

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy senátu Josefa Baxy a soudců Jany Brothánkové, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila, Karla Šimky a Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **P. S.**, zastoupeného JUDr. Janem Zůbkem, advokátem, se sídlem Radhošťská 1942/2, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. září 2013, č. j. KUJCK 47966/2013/ODSH, sp. zn. ODSH 45216/2013/addv SO2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. dubna 2014, č. j. 10 A 121/2013 - 32,

t a k t o :

- I. Záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce dosáhl ke dni 19. 10. 2012 celkového počtu dvanácti bodů v registru řidičů a v důsledku toho mu byla dne 5. 11. 2012 doručena výzva k odevzdání řidičského průkazu. Žalobce podal námitky proti záznamu bodů do registru řidičů, které Magistrát města České Budějovice (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 13. 3. 2013, č. j. MAU/27227/12 Zr, zamítl. Vzhledem k tomu, že jedno z rozhodnutí, na jehož základě byly body zaznamenány, bylo v mezidobí zrušeno v přezkumném řízení, magistrát potvrdil provedený záznam 11 bodů. Proti rozhodnutí o zamítnutí námitek podal žalobce odvolání, které bylo následně zamítnuto v záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného.

[2] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí. Žalobce brojil

zejména proti záznamu bodů provedenému na základě rozhodnutí Městského úřadu v Českém Krumlově ze dne 13. října 2011, č. j. MUCK 52236/2011, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), podle něhož se přestupku dopustí, kdo v rozporu s § 7 odst. 1 písm. c) téhož zákona při řízení drží v ruce nebo jiným způsobem telefonní přístroj nebo jiné hovorové nebo záznamové zařízení. Uvedeného přestupku se žalobce dopustil dne 30. 6. 2011. Rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci dne 8. 11. 2011. Na základě tohoto rozhodnutí byly stěžovateli do registru řidičů zaznamenány tři body, ačkoliv s účinností od 1. 8. 2011 byl zákonný bodový postih za daný přestupek snížen ze tří bodů na dva. Podle žalobce tak správní orgán pochybil tím, že neaplikoval pozdější příznivější právní úpravu, byť tak s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) učinit měl.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že bodový systém není trestní sankcí, nýbrž administrativním opatřením, a proto označil žalobcovu argumentaci čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy za zcela nedůvodnou, neboť obě ustanovení dopadají na ukládání trestů za trestné činy. Záznam tří bodů za zmíněný přestupek byl v souladu se zákonem, protože podle přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, platí, že *při zaznamenávání bodů do bodového hodnocení za jednání spáchaná porušením vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích řidičem motorového vozidla před účinností tohoto zákona se postupuje podle zákona č. 361/2000 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*

[4] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) dne 16. 5. 2014 kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[5] Stěžovatel spatřoval pochybení krajského soudu především v tom, že špatně posoudil otázku příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, který plyne z čl. 40 odst. 6 Listiny a z čl. 7 odst. 1 Úmluvy a na něj navazující judikatury [rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 17. září 2009, *Scoppola proti Itálii* (č. 2), stížnost č. 10249/03]. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu uvádí, že daná ustanovení je třeba aplikovat i v režimu správního trestání, a dovozuje, že bodový systém zavedený zákonem o provozu na pozemních komunikacích představuje formu správního trestání svého druhu, na které dopadá čl. 6 a čl. 7 odst. 1 Úmluvy. V tomto směru poukázal zejména na rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1998, *Malige proti Francii*, stížnost č. 27812/95, na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. IV. ÚS 498/10, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 41/2010 - 106. Jestliže tedy novela zákona o provozu na pozemních komunikacích nabyla účinnosti v době

projednávání přestupku stěžovatele, měla být aplikována nová, pro něj příznivější právní úprava, a podle ní zaznamenány za daný přestupek do registru řidičů toliko dva body.

[6] Na tom podle jeho mínění nic nemění ani přechodné ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb., které ukládá postupovat při zaznamenávání bodů do bodového hodnocení za jednání spáchaná před účinností tohoto zákona podle znění účinného do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Předmětné ustanovení je třeba interpretovat ústavně konformně, a to tak, že dopadá pouze na procesněprávní otázky, nikoliv na oblast hmotněprávní. Na podporu svého tvrzení odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS.

[7] Stěžovatel tvrdil, že v kontextu celého bodového systému představuje záznam bodů vedlejší trest, a proto je třeba na něj vztáhnout čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy. Závěry správních orgánů o tom, že se jedná o pouhé administrativní opatření, jsou v rozporu s výše citovanou judikaturou a lze usoudit, že jsou motivovány obavami, že v případě uznání sankční povahy záznamu bodů by bylo nutné přihlížet k principu *ne bis in idem*.

[8] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v tom, že krajský soud své závěry dostatečně neodůvodnil. Krajský soud se omezil na pouhé konstatování, že bodové hodnocení je administrativním opatřením, a nikoliv sankcí za přestupek, a proto bylo třeba aplikovat intertemporální ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb. Krajský soud se však v napadeném rozsudku nijak nevyrovnal s jeho argumentací, zejména s odkazy na relevantní závěry plynoucí z judikatury ESLP, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Relevance mezinárodních lidskoprávních smluv, v tomto případě Úmluvy, je přitom s ohledem na čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a na související judikaturu Ústavního soudu nezpochybnitelná.

[9] Ze všech výše uvedených důvodů navrhl, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání.

II. Dosavadní judikatura

[10] Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací činnosti k problematice příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele při záznamu bodů do registru řidiče dosud výslovně nevyjádřil. Šestý senát ovšem při předběžné poradě v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že řešení této otázky je do značné míry závislé na obecnější otázce právního posouzení povahy záznamu bodů do registru řidičů, k níž se soud v minulosti vyslovil opakovaně. Teprve po jejím zodpovězení lze totiž zvažovat případnou ústavně konformní interpretaci přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 133/2011 Sb., jež by ve světle čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy zúžila jeho aplikační rozsah pouze na otázky procesní, případně vůbec ústavnost tohoto zákonného ustanovení ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy. Z tohoto důvodu považoval šestý senát za korektní postoupit věc rozšířenému senátu k řešení obecnější otázky právního posouzení povahy záznamu bodů do registru řidičů.

[11] Již v rozsudku ze dne 28. 2. 2006, č. j. 4 As 5/2005 - 63, soud výslovně konstatoval, že body „*nejdou sankcí za přestupek, ale pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku a registrujícím jeho spáchání.*“ V souvislosti s problematikou zásady zákazu ukládání dvojího trestu (*non bis in idem*) druhý senát v rozsudku ze dne 10. 12. 2009, č. j. 2 As 19/2009 - 93, dovodil z § 123a zákona o silničním provozu a z důvodové zprávy k tomuto zákonu, že zavedení systému bodového hodnocení představuje „*specifické preventivní opatření, které má přispět k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch řidičů, kteří se dlouhodobě a opakovaně porušování těchto předpisů dopouští. Tento institut má přispět k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, neboť možnost pozbytí řidičského oprávnění působí na řidiče preventivně nápravně, a to zejména hrozbou dosažení dvanácti bodů.*“ Podobně se vyjádřil i čtvrtý senát, který uvedl, že „*funkce bodového systému zavedeného zákonem o silničním provozu obecně spočívá v tom, že řidičům motorových vozidel jsou za vybrané přestupky a trestné činy proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích zaznamenávány body do určité výše. Tyto body přitom nejsou sankcí za přestupek nebo trestem za trestný čin, nýbrž pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku nebo trestného činu a registrujícím jeho spáchání. Za spáchaný přestupek nebo trestný čin je tak řidiči uložena sankce podle zákona o přestupcích, případně trest za spáchaný trestný čin a zároveň, jde-li o vybraný přestupek nebo trestný čin spadající do systému bodového hodnocení, je mu zaznamenán stanovený počet bodů. Při dosažení nejvyššího stanoveného počtu bodů pozbývá řidič své řidičské oprávnění. Zákon o silničním provozu v příloze upravuje taxativní výčet protiprávních jednání a počtů bodů za tato jednání. Počet bodů za určité jednání je stanoven fixně, tedy nelze uplatnit správní uvážení ohledně počtu bodů, které budou zaznamenány; stejně tak nelze zaznamenat počet bodů za jednání, které není v příloze uvedeno.*“ (rozsudek ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 As 102/2013 - 38, bod 16).

[12] Sankční povahu nemá záznam bodového hodnocení řidiče ani podle pátého senátu, neboť se jedná o administrativní opatření přispívající k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch řidičů, kteří tyto předpisy opakovaně porušují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 5 As 26/2010 - 45). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 8 As 23/2010 - 89, publ. pod č. 2391/2011 Sb. NSS, v bodě 19 připustil, že bodové hodnocení v sobě zahrnuje i represivní aspekty: „*Prostřednictvím bodového hodnocení dochází k průběžnému sledování kázně i recidivy řidičů a přispívá k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Bodové hodnocení řidičů v sobě obsahuje složku represivní i preventivní. Represivní složka spočívá v zaznamenávání bodů za spáchaný přestupek nebo trestný čin a zejména pak v samotné ztrátě řidičského oprávnění po dosažení dvanácti bodů. Složka preventivní v sobě zahrnuje možnost řidiče svým aktivním jednáním čelit hrozbě ztráty řidičského oprávnění, a to jednáním, které není bodově hodnoceno, v důsledku čehož dochází k odečtu zákonem stanoveného počtu bodů. To má přispět k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch, kteří se dlouhodobě a opakovaně porušování těchto předpisů dopouští.*“ V bodě 27 ovšem konstatoval, že bodový systém se reálně dotýká práv a povinností řidiče „*pouze v zákonem předpokládaných situacích, především pokud řidič dosáhne celkového počtu dvanácti bodů.*“

[13] Některá rozhodnutí se zvláště vyslovují k charakteru následku dosažení dvanácti bodů, kterým je pozbytí řidičského oprávnění (§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu),

a připouští sankční povahu tohoto opatření. V rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76, Nejvyšší správní soud uvedl: „Ačkoli je záznam bodů do bodového hodnocení pouze určitým administrativním úkonem, dosažení dvanácti bodů má za následek skutečnost, která je ve své podstatě ‚sankcí‘ sui generis spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.“ Podobně se vyjádřil i Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 16. 1. 2009, č. j. 30 Ca 174/2008 - 25, publ. pod č. 1950/2009 Sb. NSS: „Pozbytí řidičského oprávnění je tak sankcí za opakované páchaní přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a je tedy sankcí sui generis za speciální recidivu.“ V rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76, publ. pod č. 2145/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „ačkoli je záznam bodů do bodového hodnocení pouze určitým administrativním úkonem, dosažení dvanácti bodů má za následek skutečnost, která je ve své podstatě ‚sankcí‘ sui generis spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Stěžovatel je tak určitým způsobem zasažen, resp. omezen na svých právech. Je nutno proto vycházet z premisy, že jakkoli se v případě samotného oznámení (administrativního opatření) o počtu dosažených bodů nejedná o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. (nejedná se o rozhodnutí o uložení sankce), v důsledku následků, které jsou s ním dále spojeny, tj. odevzdání řidičského průkazu, zásah do veřejného subjektivního práva (zejm. právo vlastnit a užívat majetek) zde v podstatě existuje.“

[14] Z judikatury Nejvyššího správního soudu tak plyne, že záznam bodů je vnímán toliko jako administrativní opatření, které nelze vnímat jako sankci trestní povahy. Za sankci sui generis některé senáty označují až pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení dvanácti bodů. Předkládající senát si je vědom toho, že citovaná rozhodnutí se nevyjadřovala přímo k otázce řešené v nyní projednávané věci, tedy k aplikaci zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele i v případě záznamu bodů do registru řidičů. Posouzení této problematiky je však, jak bylo uvedeno výše, závislé na obecnější otázce samotného charakteru bodového systému a záznamu bodů, k níž se soud vyslovil opakovaně, dospěv k přesvědčení, že nejde o opatření trestající povahy. Právě od tohoto právní názoru, z důvodů blíže rozvedených níže, se chce předkládající senát odchýlit.

III. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[15] Šestý senát na povahu záznamu bodů v registru řidičů pohlíží nikoliv jako na pouhé administrativní opatření, ale jako na určitou formu trestu nebo jiného opatření, které může mít trestní povahu. Existenci různých názorů na povahu záznamu bodů ostatně připustil i třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 2. 8. 2012, č. j. 3 As 66/2012 - 32, bod 13: „Názor na povahu tohoto opatření není jednotný. Část teorie i praxe se kloní k závěru, že se nejedná o další sankci, nýbrž administrativní opatření, vázané na určité protiprávní jednání (srovnej třeba rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2006, č. j. 4 As 5/2005 - 63), o němž musí být dříve rozhodnuto pravomocným rozhodnutím. Hovoří se rovněž o bodech jako o jisté formě trestu nebo jiného opatření ‚sui generis‘, a to i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva [...] Nicméně ani ESLP koncept tohoto dvojího trestání nezpochybnil, zdůraznil však princip soudní kontroly tohoto postupu.“

[16] ESLP se k otázce bodového systému vyjádřil v rozsudku ze dne 23. 9. 1998, *Malige proti Francii*, stížnost č. 27812/95. Soud v něm řešil otázku, zda je záznam bodů trestem a zda má trestní povahu ve smyslu čl. 6 Úmluvy, přičemž shledal, že záznam bodů může vést až k odebrání řidičského oprávnění. Vyvodil tak, že ačkoliv záznam bodů má

preventivní charakter, má současně trestající a odstrašující povahu, a je tudíž podobný sekundárnímu trestu.

[17] Vzhledem k závěrům ESLP přijatým ve věci *Malige* je podle předkládacího senátu třeba připustit, že s ohledem na nejen preventivní, ale i trestající a odstrašující povahu záznamu bodů, na závažnost následků pozbytí řidičského oprávnění, k němuž záznam bodů může potenciálně vést, a na aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy představuje záznam bodů „trest“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 Úmluvy (srov. citovaný rozsudek ESLP *Malige proti Francii*, bod 39).

[18] Dle názoru šestého senátu je záznam bodů automatickým následkem rozhodnutí o spáchání přestupku či trestného činu, který nastává přímo ze zákona, jakkoliv se jedná o následek s povahou „trestní sankce“. Záznam bodů je natolik spjat se samotným řízením o přestupku, popř. o trestném činu, že nelze hovořit o druhém trestu uloženém v jiném řízení (srov. např. rozsudek ESLP ze dne 21. 9. 2006, *Maszni proti Rumunsku*, stížnost č. 59892/00, bod 68). Za spáchaný přestupek, popř. trestný čin, je pachateli uložena sankce a následně automaticky zaznamenán příslušný počet bodů podle přílohy k zákonu o silničním provozu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 41/2010 - 106). Podle předkládajícího senátu tudíž v případě potrestání v řízení o přestupku a následném záznamu bodů do registru řidičů není naplněn prvek *bis*. Druhým „trestem“ není ani případné pozbytí řidičského oprávnění podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu. Pozbytí řidičského oprávnění totiž není další sankcí za daný přestupek, nýbrž sankcí za „opakované páchání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a je tedy sankcí *sui generis* za speciální recidivu.“ (již citovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 1. 2009, č. j. 30 Ca 174/2008 - 25, publ. pod č. 1950/2009 Sb. NSS).

[19] Šestý senát tedy předkládá rozšířenému senátu otázku, na niž si odpověděl kladně, a to zda záznam bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy.

IV. Pravomoc rozšířeného senátu

[20] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Dle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-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.

[21] V usnesení, kterým šestý senát postoupil věc rozšířenému senátu, je nastolena sporná právní otázka, zda záznam bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy, či se jedná pouhé administrativní opatření, které atributy trestu ve smyslu citovaných ustanovení postrádá.

[22] Z výše uvedené rozhodovací praxe je zřejmé, že většina senátů Nejvyššího správního soudu posuzuje záznam bodů za administrativní opatření, které nelze vnímat jako sankci trestní povahy. Názor šestého senátu se však od dosavadní rozhodovací praxe

liší, jelikož chce danou právní otázku posoudit jinak. Pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

V. Právní posouzení rozšířeným senátem

[23] Podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu se řidiči motorového vozidla, kterému byla příslušným orgánem uložena sankce za přestupek, sankce za jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise, nebo mu byl uložen kázeňský trest za jednání mající znaky přestupku anebo mu byl soudem uložen trest za trestný čin nebo jehož trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno nebo u něhož bylo rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání, a přestupek, jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise, jednání mající znaky přestupku anebo trestný čin, za který mu byl uložen trest nebo pro nějž bylo trestní řízení vedeno, spáchal jednáním zařazeným do bodového hodnocení, zaznamenaná v registru řidičů stanovený počet bodů. Podle odstavce 2 téhož ustanovení zákona o silničním provozu záznam v registru řidičů provádí příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností ke dni uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce za přestupek, rozhodnutí o uložení sankce za jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise, rozhodnutí o uložení kázeňského trestu za jednání mající znaky přestupku anebo rozhodnutí, kterým se ukládá trest za trestný čin, nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání nebo podmíněném zastavení trestního stíhání, a to nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno a) oznámení o uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení, b) rozhodnutí o uložení sankce za přestupek, rozhodnutí o uložení sankce za jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise anebo rozhodnutí o uložení kázeňského trestu za jednání mající znaky přestupku, nebo c) rozhodnutí, kterým byl uložen trest za trestný čin, d) rozhodnutí o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání nebo podmíněném zastavení trestního stíhání.

[24] Dle § 125c odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu, ve znění zákona č. 133/2011 Sb., *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla v rozporu s § 7 odst. 1 písm. c) drží v ruce nebo jiným způsobem telefonní přístroj nebo jiné hovorové nebo záznamové zařízení, (...).* Dle přechodného ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 133/2011 Sb., kterým se měnil zákon o silničním provozu, platí, že *při zaznamenávání bodů do bodového hodnocení za jednání spáchaná porušením vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích řidičem motorového vozidla před účinností tohoto zákona se postupuje podle zákona č. 361/2000 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*

[25] V důsledku zmíněné novely se bodový postih za posuzovaný přestupek s účinností od 1. 8. 2011 snížil ze tří bodů na body dva. Stěžovatel je toho názoru, že správní orgán měl aplikovat pozdější příznivější právní úpravu s ohledem na pravidlo obsažené v čl. 40 odst. 6 Listiny, dle kterého *Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější* a v čl. 7 odst. 1 Úmluvy, který stanoví: *Nikdo nesmí být odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v*

době spáchání trestného činu. Na tomto místě je nutno poznamenat, že pojem „trestný“ ve spojení „trestný čin“ je třeba vykládat shodně jako obdobný výraz „trestní“ ve spojení „trestní obvinění“ (rozuměj obvinění z trestného činu) uvedený v čl. 6 Úmluvy. Proto také není-li aplikovatelný čl. 6 Úmluvy z důvodu absence „trestního obvinění“, není aplikovatelný ani čl. 7 Úmluvy (viz např. rozsudek ze dne 7. 4. 2009, *Žičkus proti Litvě*, stížnost č. 26652/02, bod 43, nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 1. 2011, *Paksas proti Litvě*, stížnost č. 34932/04, bod 68).

[26] Při hledání odpovědi na otázku položenou šestým senátem, zda záznam bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je trestem ve smyslu čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy, je třeba vyjít v prvé řadě z judikatury ESLP k pojmu „trest“. Podobně jako pojem „trestní obvinění“ obsažený v čl. 6 odst. 1 Úmluvy má i pojem „trest“ v čl. 7 odst. 1 Úmluvy autonomní význam, a je tudíž nezbytné vykládat jej nezávisle na jeho významu ve vnitrostátním právu. Pro zajištění účinnosti ochrany poskytované čl. 7 Úmluvy ESLP zdůraznil, že si musí při jeho interpretaci ponechat možnost „jít za to, jak se věci jeví“ (angl. *go behind appearances*, franc. *aller au-delà des apparences*), a sám si posoudit, zda konkrétní opatření představuje ve své podstatě trest ve smyslu tohoto ustanovení (rozsudek ESLP ze dne 9. 2. 1995, *Welch proti Spojenému království*, stížnost č. 17440/90, bod 27; rozsudek ESLP ze dne 24. 1. 2012, *Mihai Toma proti Rumunsku*, stížnost č. 1051/06, bod 20). Za tímto účelem ESLP uvedl následující kritéria (známá jako tzv. kritéria Engel), podle nichž má být kvalifikován „trest“ ve smyslu čl. 7 Úmluvy. Začátkem úvah je, zda se jedná o odsouzení následující „trestní obvinění“. Dalšími faktory je povaha a účel opatření, charakteristika v rámci vnitrostátního práva, řízení spojené s jeho přijetím a výkonem a dále jeho závažnost (srov. rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí*, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72; nebo rozsudek pléna ze dne 21. 3. 1984, *Öztürk proti Německu*, stížnost č. 8544/79; rozsudek ze dne 9. 2. 1995).

[27] Konkrétně k povaze bodového systému se ESLP vyjádřil v rozsudku ze dne 23. 9. 1998, *Malige proti Francii*, stížnost č. 27812/95, ve kterém řešil otázku, zda je záznam bodů trestem a zda má trestní povahu ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Rozšířený senát považuje za vhodné přiblížit zde skutkové a právní okolnosti případu. Stěžovatel Jérôme Malige byl v roce 1993 při jízdě na motocyklu po rychlostní silnici zastaven policisty v místě, kde byla nejvyšší povolená rychlost 110 km/h, mu bylo naměřeno 172 km/h. Pan Malige odmítl zaplatit pokutu. Následně byl předvolán před policejní soud (*tribunal de police*) ve Versailles, kde mj. vznesl námitku neaplikovatelnosti francouzského zákona, který zavedl bodový systém pro řidiče, a námitku nezákonnosti dekretů, jimiž byl zákon proveden. Policejní soud jej za překročení rychlosti odsoudil k pokutě 1 500 FRF a patnáctidennímu odebrání řidičského průkazu. K výše uvedeným dekretům soud prohlásil, že trestní soudce je příslušný k posouzení zákonnosti správních norem pouze v případě, kdy je na nich založeno trestní stíhání, nebo obsahují trestní sankci; jelikož odebrání bodů řidičského průkazu nemá povahu vedlejší trestní sankce, jeho zákonný podklad se vymyká posouzení trestním soudcem. Pan Malige podal odvolání odvolacímu soudu (*cour d'appel*) ve Versailles s tím, že francouzský zákon je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jelikož nedává možnost, aby odebrání bodů řidičského průkazu bylo projednáno soudem. Rovněž namítal nezákonnost příslušných dekretů. Odvolací soud potvrdil rozsudek policejního soudu

s tím, že odebrání bodů není trestní, nýbrž správní sankcí. Kasační soud (*Cour de cassation*) následně stěžovatelu kasační stížnost zamítl.

[28] Francouzská vláda v řízení před ESLP odmítala aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy s odkazem na francouzskou vnitrostátní judikaturu *Cour de Cassation* a *Conseil d'État*, z které plynulo, že záznam bodů je toliko administrativním opatřením preventivního charakteru, které nemá trestní povahu. ESLP setrval na své ustálené judikatuře, podle níž mají pojmy „trestní obvinění“ a „trest“ ve smyslu čl. 6 a čl. 7 Úmluvy autonomní význam nezávislý na vnitrostátním právu smluvních stran Úmluvy. Následně posoudil záznam bodů dle kritérií Engel a konstatoval, že k odebrání bodů dochází v rámci a v důsledku trestního obvinění: *„Záznam bodů může vést až k odebrání řidičského oprávnění. Je nepochybné, že právo řídit motorové vozidlo je velmi účelné v každodenním životě, jakož i v tom profesním. Soud z toho, shodně jako Komise, vyvozuje, že ačkoliv má záznamu bodů preventivní charakter, má současně trestající a odstrašující povahu, a je tudíž podobný vedlejšímu trestu. Skutečnost, že úmyslem Parlamentu bylo oddělit sankci záznamu bodů od ostatních trestů ukládaných v trestním řízení, nemůže změnit povahu daného opatření.“* (body 38-39 rozsudku).

[29] V nyní projednávané věci se však stěžovatel na rozdíl od věci *Malige proti Francii* nedovolával čl. 6 Úmluvy, nýbrž čl. 7 odst. 1 věty druhé, podle něhož *„nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.“* K němu se ESLP zásadně vyjádřil ve věci *Scoppola proti Itálii* (č. 2), stížnost č. 10249/03. Soud v článku 7 našel (oproti své dosavadní judikatuře) oporu pro právo na uložení mírnějšího trestu v případě, že pozdější právní úprava je pro pachatele příznivější (*lex mitior*). V rozsudku velkého senátu vydaném v této věci dne 17. 9. 2009, ESLP dovodil, že citované ustanovení nejenže zakazuje uložit trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu, ale zároveň přikazuje v případě ukládání trestu retroaktivitu, je-li to pro pachatele nová právní úprava příznivější (srov. zejména body 106-109 citovaného rozsudku).

[30] Odrazem čl. 7 Úmluvy je i čl. 40 odst. 6 Listiny, který zní: *Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.* Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, publ. pod č. N 75/26 SbNU 253, k citovanému ustanovení uvedl: *„Přestože zákaz retroaktivity právních norem je v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod výslovně upraven jen pro oblast trestního práva (...), je nutno z čl. 1 Ústavy dovodit působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997 publikovaný pod č. 63/1997 Sb.). Akcent kladený na zákaz zpětné účinnosti právních norem jako na jeden ze základních prvků právního státu pramení z požadavku právní jistoty. Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti právních norem vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázané, aby mohl být za porušení zákazu volán k odpovědnosti. Tento zákaz souvisí i s funkcí právních norem, které svým adresátům ukládají, jak se mají chovat po jejich účinnosti, a proto zásadně platí jen do budoucna.“*; obdobně rovněž v nálezu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/00, publ. pod N 12/21 SbNU 91.

[31] V nálezu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, publ. pod N 110/46 SbNU 11, Ústavní soud uvedl, že čl. 40 odst. 6 Listiny dopadá i do sféry správního trestání: „*Tento problém již Ústavní soud, jak přiléhavě zmiňuje stěžovatelka, vyřešil v nálezu sp. zn. III. ÚS 611/01 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 26, nález č. 75), kde mimo jiné, s odkazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13, vyhlášen pod č. 63/1997 Sb.), dovedl, že ačkoliv je zákaz retroaktivity právních norem v čl. 40 odst. 6 Listiny výslovně upraven jen pro oblast trestního práva, je nutno z čl. 1 Ústavy dovést působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva.*“

[32] V oblasti správního trestání Nejvyšší správní soud již ve své starší judikatuře, konkrétně v rozsudku ze dne 27. 10. 2004 č. j. 6 A 126/2002 - 27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS, obdobně konstatoval: „*Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty. Ve svých důsledcích znamená, že rozhodnutí, které za účinnosti nového práva ukládá trest podle práva starého, se musí ve svých důvodech vypořádat s otázkou, zda nové právo vůbec převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější než podle práva starého.*“.

[33] Rozšířený senát věc posoudil v intencích shora citované judikatury a dospěl k závěru, že záznam bodů do registru řidičů není pouhým administrativním opatřením, jak dosud konstatovala judikatura Nejvyššího správního soudu. Z výše provedeného rozboru vyplývá, že záznam bodů do registru řidičů je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy.

[34] Řidiči motorového vozidla, kterému byla příslušným orgánem uložena sankce za přestupek nebo trestný čin podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu se v registru řidičů zaznamená stanovený počet bodů. Záznam v registru řidičů provede příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností ke dni uložení pokuty za přestupek nebo ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce za přestupek nebo trestný čin, a to nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne, kdy mu bylo doručeno oznámení o uložení pokuty nebo rozhodnutí o uložení sankce za přestupek nebo trestný čin (§ 123b odst. 2 zákona o silničním provozu).

[35] Na žádost řidiče vydá příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností podle § 123b odst. 5 zákona o silničním provozu „výpis z registru řidičů o jeho záznamech bodového hodnocení“, stejně tak může tento „ověřený výstup z registru řidičů o jeho záznamech bodového hodnocení“ na žádost řidiče podle § 123b odst. 6 zákona o silničním provozu vydat kontaktní místo veřejné správy (tzv. Czech Point). Tento výpis (resp. ověřený výstup) z registru řidičů má povahu osvědčení.

[36] Pojem „osvědčení“ soudní řád správní ani jiné právní předpisy (srov. § 154 a násl. správního řádu) blíže nedefinují, právní teorie jím rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové (viz např. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková V., Šolín, M.: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 267). Uvedené

prameny shodně uvádějí, že osvědčení je velmi blízké deklaratornímu správnímu rozhodnutí, přičemž o osvědčovaných skutečnostech by nemělo být pochybností nebo sporu, mělo by se jednat o skutečnosti úředně zřejmé (k povaze osvědčení srov. též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, *Olomoucký kraj*, publ. pod č. 2206/2011 bod 25 a násl.). Jak ovšem konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publikovaném pod č. 981/2006 Sb. NSS, uvedenou teoretickou úvahu nelze absolutizovat. Důraz je třeba klást zejména na to, že osvědčení je úředním potvrzením o skutečnostech, jež jsou v něm uvedeny (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84, publikovaný pod č. 1654/2008 Sb. NSS; obdobně rovněž rozsudek ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 - 63). Výpis (resp. ověřený výstup) z registru řidičů je tedy úředním potvrzením o jednotlivých záznamech bodů a aktuálním bodovém stavu řidiče.

[37] Příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností zaznamenává podle § 123c odst. 1 zákona o silničním provozu řidičem dosažený počet bodů pouze do celkového počtu 12 bodů. Podle § 123c odst. 2 zákona o silničním provozu příslušný obecní úřad *při provedení záznamu bodů, kterým řidič dosáhl celkového počtu 12 bodů, neprodleně písemně nebo elektronickou cestou oznámí tuto skutečnost řidiči a vyzve jej k odevzdání řidičského průkazu a mezinárodního řidičského průkazu nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto oznámení. Řidič pozbývá řidičské oprávnění uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo toto oznámení doručeno.*

[38] Nesouhlasí-li řidič s provedeným záznamem bodů v registru řidičů, může podat podle § 123f odst. 1 zákona o silničním provozu proti provedení záznamu písemně námitky příslušnému obecnímu úřadu. Stejně tak řidič může podat podle § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu námitky proti záznamu, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů. Z citované právní úpravy tak vyplývá, že zatímco dosažení 12 bodů je řidiči automaticky oznámeno, pro informaci o jednotlivých záznamech bodů a aktuálním bodovém stavu musí řidič vyvinout vlastní iniciativu a podat žádost u příslušného obecního úřadu nebo kontaktního místa veřejné správy. S ohledem na skutečnost, že i jednotlivý záznam bodů do registru řidičů je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy, jeví se *de lege ferenda* vhodnějším, aby řidiči bylo z úřední povinnosti oznámeno i provedení jednotlivého záznamu.

[39] Rozšířený senát v této souvislosti podotýká, že zde nedochází k porušení zásady *non bis in idem* zakotvené v čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Cílem tohoto ustanovení je zabránit zahájení dalšího „trestního řízení“ o témže skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto (rozsudek ESLP ze dne 20. července 2004, *Nikitin proti Rusku*, č. stížnosti 50178/99, bod 35; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. února 2009, *Sergey Zolotukhin proti Rusku*, č. stížnosti 14939/03, bod 107). O další „trest“ se nejedná v případě, že mezi řízeními existuje „dostatečně úzké spojení“ a sankce uložená v navazujícím řízení je přímým a předvídatelným důsledkem původního odsouzení (rozsudek ESLP ze dne 21. září 2006, *Maszni proti Rumunsku*, č. stížnosti 59892/00, bod 68; rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 13. prosince 2005, *Nilsson proti Švédsku*, č. stížnosti 73661/01). Tak je tomu i v případě bodového systému, a to jak ve vztahu mezi sankcí za spáchání

přestupku nebo trestného činu a udělením bodů, tak i ve vztahu mezi jednotlivým záznamem bodů a dosažením maximálního počtu 12 bodů.

[40] K první uvedené rovině zásady *non bis in idem* rozšířený senát uvádí, že záznam bodů je natolik spjat se samotným řízením o přestupku, popř. trestném činu, že nelze hovořit o druhém trestu uloženém v jiném řízení. Ostatně i podle rozsudku ESLP ve věci *Malige proti Francii* je záznam bodů *podobný vedlejšímu trestu* (bod 39).

[41] Pokud jde o druhý rozměr zásady *non bis in idem*, tj. o vztah mezi jednotlivým záznamem bodů a dosažením maximálního počtu 12 bodů, žalobce není ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě znovu trestán za totéž jednání, za které byl již potrestán dříve. Pozbytím řidičského oprávnění je trestáno *opakované* páchání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a tedy sankcí *sui generis* za speciální recidivu se samostatnou skutkovou podstatou, která je vyjádřena v § 123c zákona o silničním provozu. Není tedy dána totožnost skutku a nejedná se tak o trest za původní (jednotlivá) protispolečenská jednání, a proto ani nemůže jít o opakovaný postih podle čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

[42] S účinností od 1. 8. 2011 byl zákonem č. 133/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, počet bodů za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona o silničním provozu snížen ze tří bodů na dva. Vzhledem k výše uvedeným závěrům je třeba konstatovat, že i na otázku počtu bodů, jaký se má zapsat do registru řidičů, je třeba aplikovat ústavní zásadu mající původ primárně v právu trestním, tedy že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny).

[43] Touto ústavněprávní zásadou se Nejvyšší správní soud zabýval nejen ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 A 126/2002 - 27, ale i v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS. V tomto rozsudku se soud věnoval i právně-filozofickému pojednání o smyslu trestání dle dřívějšího zákona a výchovném účinku trestu uloženého na základě takového zákona (v daném případě sankce za přestupek).

[44] Společnost se vyvíjí a společně s ní se vyvíjí i vnímání potřeby sankcionovat určitá jednání. Tento vývoj pak může přinést i zmírnění určitých sankcí za jednání, jejichž trestání dosud přísnější sankcí by již nebylo účelné, výchovné ani potřebné. Dojde-li ke změně právní úpravy ve prospěch delikventa, musí být tato změna v běžících, resp. dobíhajících řízeních vzata v potaz; není však důvodem pro podání mimořádných opravných prostředků proti pravomocným správním rozhodnutím o deliktech (srov. též přiměřeně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006).

[45] Rozšířený senát dodává, že projednávaný případ se týkal změny zákona v průběhu správního řízení, tedy v mezidobí od spáchání přestupku do doby rozhodnutí správních orgánů o něm. Otázku, kam až se uplatní zásada použití pozdějšího zákona ve prospěch pachatele, konkrétně zda její aplikace přichází v úvahu též v soudním řízení správním před krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem, rozšířený senát nyní neřešil. Jednak proto, že se vymykala skutkovým i právním okolnostem dané věci, zejména však proto, že

v mezidobí byla předložena postupem dle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu k rozhodnutí další věc (usnesení ze dne 8. 9. 2015, č. j. 5 As 104/2013 - 32), v níž jsou tyto otázky výslovně nastoleny.

VI. Shrnutí a závěr

[46] Rozšířený senát tedy uzavřel, že záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy.

[47] Předmětem rozhodování rozšířeného senátu byla pouze dílčí právní otázka, která mohla být posouzena samostatně. Rozšířený senát po jejím zodpovězení podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc šestému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 30. září 2015

Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnily soudkyně Lenka Matyášová a Jana Brothánková. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudkyň Lenky Matyášové a Jany Brothánkové k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 – 55

(1) Nedomníváme se, z důvodů níže uvedených, že záznam bodů v registru řidičů podle § 123 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), je trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“), a to se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

(2) Je pro další úvahy na místě a priori vyjasnit, co se rozumí přestupkem, sankcí, resp. trestem, a toto vymezení konfrontovat se záznamem bodů, resp. s následky bodového systému.

(3) Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin (§ 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích).

(4) Při úvaze, zda záznam bodů je trestem, resp. určitou sankcí, je třeba a priori nalézt určitý zákonem definovaný přestupek, resp. správní delikt, za jehož naplnění má být sankce (trest) v řízení, které je o něm vedeno, uložena.

(5) Sankcí se rozumí ta část právní normy, v níž je stanovena újma (postih) za porušení právních povinností stanovených v dispozici právní normy. Sankce představuje povinnost snést újmu, nastane-li skutečnost předvídaná určitou sociální normou; lze ji definovat jako sekundární právní povinnost, která vzniká porušením primární právní povinnosti.

(6) Sankce je tak tradičním prvkem struktury právní normy, je tou částí, v níž je stanovena újma za porušení právních povinností stanovených v dispozici právní normy. Představuje nepříznivé právní následky v majetkové či osobní sféře, které zákon spojuje s porušením právní povinnosti.

(7) V oblasti správního trestání lze za typický správní trest považovat „určitou majetkovou nebo osobní újmu (zpravidla pokutu nebo trest vězení), označenou zákonodárcem jako trest, kterou uložil správní úřad ve správním trestním řízení podle principu legality za správní delikt, jehož skutková podstata je určena správní normou (viz Pošvář J., Nástin správního práva trestního II, 1946, Brno).

(8) V právní teorii lze nalézt několik definic trestu. Např. podle Solnaře je trest opatřením státního donucení ukládaným soudy v soudním řízení za trestný čin nebo přečin, který pachateli působí určitou újmu, a který vyslovuje odsudek pachatele i trestného činu ze strany společnosti (viz Solnař, V.: Systém československého trestního práva, Tresty a ochranná opatření, Praha: Academia, 1979). Kratochvíl v učebnici trestního práva definuje trest podobně, tedy jako právní následek trestného činu, představující jeden z prostředků

realizace ochranné funkce trestního práva, ukládaný na základě zákona výlučně trestním soudem, zahrnující v sobě určitou újmu pro pachatele a vyjadřující negativní hodnocení pachatele a jeho činu, jehož výkon je vynutitelný státní mocí (viz Kratochvíl, V. a kol: Trestní právo hmotné, Obecná část. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012).

(9) Nikterak nepomíjíme ani nezpochybňujeme relevantní judikaturu ESLP, jíž se většinové usnesení rozšířeného senátu dovolává (viz bod [26], [27]); na rozdíl od většiny však právě s přihlédnutím k této dospíváme stran povahy záznamu bodů v registru řidičů k závěrům odlišným.

(10) Vymezení činů, které spadají do rámce „trestního obvinění“ podle Evropské úmluvy, provedl Evropský soud pro lidská práva v rozsudku *Engel a ostatní* proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72. Zde vymezil, že při posuzování, zda jde o „trestní obvinění“, je třeba přihlédnout k těmto třem hlediskům, obvykle označovaným jako „Engelova kritéria“:

a) zařazení skutku v domácím právu, b) účel a povaha deliktu, zejména z hlediska toho, zda se skutková podstata vztahuje jen na specifickou skupinu osob, nebo má naopak dopad na širokou skupinu obyvatel, c) jak těžký trest představuje sankci za daný delikt.

(11) Při aplikaci výše uvedených kritérií na podstatu, smysl a účel bodového systému nelze dospět k závěru, že záznam jednotlivých bodů v registru řidičů dle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu lze dle vnitrostátního práva považovat za trest ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 6 odst. 1 věty druhé Úmluvy. Všechna tato tři kritéria naopak vedou k závěru, že záznam jednotlivých bodů průběžně zaznamenávaných v registru řidičů nelze podřadit pod vymezení „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.

(12) Lze připustit, že záznam jednotlivých bodů může být pro řidiče určitým signálem, resp. jakýmsi varováním s tím, že bude-li v porušování pravidel silničního provozu opakovaně pokračovat, může to znamenat i ztrátu řidičského oprávnění (což má fakticky stejné důsledky jako uložení trestu zákazu řízení). Nicméně ani takové „napomenutí“ pro svůj odlišný charakter, smysl a důsledky, nelze dle našeho názoru srovnávat s trestem či správní sankcí ve smyslu § 11 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Zaznamenávání jednotlivých bodů dosahuje zásadně podstatně nižší intenzity než trestní sankce a jeho cílem je zajistit běžný pořádek a kázeň v silničním provozu. Jeho funkcí tedy není trestat (vedle již uloženého trestu za spáchaný dopravní přestupek), ale hlavní smysl lze spatřovat v „negativní“ motivaci k plnění povinností stanovených pravidly silničního provozu, a to zejména u těch osob, které byly již za jejich porušování potrestány, či opakovaně trestány v přestupkovém řízení. Na rozdíl od sankce, která má funkci represivní a zároveň preventivní, se v případě zaznamenávání jednotlivých bodů projevuje pouze funkce prevence.

(13) Záznam bodů do registru řidičů je důsledkem dopravního přestupku nebo trestného činu; nastává ex lege, resp. příslušný správní orgán má povinnost takový záznam provést; záznam bodů má tedy pouze deklaratorní povahu; zaznamenané body vyjadřují závažnost spáchaného protiprávního jednání a současně kvantitativní vyjádření míry, v níž dotyčná osoba ztrácí kvalifikační předpoklady, resp. odbornou způsobilost k (bezpečnému) řízení motorových vozidel (§ 123c odst. 5 zákona o silničním provozu). Zákon o silničním

provozu rovněž stanoví možnost po uplynutí 1 roku, resp. po uplynutí doby uloženého trestu zákazu činnosti (§ 123d odst. 2 cit. zákona) požádat o vrácení řidičského průkazu (odebraného v důsledku dosažení 12 bodů) po absolvování přezkoušení (§ 123d odst. 1 a 3 cit. zákona). Již z uvedeného vyplývá, že tak primárně jde o opatření k zajištění bezpečného provozu a ochranu jiných účastníků provozu. Opakované porušování právních předpisů při řízení motorového vozidla přestupcem v „těsném“ časovém sledu totiž signalizuje ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Zákon o silničním provozu v § 123e naopak umožňuje i odečet bodů, jde-li o ojedinělé porušení předpisu v určitém časovém horizontu.

(14) Bodovým hodnocením dochází ve své podstatě k průběžnému sledování kázně řidičů - § 123a zákona o silničním provozu. Záznam bodů je tedy určitým administrativním opatřením, byť v určitý okamžik ve svém důsledku, tj. po dosažení 12 bodů, má povahu individuální újmy v podobě ztráty řidičského oprávnění, a to v důsledku ztráty kvalifikačních předpokladů k řízení motorového vozidla. Jakkoli důsledky tohoto opatření mohou být pro dotýcnou osobu fakticky srovnatelné s účinky trestu spočívajícího v zákazu řízení, nejedná se o trest. V opačném případě by se při uložení trestu zákazu činnosti a současného „vybodování“ řidiče spojeného s odevzdáním řidičského průkazu v důsledku ztráty kvalifikačních předpokladů jednalo o dvojí uložení trestu. Nutno podotknout, že tyto „represivní“ důsledky v žádném případě nemá již průběžný záznam jednotlivých bodů zaznamenávaných do počtu 12; zde totiž chybí jakýkoli z definičních znaků trestu, resp. sankce, totiž újma, kterou by měl dotýcný vůbec jakkoli pociťovat.

(15) Vycházíme-li z výše uvedených „Engelových kritérií“, definičních znaků přestupku, jakož i z definičních znaků právních následků spojených s jeho spácháním, tedy sankce, resp. trestu, nelze dospět v otázce posouzení záznamu jednotlivých bodů v registru řidičů k závěru o trestu ve smyslu výše uvedeném, neboť:

- a) smyslem záznamu jednotlivých bodů v registru řidičů je udržet kázeň a pořádek v silničním provozu, včetně kontroly nad ním,
- b) záznam jednotlivých bodů sám o sobě nijak nezasahuje do ústavních ani zákonných práv osoby a není jím způsobována žádná újma,
- c) záznam jednotlivých bodů není prováděn (ukládán) v žádném (trestním, resp. správním) řízení, ale správní orgán zde postupuje dle části IV. správního řádu, jedná se tedy o jiný úkon dle § 158 odst. 1 správního řádu (evidenční úkon), nikoli o rozhodnutí vydané ve správním řízení,
- d) záznam bodů není v zákoně o přestupcích uveden jako relevantní sankce (trest) k té které skutkové podstatě spáchaného přestupku; byť zákon o silničním provozu ukládá správnímu orgánu záznam bodů provést, zcela postrádá procesní postup (při respektování čl. 38 Listiny), jehož výsledkem by bylo jakékoli rozhodnutí o uložení konkrétního počtu bodů jakožto sankce,
- e) záznam bodů je automatickým důsledkem rozhodnutí v trestním řízení, resp. pravomocného rozhodnutí o přestupku,
- f) k záznamu bodů dochází ex lege, a to v počtu bodů přičitatelných v okamžiku právní moci rozhodnutí o přestupku; osvědčení o provedení záznamu bodů má pouze deklaratorní charakter, resp. stvrzuje skutečnost založenou již zákonem (což ostatně konstatuje i většinové stanovisko v bodě [35], resp. [36].

(16) Měl-li by být každý záznam bodů „vedleším trestem“ ve smyslu čl. 40 Listiny k trestu hlavnímu v řízení o přestupku, muselo by rozhodnutí o spáchaném dopravním přestupku ve výroku o trestu obsahovat současně vedle uložené sankce (např. ve formě pokuty) vedlejší trest, a to v podobě záznamu určitého počtu bodů (např: 1. ukládá se pokuta ve výši 20.000 Kč a II. zaznamenává se počet 4 bodů). Ke stávající právní úpravě lze mít zcela jistě výhrady. Nicméně nelze nad její rámec při respektování čl. 39 a čl. 38 Listiny dovozovat, že se jedná o sankci, resp. trest, s nímž by měly být spojovány veškeré trestněprávní důsledky, neboť záznam bodů není výsledkem žádného správního řízení, není zákonem stanoveným trestem za porušení dispozice konkrétní právní normy, který by bylo možno uložit výrokiem správního rozhodnutí, toliko jímž lze ukládat práva a povinnosti ve veřejné správě, a to při zachování pravidel spravedlivého procesu.

(17) Další deficit v úvahách většinového názoru spatřujeme v nepřesvědčivém odůvodnění (ne)uplatnění zásady *ne bis in idem*, která představuje základní zásadu trestního řízení. Vyjadřuje a především zajišťuje právní jistotu tomu, kdo byl odsouzen pro trestný čin nebo naopak zproštěn z obvinění z trestného činu před novým trestním stíháním. Důsledkem uvedené zásady je tedy nepřipustnost dalšího trestního stíhání (postižení za jiný delikt) pro tentýž skutek vytvořením překážky věci rozhodnuté; věc nemůže být projednána ani v jiném procesu.

(18) V projednávané věci není sporu o totožnosti skutku, neboť záznam bodů byl proveden v souvislosti s jednoznačně určeným skutkem (totožnost osoby, místa, času, jednání); pro stejný skutek (telefonování za jízdy) byl řidič rovněž potrestán v přestupkovém řízení za spáchaný přestupek.

(19) Má-li být záznam bodů již sám o sobě trestem, lze jej vůbec uložit za situace, kdy byl řidič již postižen např. pokutou, zákazem řízení, apod., tedy jiným trestem za spáchaný (bodovaný) dopravní přestupek? Při respektování zásady *ne bis in idem* by nebylo možno záznam bodů v praxi provádět vůbec, neboť uložení sankce za přestupek vždy předchází záznamu bodů v registru. Nadto vyvstává další otázka: Lze uložit další „trest“ - odevzdání řidičského průkazu při dosažení 12 bodů? Odevzdání řidičského průkazu následuje za souhrn jednání, za něž byl pachatel „potrestán“ již záznamem jednotlivých bodů i sankcí za přestupek (v součtu 12 bodů již totiž je obsažen záznam konkrétních jednotlivých bodů (jeden trest) a dále i sankce za přestupky (další trest); záznam 12 bodů je tedy třetím trestem? Tvrdí-li většinové usnesení, že se jedná o trestání za opakovanou recidivu, a není tedy dána totožnost skutku, lze snad takovou úvahu připustit v situaci odevzdání řidičského průkazu, tedy dosažení 12 bodů; není však zřejmé, o jakou recidivu a jinou skutkovou podstatu a sankci *sui generis* za speciální recidivu se samostatnou skutkovou podstatou by se mělo jednat v případě záznamu průběžně zaznamenávaných bodů (viz též odst. 14). Nutno podotknout, že většinové stanovisko v odst. [39] na jednu stranu pro svoji argumentaci stran (ne)uplatnění zásady *ne bis in idem* vychází z předpokladu, že se „o další trest nejedná v případě, pokud mezi řízením existuje dostatečně úzké spojení a sankce uložená v navazujícím řízení je přímým a předvídatelným důsledkem původního odsouzení.“ Měl-li by tedy být záznam bodů trestem (tj. tou sankcí uloženou v navazujícím „řízení“ k řízení o přestupku), potom jsou závěry v bodě [39] až [41] vnitřně rozporné; na jednu stranu v argumentaci stran zásady *ne bis in idem* se konstatuje, že se o trest nejedná, na

stranu druhou podle argumentace samotnou povahou záznamu bodů je záznam bodů za trest považován.

(20) Nutno upozornit na důsledky úvah směřujících k závěru o povaze trestu v případě určitých administrativních opatření, kterým záznam bodů v registru řidičů nepochybně je. Nutno podotknout, že závěry, k nimž dospěl rozšířený senát, mohou mít dosud nevyřčené dopady do dalších oblastí. Např. v celé řadě právních předpisů je stanoven požadavek na „trestní zachovalost“, resp. „bezúhonnost“, která se dokládá výpisem z Rejstříku trestů; tento požadavek má zajistit „bezrizikovost“ výkonu určitého povolání dotýčným subjektem a v zájmu ostatních se proto omezuje přístup k výkonu takového povolání či profese. V důsledku záznamu v Rejstříku trestů, který následuje po uložení trestu pachateli odsouzenému v trestním řízení, dotýčná osoba rovněž nemůže vykonávat určitou profesi, což může pociťovat jako újmu. Obdobně lze zmínit např. záznam v Schengenském informačním systému dle čl. 24 odst. 2 nebo 3 nařízení ES č. 1987/2006. Dosud nebylo sporu o tom, že se jedná o ochranné opatření navazující na původní správní nebo soudní rozhodnutí (o vyhoštění), které bylo přijato z důvodů určitého protiprávního jednání cizince. Závěry rozšířeného senátu o trestní povaze záznamu bodů v registru řidičů však tento širší kontext zcela pomíjí.

(21) Pokud rozšířený senát vychází ve své argumentaci z rozsudku ESLP ve věci *Malige vers. Francie*, je třeba uvést: Evropský soud nezpochybnil konstrukci, podle níž dochází k odebrání bodů ze zákona, nikoli tedy rozhodnutím správního orgánu, nicméně odmítl možnost, že by tento postup byl vyloučen ze soudní kontroly. Rovněž konstatoval, že příslušné námitky proti tomu, že vůbec došlo ke spáchání deliktu, může dotýčný podat v průběhu řízení (ve Francii před policejním, resp. trestním soudem), a tím odvrátit případné odebrání bodů. Ratio decidendi uvedeného rozsudku je a priori v otázce přístupu k soudu; pokud zde soud připustil trestní povahu odečtu bodů (povahu vedlejšího trestu), v důsledku čehož řidič pozbude řidičské oprávnění (tedy nikoli jednotlivých průběžných bodů, ale dosažení kvalifikovaného počtu bodů), činil tak v této souvislosti a nikterak se nevyjádřil ani k přiměřenosti bodového systému jako takového a zcela se vyhnul stanovisku, zda s ohledem na „trestní“ charakter odebrání bodů není porušena zásada *ne bis in idem*.

(22) Obdobně Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. IV. ÚS 498/10, sice konstatoval: „*Dvě vedle sebe stojící sankce nedovolující stěžovateli řídit motorové vozidlo mají své opodstatnění, nevykazují znaky nepřiměřenosti a není možno v nich shledávat porušení zásady ne bis in idem, jelikož byly uloženy za dvě různá protiprávní jednání (trestný čin řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění a dosažení bodové hranice za opakovaně páchané přestupky).*“ Jakkoli byl v souvislosti s bodovým systémem použit výraz sankce, Ústavní soud se již povahou bodového systému dále nezabýval. Z uvedeného rozhodnutí nelze dovozovat, že termín sankce byl použit vědomě ve smyslu trestněprávním. Měli by totiž soud za to, že vedle sebe stojí dvě sankce ve smyslu trestněprávním, musel by brát v potaz fakt, že řidiči, jemuž byl uložen trest zákazu řízení, nemohly být za tento konkrétní stejný čin ještě zaznamenávány body, konkrétně ty poslední body (v souvislosti s uloženým trestem zákazu řízení), jimiž se řidič současně též „vybodoval“ - to však soud v předmětném usnesení nikterak nerefletoval.

(23) Lze tak shrnout, že ani judikatura, již se dílem rozšířený senát dovolává, výslovně jednoznačně neřešila povahu bodového systému ve všech souvislostech tak, aby bylo možno dospět k jednoznačnému závěru o tom, že záznam bodů by měl být trestem. Z rozsudku ESLP lze dovodit, že naše právní úprava odpovídá požadavkům čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, neboť soudní ochrana v případě bodového systému je zaručena; právní úprava bodového systému obsahuje procesní institut námitek, které může dotyčná osoba v případě nesouhlasu se záznamem bodů do registru využít, je poté vedeno správní řízení, v němž je vydáno správní rozhodnutí, lze se proti němu odvolat a rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Zrušení zaznamenaných bodů může dotyčná osoba dosáhnout a priori v soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o přestupku (v případě zrušení rozhodnutí o přestupku se odečtou zaznamenané body § 123e odst. 2 zákona o silničním provozu).

(24) Záznam bodů dle § 123 zákona o silničním provozu do registru řidičů není trestněprávní sankcí ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Jedná se o ochranné opatření navazující na původní správní (přestupkové) řízení, které bylo vydáno z důvodu určitého konkrétně v zákoně definovaného protiprávního jednání. Záznam bodů ve svém důsledku, a to až při dosažení 12 bodů sice dále rozšiřuje negativní dopady původního rozhodnutí o přestupku (kromě uložených sankcí v přestupkovém řízení nastupuje nepříznivý důsledek v podobě ztráty kvalifikačních předpokladů k řízení motorových vozidel), nicméně jakkoli tento důsledek je pro dotyčnou osobu pocítován jako újma, nelze jej vnímat jakožto samostatný trest ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

(25) Ve světle závěrů rozšířeného senátu jsou pravidla pro ukládání trestů uplatňována i tam, kde se trest neukládá a kde sankce, resp. opatření sankční povahy, jak již bylo uvedeno výše, vyplývá přímo ze zákona a je přímým důsledkem spáchání přestupku.

(26) Je rovněž otázkou, k jaké časové hranici by byl poté soud oprávněn posuzovat zákonnost záznamu bodů ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny v případě změny právní úpravy. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o přestupku, je-li žalobce úspěšný, následuje odečet bodů (§ 123e odst. 2 zákona o silničním provozu). V řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí námitek proti záznamu 12 bodů se zkoumá jen, zda existovala pravomocná rozhodnutí o přestupku a zda byl zaznamenan počet bodů v souladu se zákonem. NSS však dosud nevyslovil, že by se v takovém případě k příznivější úpravě mělo při přezkoumání rozhodnutí přihlížet. V případě změny právní úpravy ve prospěch delikventa (stanovení nižšího počtu bodů za jím spáchané přestupky po pravomocném rozhodnutí o nich) by správní orgán (či i soud?) následně přepočítával zaznamenaný počet bodů podle aktuální právní úpravy účinné k době rozhodnutí?

V Brně dne 30. září 2015

Jana Brothánková
členka rozšířeného senátu

Lenka Matyášová
členka rozšířeného senátu