobce způsobil újmu na zdraví, bylo ublíženo jen zcela nepatrně; a (2) dosavadní úplnou žalobcovu přestupkovou bezúhonnost. K prvnímu faktoru krajský soud uvedl, že *„zhmotněniny, nalezené jejím ošetřujícím lékařem v teplické nemocniční ambulanci, ... podle mínění soudu nelze považovat za takové ublížení na zdraví, o němž hovoří ustanovení § 22 odst. 1 lit. h [zákona o přestupcích]; při opačném výkladu by totiž bylo nutno ukládat nejméně pětadvacetitisícovou pokutu a roční zákaz činnosti i při „ublížení na zdraví“ spočívajícím například ve způsobení nepatrného poškození kožní integrity (škrábance) poškozené osobě“*. Krajský soud proto použil ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. a od žalobcova trestu za přestupek upustil; jinak ponechal napadené správní rozhodnutí nedotčeno.

II.

Shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření žalobce

Žalovaný („stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž uvádí důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

Stěžovatel v kasační stížnosti brojí proti výkladu § 78 odst. 2 s. ř. s. přijatému krajským soudem. V předmětné věci se jednalo o uložení sankce za přestupek, kdy je zákonem stanovena její dolní hranice a od uložení sankce nelze v tomto případě upustit (viz § 22 odst. 12 zákona o přestupcích). Podle stěžovatele proto ani správní soudy v rámci svého rozhodování nemohou toto zákonné ustanovení opomíjet a musí se tedy při úvaze nad výši trestu pohybovat vždy v mezích stanovených zákonem o přestupcích. Trest stanovený za spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích tak mohou správní soudy pouze snížit (na spodní hranici zákonné sazby), a nikoliv od tohoto trestu upustit. V dané věci byl ale trest (peněžitá pokuta i zákaz činnosti) správními orgány uložen právě na spodní hranici, a proto nemohl být z logiky věci považován za nepřiměřeně vysoký a dále snížen. Krajský soud tedy nebyl oprávněn stanovený trest dále moderovat.

Dále stěžovatel poznamenal, že je zcela nepřijatelné a v rozporu se smyslem a účelem § 78 odst. 2 s. ř. s., aby tímto ustanovením dané oprávnění soudu bylo vykládáno tak, že ve všech případech, kdy byla pokuta uložena na samé spodní hranici zákonné sazby, může soud alespoň upustit od uložení trestu, když už jej nemůže snížit v mezích zákonem dovolených. Tím stěžovatel v žádném případě nezpochybnuje moderační právo soudu. Toliko tvrdí, že užitím moderačního práva soud nahrazuje správní uvážení správního orgánu a zasahuje do výše trestu, jako by jej sám uděloval, a tudíž je při své úvaze vázán zákonnými limity určenými k uložení

sankce za konkrétní správní delikt (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 6 As 53/2004 - 41). V daném případě však krajský soud tento zákonný limit opomenul.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce znovu zdůraznil, že v průběhu řízení o žalobě změnil žalobní petit tak, že již nenavrhoval zrušení rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně, ale navrhoval upustit od trestu z důvodů v žalobě uvedených. Žalobce měl za to, že krajský soud po zhodnocení zjištěných skutečností využil možnosti, kterou mu poskytuje § 78 odst. 2 s. ř. s. a upustil od potrestání v daném případě zcela oprávněně.

III.

Právní hodnocení věci

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen osobou splňující požadavky stanovené v § 105 odst. 2 s. ř. s.

III.a)

Předmětem kasační stížnosti je posouzení, zda krajský soud mohl rozhodnout o upuštění od trestu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. i v případě, kdy zákon o přestupcích jednak stanoví za daný přestupek minimální výši pokuty i minimální dobu zákazu činnosti (§ 22 odst. 4 zákona o přestupcích) a jednak výslovně upuštění od trestu za daný přestupek zakazuje (§ 22 odst. 12 zákona o přestupcích).

K téže otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007 - 58, dostupném na www.nssoud.cz: „Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odst. 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Soud tedy může upustit od uložení trestu v mezích zákonem dovolených, jak na to již správně poukázal žalovaný v kasační stížnosti. Ustanovení § 11 odst. 3 zákona o přestupcích sice umožňuje od uložení sankce v rozhodnutí o přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku, s žalovaným však lze soublasit v tom, že ustanovení § 22 odst. 12 zákona o přestupcích, které neumožňuje od uložení sankce podle odst. 4 uvedeného ustanovení upustit, je vůči ustanovení § 11 odst. 3 zákona o přestupcích ustanovením speciálním, a neumožňuje v daném případě od uložení sankce upustit. V daném případě pak nepřipadá v úvahu ani snížení pokuty, protože pokuta byla správním orgánem uložena na spodní hranici zákonné sazby.“ Nejvyšší správní soud ani v této věci nevidí žádný důvod, proč by se měl od uvedeného právního názoru odchýlit.

Krajský soud se § 22 odst. 12 zákona o přestupcích vůbec nezabýval, neboť považoval za dostačující se opřít o § 78 odst. 2 s. ř. s., který podle něj zakotvuje pravomoc soudu upustit od trestu i v případě, kdy hmotně-právní zákonná úprava správního trestání (v tomto případě zákon o přestupcích) upuštění od trestu za daný přestupek vylučuje. Stěžovatel v kasační stížnosti k této otázce poznamenal, že je zcela nepřijatelné a v rozporu se smyslem a účelem § 78 odst. 2 s. ř. s., aby tímto ustanovením dané oprávnění soudu bylo vykládáno tak, že ve všech případech, kdy byla pokuta uložena na samé spodní hranici zákonné sazby, mohl soud alespoň upustit od uložení trestu, když už jej nemůže snížit v mezích zákonem dovolených. Stěžovatel tedy

tvrdí, že správní soudy jsou při aplikaci moderačního práva zakotveného v § 78 odst. 2 s. ř. s. vázány stejnými zákonnými limity jako správní orgány, a mohou tudíž od uloženého trestu upustit pouze tehdy, pokud téhož oprávnění požívají i správní orgány.

Nejvyšší správní soud se v této právní otázce ztotožňuje se stěžovatelem. Opačný závěr by totiž (1) byl v rozporu s účelem moderace, kterým je nahrazení správního uvážení o výši trestu uvážení soudním, a to v rámci stejných zákonných mezí a principiálně i podle stejných zákonem stanovených hledisek (Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že dosavadní judikatura z posledně jmenované zásady připustila výjimku u jiných správních deliktů, pokud jde o možnost přihlížet při moderaci trestu v rámci zákonné sazby k osobním poměrům pachatele – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, č. j. 2 As 33/2006 - 102, www.nssoud.cz; k této otázce se ovšem Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci nehodlá vyjadřovat, neboť právní názor zaujatý v citovaném rozsudku bude předmětem posouzení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a zároveň se přímo nedotýká nyní posuzované otázky, tedy přípustnosti snížení trestu pod dolní hranici zákonné sazby či upuštění od potrestání soudem v situaci, kdy zákon obdobnou možnost správnímu orgánu neposkytuje); (2) byl v rozporu s úmyslem zákonodárce, který nehodlal svěřit správním soudům pravomoc moderovat trest udělený správní orgánem na základě zásady *ex aequo et bono* ani neformuloval moderaci jako poskytování jakési milosti („[u moderace nejde] o poskytnutí jakési milosti, nýbrž o právní otázku přiměřenosti trestu“; viz Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 156); (3) byl v rozporu s principem dělby moci, z něhož plyne, že pravomoc stanovit rozsah sankcí za správní delikty a případně i vyloučit možnost upuštění od daného trestu (samozřejmě za předpokladu dodržení požadavků vyplývajících z ústavního pořádku) náleží zákonodárci, a nikoliv soudní moci; (4) učinil § 22 odst. 12 zákona o přestupcích ve skutečnosti obsoletním; a (5) vedl by k absurdnímu závěru, kdy by správní orgán od trestu upustit nemohl, zatímco správní soudy ano.

Spojení „*upustit od [trestu] nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených*“ obsažené v § 78 odst. 2 s. ř. s. je tudíž nutné vykládat tak, že správní soudy mohou při moderaci upustit od trestu pouze v mezích zákonem dovolených, tedy spojení „v mezích zákonem dovolených“ se vztahuje jak na upuštění od trestu, tak na snížení trestu.

Na výše uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že i trest za spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích uložený na samé dolní hranici sazby se může jevit vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem věci jako poměrně přísný. Stanovení vysoké spodní hranice zákonné sazby, ať již jde o peněžitý trest (pokutu) či o trest zákazu činnosti, je zcela nepochybně výrazem značné typové společenské nebezpečnosti daného deliktu, kterou v něm zákonodárce spatřoval. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 411/2005 Sb., který mimo jiné nově definoval skutkové podstaty přestupků v oblasti silniční dopravy i sankce za ně ukládané, bylo jedním z cílů této novely zvýšit sankce za tyto přestupky, přičemž v tomto opatření zákonodárce spatřoval jeden z prostředků, jak výrazně přispět ke zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích v České republice. Není úlohou soudů hodnotit právně-politické cíle zákonodárce, resp. vhodnost jím přijaté úpravy. Jediným omezením pro zákonodárce v otázce intenzity sankce jsou limity dané ústavním pořádkem.

III.b)

Zbývá tedy posoudit, zda-li je právní úprava dle § 22 odst. 4 zákona o přestupcích ve spojení s § 22 odst. 12 téhož zákona, pokud jde o minimální výši trestu za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích, v souladu s ústavním pořádkem. Pokud by tomuto

tak nebylo, musel by Nejvyšší správní soud věc předložit ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení citovaných ustanovení.

Ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích, v znění účinném v době spáchání deliktu i v době rozhodování správních orgánů, stanovilo: „*Přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, při které dojde k usmrcení nebo zranění osoby*“ (odkaz vynechán). Sankce za tento přestupek je stanovena v § 22 odst. 4 téhož zákona, jenž zní: „*Pokuta od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let se uloží za přestupek podle odstavce 1 písm. c), d), e) bodů 1 a 5, a písm. h).*“ Dle § 22 odst. 12 zákona o přestupcích pak „*od uložení sankce podle odstavců 4 až 11, s výjimkou odstavce 10 bodu 1, nelze v rozhodnutí o přestupku upustit*“.

K ústavnosti minimální výše pokuty se opakovaně vyjádřil Ústavní soud. V nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Ústavní soud konstatoval, že zákonem stanovená minimální výše pokuty musí být nastavena tak, aby uložení pokuty, byť i v minimální výši, nemělo pro delikventa likvidační účinek, případně aby nezpůsobovalo, že podnikatelská činnost po značné (několikaleté) časové období ztratí jakýkoliv smysl. V opačném případě dojde k porušení čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového Protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. V tomto případě shledal minimální výši pokuty 500 000 Kč za jiný správní delikt spočívající v porušení stavebních předpisů za likvidační. V nálezu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, Ústavní soud shledal protiústavní i dolní hranici sazby pokuty ve výši 200 000 Kč (opět za jiný správní delikt dle stavebního zákona).

V projednávaném případě je však spodní hranice pokuty výrazně nižší (25 000 Kč). Takto nastavená minimální hranice, i při zohlednění skutečnosti, že se jedná o přestupek a tedy že jeho pachatelé jsou fyzické osoby, včetně těch, které nepodnikají, podle Nejvyššího správního soudu nedosahuje intenzity, kterou by bylo možné v souladu s judikaturou Ústavního soudu považovat za zjevně nepřiměřenou či ohrožující materiální existenci pachatele (viz analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2003, č. j. 6 A 147/2002 - 35).

Ustanovení § 22 odst. 4 zákona o přestupcích ale nestanoví za spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích pouze pokutu, nýbrž i zákaz činnosti (tedy zákaz řízení motorových vozidel), a to minimálně na dobu 12 měsíců. I tuto sankci je tedy nutné posoudit z hlediska ústavní konformity. Zákaz řízení všech motorových vozidel však zasahuje do majetkových práv zakotvených v čl. 11 Listiny toliko nepřímo, a proto Nejvyšší správní soud považuje za vhodnější přezkoumat ústavnost takto vymezeného trestu prismatem čl. 26 Listiny. Článek 26 Listiny zní následovně:

„(1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

(2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

(3) Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.

...“

Z čl. 26 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny pak plyne, že excesivní zásah do výkonu určitého povolání, práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, může být v rozporu s ústavním pořádkem. Pro posouzení konformity § 22 odst. 4 zákona o přestupcích ve spojení s § 22 odst. 1 písm. h) téhož zákona s ústavním pořádkem je v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu nutné aplikovat třístupňový test proporcionality (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94, *Anonymní svědek I*, publikován pod č. 214/1994 Sb.; nález sp. zn. III. ÚS 256/01, *Rekognice fotografiemi*, publikován pod č. 37/2002 Sb. ÚS; či nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02, *Minimální výše pokuty*, publikován pod č. 405/2002 Sb.): (1) *test vhodnosti*, tj. v daném případě zda-li minimální doba zákazu řízení motorových vozidel, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) *test potřebnosti*, tj. zda-li je minimální doba zákazu řízení motorových vozidel ve vztahu k dotčeným základním právům nejšetrnějším z více možných prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; a (3) *test poměrování*, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu.

Jak vyplývá z již citované důvodové zprávy, zpřísněním sankcí za porušení pravidel silničního provozu obecně a zakotvením zákazu činnosti (řízení motorových vozidel) v minimální délce 12 měsíců pro vybrané závažnější typy přestupků v silniční dopravě reagoval zákonodárce na alarmující stav na českých silnicích, a z toho plynoucí vysokou nehodovost a vysoký počet zraněných a usmrcených osob. Zavedení minimální doby zákazu řízení motorových vozidel dle názoru Nejvyššího správního soudu umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, tedy zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, neboť společně se zpřísněním ostatních sankcí za tyto přestupky naplňuje hledisko individuální i generální prevence, přispívá tedy k tomu, aby pravidla silničního provozu byla pachatelem samotným i ostatními účastníky silničního provozu při vědomí hrozby těchto citelných sankcí v budoucnu dodržována, navíc plní i přímou ochrannou funkci, neboť brání viníkovi dopravní nehody po určitou dobu v řízení motorového vozidla a tedy i v ohrožování ostatních účastníků silničního provozu. Posuzovaná právní úprava tudíž splňuje test vhodnosti a podle názoru Nejvyššího správního soudu rovněž test potřebnosti, neboť dosavadní zkušenosti s benevolentnější právní úpravou trestání těchto dopravních přestupků ukázaly, že patrně neexistuje jiné – šetrnější – řešení, jež by bylo způsobilé *ve stejné míře* dosáhnout sledovaného cíle, a to včetně možné zneužitelnosti institutu upuštění od potrestání v těchto případech.

Nejvyšší správní soud tak přistoupil ke třetímu kritériu testu proporcionality. V souladu s výše uvedenou judikaturou Ústavního soudu a ústavněprávní doktrínou [srov. např. Alexyho vázící formulí, In: Robert Alexy, "Balancing, Constitutional Review, and Representation," *International Journal of Constitutional Law* 3, no. 4 (2005): 575], Nejvyšší správní soud konstatuje, že veřejný zájem na zachování bezpečnosti silničního provozu výrazně převyšuje negativní důsledky spojené se zákazem řízení motorových vozidel v minimální délce 12 měsíců pro jednotlivce, kteří se dopustili přestupku podle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud dospěl k tomuto závěru na základě posouzení systematického, empirického, kontextového a hodnotového argumentu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94, *Anonymní svědek I*, publikován pod č. 214/1994 Sb.; nález sp. zn. III. ÚS 256/01, *Rekognice fotografiemi*, publikován pod č. 37/2002 Sb. ÚS; či nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02, *Minimální výše pokuty*, publikován pod č. 405/2002 Sb.).

Pokud jde o systematický argument, zákazem řízení motorových vozidel v délce 12 měsíců je zasaženo právo na výkon povolání či právo podnikat pouze periferně, neboť obvykle přímo nebrání pachateli (nejde-li o řidiče z povolání, na něhož je však třeba klást zvýšené požadavky) vykonávat své povolání nebo podnikat, toliko jej omezuje (v daném případě např. tím, že si stěžovatel bude muset v nutných případech zajistit dopravu do Ústí nad Labem, platit taxislužbu za okamžitý odvoz do nemocnice či se bude muset na 1 rok vzdát funkce lékaře

záchranné služby). Pokud jde o empirický argument, závažnost zásahu (tj. zákazu řízení na 1 rok, navíc s možností upuštění od výkonu zbytku trestu po půl roce dle § 14 odst. 3 zákona o přestupcích) nemá natolik zásadní dopad, aby tuto sankci bylo možné považovat za likvidační [souladně nález Pl. ÚS 3/02 *Minimální výše pokuty*, publikován pod č. 405/2002 Sb., který hovoří o značném (několikaletém) období, po které by podnikání ztratilo smysl]. Ve prospěch ústavnosti dané úpravy hovoří rovněž statistiky o nehodovosti na pozemních komunikacích v České republice. Pokud jde o kontextový argument, Nejvyšší správní soud si je vědom možného nepřímého negativního dopadu na příjmy pachatele, nicméně ani tento zásah nepovažuje za natolik závažný (a to ani ve spojení s pokutou ve výši 25 000 Kč), aby převážil veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu, který zprostředkovaně chrání lidský život a zdraví. Konečně hodnotový argument, jenž představuje zvažování pozitiv v kolizi stojícího základního práva a veřejného zájmu vzhledem k akceptované hierarchii hodnot, rovněž vyznívá ve prospěch veřejného zájmu. Lidský život a zdraví nepochybně stojí v hierarchii hodnot výše než právo podnikat či vykonávat povolání nebo právo řídit osobní vozidlo.

Vše, co bylo řečeno, samozřejmě platí za předpokladu, že jde o uložení sankcí za přestupek v silniční dopravě, který lze považovat za typově dostatečně závažný, a to v daném případě svým následkem, kterým musela být dle relevantního znění § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích dopravní nehoda, při níž dojde k „*usmrcení nebo zranění osoby*“. Tomuto požadavku by měl odpovídat výklad daného ustanovení jak z hlediska formálních znaků skutkové podstaty (tedy i z hlediska výkladu pojmu „*zranění osoby*“ - např. v rozsudku ze dne 22. 11. 2007, č. j. 5 As 42/2007 - 54, www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dovodil, že skutková podstata daného přestupku není nenaplněna tehdy, když následkem dopravní nehody dojde ke zranění pouze viníka dopravní nehody, tento výklad pak potvrdila následná novela cit. ustanovení), tak i z hlediska materiální stránky deliktu, tedy míry společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání v konkrétním případě. Ve výjimečných případech lze i připustit, že by míra společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání, byť by i naplňovalo formální znaky dané skutkové podstaty, byla natolik nízká, že by nedosahovala intenzity přestupku dle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích. Snad k takovému závěru, že ke spáchání daného přestupku, ať již pro nenaplnění jeho formálních či materiálních znaků, v daném případě nedošlo, směřovaly výše uvedené úvahy krajského soudu. Aniž by Nejvyšší správní soud hodnotil opodstatněnost takových případných závěrů v této věci, je třeba konstatovat, že jejich výsledkem by v žádném případě nemohla být, jak již bylo vysvětleno, moderace trestu dle § 78 odst. 2 s. ř. s., ale jediné zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost, a to ovšem pouze v případě, kdyby se žalobce zrušení rozhodnutí správního orgánu svým žalobním návrhem (ať již samostatně či formou primárního a eventuálního petitu) domáhal.

IV.

Shrnutí a náklady řízení

Lze tak shrnout, že správní orgán, ale ani správní soud nejsou oprávněny snížit pokutu či zkrátit dobu zákazu činnosti za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. h) zákona o přestupcích pod minimální hranice stanovené v § 22 odst. 4 zákona o přestupcích a nejsou v důsledku § 22 odst. 12 zákona o přestupcích oprávněny ani od těchto trestů zcela upustit. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal rozpor této právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a není tudíž důvod k předložení této věci dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ústavnímu soudu.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, nezbývá mu tedy, než v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Ústí nad Labem vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ústí nad Labem v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. června 2009

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu