



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **J. H.**, zast. JUDr. Jaroslavem Němečkem, advokátem se sídlem Blahoslavova 4, Šumperk, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 19. 12. 2012, č. j. 76 A 26/2011 - 24,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 19. 12. 2012, č. j. 76 A 26/2011 - 24, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 5. 2011, sp. zn. KÚOK/28731/2011/ODSH-SD/310, č. j. KUOK 51893/2011, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Zábřeh ze dne 14. 2. 2011, sp. zn. DO./317/2010, č. j. 2010/1783/DO-MUZB-10, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v tehdejší znění (dále jen „zákon o přestupcích“). Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že „dne 23. 9. 2010 v 5:00 hodin měl jako řidič autobusu ... účast na ... dopravní nehodě, kdy společně s druhým účastníkem dopravní nehody nesplnil povinnost řidiče, který měl účast na dopravní nehodě, která nepodléhala oznamovací povinnosti, tedy společně na místě nese-psali záznam o dopravní nehodě“. Tímto jednáním měl žalobce porušit § 47 odst. 3 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a byla mu za to uložena pokuta ve výši 1500 Kč a náhrada nákladů řízení v paušální částce 1000 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, které Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci vyhověl a rozsudkem ze dne 19. 12. 2012, č. j. 76 A 26/2011 - 24, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud ze správního spisu mj. zjistil, že po dopravní nehodě účastníci nehody - žalobce a P. K. (dále také „druhý účastník nehody“) – nese-psali záznam o nehodě ihned a domluvili se, že se sejdou později a vše vyřeší. Poté, co se dopoledne žalobce s druhým účastníkem nehody spojil telefonicky, vznikl mezi nimi spor o zavinění nehody a pan K. událost oznámil dne 23. 9. 2010 v 9:10 hod. Policii České republiky. Při ústním jednání dne 17. 1. 2011 druhý účastník nehody svou spoluvinu na nehodě uznal. Podle výpovědi žalobce během uvedeného jednání druhý účastník nehody u sebe neměl tiskopis pro vypsání záznamu o nehodě a žalobce jej nemohl najít, tvořily se kolony vozidel, a proto se oba domluvili, že záznam sepsí dodatečně.

Dále krajský soud konstatoval, že dle § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu, v rozhodném znění, jsou účastníci dopravní nehody povinni v případech, kdy nevznikne povinnost oznámit nehodu policii, sepsat společný záznam o dopravní nehodě, který podepíší a neprodleně předají pojistiteli; tento záznam musí obsahovat identifikaci místa a času dopravní nehody, jejích účastníků a vozidel, její příčiny, průběhu a následků.

Za spornou otázku krajský soud označil to, zda správní orgány správně vyložily § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu a zda žalobce oprávněně namítal, že jej správní orgány vyložily nesprávně v jeho neprospěch, neboť u přestupku nebyla prokázána materiální stránka ani zavinění žalobce. Dle § 3 zákona o přestupcích přitom k odpovědnosti za přestupek stačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.

Krajský soud považoval za nesporné, že o zaviněné opomenutí konání, k němuž by byl žalobce ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o přestupcích povinen, v souzené věci nešlo a že bylo prokázáno, že se účastníci nehody dohodli na pozdějším sepsání záznamu o nehodě. Správní orgány však potrestaly žalobce fakticky za to, že ve výsledku nebyl daný záznam sepsán. Správní orgány ve svých rozhodnutích ani neuvedly, jakou formu zavinění u žalobce shledaly a z jakých důvodů k tomuto závěru dospěly. Naopak v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že oba účastníci nehody *„místo nehody sice zřejmě opouštěli s úmyslem následně sepsat záznam o nehodě, tedy ani jeden z nich sepsání záznamu neodmítl“*. Dle výkladu § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu provedeného správními orgány tak v napadených rozhodnutích dle krajského soudu šlo fakticky o odpovědnost za výsledek, tj. objektivní odpovědnost, což je však v rozporu s § 3 a § 4 zákona o přestupcích. Ze správního spisu a napadených rozhodnutí však neplyne prokázání zavinění na straně žalobce. Ve správním trestání přitom důkazní břemeno k prokázání naplnění všech znaků přestupku leží na správních orgánech.

Pokud dle krajského soudu, o čemž není sporu, druhý účastník nehody nedodržel dohodu o tom, že záznam o nehodě bude sepsán později, porušil své slovo a zásadu, podle které dohody se mají dodržovat (*pacta sunt servanda*). Z celkového pohledu na věc dle krajského soudu plyne, že pokud po první dohodě následně nedošlo k další dohodě, druhý účastník nehody od ní odstoupil, vše si rozmyslel, neměl žalobce žádnou možnost toto jeho chování ničím ovlivnit. Nemohl jej donutit sepsat záznam, pokud druhý účastník

pokračování

nehody sám tuto vůli neměl a předešel další komunikaci tím, že věc oznámil policii, která ji začala šetřit. V této souvislosti krajský soud poukázal na princip smluvní autonomie zakotvený v čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky; byť se jedná o oblast správního trestání a veřejného práva, mezi soukromým a veřejným právem dle krajského soudu nestojí „čínská zeď“ a některé obecné pojmy jsou shodné pro veškeré právo. Proto žalobce v souzené věci nelze sankcionovat za to, že nevyjádřil souhlas s tím, jak věc popisuje někdo jiný. Zde krajský soud odkázal i na podobnost se spotřebitelským právem a rozhodčími doložkami.

Dle krajského soudu § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu svou formulací fakticky ukládá účastníkům nehody dohodnout se a uzavřít smlouvu o tom, jak nehoda proběhla. Státní moc však může stěžejně požadovat po účastnících nehody jen z důvodu přetížení policie, zájmů pojišťoven apod., aby sepsali dohodu, se kterou nesouhlasí anebo nutili druhou stranu k podpisu dohody o nehodě i v případech, kdy druhá strana k tomu nemá vůli. Člověk totiž nemá faktickou moc, kterou by druhého účastníka k sepsání společného pravdivého záznamu donutil. Tuto tezi dal krajský soud do souvislosti s již vzpomenutým principem autonomie vůle a blíže rozvedeným konceptem zásady smluvní volnosti v soukromoprávních vztazích.

Krajský soud v tomto kontextu zmínil, že zjištění výše hmotné škody nemusí být vždy jednoduché a mnohdy je to otázka složitá i pro odborníky. Účastník nemá účinné nástroje k vymožení souhlasu druhé strany, pokud se ta rozhodne souhlas neudělit a smlouvu neuzavřít. V praxi budou mít účastníci stěžejně shodný názor na příčiny nehody, přičemž jejich zjištění je klíčové pro určení odpovědnosti a spoluodpovědnosti. Zákon o silničním provozu se sice snaží donutit účastníky nehody ke slušnosti, dodržení zákona a k sepsání smlouvy, avšak ani sankce v podobě pokuty a odečtu 3 bodů v evidenci řidičů není ve skutečnosti účinným a reálným stimulem. Krajský soud též poukázal na rozrušení účastníků dopravní nehody bezprostředně po nehodě a mimořádnost této situace. K tomu je dle krajského soudu nutno přihlédnout k realitě, kdy se vyskytují dobře organizované skupiny anebo jedinci, kteří nehody zneužívají k vlastnímu obohacení na úkor méně znalých či slabších účastníků či dokonce takovéto situace záměrně vyvolávají. Krajský soud byl v konkrétním případě také toho názoru, že ani požadavek, že by v době nehody měl žalobce ihned sepsat záznam sám na místě, kde nehoda bránila plynulosti a bezpečnosti provozu na tamní silnici, neshledává jako rozumný, přiměřený a vycházející z řádné interpretace § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu. Právě reakce účastníků nehody, kteří opustili po domluvě a výměně kontaktů místo nehody, aby umožnili plynulý a bezpečný provoz, byla jednáním, které naplňuje účel zákona o silničním provozu. Pokud nebylo kam vozidla účastná na nehodě odstavit, protože silnice byla úzká v dlouhém úseku, bylo řešení přijaté účastníky nehody to nejrozumnější, které se v dané chvíli nabízelo.

Krajský soud se shodl s žalovaným v tom, že primárním cílem § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu je, aby byl sepsán společný záznam o nehodě. Avšak v dané věci anebo obdobných situacích nelze za situace, kdy se účastník nehody sepsání společného záznamu nebránil, souhlasil s tím a učinil vše, co bylo v daném okamžiku pro sepsání společného záznamu možné, jej pro pozdější změněné chování jiného účastníka za toto jednání trestat. K argumentaci žalovaného rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2006, sp. zn. 32 Odo 906/2005, pak krajský soud uvedl, že souhlasí s obecnou tezí, že je třeba, aby se účastníci nehody bezprostředně po ní dohodli na zavinění a sepsali o tom

záznam, což však nemění nic na výše uvedené argumentaci vzhledem ke konkrétní posuzované situaci.

Krajský soud též nesouhlasil s názorem žalovaného, že splněním formálních znaků přestupku je naplněn jeho materiální znak. Krajský soud poukázal v tomto směru na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 137/2011 - 52, dostupný na www.nssoud.cz, a dodal, že v dané věci i po posouzení a odůvodnění zavinění účastníků nehody je nutno přistoupit k posouzení věci testem proporcionality. Dospěl tak k názoru, že nebylo prokázáno zavinění žalobce a výklad o materiální stránce přestupku zaujatý správními orgány byl v rozporu s § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zúžený a nerespektující všechny okolnosti věci. Ze zjištěného skutkového stavu dovodily správní orgány nesprávné právní závěry. Ve věci lze rovněž spatřit okolnosti vylučující protiprávnost v tom, že oba řidiči s cílem zachování bezpečnosti a plynulosti provozu uvolnili místo nehody s dohodou, že sepiší záznam později. Krajský soud proto zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž měly správní orgány buď doplnit dokazování tak, aby byl prokázán přestupek se všemi jeho prvky (včetně materiální stránky a zavinění) anebo uvážit, zda nastal případ, kdy není možné přestupek prokázat a je třeba zvolit procesní postup v souladu se zásadou *in dubio pro reo*.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel uvedl, že nerozporuje teoretické úvahy krajského soudu co do teorie smluvní volnosti v oblasti občanského práva, má však za to, že aplikace těchto úvah na daný případ nedopadá. Dovedení úvah krajského soudu *ad absurdum* by totiž znamenalo, že účastník silničního provozu na pozemních komunikacích nemá žádné povinnosti, dokud se sám nezaváže, že tyto povinnosti bude dodržovat. Tak tomu však v provozu na pozemních komunikacích není a být ani nemůže. Za situace, kdy dojde k dopravní nehodě, jsou nezbytné neodkladné či neopakovatelné úkony, mezi něž patří i sepsání společného záznamu o dopravní nehodě. Aplikace závěrů o smluvní volnosti zde není na místě, neboť žádný z účastníků silničního provozu si nemůže vybrat smluvního partnera, tedy osobu, se kterou bude „smlouvu“ uzavírat.

Ustanovení § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu má za účel zajistit dostatečný podklad pro případné vypořádání náhrady škody, která vznikne v důsledku dopravní nehody. Toto ustanovení vymezuje alternativu oproti šetření dopravní nehody Policií České republiky. Z toho plyne, že sepsání záznamu o dopravní nehodě by pokud možno mělo co nejvěrněji popisovat příčiny dopravní nehody a její následky. Sepsání záznamu několik hodin po dopravní nehodě, kdy dojde k přemístění vozidel a k praktickému zahlazení stop nehody (brzdné stopy, úlomky vozidel apod.), by nemělo smysl a v případě rozdílných verzí průběhu nehody by fakticky znemožnilo vyšetření příčin dopravní nehody. Povinnost sepsat záznam o dopravní nehodě bezprostředně po ní navíc vyplývá i z kontextu ostatních ustanovení § 47 odst. 3 zákona o silničním provozu.

V daném případě nedošlo k sepsání záznamu o dopravní nehodě, čímž bylo dodatečné vyšetření dopravní nehody v podstatě znemožněno, o čemž svědčí i ta skutečnost, že nebylo rozhodnuto o přestupku (o porušení pravidel silničního provozu) v souvislosti se vznikem dopravní nehody. Je tedy zřejmé, že byla naplněna společenská

pokračování

škodlivost přestupku, neboť postup účastníků dopravní nehody byl příčinou znemožnění zjištění příčin této nehody a tedy i vypořádání nároku na náhradu škody.

Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že účastník dopravní nehody byl pod tlakem nucen přiznat její zavinění. Dopravní nehoda sice může být stresující, přesto je ale řidič osobou s řidičským oprávněním, tedy osobou způsobilou k právním úkonům, která si je vědoma toho, co podepisuje. Záznam o dopravní nehodě nijak nepředpokládá, že by účastníci nehody byli povinni se dohodnout na jejím zavinění, popř. na tom, který z řidičů porušil tu kterou povinnost stanovenou zákonem. Bylo tedy na účastnících dopravní nehody, aby v záznamu popsali skutečnosti nesporné, své vyjádření k zavinění nehody napsali do poznámek a případné rozhodnutí o zavinění dopravní nehody a o náhradě škody nechali na pojišťovně. Nelze ani opomenout, že řidič, který si z důvodu stresu není jistý, jak k dopravní nehodě došlo, má i nadále možnost k jejímu řádnému vyšetření přivolat Policii České republiky.

Dle stěžovatele nelze přijmout ani argumentaci žalobce, který své jednání omlouval hustým provozem a nemožností najít formulář pro záznam o dopravní nehodě. Každé vozidlo je totiž vybaveno výstražným trojúhelníkem a nic tak nebránilo tomu místo dopravní nehody řádně označit. Daný formulář je pak samozřejmou součástí vybavení vozidla a nic nebránilo žalobci tento formulář vyžádat u druhého, případně jiného účastníka silničního provozu.

V posuzované věci došlo i k naplnění subjektivní stránky skutkové podstaty přestupku (zavinění), neboť jak sám žalobce uváděl, k odložení sepsání záznamu o dopravní nehodě došlo po vzájemné dohodě. Je samozřejmé, že pokud by druhý účastník dopravní nehody z místa svévolně ujel, žalobce by svou povinnost sepsat záznam o dopravní nehodě nemohl splnit. V daném případě však sám žalobce dal k pozdějšímu sepsání záznamu souhlas. Povinnost sepsat záznam o dopravní nehodě je tak dle stěžovatele povinností stanovenou zákonem a nelze ji „prolomit“ smluvní volností účastníků dopravní nehody.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Poukázal především na to, že stěžovatel § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu vykládá tak, že není-li záznam o dopravní nehodě sepsán „bezprostředně“ po dopravní nehodě, jedná se o přestupek dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích. Bezprostřednost však není stěžovatelem ani zákonem nijak definována. Žalobce tak klade otázku, jak chce stěžovatel stanovit okamžik, od kdy je jednání účastníků dopravní nehody předstupkem a do kdy jen nutným odkladem provedení úkonu, na němž se účastníci nehody dohodli a kterým chtějí oba naplnit požadavky zákona. Dle stěžovatele by tak přestupkem bylo i sepsání záznamu s pouhým hodinovým zpožděním.

Žalobce rovněž zpochybňuje, v čem dochází pozdějším sepsáním záznamu k naplnění společenské škodlivosti (materiálního znaku přestupku). Pozdějším sepsáním záznamu o dopravní nehodě, po společné dohodě, by bylo učiněno požadavkům zákona zadost a nikomu by nevznikla škoda. V uvedeném smyslu je třeba posoudit jednání účastníka nehody, který po dohodě s druhým účastníkem odloží sepsání záznamu o dopravní nehodě a udělá vše pro naplnění smyslu a účelu zákona, přičemž druhý účastník danou dohodu nakonec poruší a v dohodnutém termínu odmítne záznam podepsat.

Žalobce tak opět klade otázku, v čem za takové situace spočívá společenská škodlivost jeho jednání. Nemohl totiž předvídat, že druhý účastník dopravní nehody dohodu poruší.

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 oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen pověřeným zaměstnancem, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Předně je nutno uvést, že stěžovatel v reakci na závěry krajského soudu v kasační stížnosti předesílá dvě základní otázky týkající se právního posouzení věci, a to, zda je třeba záznam o dopravní nehodě sepsat bezprostředně po ní a zda se v této věci mezi účastníky dopravní nehody uplatní jisté „smluvní“ principy.

Dle názoru zdejšího soudu v zásadě platí, že společný záznam o dopravní nehodě, sepisovaný dle § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu je třeba vyhotovit bezodkladně (bezprostředně) poté, co k nehodě došlo. Tato skutečnost sice není v předmětném ustanovení výslovně uvedena, vyplývá však z celkové systematiky § 47 zákona o silničním provozu, jakož i z účelu, který je sepsáním záznamu sledován, a z „historie“ znění § 47 zákona o silničním provozu.

Co se týká zmíněné systematiky § 47 zákona o silničním provozu, je zřejmé, že povinnosti zde uložené účastníkům dopravní nehody si vyžadují neprodleného splnění. V některých případech zákon přímo stanoví, že určitá povinnost má být splněna „neprodleně“ [např. § 47 odst. 2 písm. a) a § 47 odst. 3 písm. e) zákona o silničním provozu], nebo alespoň uvádí relevantní časový úsek [např. § 47 odst. 2 písm. b) a § 47 odst. 4 písm. c) zákona o silničním provozu]. V jiných případech není tento údaj konkretizován, ale je z povahy věci zřejmé, že pozdější splnění by postrádalo smyslu [např. povinnost označit místo dopravní nehody dle § 47 odst. 3 písm. c) zákona o silničním provozu].

Obdobné závěry plynou i z hlediska účelu předmětné právní úpravy a vývoje znění § 47 zákona o pozemních komunikacích; z nich lze dovodit, že záznam o dopravní nehodě musí být sepsán neprodleně po nehodě. Přiměřeně jsou přitom stále aplikovatelné závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2006, sp. zn. 32 Odo 906/2005, dostupném na www.nsoud.cz, na který odkazoval i stěžovatel. Klíčovou část odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyššího soudu představuje závěr, dle něhož „[i] když v ustanovení § 47 odst. 5 cit. zákona není výslovně uvedeno, v jaké lhůtě jsou účastníci dopravní nehody povinni dopravní nehodu policistovi oznámit, je třeba z něho zcela nepochybně dovodit, že jsou tak povinni učinit bezprostředně (co nejdříve) po dopravní nehodě. Jiný výklad by zcela popíral smysl takového oznámení, jímž je mimo jiné neprodlené a objektivní vyšetření dopravní nehody, jakož i přijetí případných potřebných opatření s touto dopravní nehodou vyvolaných a

pokračování

spojených. Jestliže jsou účastníci dopravní nehody povinni oznámit ji policistovi bezprostředně, nelze než aplikovat stejné časové kritérium i pro lhůtu, v níž se účastníci dopravní nehody dohodnou na zavinění (neboli uzavřou dohodu). Z tohoto pohledu proto nemůže obstát, jestliže k uzavření příslušné dohody došlo (a to z jakýkoliv důvodů), jak tomu bylo v posuzované věci, až následující den po nehodě.“

K těmto závěrům je ve smyslu výše uvedeného třeba doplnit, že Nejvyšší soud se ve svém rozsudku ze dne 25. 10. 2006, sp. zn. 32 Odo 906/2005, vyjadřoval k povinnosti, která byla stanovena v § 47 odst. 5 zákona o silničním provozu, ve znění účinném ke dni 28. 10. 2001 (dle tohoto ustanovení platilo, že „[d]ojde-li při dopravní nehodě ke hmotné škodě na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí nebo na jiných věcech nižší než 20 000 Kč, jsou účastníci dopravní nehody povinni ohlásit tuto nehodu policistovi, jestliže se nedohodnou na zavinění nebo byla-li hmotná škoda způsobena na majetku třetí osoby“). Ustanovení § 47 odst. 5 zákona o silničním provozu bylo v podstatné míře změněno novelizací provedenou zákonem č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky (dále jen „zákon č. 274/2008 Sb.“), a s účinností od 1. 1. 2009 tak byla daná materie „přesunuta“ v pozměněné podobě do ustanovení § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu. Jak již bylo řečeno, stanoví § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu pro účastníky dopravní nehody následující povinnost: „[V] případech, kdy nevznikne povinnost oznámit nehodu policii, sepsat společný záznam o dopravní nehodě, který podepíší a neprodleně předají pojistiteli; tento záznam musí obsahovat identifikaci místa a času dopravní nehody, jejích účastníků a vozidel, její příčiny, průběhu a následků“.

Ze srovnání uvedených úprav vyplývá jejich totožný smysl: v případě nehody neprodleně řešit situaci buď přivoláním Policie České republiky [srov. § 47 odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu], nebo sepsat o dopravní nehodě relevantní záznam. Sepsání společného záznamu je tak alternativním způsobem řešení vzniklé méně závažné dopravní nehody, přičemž na věc lze plně, s přihlédnutím ke změně právní úpravy, vztáhnout závěry citovaného rozsudku Nejvyššího soudu, dle něhož je třeba na sepsání záznamu aplikovat stejné časové kritérium jako na přivolání Policie České republiky, a to s ohledem na to, že smyslem těchto postupů je „mimo jiné neprodlené a objektivní vyšetření dopravní nehody, jakož i přijetí případných potřebných opatření s touto dopravní nehodou vyvolaných a spojených“. V tomto smyslu lze pro úplnost připomenout, že dle důvodové zprávy k návrhu zákona č. 274/2008 Sb. bylo jeho smyslem mj. odbřemenění Policie České republiky při plnění úkolů, které lze z hlediska jejího poslání považovat za „zbytečné“, nevhodné či zbytečně zatěžující; sepsání společného záznamu o dopravní nehodě by tak o to více mělo představovat rovnocennou alternativu k „neprodlenému“ vyšetření nehody Policií České republiky, a to i z časového hlediska. Důvody, pro které dojde k odkladu sepsání společného záznamu, jsou, jak rovněž plyne z citovaného rozsudku Nejvyššího soudu, irelevantní (k možným výjimkám z tohoto pravidla viz níže).

Stejně jako nelze dovozovat, že určení doby, v níž dojde k sepsání záznamu, je v dispozici účastníků dopravní nehody, nelze ani ve věci obsahu takového záznamu aplikovat principy autonomie vůle či smluvní svobody, jak činil krajský soud. Je totiž třeba mít na zřeteli, že v případě sepsání záznamu o dopravní nehodě se nikterak nejedná o dohodu na jeho obsahu či dokonce smlouvu (i když v konkrétním případě není vyloučeno, že účastníci dopravní nehody se ve vyličení okolností vedoucích k dopravní nehodě, jejího zavinění apod. shodnou).

Jakákoli „smluvní“ povaha aktu mezi účastníky dopravní nehody následujícího po nehodě byla rovněž opuštěna novelizací zákona o silničním provozu provedenou zákonem č. 274/2008 Sb. Zatímco dřívější právní úprava dle § 47 odst. 5 zákona o silničním provozu (srov. výše) předpokládala, že účastníci dopravní nehody mají, za splnění dalších podmínek, povinnost oznámit dopravní nehodu policistovi, jestliže se „*nedohodnou na míře účasti na způsobení vzniklé škody*“, znění § 47 zákona o silničním provozu s účinností od 1. 1. 2009 v daném smyslu zcela opustilo jakýkoli aspekt „dohody“. Zákon o silničním provozu účastníkům dopravní nehody v žádném směru neukládá povinnost se v záznamu o dopravní nehodě shodnout na zavinění dopravní nehody a dokonce ani na popisu jejího průběhu, příčin apod.; nelze tak v žádném smyslu hovořit o vícestranném právním úkonu (právním jednání), který by představoval obsahově shodné vzájemné projevy vůle stran, vznikající ze dvou (či více) jednostranných adresovaných úkonů (jednání), přičemž jde o úkony (jednání) navzájem adresované a obsahově shodné (srov. Fiala, J. a kol. Občanský zákoník. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 259). Jediná povinnost, která je účastníkům nehody uložena, spočívá v sepsání společného záznamu o dopravní nehodě, v němž se může verze každého z účastníků dopravní nehody zcela lišit. Tento závěr lze jednoduše dovodit ze samotného znění § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu, ale do jisté míry tomu napovídá i podoba formuláře záznamu o dopravní nehodě (tzv. euroformulář), který dává každému z účastníků dopravní nehody možnost uvést k věci vlastní poznámky. V této souvislosti je třeba také poznamenat, že není stanovena povinnost využít pro sepsání záznamu o dopravní nehodě tento euroformulář či jiný tiskopis, účastníci dopravní nehody mohou použít jakoukoli listinu, ve které co nejvěrněji popíší (z vlastního pohledu) relevantní okolnosti; bez významu je tak argumentace žalobce o tom, že účastníci nehody u sebe formulář neměli (či jej nemohli najít).

Jelikož se z uvedených hledisek v dané věci nejednalo o jakoukoli formu soukromoprávního závazkového vztahu, ale o veřejnoprávně stanovenou povinnost, není důvodu blíže rozebírat krajským soudem zaujatou argumentační pozici opírající se o principy autonomie vůle, zásady smluvní svobody apod. Lze tak pouze poznamenat, že jednotlivec pochopitelně nemá v podstatě žádnou možnost, jak jinou osobu přimět k sepsání společného záznamu o dopravní nehodě, pokud k tomu tato osoba neprojevuje žádnou vůli. V takovém případě však má účastník nehody povinnost, jelikož nedošlo k sepsání společného záznamu, přivolat na místo nehody policistu. Rovněž mu zůstává otevřena možnost bezprostředního sepsání vlastní části záznamu, kterou neprodleně předá pojišťovně; ani to však žalobce neučinil.

K již popsanému aspektu případu tak je možné uzavřít, že hledisko „smluvní svobody“ se tu netýkalo ani možnosti volně si dohodnout dobu či lhůtu, kdy dojde k sepsání společného záznamu o dopravní nehodě, ani toho, s kým bude záznam sepsán, a konečně ani toho, že by se tu snad střetávaly dva projevy vůle, které by se měly po obsahové stránce shodovat. V tomto smyslu nebyly případné ani příklady krajského soudu, které vzniklou situaci dávaly do souvislosti s problematikou ochrany spotřebitele či rozhodčích doložek, resp. ochrany slabší smluvní strany; rovněž není zřejmé, jakou relevanci v tomto kontextu, i ve vztahu ke konkrétnímu případu, měly části odůvodnění rozsudku krajského soudu, které se týkaly „dobře organizovaných skupin anebo jedinců“, kteří „*nehody zneužívají k vlastnímu obohacení na úkor méně znalých či slabších účastníků anebo dokonce takové situace záměrně vyvolávají*“.

pokračování

S uvedeným ovšem souvisí také otázka účelu § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu, jímž je pokud možno objektivní zjištění průběhu dopravní nehody tak, aby nehoda mohla být vypořádána příslušnými pojišťovnami jakožto pojistná událost (resp. zajistit dostatečný podklad pro případné vypořádání náhrady škody, která vznikne v důsledku dopravní nehody). Objektem přestupku dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích ve spojení s § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu je zájem společnosti na řádném vyšetření příčin dopravní nehody, a to i z pojistného hlediska. Jak vyplývá z § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, je přestupkem „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“. K odpovědnosti za přestupek je tedy třeba porušit nebo ohrozit určitý zájem společnosti, přičemž toto porušení nebo ohrožení je materiálním znakem (tj. společenskou škodlivostí) přestupku (bez této společenské škodlivosti by se ostatně o přestupek ani nejednalo).

Je tak třeba souhlasit se stěžovatelem, že v daném případě postup účastníků dopravní nehody, žalobce a pana K., vedl ke značnému ztížení či dokonce znemožnění řádného vyšetření dopravní nehody. To se týká jak zjištění jejích příčin, tak následně vypořádání nároků na náhradu škody. K tomu lze odkázat na rozhodnutí správních orgánů, z nichž plyne, že viníka dopravní nehody nebylo možné s určitostí zjistit, či také na obsah správního spisu, včetně příslušné dokumentace vypracované Policií České republiky. Naplnění materiální stránky přestupku tak Nejvyšší správní soud považuje za zřejmé.

V tomto kontextu zdejší soud uvádí, že nebyla namístě ani výtka krajského soudu adresovaná stěžovateli, dle níž měl stěžovatel ve svém rozhodnutí zaujmout argumentaci, podle které splněním formálních znaků je naplněn i materiální znak přestupku; krajský soud poukázal na rozpor tohoto názoru např. se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, publikovaného pod č. 2011/2010 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud ovšem z žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele zjistil, že ten se opíral o závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. 1 Tzn 2/96, publikovaného pod č. 43/1996 Sb. NS, z něhož vycházel i zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2009 – 45. V tomto smyslu stěžovatel řádně odůvodnil, zcela v souladu s judikaturou zdejšího soudu, že „*jednání, jehož formální znaky jsou označeny za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje určitý zájem společnosti, kdy v daném případě se nejednalo o ničím mimořádný případ odlišný od mnoha jiných*“. Stěžovatel se tedy předmětnou otázkou zabýval jak z hlediska naplnění formálních znaků přestupku, tak vzal v úvahu, zda tu jsou takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, přičemž dospěl k negativnímu závěru.

Pokud se tak žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti dotazuje, v čem při pozdějším sepsání záznamu dochází k naplnění společenské škodlivosti jakožto materiálního znaku přestupku, lze odvětit, že se jedná právě o ztížení či znemožnění vyšetření (v širokém slova smyslu) okolností nehody. Jak již bylo řečeno, výběr časového okamžiku sepsání společného záznamu není ve volní dispozici účastníků dopravní nehody, ale má následovat „bezprostředně“ po nehodě tak, aby došlo k co nejvěrnějšímu zachycení

situace a naplnění účelu sledované právní úpravy. Jsou tak rovněž zcela akademické žalobcovy dotazy na to, dokdy lze považovat odklad sepsání záznamu za nutný a ospravedlnitelný a kdy již za jednání naplňující znaky skutkové podstaty přestupku. Řešení totiž spočívá ne v exaktním a jednou provždy a pro všechny případy daném časovém údaji, ale ve stanovení kritéria bezprostřednosti tak, aby byl zachován účel záznamu dle § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu. Lze též poznamenat, že § 47 odst. 3 písm. g) cit. zákona např. rovněž výslovně neuvádí, že by se účastníci dopravní nehody měli v záznamu pokusit okolnosti nehody dokumentovat dle svých možností co nejvěrněji, neboť takový požadavek je samozřejmý (neuspěla by tak argumentace, že tato povinnost není výslovně stanovena a účastníci mají možnost do záznamu o dopravní nehodě uvést i zcela imaginární údaje).

Od otázky naplnění znaků skutkové podstaty a materiálního znaku přestupku je rovněž třeba odlišit tzv. okolnosti vylučující protiprávnost. Mezi ně patří i krajní nouze ve smyslu § 2 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích, dle něhož přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací „*nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak*“; dané ustanovení tedy v sobě vyjadřuje požadavek naplnění subsidiarity („*nebylo možno odvrátit jinak*“) a proporcionality („*nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek*“) jednání v krajní nouzi.

Aniž by žalobce ve správním řízení pojem krajní nouze výslovně použil, je zřejmé, že v jeho smyslu argumentoval námitkami týkajícími se skutečnosti, že z důvodu neschopnosti najít euroformulář (jak již bylo výše řečeno, nebylo třeba vypisovat formulář a tato argumentace žalobce tak není relevantní) a vzniku nebezpečné dopravní situace v místě nehody (nad rámec jejího popisu žalobce poukazoval na spěch cestujících autobusem do zaměstnání) se s panem K. dohodli na pozdějším sepsání společného záznamu. Rovněž s touto námitkou se však stěžovatel přezkoumatelně vypořádal; k požadavku subsidiarity uvedl, že povinností účastníků je označit místo dopravní nehody tak, aby nemohlo dojít k ohrožení ostatních účastníků dopravní nehody, poukázal na obvyklou dobu, po kterou trvá sepsání záznamu, a na důvěryhodnost skutečností uváděných žalobcem. Co se týká požadavku proporcionality jednání v krajní nouzi (v případě namítané časové tísně snad přicházely v úvahu, domýšleno do důsledků, hospodářské ztráty způsobené pozdním příjezdem cestujících do zaměstnání), nenabídl žalobce ve správním řízení žádné relevantní tvrzení ani důkazní návrh; v adekvátně obecné rovině se s jeho námitkou vypořádal i stěžovatel opět tím, že poukázal na obvyklou dobu sepsání záznamu, přičemž nebylo jeho povinností domýšlet všechny možné a teoreticky myslitelné důsledky několikaminutového zpoždění autobusu, pokud se k nim nevyjádřil žalobce, ač k tomu měl možnost. Tím Nejvyšší správní soud ovšem v obecné rovině nijak nezpochybňuje, že v praxi může dojít k situaci, kdy k odložení sepsání společného záznamu o dopravní nehodě, s ohledem na situaci krajní nouze, může dojít; tyto situace však vzhledem k charakteru nehod, k nimž není třeba přivolat Policii České republiky (nedošlo ke zranění osoby, není způsobena škoda na majetku třetích osob atd.), patrně nebudou příliš časté (k problematice krajní nouze v případě jednání jinak naplňujícího znaky přestupku blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 As 72/2009 – 50; ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 97/2008 – 73; ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 As 114/2012 – 19, všechny dostupné na www.nssoud.cz). V tomto smyslu Nejvyšší správní soud nevylučuje ani např. bezodkladné odstavení na nehodě zúčastněných vozidel

pokračování

na bezpečném místě a sepsání záznamu tam, zejména pokud tím nebude ohrožen shora specifikovaný „zájem společnosti“ dle § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu.

Konečně je nutné konstatovat, že není důvodná výtka krajského soudu týkající se neprokázání zavinění žalobce. Z rozhodnutí městského úřadu i stěžovatele je zřejmé, že zavinění bylo spatřováno v tom, že oba účastníci dopravní nehody po vzájemné domluvě opustili místo nehody s tím, že záznam sepiší později (již bylo vysvětleno, že vzhledem k okolnostem věci to nebylo možné). Již v této skutečnosti je možné nepochybně spatřovat zavinění ve formě nevědomé nedbalosti, když oba účastníci dopravní nehody po vzájemné dohodě místo nehody opustili, nese-psali příslušný záznam a zároveň tím přinejmenším podstatně ztížili prošetření nehody. Nejvyšší správní soud připomíná, že v případě nevědomé nedbalosti pachatel sice nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům to vědět měl a zároveň mohl [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích]. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že oba účastníci dopravní nehody, jakožto držitelé řidičského oprávnění, měli vědět, že svým jednáním mohou porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a zároveň tuto skutečnost vědět mohli. V daném případě byl rovněž splněn požadavek § 3 zákona o přestupcích, dle něhož k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Není také opodstatněná výtka krajského soudu, podle níž správní orgány ve svých rozhodnutích ani neuvedly, jakou formu zavinění u žalobce shledaly. Zavinění žalobce i druhého účastníka dopravní nehody ve formě nevědomé nedbalosti je výslovně zmíněno a odůvodněno na poslední straně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Zdejší soud k argumentaci uvedené v rozsudku krajského soudu dodává, že žalobce nebyl trestán za to, že druhý účastník později změnil svůj postoj k dohodě o sepsání záznamu o dopravní nehodě, nýbrž za to, že vůbec k takové dohodě bez relevantního důvodu přistoupil a tím přispěl k porušení zájmu chráněného zákonem (rovněž tudíž není možné, jak činí žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti a do značné míry i krajský soud, vinu za nastalou situaci svalovat pouze na druhého účastníka nehody – k porušení povinnosti řádného sepsání záznamu o dopravní nehodě přispěli oba účastníci dopravní nehody svou „dohodou“ stejnou měrou). Správní orgány tak nikterak, jak uváděl krajský soud, nekonstruovaly situaci objektivní odpovědnosti žalobce. S ohledem na výše uvedené rovněž nelze souhlasit s krajským soudem, že žalobce *„učinil vše, co bylo v daném okamžiku pro sepsání společného záznamu možné“*.

Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že ve věci nebylo třeba aplikovat, jak naznačoval krajský soud, tzv. test proporcionality, nýbrž postačovalo věc posoudit z pohledu „tradičních“ kategorií správního trestání, jako je zavinění, společenská škodlivost přestupku či krajní nouze. Taktéž není pravdou, jak by snad mohlo z rozsudku krajského soudu vyplynout, že by v případě účastníků dopravní nehody došlo na základě žalobou napadených rozhodnutí k zaznamenání 3 bodů v bodovém hodnocení řidičů. Správní orgány totiž vzaly v potaz zvláštní okolnosti jednání obou řidičů tak, že je správně nevyhodnotily jako *„odmítnutí sepsat společný záznam o dopravní nehodě“* ve smyslu § 22 odst. 1 písm. j) zákona o přestupcích, v tehdejší znění, ale pouze jako jednání odpovídající přestupku podle § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích, v tehdejší znění, ve spojení s § 47 odst. 3 písm. g) zákona o silničním provozu, pro které příloha k zákonu o silničním provozu, v tehdejší znění, nestanovila žádné bodové hodnocení.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. srpna 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu