

Národní rada následně provedla tajnou volbu. Přičemž nerespektovala právní názor Ústavního soudu, který byl však obsažen jen v odůvodnění, nikoliv ve výroku, proto nebyl závazný.<sup>36</sup> Kandidátem na generálního prokurátora zvolila 17. 6. 2011 Jozefa Čentěše.

### Závěr

Obživnutí zrušeného právního předpisu je možné, pokud to ústava či zákon výslovně stanoví, což v našem právním řádu stanoveno není. Zrušující účinky nálezu Ústavního soudu jsou jen do budoucna, ne minula, jinak by šlo

o neústavní retroaktivitu. Na Slovensku věc řeší zákonná direktiva, která upravuje odlišně následky derogace právního předpisu (obživnutí nenastává) a jeho pouhé změny či doplnění (obživnutí nastává). Nestanoví-li pozitivní právo jinak, není důvodu přistupovat odlišně k důsledkům zrušení právního předpisu normotvůrcem nebo Ústavním soudem. Přitom je nutné pamatovat, že Ústavní soud není pozitivním zákonodárcem a obživnutí právního předpisu je již samo o sobě tvorbou práva.

<sup>36</sup> Koudelka Z.: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání Praha 2008, s. 203–205.

## Zamyšlení nad ústavností správního deliktu provozovatele vozidla

DOC. JUDR. PAVEL MATES CSC., VYSOKÁ ŠKOLA FINANČNÍ A SPRÁVNÍ PRAHA, FSE UJEP ÚSTÍ NAD LABEM

MGR. KAREL ŠEMÍK, FSE UJEP ÚSTÍ NAD LABEM

Problém ustanovení, o němž se v tomto článku pojednává, má dvě roviny. Předně složitější otázku, totiž souladu jakéhosi univerzálního správního deliktu, jehož skutková podstata je uvedena v § 125f zákona o silničním provozu (zák. č. 361/2000 Sb.), s ústavností, a za druhé otázku triviálnější, práva zákonodárné iniciativy, která je spíše politického rázu. Tu mají podle článku 41 odst. 2 Ústavy v následujícím pořadí poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelství vyššího územního samosprávného celku. U zrodu této koncepce stála snad snaha schválit v hektickém ovzduší zanikající federace základní zákon budoucí České republiky, což vedlo k řadě kompromisů, v jejichž rámci se vycházelo vstřícně nejrozumnějším požadavkům.<sup>1</sup> O tom, že jde o úpravu nevhodnou, jsme přesvědčováni dosti často. Návrhy z „dílny“ někoho jiného než je vláda, jsou mnohdy, eufemisticky řečeno, málo dokonalé po stránce obsahové i legislativně technické.<sup>2</sup> Avšak šance na to, že by návrhy, aby toto právo bylo poslancům odňato, které se čas od času objeví, není příliš velká, protože by tím ztratili i možnost podávat pozměňovací návrhy, jakkoli by to nepochybně přispělo k rychlosti a zejména racionálně legislativního procesu.

Tyto poznámky jsou na místě proto, že komentované ustanovení je rovněž dílem pozmě-

ňovacího návrhu poslanců, vládní návrh jej neobsahoval,<sup>3</sup> a jak patrně na první pohled, ani tentokrát není výsledek příliš uspokojivý, byť si jej Ministerstvo dopravy osvojilo.

Podívejme se nejprve, v čem spočívají nejdůležitější zásady novely silničního zákona s účinností od 19. ledna 2013, provedené zákonem č. 297/2011 Sb.

Podle citovaného ustanovení se dopouští deliktu právnická osoba a fyzická osoba, která v rozporu s § 10 zákona silničního zákona nezajistí, aby při použití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Ke vzniku odpovědnosti se nepožaduje zavinění.

Zákonodárce tu, snad nevědomky, vytvořil další tzv. univerzální správní delikt, jehož pachatelem může být pojmově každý provozovatel vozidla. Tím však zadělal na první problém, protože podle § 2 písm. b) zákona je provozovatelem vozidla vlastník vozidla nebo jiná fyzická nebo právnická osoba zmocněná vlastníkem k provozování vozidla vlastním jménem. Vzhledem k tomu, že vlastníkem vozidla může být pojmově i osoba „hodně mladistvá“, je otázkou, jak ji bude lze postihnout, na

<sup>1</sup> Viz k tomu Hendrych D., Svoboda C. a kolektiv: *Ústava České republiky. Komentář*. C. H. Beck, Praha 1997, str. 64.

<sup>2</sup> Za mnohé připomínáme zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kde se podařilo mimo jiné zakotvit polodenní lhůtu, nemluvě již o podstatných legislativních vadách nebo z doby méně vzdálené nepřilíš zdařilý § 15a zákona o přestupcích zakotvující sankci zákazu pobytu.

<sup>3</sup> Viz Sněmovní tisk 300/0, obsažen nebyl ani v pozměňovacích návrzích Senátu.

niž bude možno s jistotou říci, že nijak. Navíc se tu různě prolínají povinnosti podle více zákonů a vniká tím značně nepřehledná situace.<sup>4</sup>

Ke spáchání uvedeného deliktu je třeba, aby byly kumulativně splněny tyto podmínky: porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích (prakticky půjde zejména o překročení povolené rychlosti či nerespektování světelných signálů na semaforu) nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání, porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu vykazuje znaky přestupku podle silničního zákona a tímto deliktem nedošlo k dopravní nehodě.

Jak patrně, jde tu o další chybu, protože zákon není terminologicky důsledný, resp. jednotný, vzhledem k tomu, že v jednom případě se hovoří o porušení pravidel (aniž by novela v této části řešila, kdo tato pravidla porušil) a v dalším i o porušení povinností řidiče.

Vyloučeno je projednat tento delikt, došlo-li by jím k dopravní nehodě, bez ohledu na její důsledky. Není tedy rozhodné, zda bylo poškozeno pouze vozidlo nebo zda vznikla újma na zdraví.

Za správní delikt lze uložit pokutu ve výši odpovídající té, která by jinak byla uložena za stejnojmenný přestupek, nejvíce však 10 tisíc Kč.

Věcně příslušný k projednání deliktu je obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pokud jde o příslušnost místní, zákon ji neurčuje, a proto bude na místě aplikovat obecný režim § 11 odst. 1 písm. a) správního řádu, podle něhož přichází v úvahu *forum actus*, tj. rozhodná je činnost účastníka řízení, v tomto případě činnost protiprávní. Podmínkou přitom je, že tento úřad učinil nezbytné kroky k zjištění pachatele přestupku a buď vůbec nezahájil řízení a věc odložil, protože se nepodařilo zjistit skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě (viz § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích), nebo řízení o přestupku zastavil vzhledem k tomu, že obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno (§ 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích).

„Boca lupa“, tedy vlčí tlama tohoto ustanovení, se týká sousloví „nezbytné kroky“. Nepochybně tu nebude postačovat např. pouze to, že byl využit institut podání vysvětlení, v jehož rámci např. provozovatel odmítne sdělit identitu řidiče, ale správní úřad je povinen provést i další šetření, z čehož plyne, že nedostojí-li této povinnosti, nebude moci v konečném důsledku správní delikt projednat, protože k tomu nejsou podmínky. Je zřejmé, že nedostatečně provedené šetření vlastního přestupku, včetně nedosta-

tečného zjišťování všech okolností směřujících k možnému zjištění totožnosti pachatele vlastního přestupku a prokázání jeho viny, v rozporu se základními zásadami správního řízení, zejména § 2 odst. 3 správního řádu (správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká<sup>5</sup> (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu) a § 3 správního řádu (správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu). Správní orgán v tomto směru není oprávněn přenášet břemeno důkazní ve věci samotného přestupku na provozovatele vozidla tím, že ve věci podezření z přestupku věc bez dalšího odloží či na základě nedostatečně provedeného dokazování ve správním řízení o přestupku rozhodne o zastavení řízení. Tedy, nemůže automaticky platit, že každá odložená přestupková věc či zastavené přestupkové řízení bude znamenat bez dalšího splnění podmínky pro projednání správního deliktu dle § 125f silničního zákona. Navíc, provozovatel vozidla nemusí být ani účastníkem původního řízení o přestupku, tedy jeho možnosti obrany v řízení o správním deliktu mohou být fakticky ztěženy.

Provozovatel vozidla za správní delikt neodpovídá, prokáže-li, že bylo odcizeno vozidlo či státní poznávací značka nebo podal žádost o změnu provozovatele vozidla. Zde tedy leží důkazní břemeno, s důsledkem případné liberace, na provozovateli, který je zde však již určován odchylně od vymezení v § 2 zákona o silničním provozu.

Opravdu svérázné je ustanovení § 125g odst. 1 zákona o silničním provozu, které vylučuje, aby v případě, že bylo zahájeno řízení o onom univerzálním deliktu, bylo zahájeno ještě řízení o přestupku pro stejné porušení povinností řidiče, ledaže by se provozovatel zprostil odpovědnosti. V praxi to znamená, že i v případě, kdy se přestupce následně dozná k tomu, že delikt spáchal, nebude to provozovateli nic platné a bude pokutován. Jinak řečeno, zákonodárce obětoval hodnotu spravedlnosti, právní jistoty a materiální pravdy požadavku postihu.

Jestliže se provozovatel vozidla dopustí více těchto univerzálních správních deliktů, o nichž má vést řízení stejný orgán obce s rozšířenou

<sup>4</sup> Bušta P., Kněžínek J., Seidl A.: *Zákon o silničním provozu s komentářem*, Lenka Buštová–Venice Music Production, Praha 2012, str. 251.

<sup>5</sup> Tedy i provozovatele vozidla.

působností, vede se o nich společné řízení a při určování výše pokuty se použije zásada absorpční. Jde tu o ustanovení poněkud nadbytečné, protože tak beztak plyne z § 141 správního řádu a potvrzuje to i konstantní judikatura, nicméně zde platí *superfluum non nocet*.<sup>6</sup>

Po zjištění nebo oznámení přestupku vyzve příslušný správní orgán provozovatele vozidla k uhrazení stanovené pokuty, jestliže totožnost řidiče není známá nebo zřejmá z podkladů pro zahájení řízení a toto porušení lze projednat v blokovém řízení. Zákonodárce tu situaci opět zkomplikoval tím, že váže výzvu na možnost vyřízení věci v blokovém řízení, které však stojí na tom, že je zjištěn konkrétní pachatel přestupku a ten je ochoten pokutu zaplatit. Toto ustanovení by pak bylo neaplikovatelné. Měl-li na mysli něco jiného, tedy že tento postup nepřichází v úvahu tam, kde § 125c vylučuje určitou skupinu přestupků z blokového řízení, bylo by na místě učinit tak preciznější formulací.<sup>7</sup> Tato podmínka je o to nejasnější, že výlučka se týká vesměs přestupků spáchaných pod vlivem alkoholu.

Jestliže bude částka uhrazena, správní orgán věc odloží, v opačném případě pokračuje v šetření přestupku.

Podstatným z hlediska ústavnosti je ustanovení § 125h odst. 6, které umožňuje provozovateli vozidla, který byl vyzván, aby zaplatil pokutu, sdělit údaje o řidiči, což je považováno za podání vysvětlení. K této otázce se ještě vrátíme dále, nicméně již na tomto místě je třeba zmínit, že je tu fakticky činěn nátlak na prolomení zásady možnosti odepření výpovědi (sebeobviňování či obviňování osob blízkých).

Až dosud jsme se pohybovali ve sféře obyčejného práva. Podívejme se na ochranu před sebeobviňováním a ochranou osoby blízké v rovině ústavního zakotvení, které je obsaženo v článku 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, kde je vyjádřena v souvislosti s právem na fair proces. Byť se v obou normách výslovně hovoří o realizaci tohoto práva v souvislosti s trestním stíháním, má se obecně za to, že dopadá na jakýkoli veřejnoprávní postih.<sup>8</sup>

Důvody k možnosti odepření výpovědi bývají shledávány v extralegálních okolnostech, jakými jsou mezilidská pouta, strategické zacházení s právem, omezení možnosti vládat se do intimní sféry člověka a dalších. Ve znění právních předpisů je však samozřejmě nenacházíme a nikdy tam ani nebyly a je jen na vůli zákonodárce, jakou skupinu osob do této kategorie zařadí, či naopak z ní vypustí. U příbuzných je rozhodující samotná existence příbuzenského vztahu

toho, kdo má vypovídat v době, kdy k výsledku dochází, u ostatních osob blízkých mohou být vztah, resp. motivy zkoumány.<sup>9</sup>

Institut osoby blízké je v různých zákonech upravován rozličně. Některé jej obsahují *expressis verbis* (např. § 22 odst. 1 občanského zákoníku, zák. č. 89/2012 Sb., § 68 odst. 4 zákona o přestupcích nebo § 100 trestního řádu), jinde se tak děje – byť nezávazným – legislativním odkazem (např. § 55 odst. 4 správního řádu, či § 104 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací, zák. č. 412/2005 Sb.), v dalších se pouze konstatuje, že taková osoba má právo odepřít svědectví či vysvětlení, aniž by obsahovaly nějaké upřesnění (např. § 28 odst. 3 zák. č. 17/2012 Sb. o Celní správě České republiky, ve znění zák. č. 407/2012 Sb.), a zde bude dlužno postupovat *per analogiam iuris*.

Oprávnění odepřít výpověď má ústavní hodnotu a nelze jej zrušit či omezit běžným zákonem, jak se tak fakticky v daném případě děje. Skutečnost, že byla zvolena konstrukce objektivní odpovědnosti, nemá pro posouzení věci s pohledu ústavního význam. V precedenčním rozsudku *Falk versus Nizozemí* z roku 2004 uznal Evropský soud pro lidská práva možnost postihovat vlastníka vozidla za to, že převzal odpovědnost svěřit jiné osobě užití svého vozidla. Soud zde přitakal tomu, že uvedené opatření bylo přijato v zájmu zajištění bezpečnosti na silnicích a v zájmu postihu situací, kdy nelze zjistit totožnost konkrétního delikventa, přičemž je třeba brát ohled na nepřijatelné břímě národních soudních (v českém prostředí správních) orgánů. Tím však nemůže být, dodává Evropský soud, eliminováno právo dotčené osoby dovolávat se ochrany u soudu, což jistě v našem právním řádu není vyloučeno.

V případě naší úpravy jde však o něco odlišného. Provozovatel vozidla je totiž nucen pod hrozbou sankce označit jako pachatele přestupku i sebe sama nebo osobu blízkou. To, že se jedná o pouhé vysvětlení a fakt, že má před sebou

<sup>6</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 98/2001-36 nebo čj. 1 As 28/2009-67.

<sup>7</sup> Bušta P., Kněžínek J., Seidl A.: *Zákon o silničním provozu s komentářem*, Lenka Buštová–Venice Music Production, Praha 2012, str. 255.

<sup>8</sup> Z bohaté judikatury upozorňujeme na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Zolotukhin versus Rusko* z roku 2009, *Gradinger versus Rakousko* z roku 1995; rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 2/2005-62 a náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/98. Viz též Šámal P.: Nejvyšší soud České republiky: K zásadě *ne bis in idem* ve vztahu k blokovému řízení, *Trestněprávní revue* 2/2009, str. 47 a následující.

<sup>9</sup> Wagnerová E., Šimiček V., Langášek T., Pospíšil I. a kolektiv: *Listina základních práv a svobod. Komentář*, Wolters Kluwer, Praha 2012, str. 773–774; Klíma K.: *Komentář k Ústavě a Listině*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2005, str. 393. Zajímavý pohled nám v tomto ohledu dává § 152 zák. č. 119/1873 F. z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního, kde je toto právo dáno rozsáhlé skupině osob, nikoli však kupodivu obviněnému.

volbu, na tom nic nemění, protože pokud se rozhodne, že tak neučiní, bude postižen za správní delikt sám. Není přitom jasné, proč byla tato konstrukce zvolena. Podle § 137 odst. 1 správního řádu lze totiž odepřít vysvětlení za stejných podmínek, za kterých je dána možnost či uložena povinnost odepřít výsledek, tedy pokud by tím způsobil nebezpečí trestního stíhání nebo postihu za správní delikt sobě či osobám sobě blízkým. Navíc záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.

Jak patrně, jedná se tu o přímý rozpor s článkem 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Právo nepřispívat k vlastnímu obvinění totiž předpokládá, že se státní orgány snaží svou argumentaci podložit, aniž by používaly důkazní materiály získané donucením nebo pod nátlakem proti vůli „obviněného“. Tím, že je dotýčný chráněn před bezprávným donucováním ze strany státních orgánů, se přispívá k zabránění justičním omylům a k zajištění výsledku požadovaného článkem 6 Úmluvy.<sup>10</sup>

Situace je však ještě horší o to, že ačkoli provozovatel konkrétní osobu označí a správnímu orgánu se jí nepodaří usvědčit, bude opět odpovídat on. Přitom někdy ani nemůže vědět, kdo v dané chvíli byl řidičem, protože ten, komu vozidlo zapůjčil, může dopravní prostředek zcela legálně půjčit dále. To je však nepochybně v rozporu s právem na fair proces, konkrétně zásadou *in dubio pro reo* a presumpcí nevinu.

Třebaže správní řád ukládá účastníkům řízení v § 52 povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení, není to povinnost přímo sankcionovatelná, přičemž je třeba respektovat článek 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má obviněný právo odepřít výpověď a vylučuje se, aby byl tohoto práva jakkoli zbaven.<sup>11</sup> Platí totiž, že i když účastník bude během řízení zcela nečinný, nezabavuje to správní orgán povinnosti zjistit skutečný stav věci a prokázat, že se dopustil inkriminovaného jednání.<sup>12</sup>

Už vůbec pak nemohou být účastníci nuceni k tomu, aby poskytovali důkazy proti sobě. Povinností státních orgánů je prokazovat vinu a neexistuje povinnost samotného obviněného se usvědčovat jakýmkoliv způsobem, nejen

vlastní výpovědí. Logickým důsledkem bude zákaz jakéhokoliv donucování občana k sebeobvinění.<sup>13</sup>

Skutečnost, že dochází k zneužívání institutu osoby blízké, je problémem dlouhodobým, s nímž si již v minulosti musela aplikační praxe vícekrát poradit, aniž by se však dotkla ústavně garantovaných práv. Tak např. Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud někdo přenáší odpovědnost na jinou osobu, nemůže být sice nijak nucen k její identifikaci, ale současně musí být srozuměn s tím, že správní orgán může vycházet z ostatních důkazů a bude tyto hodnotit jako dostatečně průkazné k identifikaci pachatele přestupku. V jiné souvislosti vyloučil, že by provozovatel vozidla, který neví, komu jej svěřil, mohl naopak vědět, že to byla osoba blízká. Konečně odmítl poukaz na osobu blízkou v případě, že šlo o pouhé kusé tvrzení obviněného z přestupku, které nebylo opřeno o žádné upřesňující skutečnosti.<sup>14</sup>

Správní orgány však zřejmě v mnoha případech nepostupují zcela v souladu s touto správní judikaturou a výsledkem může být množství případů, které budou „předčasně vyřešeny“ zastavením řízení či vůbec odložením věci. Takovou faktickou situaci však není možné řešit legislativními změnami, které nepřiměřeným a absolutním způsobem zasahují do osobní sféry člověka, vlastníka vozidla.

Vše tedy směřuje k jednomu, uvedená úprava budí přinejmenším závažné rozpaky, co se týče jejího souladu s Ústavou i Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod v bodech, na které bylo poukázáno. Její další osud bude v rukách Ústavního soudu, kam se podle nás nepochybně dříve či později dostane.

<sup>10</sup> Viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *J. B. versus Švýcarsko* z roku 2001 nebo *Funke versus Francie* z roku 1993.

<sup>11</sup> Důsledkem ovšem je, že by nemohl důkazní prostředek či jiný podklad použít v řízení odvolacím (což ovšem podle judikatury neplatí pro správní trestání) a o obnově řízení.

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 51/2004-82.

<sup>13</sup> Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS I. ÚS 617/05.

<sup>14</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 3/2004-70, čj. 1 As 21/2011-52 a čj. 9 As 54/2008-62.

