

3. 11. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Jak v obiter dictu vyřešit ústavní otázku, aneb proč není trestání provozovatele motorového vozidla za to, že neprozradil, kdo vozidlem spáchal přestupek, protiústavní

Z jarně-letní produkce Nejvyššího správního soudu stojí za pozornost rozsudek ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016-40, přesněji řečeno jeho malá část – obiter dictum, v němž soud odmítl názor, že by ustanovení § 10 odst. 3 a § 125f odst. 1 zákona č. [361/2000](#) Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, byla v rozporu s ústavním pořádkem.

*Kauza samotná je jednou z mnoha, které se týkají správních deliktů v silničním provozu. Stěžovatelka (a v řízení před krajským soudem žalobkyně) paní **M. J.** ve správním soudnictví brojila proti rozhodnutí žalovaného **Krajského úřadu Královéhradeckého kraje**. Jím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno správní rozhodnutí královéhradeckého magistrátu o tom, že stěžovatelka se dopustila správního deliktu podle ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Magistrát dospěl k závěru, že žalobkyně jako provozovatelka vozidla nezajistila, aby při užití jejího osobního motorového vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem, konkrétně aby při užití vozidla byla dodržována povinnost řídit se dopravními značkami uvedené v § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Hlídkou Městské policie Hradec Králové bylo dne 15. července 2014 kolem 10:00 hod. zjištěno na konkrétním místě v jedné z hradeckých ulic osobní motorové vozidlo, jehož byla stěžovatelka provozovatelkou a u kterého nebyl uhrazen parkovací poplatek ani nebylo označeno platnou parkovací kartou. Tím řidič vozidla porušil dopravní značku „IP 25a – Zóna s dopravním omezením“ s vyobrazenou dopravní značkou „IP 13c – Parkoviště s parkovacím automatem“ s dodatkovou tabulkou „E12 – Zakazuje se stání bez parkovacího poplatku nebo platných parkovacích karet Po-Pá, So 8-16“.*

Skutkové detaily příběhu i konkrétní žalobní a stížní námitky ponechme pro účely této anotace stranou; v kostce šlo o to, že stěžovatelka jako provozovatelka, zastoupena jednou ze společností zabývajících se „řešením“ přestupkové agendy, tvrdila, jako již dříve v jiném případě, že vozidlo v inkriminovanou dobu řídil konkrétní člověk, který následně zemřel. Správní úřady však dospěly k závěru, že to nebylo možné. S jejich závěry se ztotožnil krajský soud a i Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti prvoinstančnímu rozsudku zamítl.

V závěru svého odůvodnění se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda samotné ustanovení, jež bylo v dané věci aplikováno, je v souladu s ústavním pořádkem (číslování v anotaci neodpovídá rozsudku, v textu byly provedeny drobné jazykové úpravy).

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[1] Na okraj Nejvyšší správní soud podotkl, že nepřehlédl, že Krajský soud v Ostravě navrhl Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky zrušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu („Provozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány

povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.“) pro domnělý rozpor citovaného ustanovení s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud není návrhem Krajského soudu v Ostravě nijak vázán, krom toho jeho přesvědčení o protiústavnosti citovaného ustanovení vůbec nesdílí, protože se na Ústavní soud sám neobrací a nevidí ani důvod přerušovat řízení [§ 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.] a vyčkávat na výsledek řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 15/16. Nutno předeslat, že Krajský soud v Ostravě navrhl zrušit toliko § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Stranou jeho pozornosti zůstala ustanovení § 125f zákona o silničním provozu, jež na § 10 odst. 3 navazují a – ačkoli odkazují na § 10 odst. 3 – mohou být uplatněna nezávisle i v případě, že by snad byl § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu odklizen (ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu totiž doslovně opakuje skutkovou podstatu § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu – srov. „... nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.“).

[2] Obsahově – ve stručnosti – nic nebrání zákonodárci, aby určitá spolehlivě zjištěná a bagatelní, avšak společensky škodlivá a začasť frekventovaná jednání (*nota bene* pokud jde o delikty potenciálně ohrožující či o delikty, jimiž nebyl způsoben žádný, anebo jen nepatrný škodlivý následek v podobě škody na majetku účastníků silničního provozu) dále „dekriminalizoval“ a postihoval je formou správních deliktů přičitatelných (resp. vytykatelných) provozovatelům vozidel na základě objektivní odpovědnosti. Ta se v nejobecnější rovině opírá o ústavní princip vyjádřený v čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („vlastnictví zavazuje“) a mimo jiné se promítá i do občanskoprávní koncepce objektivní odpovědnosti provozovatele za škodu z provozu dopravních prostředků (srov. § 2927 a násl. občanského zákoníku), resp. – přeneseně řečeno – může být připodobněna odpovědnosti za volbu osoby, jíž provozovatel své vozidlo svěří (*culpa in eligendo*). Jakkoli by řízení o odpovědnosti provozovatele vozidla za jeho „špatné parkování“ [neoprávněné stání vozidla – § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu] mohlo na podkladě již zmíněných Engelových kritérií spadat do tzv. trestní větve čl. 6 Úmluvy (přitom Komise pro lidská práva v rozhodnutí *Duhs proti Švédsku* ze dne 7. prosince 1990, stížnost č. 12995/87, vyjádřila pochybnosti, zda rozhodnutí o pokutě udělené na základě objektivní odpovědnosti dosavadnímu vlastníku vozidla za parkovací přestupek spáchaný nabyvatelem v době, kdy na něj vozidlo ještě nebylo přepsáno, vůbec spadá pod „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy), z Úmluvy a ostatně ani z Listiny základních práv a svobod (srov. čl. 40) výslovně neplyne, že by trestání, zejména pak to správní, muselo být bezvýjimečně postaveno jen na odpovědnosti subjektivní, tj. za zavinění. V klasickém trestním právu ve smyslu vnitrostátní klasifikace je to nepochybně pravidlem (*nullum crimen sine culpa*; nepřímě to plyne i ze zásady presumpce nevinny). Avšak v oboru správního trestání se z řady legitimních důvodů výjimečně uplatňuje i odpovědnost za protiprávní výsledek bez ohledu na zavinění, tj. odpovědnost objektivní, případně modifikovaná možností liberace. Takto postavené konstrukce správního trestání připouští i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (nepřímě v podobě rozložení důkazního břemene a zakotvení skutkových či právních domněnek odpovědnosti za protiprávní jednání či stav, srov. rozsudek *Salabiaku proti Francii* ze dne 7. října 1988, stížnost č. 10519/83, pro další příklady viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s., str. 794-795, viz též citované rozhodnutí *Duhs proti Švédsku*, jímž byla stížnost registrovaného vlastníka vozidla nakonec odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost s tím, že presumpce jeho nevinny – navzdory absenci individualizovaného rozhodnutí o vině skutečného pachatele za parkovací delikt – dotčena nijak nebyla). V našem právním prostředí se uplatňuje tradičně již od dob c. a k. monarchie a první Československé republiky [viz Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s., str. 297-304, citující dílo J. Pošváře. *Nástin správního práva trestního (studie o některých pojmech, zejména o vině)*. Praha-Brno: Orbis, 1936.]. V širším kontextu, Evropský soud pro lidská práva neshledal porušení čl. 6 Úmluvy, konkrétně práva nevypovídat a nebýt nucen k sebeobviňování, ani v případě rakouské právní úpravy, založené na obdobných principech, která při automatickém zaznamenání překročení povolené rychlosti ukládá provozovatelům vozidel povinnost

sdělit osobu řidiče, jejíž nesplnění je samo o sobě stíháno jako samostatný správní delikt (srov. rozsudek *Lückhof a Spanner proti Rakousku* ze dne 10. ledna 2008, stížnosti č. 5845/00 a 61920/00; viz též rozsudek velkého senátu ve věci obdobné britské právní úpravy *O'Halloran a Francis proti Spojenému Království* ze dne 29. června 2007, stížnosti č. 15809/02 a 25624/02).

[3] Shrnutí a podtrženo, vezmeme-li v úvahu, že

- právní úprava odpovědnosti provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 a § 125f zákona o silničním provozu je omezena na úzkou skupinu deliktů objektivně a spolehlivě zjištěných prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo spočívajících v neoprávněném zastavení nebo stání [§ 125f odst. 1 písm. a)],
- za podmínky, že takové porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu [pak by se plně uplatnila individuální odpovědnost pachatele na principu zavinění; § 125f odst. 1 písm. c)],
- kdy navíc nejde o odpovědnost absolutní, nýbrž s možností liberace z důvodů, které registrovaný provozovatel vozidla nemohl nijak ovlivnit [srov. § 125f odst. 5],
- a dokonce kdy - nad rámec nutného - podle zákonné konstrukce nastupuje odpovědnost provozovatele vozidla teprve sekundárně, tj. pouze v případě, že nezbytné kroky ke zjištění skutečného pachatele přestupku nevedly k cíli [srov. § 125f odst. 4],
- a konečně přihlédneme-li k povaze a intenzitě této formy nepřímého nátlaku na provozovatele vozidla (limitovaná výše pokuty, absence ukládání bodů do registru řidičů),

nemá Nejvyšší správní soud ve světle výše zmíněné judikatury Evropského soudu pro lidská práva (a zatím sporé judikatury Ústavního soudu - usnesení sp. zn. I. ÚS 508/15 ze dne 22. prosince 2015) vážný důvod pochybovat o tom, že předmětná právní úprava v testu ústavnosti ob stojí.

Poznámky k vyslovenému právnímu názoru

Nejvyšší správní soud v anotovaném rozsudku vyjádřil právní názor, že určité ustanovení, jež ve své judikatuře často aplikuje, nemá za rozporné s ústavním pořádkem. Nechme nejprve stranou samotné konkrétní důvody tohoto právního názoru a zabývejme se obecněji tím, co takto vyslovený právní názor znamená pro správní orgány a soudy.

Pro Ústavní soud to neznamena nic. O věci Pl. ÚS 15/16 někdy rozhodne, přičemž jistě zváží všechny rozhodné okolnosti a argumenty. Názor vyslovený Nejvyšším správním soudem je nicméně důkladně odůvodněn a jeho argumenty by měly být Ústavním soudem reflektovány. Je nepochybné, že i Krajský soud v Ostravě, který návrh v dané věci podal, by se odůvodněním rozsudku Nejvyššího správního soudu měl zabývat a adekvátně na ně reagovat, tedy doplnit argumentaci ve svém návrhu vypořádáním se s tím, co uvedl Nejvyšší správní soud, případně svůj návrh i jinak upravit.

Co znamená právní názor vyslovený šestým senátem Nejvyššího správního soudu pro ostatní jeho senáty? Paradoxně méně, než by si někdo mohl na první pohled myslet. V § 17 odst. 1 s. ř. s. se sice říká: „Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.“ Toto ustanovení by tedy naznačovalo, že závěr, že § 125f odst. 1 resp. § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu jsou ústavně konformní, lze v rámci Nejvyššího správního soudu překonat pouze rozhodnutím rozšířeného senátu. Podle usnesení samotného rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb., totiž i právní názor vyslovený nikoli jako nosné důvody rozhodnutí, nýbrž toliko obiter dictum (a právě za takový jej sám šestý senát v anotovaném rozsudku označil) lze překonat jen rozhodnutím rozšířeného senátu. Nejvyšší správní soud však v jiném svém rozhodnutí (pravda, nikoli

rozšířeného senátu) vyslovil, že posuzování ústavní konformity zákona pro účely případného podání návrhu Ústavnímu soudu obecným soudem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je výlučnou věcí každého soudce a nemůže být limitováno pravidly instančních vztahů a vázanosti právním názorem instančně nadřazeného tělesa. V rozsudku ze dne 21. 1. 2010, č. j. 2 Afs 180/2006-75, říká, že „(...) oprávnění přerušit řízení a přeložit zákon, jehož má být ve věci použito, Ústavnímu soudu s návrhem na vyslovení jeho rozporu s ústavním pořádkem je autonomní, přímo Ústavou svěřenou a zákonem v pozitivním ani negativním slova smyslu nelimitovatelnou pravomocí soudu, do které tedy ani instančně nadřazený soud není oprávněn jakkoli zasahovat.“ Tento závěr vyslovil Nejvyšší správní soud ve vztahu sebe samotného a krajského soudu; nikoli ve vztahu „malého“ senátu Nejvyššího správního soudu a rozšířeného senátu. Nicméně logika názoru vysloveného ve věci 2 Afs 180/2006 by měla platit i takřkajíc „o patro výše“; rozšířený senát je totiž pro „malé“ senáty Nejvyššího správního soudu jakýmsi instančně vyšším orgánem sui generis, na něž jsou povinny se obrátit, chtějí-li se odchýlit od Nejvyšším správním soudem již vysloveného právního názoru. Ani v rámci tohoto soudu však nemůže být ústavní kompetence soudce obecného soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy limitována „posvěcením“ rozšířeným senátem. Pokud by tedy jiný senát Nejvyššího správního soudu měl aplikovat § 10 odst. 3 či § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, musí si vyjasnit, zda sdílí právní názor šestého senátu vyslovený v anotovaném rozsudku, že uvedená ustanovení nejsou v rozporu s ústavním pořádkem, anebo naopak zda se přiklání k názoru Krajského soudu v Ostravě jako navrhovatele ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/16. Pokud sdílí názor šestého senátu, může jej následovat. Přiklání-li se naopak k názoru ostravských soudců, není na místě věc předložit rozšířenému senátu, nýbrž přerušit řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., případně podat samostatný návrh Ústavnímu soudu ve věci § 125 odst. 1 zákona o silničním provozu. Zvolí-li druhou alternativu, měl by nicméně dotýčný senát Nejvyššího správního soudu reflektovat právní názor vyslovený šestým senátem v anotovaném rozsudku a důkladně a přesvědčivě vyložit, proč jej nesdílí.

Podobně jako senáty Nejvyššího správního soudu jsou na tom soudci krajských soudů. I tyto soudy mají volbu, zda následovat šestý senát, anebo zda přerušit řízení a vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/16.

Správní orgány aplikující § 10 odst. 3 či § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu nemají na rozdíl od soudů možnost samy iniciovat incidenční přezkum ústavní konformity uvedených ustanovení. Jsou „pouze“ vázány zákonem (viz čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny, k jejich provedení viz zejm. § 2 odst. 1 správního řádu aj.), takže jim do případného zrušení uvedených ustanovení Ústavním soudem „nezbývá“ než je aplikovat.

Samotný právní názor šestého senátu vyslovený v anotovaném rozsudku rozhodně nelze vnímat jako nelimitované přitakání tomu, aby zákonodárce zaváděl správní delikty posuzované bez ohledu na zavinění jako pravidlo i takřkajíc do běžného lidského života, tedy například do oblasti dopravy, občanského soužití, nekomerčního stavebnictví apod. Trestání bez ohledu na zavinění má být vyhrazeno pro profesionály (podnikatele, právnícké osoby komerční povahy apod.) a pro kvalifikované (typicky licencované nebo silně veřejnoprávně regulované) a/nebo obecně velmi nebezpečné činnosti. V běžném životě má zůstat výjimkou z pravidla, kterou zákonodárce zavede pouze pro zvláštní typy situací, kde existuje silný zájem na dodržování určitých pravidel chování a současně je z objektivních důvodů obtížné prokazovat jejich porušení konkrétní osobě, avšak lze dobře zdokumentovat, že byla porušena a že porušení je přičitatelné určité osobě mající vztah, byť nepřímý, k závadnému jednání (zde provozovateli vozidla, u něhož lze předpokládat, že vozidlo svěřil konkrétní fyzické osobě). „Kompenzací“ trestání bez ohledu za zavinění v takovýchto typech případů pak má být velmi mírný systém sankcí a subsidiarita této formy trestní represe ve vztahu k „standardní“ odpovědnosti za zaviněné jednání.

JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D.,
předseda senátu Nejvyššího správního soudu,
vysokoškolský pedagog

Judikát byl publikován v rámci vydání EPRAVO.CZ Digital - září 2016.



Nové číslo EPRAVO.CZ Digital si můžete stáhnout ZDARMA na App Store, Google Play a Windows Store, a to přímo z Vašeho tabletu či chytrého telefonu. Pokud máte již aplikaci staženou, postačí si stáhnout pouze nové vydání. Využít můžete také webový archiv starších čísel na adrese tablet.epravo.cz.



Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)