



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupený JUDr. Martou Rábkovou, advokátkou se sídlem Ramešova 6, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor dopravy**, Žerotínovo nám. 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2007, č. j. JMK 36982/2006, ve věci přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2007, č. j. 57 Ca 33/2007 - 29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označený pravomocný rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo rozhodnuto, že: „*I. Ve výroku o vině se žaloba zamítá. II. Ve výroku o uložení sankce za přestupek se rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odbor dopravy ze dne 20. 6. 2007 č. j. JMK 36982/2006 a rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravně správních činností ze dne 21. 2. 2007 č. j. ODSČ-55213/MI-07 se mění tak, že dle ust. § 22 odst. 7 z. č. 200/1990 Sb. v pl. zn. se ukládá pokuta ve výši 5.000,- Kč. III. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.*“

Žalobce podanou žalobou brojil proti citovanému rozhodnutí stěžovatele, jakož i proti citovanému rozhodnutí Magistrátu města Brna (dále jen „správní orgán

I. stupně“), kterým byl uznán vinným z toho, že dne 9. 12. 2006 v době okolo 21.00 hod. parkoval s osobním motorovým vozidlem Peugeot 607, v Praze na ulici L., kde s vozidlem stál na místě označeném dopravní značkou IP 12 – vyhrazené parkoviště a při parkování vozidlo neoprávněně označil znakem O1 (symbolizujícím přepravu osoby těžce postižené nebo těžce pohybově postižené), přičemž on ani přepravovaná osoba nebyli držiteli tohoto označení. Tímto jednáním dle rozhodnutí správního orgánu I. stupně porušil žalobce ustanovení § 4 písm. c) a § 67 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů, ve znění účinném v rozhodné době, a dopustil se tak přestupku dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 11, jakož i přestupku dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), ve znění účinném v rozhodné době, tj. do 21. 8. 2007, za což mu podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný (zásada absorpční) byla s odkazem na § 22 odst. 7 zákona o přestupcích v souladu s ustanovením § 11 a § 12 citovaného zákona uložena jednak pokuta v částce 5000 Kč a jednak zákaz činnosti řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Následně stěžovatel, jakožto odvolací orgán, toto rozhodnutí změnil, a to tak, že v jeho výrokové části obsahující ustanovení o použité právní kvalifikaci se slova „4 písm. c“ nahrazují slovy „§ 27 odst. 1 písm. o)“. Ve zbytku stěžovatel odvoláním napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil; výrok o vině i trestu tedy zůstal nezměněn.

Změnu v tomto ohledu (ve vztahu k výroku o trestu) však znamenal napadený rozsudek krajského soudu, kterým bylo v návaznosti na žalobní body konstatováno následující:

Žalobce zastavil a stál na místě vyhrazeném pro jiné vozidlo, a kromě toho označil neoprávněně vozidlo znakem O1, který vůbec nebyl oprávněn užívat. Argumenty, jimiž zdůvodňoval popisované jednání, jsou právně irelevantní (zdravotní důvody manželky, skutečnost, že jednáním nikoho neohrozil, zejména práva těch, pro něž bylo parkoviště vyhrazeno, nebo oprávněných držitelů označení O1, parkování krátkou dobu ve večerních hodinách). Ačkoliv byl vyzván k předložení průkazu ZTP (tj. průkazu mimořádných výhod osoby těžce zdravotně postižené), uvedl, že takový průkaz nemá, taktéž ani jeho manželka, a že označení O1 běžně užívá při jízdě i parkování. Jestliže tedy dle krajského soudu žalobce nejenom stál neoprávněně na vyhrazeném parkovacím místě, ale současně i neoprávněně užil znak O1, pak jeho jednání má společenskou nebezpečnost dostačující pro přestupek kvalifikovaný ve smyslu § 22 odst. 1 písm. f) bod 11 a § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích ve znění účinném do 21. 8. 2007. Vina žalobce byla tudíž prokázána, a proto krajský soud ve výroku o vině žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. K výroku o trestu krajský soud konstatoval, že daná sankce, tj. výše pokuty 5000 Kč a zákaz činnosti řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců, nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Současně však uvedl, že novelou provedenou zákonem č. 215/2007 Sb. byl s účinností ode dne 22. 8. 2007 změněn § 22 odst. 7 zákona o přestupcích v tom smyslu, že za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. a), písm. e) bodů 2 až 4, písm. f) bodů 2, 7, 10 se uloží pokuta od 5000

do 10 000 Kč a zákaz činnosti od 6 měsíců do 1 roku, zatímco za přestupek dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 11 lze uložit již pouze pokutu od 5000 – 10 000 Kč. Krajský soud proto postupoval dle § 78 odst. 2 s. ř. s., ponechal v platnosti peněžitou sankci ve výši 5000 Kč, od uložení trestu zákazu činnosti řízení všech motorových vozidel po dobu 6 měsíců upustil s tím, že současná právní úprava je pro žalobce příznivější (§ 7 odst. 1 zákona o přestupcích).

V podané kasační stížnosti stěžovatel uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a konstatoval, že daný rozsudek krajského soudu napadá v rozsahu výroku o změně výroků o sankci správních orgánů, tj. napadá výrok označený jako II., kterým bylo jeho rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně změněno tak, že namísto pokuty 5000 Kč a zákazu činnosti na 6 měsíců byla uložena jen pokuta 5000 Kč.

V první řadě stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti, který podřadil pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., protože se domnívá, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí. Poukázal přitom na to, že v projednávané věci krajský soud aplikoval § 78 odst. 2 s. ř. s. a změnil rozhodnutí obou správních orgánů ve výrocích o sankci – zmírnil ji, když vypustil jeden ze dvou druhů sankce. Návrh žalobce na postup podle citovaného ustanovení s. ř. s., který je nutnou podmínkou pro takové rozhodnutí soudu, však byl učiněn podáním doručeným krajskému soudu až dne 5. 10. 2007, tedy po dvouměsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s., protože k oznámení žalobou napadeného rozhodnutí došlo dne 11. 7. 2007. Dle názoru stěžovatele tedy krajský soud k takovému žalobnímu bodu nemohl z důvodu jeho opožděnosti ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. přihlížet a nemohl rozhodnout podle § 78 odst. 2 s. ř. s. V akceptaci opožděně uplatněného žalobního návrhu (na snížení sankce formou upuštění od zákazu činnosti) ze strany krajského soudu vidí stěžovatel vadu řízení před soudem, v jejímž důsledku je výrok II. napadeného rozsudku v rozporu s příslušnými ustanoveními s. ř. s., tj. nezákonný.

Jako další důvod kasační stížnosti uplatnil stěžovatel následující. Podmínkami pro uplatnění moderačního práva soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. je mj. i to, že „*trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši*“ a snížit jej lze „*v mezích zákonem dovolených*.“ První z uvedených podmínek dle stěžovatele nebyla v projednávaném případě splněna, protože sankce byla žalobci uložena v nejnižší přípustné variantě – viz § 22 odst. 7 zákona o přestupcích ve znění účinném do 21. 8. 2007 (do účinnosti zákona č. 215/2007 Sb.). Nemohlo tedy jít o zjevně nepřiměřenou výši ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Dále stěžovatel připomněl, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Tímto pravidlem se však dle stěžovatele krajský soud neřídil, když použil právní úpravu, jež nabyla platnosti a účinnosti až po skončení správního řízení o přestupcích. V souvislosti s tím také krajský soud porušil podmínku snížení trestu „*v mezích zákonem dovolených*“ a snížil jej mimo tyto meze. Podle stěžovatele nebylo možné aplikovat zásadu uvedenou v § 7 odst. 1 zákona o přestupcích, dle které se použije nový předpis v případě, že je pro pachatele příznivější, neboť se jedná o zásadu platnou pouze v řízení o přestupku a nikoliv i pro dobu po něm (tj. např. pro řízení o mimořádných opravných prostředcích nebo soudní řízení o přezkumu správního rozhodnutí). Krajský soud

tedy svým postupem navodil stav, jako by soudní řízení bylo součástí řízení o přestupku, jako by nešlo o zvláštní formu kontroly zákonnosti výkonu veřejné správy, ale další řádný opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí. Uvedené skutečnosti přitom dle stěžovatele naplňují důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nesprávné posouzení právní otázky soudem), příp. podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (vada řízení před soudem způsobující nezákonnost soudního rozhodnutí).

Vedle výše uvedeného stěžovatel poukázal rovněž na to, že napadený výrok II. rozsudku krajského soudu je v rozporu s právními předpisy i po formální stránce, když podle nové právní úpravy účinné od 22. 8. 2007 se sankce za daný přestupek žalobce ukládá podle § 22 odst. 6 zákona o přestupcích, zatímco do 21. 8. 2007 se ukládala podle § 22 odst. 7 zákona o přestupcích – viz část druhá, Čl. II, body 4. a 5. zákona č. 215/2007 Sb., jímž došlo k přerážení příslušné skutkové podstaty podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 11 z odstavce 7 do odstavce 6. Jestliže tedy krajský soud uložil svým rozsudkem pouze pokutu podle § 22 odst. 7 zákona o přestupcích, ve znění účinném od 22. 8. 2007, s odůvodněním, že používá pro žalobce výhodnější právní předpis, pak ji uložil podle nesprávného ustanovení.

Závěrem stěžovatel shrnul, že krajský soud v projednávané věci změnil rozhodnutí správních orgánů, pokud jde o sankci tak, že ji snížil (upustil od uložení jednoho ze dvou druhů sankce), což dle jeho názoru stěžovatele není možné jednak proto, že návrh na tento postup žalobce učinil až po lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s., a jednak proto, že tím porušil zásadu vázanosti právním stavem existujícím v době vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a v souvislosti s tím postupoval v rozporu s podmínkami § 78 odst. 2 s. ř. s. Proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že výrok II. napadeného rozsudku se ruší a věc se vrací krajskému soudu zpět k dalšímu řízení.

Žalobce se k předložené kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 24. 1. 2008, doručeným krajskému soudu dne 28. 1. 2008, kterým sdělil, že žalobou byla napadena rozhodnutí stěžovatele i správního orgánu I. stupně v celém jejich rozsahu, přičemž v odůvodnění žaloby bylo rozvedeno jednak to, v čem je spatřována nezákonnost rozhodnutí o vině, a jednak to, že uložená sankce (zákaz řízení motorových vozidel) je neadekvátní zjištěnému jednání (parkování v rozsahu necelé hodiny na zcela volném parkovišti vyhrazeném pro držitele parkovacích karet, přičemž vozidlo bylo označeno na první pohled zjevně neplatným označením O1). Při odůvodnění nepřiměřenosti uložené sankce přitom bylo poukázáno i na obsah novely zákona o přestupcích, která však v době podání žaloby ještě nenabyla účinnosti. V žalobních bodech byl tudíž napaden výrok o vině i výrok o uložených sankcích a podáním doručeným krajskému soudu dne 5. 10. 2007 v žádném případě nedošlo k rozšíření žaloby (žalobních bodů ani napadených výroků). Dle žalobce se jednalo pouze o upřesnění a podrobnější rozvedení žalobních bodů, aniž by tím již původně uplatněné žalobní body (obsažené v žalobě doručené dne 25. 7. 2007) byly rozšiřovány. Šlo zejména o konstatování, že již nabyla účinnosti novela zákona o přestupcích provedená zákonem č. 215/2007 Sb., kterou bylo zrušeno ustanovení obsahující obligatorní uložení sankce zákazu řízení motorových vozidel za shora citovaný přestupek, a v souvislosti s tím bylo citováno ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., přičemž uložení sankce v nepřiměřené výši bylo

namítáno již v žalobě podané ve lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti žalobce rovněž poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž je konstatováno, že přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému posláni soudnictví.

Dále žalobce vyjádřil nesouhlas s tvrzením kasační stížnosti, že krajský soud nebyl oprávněn uplatnit moderační právo podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Dle jeho názoru postupoval krajský soud opodstatněně a v tomto ohledu žalobce odkázal na § 7 odst. 1 zákona o přestupcích, jakož i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 – 98, publikovaný pod č. 1041/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz, dle kterého je zásada zakotvená v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. prolomena v případech, kdy Ústavním soudem bylo ustanovení zákona, které má být aplikováno, v mezidobí (po vydání rozhodnutí správním orgánem, ale před rozhodnutím soudu) zrušeno. V daném případě sice předmětné ustanovení (slova „a 11“ v § 22 odst. 7 zákona o přestupcích) nebylo zrušeno Ústavním soudem, nýbrž zákonodárny sbory Parlamentu České republiky, které dospěly k závěru, že je zcela nezbytné urychleně schválit velice úzkou novelu zákona o přestupcích, jež zrušila obligatorní ukládání sankce zákazu činnosti za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 11. zákona o přestupcích, ve znění účinném do 21. 8. 2007, neboť se jednalo o sankci zjevně nepřiměřenou, která zcela postrádala preventivní charakter a byla svou povahou pouze represivní, takže analogický postup i v dané právní věci je opodstatněný. Závěrem žalobce poukázal na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, ve kterém je zakotvena zásada, že pozdějšího zákona se při posuzování trestnosti činu a při ukládání trestu použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

Vzhledem ke shora uvedenému považuje žalobce podanou kasační stížnost za nedůvodnou, a proto by měla být Nejvyšším správním soudem podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítnuta.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podstatou předložené kasační stížnosti je otázka, zda v projednávané věci krajský soud oprávněně využil svého moderačního práva (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) a ve vztahu k uloženému trestu změnil žalobou napadená rozhodnutí stěžovatele a správního orgánu I. stupně tak, že od jednoho ze dvou uložených trestů (zákazu činnosti) upustil.

Důvodem pro tento postup byla skutečnost, že v průběhu řízení před krajským soudem došlo ke změně předmětné právní úpravy – zákona o přestupcích – ve prospěch

žalobce (pachatele). Poté, co bylo žalobci oznámeno rozhodnutí stěžovatele (dne 11. 7. 2007) a poté, co proti tomuto rozhodnutí, jakož i proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, podal žalobu (dne 25. 7. 2007), totiž (s účinností ode dne 22. 8. 2007) došlo ke změně ustanovení § 22 odst. 7 zákona o přestupcích, na jehož základě byla žalobci za dané přestupky proti plynulosti a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích [§ 22 odst. 1 písm. l) a § 22 odst. 1 písm. f) bod 11] uložena sankce v podobě pokuty ve výši 5000 Kč a zákazu činnosti všech motorových vozidel po dobu 6 měsíců.

Podle § 22 odst. 7 zákona o přestupcích, ve znění účinném do 21. 8. 2007, platilo: *„Pokuta od 5000 Kč do 10 000 Kč a zákaz činnosti od šesti měsíců do jednoho roku se uloží za přestupek podle odstavce 1 písm. a), písm. e) bodů 2 až 4, písm. f) bodů 2, 7, 10 a 11.“* Podle § 22 odst. 7 zákona o přestupcích, ve znění účinném od 22. 8. 2007, platí: *„Pokuta od 5000 Kč do 10 000 Kč a zákaz činnosti od šesti měsíců do jednoho roku se uloží za přestupek podle odstavce 1 písm. a), písm. e) bodů 2 až 4, písm. f) bodů 2, 7, 10.“*

Daná změna tedy spočívá v tom, že v § 22 odst. 7 zákona o přestupcích byla zrušena slova „a 11“, což znamená, že příslušná skutková podstata § 22 odst. 1 písm. f) bod 11 zákona o přestupcích byla z citovaného (sankčního) ustanovení vypuštěna, a to při jejím současném zařazení do (jiného sankčního) ustanovení, a sice § 22 odst. 6 zákona o přestupcích, jenž s účinností od 22. 8. 2007 zní: *„Pokuta od 5000 Kč do 10 000 Kč se uloží za přestupek podle odstavce 2 a podle odstavce 1 písm. f) bodu 11.“*

Na základě nové právní úpravy se tedy za přestupek spáchaný žalobcem již ukládá pouze sankce ve formě pokuty a v tomto ohledu není sporu o tom, že se jedná o právní úpravu pro žalobce jednoznačně příznivější. Sporné jsou však důsledky této změny právní úpravy v projednávané věci, resp. postup krajského soudu, který na tuto změnu reagoval užitím moderačního práva a upuštěním od uloženého zákazu činnosti řízení motorového vozidla s odkazem na použití pozdějšího znění zákona o přestupcích, které je pro žalobce příznivější, než znění účinné v době spáchání jeho přestupku.

Použití pozdějšího zákona, jestliže je pro pachatele příznivější (retroaktivita in mitius či retroaktivita in bonam partem), představuje zásadní výjimku z obecného principu zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivity), jakožto jednoho ze základních prvků právního státu pramenícího z požadavku právní jistoty (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, publikovaný pod č. 75 Sb. n. u. ÚS, sv. 26, str. 253, <http://nalus.cz>), a to pro oblast trestního práva.

Pokud tedy budoucí zákonná úprava určité jednání zcela dekriminalizuje, případně koriguje druh či výměru sankce vztahující se k tomuto jednání, které již nadále nepovažuje za způsobitelné vyvolat takové (intenzivní) poruchy či ohrožení určitých zájmů chráněných v dané společnosti, není dán žádný rozumný důvod, aby předmětné jednání bylo v dobíhajících řízeních ještě trestáno, resp. aby za toto jednání byly ukládány původní, tj. přísnější sankce. Jinými slovy – společenský konsenzus ohledně určitého jednání a jeho závažnosti ve vztahu k porušení či ohrožení zájmů a vztahů ve společnosti (tj. stanovení trestnosti či naopak beztrestnosti určitého jednání, v případně trestnosti

pak stanovení způsobu a míry trestání) by se měl promítnout v dosud probíhajících řízeních, je-li to ve prospěch pachatele. Podstatné přitom je, že se jedná o oblast trestního práva, jež představuje tu část práva, která by měla nejvíce odpovídat společenskému konsenzu, promítajícímu se následně do konkrétní trestněprávní politiky státu, jež by jako sociálně žádoucího cíle měla sledovat stabilizaci a ochranu zájmů společnosti, která je budována na určitých hodnotách.

Pro aplikaci uvedené výjimky – retroaktivity *in mitius* – v projednávané věci je proto určující, zda předmětný přestupek žalobce a jemu odpovídající sankce, přestože jsou v českém právu upraveny v zákoně o přestupcích, spadají pod oblast trestního práva či nikoli. Zmíněná zásada vyplývá z druhé věty čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (usnesení č. 2/1993 Sb.), kdy se nové právní úpravy použije tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Tento přístup reflektuje rovněž ustanovení čl. 15 odst. 1, *in fine*, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhláška č. 120/1976 Sb.), které stanoví, že nový zákon má zpětnou působnost pouze tehdy, jestliže je pro pachatele příznivější. Zmíněný princip retroaktivity *in mitius* je pak dále promítnut také ve větě za středníkem § 16 odst. 1 trestního zákona (č. 140/1961 Sb.) a ve větě za středníkem § 7 odst. 1 zákona o přestupcích, jež v tomto ohledu shodně upravují svou časovou působnost.

Jak již judikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, publikovaném pod č. 1684/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz, existují v současné doktríně jak názory odmítající použití analogie v případě norem správního práva trestního v otázce posuzování viny a trestu (srov. Průcha, Petr, Správní právo. Obecná část. Brno: Doplněk, 2007, s. 115), tak názory připouštějící její použití za předpokladu, že jde o analogii ve prospěch pachatele (viz Eliáš, Karel, „Obdoba poznámky k analogii v právu“, Právník č. 2/2003; Hendrych, Dušan a kol. 2006. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. BECK, s. 411-414; Sládeček, Vladimír, Obecné správní právo, 2004, Praha: ASPI, s. 129-131, 149-153). Posledně citované stanovisko potvrzuje i judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01 a II. ÚS 192/05, in: <http://nalus.usoud.cz>; obdobně viz rozsudky zdejšího soudu sp. zn. 6 A 126/2002, 2 A 1018/2002-OL-29 a 2 As 69/2003).

Kromě výše uvedených přístupů, tj. přístupů v obecné rovině odmítajících či naopak v obecné rovině připouštějících použití analogie ve prospěch pachatele v případě norem správního práva trestního, však existuje i přístup další, který vychází z judikatorní činnosti Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Čl. 6 odst. 1 Úmluvy v rámci práva na spravedlivý proces stanoví, že: *„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“* Z uvedené citace lze tedy rozlišit jak občanskoprávní, tak trestní dimenzi práva na spravedlivý proces, přičemž pro zjištění, zda určité obvinění spadá pod trestní obvinění, je Evropským soudem pro lidská práva používán tzv. Engelův test, jenž byl formulován v rozsudku tohoto soudu ze dne

8. 6. 1976, ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

Při posuzování pro souzenou věc stěžejní otázky kladl Nejvyšší správní soud důraz na jedno ze základních, ústavou zaručených práv účastníka řízení, a to na právo na spravedlivý proces. Z těchto důvodů vycházel zdejší soud při svých úvahách ze shora naznačeného třetího přístupu, tedy z judikatorní činnosti Evropského soudu pro lidská práva k čl. 6 Úmluvy, jež představuje smlouvu, kterou je Česká republika vázána a která je ve smyslu čl. 10 Ústavy postavena na úroveň ústavním předpisům a dle čl. 95 odst. 1 Ústavy je přímo aplikovatelná obecnými soudy.

Pro klasifikaci určitého obvinění ve smyslu Engelových kritérií je nejprve nezbytné zjistit, zda ustanovení definující posuzovaný delikt spadá v právním řádu daného státu do oblasti trestního práva či do oblasti práva jiného (např. práva přestupkového), případně do obou oblastí práva současně. Toto zjištění je však pouhým východiskem a má pouze formální a relativní hodnotu, neboť samotná povaha deliktu je mnohem důležitější posuzovací kritérium (podle normy a jejího předmětu: zda má charakter všeobecný nebo se vztahuje jen na zvláštní, omezenou skupinu osob). Konečně posledním kritériem je pak povaha a tvrdost sankce, neboť do „trestní oblasti“ obecně nespádají tresty, které svou povahou, délkou či způsobem výkonu nemohou způsobit podstatnou újmu.

Z výše uvedených kritérií (vnitrostátní kvalifikace činu, charakter obvinění (deliktu) a povaha a stupeň přísnosti sankce) vycházel při hledání odpovědi na to, zda sankce spočívající v zákazu činnosti řídit motorová vozidla představuje „trest“ a souvisí tak s „trestním obviněním“, v souzené věci také Nejvyšší správní soud. První kritérium, tj. vnitrostátní kvalifikace deliktu, je naprosto nesporná, neboť daný delikt je v českém právním řádu koncipován jako přestupek, který nespadá pod trestní právo. Tento závěr je však pouze jakýmsi referenčním rámcem pro další dvě uvedená kritéria.

K charakteru deliktu, jako druhému kritériu, a povaze a přísnosti sankce, jako kritériu třetímu, je třeba nejprve uvést, že z konstantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva plyne, že tato kritéria lze použít i alternativně, a proto ke klasifikaci trestního obvinění postačí, aby posuzovaný čin buď byl svým charakterem „trestný“, anebo aby vystavil pachatele takové sankci, která svou povahou a stupněm závažnosti patří do „trestní oblasti“ (viz rozsudky ze dne 21. 2. 1984 ve věci Öztürk proti Německu, stížnost č. 8544/79, a ze dne 25. 8. 1987 ve věci Lutz proti Německu, stížnost č. 9912/82). To ovšem nevylučuje kumulativní použití, pokud samostatný přezkum každého z těchto kritérií nevede k jasnému závěru o existenci trestního obvinění (viz rozsudky ze dne 24. 2. 1994 ve věci Bendenoun proti Francii, stížnost č. 12547/86, ze dne 10. 6. 1996 ve věci Benham proti Spojenému království, stížnost č. 19380/92, ze dne 24. 9. 1997 ve věci Garyfallou AEBE proti Řecku, stížnost č. 18996/91, a ze dne 2. 9. 1998 ve věci Lauko proti Slovensku, stížnost č. 26138/95).

Co se týče samotného posouzení povahy deliktu v dané věci, je nutno konstatovat, že zákon o přestupcích je adresován všem občanům, nikoli pouze omezené skupině se zvláštním postavením, uložení zákazu řízení motorového vozidla předpokládá

posouzení nebo konstatování viny, kdy v první fázi se posuzují skutečnosti naplňující skutkovou podstatu činu, dochází ke kvalifikaci posuzovaného jednání a k uložení sankce. Nejedná se tak pouze o preventivní opatření bezpečnosti silničního provozu, jehož účelem je dočasně odstranit z veřejné komunikace řidiče, který se zdá být potenciálním nebezpečím pro ostatní účastníky. Sankce je uložena až ve vazbě na obvinění z daného jednání. Druhé kritérium tedy svědčí dle názoru zdejšího soudu závěru, že svou povahou delikt spadá spíše do oblasti trestněprávní.

Pokud jde o povahu a přísnost sankce, je nutno připomenout, že „podle běžného smyslu pojmů obecně pod trestní právo spadají činy, jejichž pachatelům brozí tresty určené především k vyvolání odrazujícího účinku, a které obvykle spočívají v opatřeních zbavení svobody a v pokutách“ (viz Öztürk) s výjimkou těch, „které svou povahou, trváním nebo způsobem výkonu nemohou způsobit výraznou újmu“ (pokud jde o zbavení svobody viz Engel a další). Zákaz řídit motorové vozidlo je zásahem, který se podstatným způsobem odráží v běžném životě a v některých případech může mít i dopad na výkon povolání. Soud z toho vyvozuje, že kromě preventivního (odstrašujícího) charakteru má tato sankce rovněž charakter represivní, což dostatečně prokazuje trestněprávní povahu žalobcem spáchaného dopravního přestupku.

V tomto ohledu lze současně připomenout, že jako trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy byly Evropským soudem pro lidská práva posouzeny i jiné dopravní přestupky. Např. v již citovaném případě Öztürk Evropský soud pro lidská práva klasifikoval delikt, jehož se stěžovatel dopustil porušením dopravních předpisů (zavinil dopravní nehodu, při níž způsobil majetkovou škodu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 60 německých marek), jako trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, přestože podle německého práva nešlo o trestný čin, ale o správní delikt (přestupek). Soud v této souvislosti připomněl, že německé dopravní předpisy a zákon o přestupcích mají všeobecný charakter a účel sankce (pokuty) je jednak odstrašující, jednak trestní. Jako trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy Evropský soud pro lidská práva posoudil též dopravní přestupek spočívající v nepřipoutání se bezpečnostními pásy (rozsudek ze dne 23. 10. 1995 ve věci Schmautzer proti Rakousku, stížnost č. 15523/89), dopravní přestupek spočívající v odmítnutí výzvy policie podstoupit dechovou zkoušku (rozsudek ze dne 23. 10. 1995 ve věci Umlauf proti Rakousku, stížnost č. 15527/89), dopravní přestupek spočívající v jízdě pod vlivem alkoholu a způsobení dopravní nehody s následkem smrti (rozsudek ze dne 23. 10. 1995 ve věci Gradinger proti Rakousku, stížnost č. 15963/90), nebo dopravní přestupek spočívající v překročení maximální povolené rychlosti na dálnici (rozsudek ze dne 23. 10. 1995 ve věci Palaoro proti Rakousku, stížnost č. 16718/90); vše dostupné na <http://echr.coe.int>.

Z tohoto hlediska je tedy na místě řízení o přestupku, jehož spáchání bylo žalobci kladeno za vinu, považovat za řízení, v němž se rozhodovalo o oprávněnosti trestního obvinění, a proto spadá do trestní oblasti, čemuž je třeba přizpůsobit rovněž rozsah procesně právní ochrany žalobce garantované normami nejvyšší právní síly obecně ve vztahu ke všem osobám čelícím obvinění trestní povahy v širším smyslu.

Naznačený přesah principu retroaktivity in mitius i pro další odvětví práva (mimo striktně vnitrostátním právem vymezenou oblast práva trestního) lze dovodit

i z judikatury Ústavního soudu; srov. např. náleze ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publikovaný pod č. 63/1997 Sb., či již výše citovaný náleze ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01. Jako klíčová se přitom jeví skutečnost, že princip retroaktivity *in mitius* má dostatečnou institucionální podporu v ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a v tomto ohledu je tedy platným právem.

Toliko pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že princip retroaktivity *in mitius* jako takový je plně akceptován i Evropským soudním dvorem, který ve svém rozsudku ze dne 3. 5. 2005, Berlusconi a další, ve spojených věcech C-387/02, C-391/02 a C-403/02, [2005] ECR I-3565, konstatoval, že daný princip musí být považován za součást obecných zásad práva Společenství, které vnitrostátní soud musí respektovat. Obdobným způsobem rozhodoval i Evropský soud pro lidská práva v případech, kdy národní soud aplikoval princip retroaktivity ve prospěch pachatele, srov. např. rozsudek ze dne 27. 9. 1995 ve věci G. proti Francii, stížnost č. 15312/89, nebo rozsudek ze dne 22. 3. 2001 ve věci Streletz, Kessler a Krenz proti Německu, stížnosti č. 34044/96, 35532/97, 44801/98; <http://echr.coe.int>. Není přitom podstatné, že Úmluva, konkrétně její čl. 6 (právo na spravedlivý proces) ani následující čl. 7 (zákaz trestu bez zákona), právo na retroaktivní aplikaci pozdějšího mírnějšího zákona výslovně nezaručují. Podstatné totiž je, že Úmluva státům retroaktivitu *in mitius* nezakazuje; viz čl. 53 Úmluvy, dle kterého: „*nic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou Úmluvou, již je stranou.*“ Aplikace principu retroaktivity *in mitius* tak není dle závěrů Evropského soudu pro lidská práva porušením Úmluvy.

Z právě uvedeného plyne, že s ohledem na úpravu obsaženou na úrovni ústavního i mezinárodního práva, jakož i s ohledem na související shora uvedenou judikaturu, bylo v projednávané věci plně na místě aplikovat princip retroaktivity ve prospěch pachatele, jenž pro trestní oblast platí zásadně vždy a v každém okamžiku, aniž by přitom lišil mezi jednotlivými stupni řízení, resp. mezi řízením soudním a řízením správním. V této souvislosti si je Nejvyšší správní soud přirozeně vědom skutečnosti, že předpokladem přezkumu správního rozhodnutí je jeho pravomocnost, tzn. ukončenost správního řízení. Správní soud napadené správní rozhodnutí nemůže nahradit; soudní přezkum je založen na kasačním principu, což znamená, že správní soud je oprávněn napadené rozhodnutí pouze zrušit a zavázat správní orgán svým právním názorem. Nelze však zároveň přehlédnout, že v oblasti správního trestání je tato situace přece jen poněkud odlišná, a to jak v návaznosti na čl. 6 odst. 1 Úmluvy a jím garantovaný rozsah procesně právní ochrany, jenž klade důraz na co nejširší přístup k soudu, tak v návaznosti na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti lze konstatovat, že z klasického pojetí principu kasace zjevně vybočuje také právo soudu na moderaci, ve kterém je implicitně obsažena odpovědnost správního soudu i za konkrétní výši uloženého trestu. Za této situace si pak lze jen obtížně představit uspokojivou argumentaci, která by na straně jedné v oblasti správního trestání v konkrétních situacích sice připouštěla moderaci, na straně druhé by však odmítala možnost soudu přihlídnout ke změně právní úpravy, která za přestupek spáchaný žalobcem již ukládá pouze pokutu, nikoli současně zákaz činnosti. Zdejší soud má proto za to, že z logického argumentu a *minor ad maius* plyne povinnost soudu přihlídnout při posuzování zákonnosti napadených správních rozhodnutí nejen k sankční

úpravě, která platila v době rozhodování správního orgánu I. stupně, resp. stěžovatele, nýbrž i k úpravě platné a účinné v době rozhodování soudu, je-li to pro pachatele příznivější; (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, publikovaný pod č. 1684/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Naopak chybou se zdejšímu soudu jeví případná úvaha, která by od sebe oddělovala dva světy: svět rozhodnutí správních úřadů od světa rozhodnutí správních soudů. Takovéto odlišování by totiž ve svých důsledcích citované normě protiřičilo.

Mimo výše uvedené je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud nesdílí stanovisko stěžovatele o pozdním uplatnění námitky směřující do nepřiměřenosti sankce, resp. o pozdním návrhu žalobce na uplatnění moderace.

V daném případě neadekvátnost uložené sankce zákazu činnosti ve vztahu k závažnosti spáchaného přestupku žalobce uplatňoval v žalobě, podané v zákonem stanovené lhůtě, přičemž nepřiměřenost sankce dovozoval ze změny právní úpravy, která byla v době podání žaloby již schválena Parlamentem České republiky, avšak dosud nenabyla účinnosti. Žalobce výslovně uvedl, že sankce, která mu byla uložena dle fakticky zrušeného ustanovení zákona o přestupcích, je nepřiměřená, znemožňuje mu výkon povolání, jakož i komplikuje přepravu nemocné manželky na různá lékařská vyšetření. O nepřiměřenosti zákazu činnosti svědčí mimo jiné i to, že její zrušení bylo bez připomínek schváleno oběma zákonodárnymi sbory Parlamentu ČR, a po předpokládaném podpisu prezidenta republiky a zveřejnění ve Sbírce zákonů nabude účinnosti v měsíci srpnu roku 2007. Žalobce také zdůraznil, že postup zákonodárců vede jednoznačně k závěru, že předmětná sankce svou závažností vysoce překračuje závažnost jednání, kterého se dopustil, a její výše je zjevně nepřiměřená. Podání doručené krajskému soudu dne 5. 10. 2008, jehož podstatou je informace, že dnem 22. 8. 2007 nabyl účinnosti zákon č. 215/2007 Sb., v jehož důsledku je současná právní úprava pro žalobce příznivější, a proto doplňuje žalobu o alternativní petit, ve kterém se výslovně domáhá použití moderačního práva soudu ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. tak, aby bylo upuštěno od uložení trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení všech motorových vozidel, lze materiálně považovat za upřesnění či spíše aktualizaci původního žalobního bodu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 – 43, publikované pod č. 685/2005 Sb. NSS, z něhož vyplývá možnost alespoň v základních rysech formulované žalobní body obsažené v žalobě i po uplynutí lhůty k podání či rozšíření žaloby upřesnit či podrobněji rozvést).

V této souvislosti je vhodné také připomenout, že ve správním soudnictví není soud návrhem výroku rozsudku formulovaným žalobcem vázán, a to již z podstaty této části žaloby. Povinnost stanovená v § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s. má vést žalobce k jednoznačnému vyjádření, čeho se v řízení domáhá, jeho možnosti jsou však v řízení dle soudního řádu správního na rozdíl od občanského soudního řízení velmi omezené a dané zákonem. Podoba respektive formulace výroků rozhodnutí ve správním soudnictví není ponechána na vůli účastníků, možnosti, jak může znít výrok rozhodnutí, stanoví taxativně soudní řád správní. Přípustné je proto domáhat se zrušení napadeného výroku (§ 78 odst. 1, § 76 odst. 1 s. ř. s.), případně i výroku rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), vyslovení nicotnosti rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), upuštění od trestu za správní delikt nebo snížení takového trestu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Vzhledem

k povaze řízení je možno konstatovat, že podáním žaloby žalobce vždy poukazuje na nedostatky rozhodnutí správního orgánu či řízení jemu předcházejícího a prostřednictvím žaloby se domáhá nápravy. Pokud srozumitelně uvede žalobní důvody, což se v projednávané věci stalo (viz výše), soud je povinen posoudit důvodnost těchto žalobních bodů a není oprávněn se omezit pouze na důvodnost doslovné formulace návrhu výroku rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 6 As 45/2004 – 84, www.nssoud.cz). Opačný postup by se zvláště v oblasti ukládání trestu jevil za zcela formalistický, popírající princip materiálního právního státu, jakož i samotné poslání soudnictví (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Závěrem, ve vztahu k poslední stížní námitce, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se stěžovatelem lze souhlasit do té míry, že krajský soud – při užití pozdější právní úpravy ve prospěch žalobce – ve výroku II. svého rozsudku nesprávně odkázal na ustanovení § 22 odst. 7 zákona o přestupcích, namísto ustanovení § 22 odst. 6 zákona o přestupcích, do kterého byla příslušná skutková podstata s účinností od 22. 8. 2007 přerážena (viz výše). Z odůvodnění napadeného rozsudku je však zřejmé, že krajský soud v projednávané věci postupoval dle § 22 odst. 6 zákona o přestupcích, tedy správně. Za tohoto stavu lze proto nesprávnou citaci právního předpisu považovat spíše za formální vadu (jak ostatně uvedl i sám stěžovatel), která nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku a sama o sobě tak nepředstavuje důvod pro jeho zrušení. Postupoval-li by Nejvyšší správní soud jinak, nebylo-li lze označit jeho postup jinak, než účelový a formální; přitom takový postup soud ve své judikatuře striktně odmítá.

S ohledem na výše vyslovené závěry byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřisluší a žalobce nárok na náhradu řízení neuplatnil a ani ze soudního spisu nevyplývá, že by mu nějaké náklady řízení (např. v souvislosti s jeho zastoupením a vyjádřením k předložené kasační stížnosti) vznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 4. prosince 2008

JUDr. Radan Malík
předseda senátu