

Několik poznámek k souběhu deliktů z hlediska zaznamenávání bodů v bodovém hodnocení řidičů

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.^{*)}

1. Úvod

V současné době se jedním z témat právní úpravy bodového hodnocení řidičů, jimž je věnována obširnější diskuze, stala úprava zaznamenávání bodů v případě souběhu více přestupků projednávaných v témže řízení, popřípadě otázky přestupků, u nichž je s ohledem na povahu deliktu souběh vyloučen, tedy případů deliktů pokračujících, trvajících a hromadných. Stalo se tak i v reakci na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. prosince 2009, č.j. 15 Ca 86/2009, jímž krajský soud rozhodnul o tom, že opakované nerespektování bezpečnostních přestávek, resp. doby řízení a doby odpočinku,¹ může být za určitých okolností jediným skutkem, kdy se body v bodovém hodnocení nesčítají. Na tuto skutečnost jsem ostatně již dříve častokrát poukazoval především v rámci svých seminářů k problematice bodového hodnocení.

Základním východiskem pro posouzení této otázky je právní úprava obsažená v § 123c odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 411/2005 Sb., kde je stanoveno: „*Dopustil-li se řidič jedním skutkem více přestupků nebo trestných činů, spáchaných jedním jednáním zařazeným do bodového hodnocení, zaznamená příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností počet bodů stanovených pro nejzávažnější z nich.*“

2. Souběh přestupků, pokračování v přestupku a trestněprávní principy

Předem je třeba uvést, že ve vztahu k výkladu výše citovaného ustanovení § 123c odst. 2 zákona o silničním provozu se dostupná odborná literatura v podstatě shoduje v tom, že zatímco v případě vícečinného souběhu (též tzv. kolize reálná) přestupků se body v bodovém hodnocení na základě rozhodnutí vydaného ve společném řízení sčítají, v případě souběhu jednočinného (tzv. kolize ideální) je třeba důsledně vyjít z textu § 123c odst. 2 zákona o silničním provozu a body v takovém případě sečíst nelze.² Rovněž důvodová zpráva k zákonu č. 411/2005 Sb., jímž byl bodový systém do zákona o silničním provozu s účinností od 1. července 2006 doplněn, uvádí, že daná úprava „*v souladu s obecnými právními*

^{*)} Tento článek vyjadřuje výlučně osobní názory autora.

Tento článek je zpracován ke dni 22. ledna 2010.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85.

² Viz Bušta P. – Kněžínek J. – Seidl A.: Zákon o silničním provozu s komentářem a předpisy související, Praha: Lenka Buštová – Venice Music Production, 2006, s. 147; Kovalčíková D. – Štandera J.: Zákon o provozu na pozemních komunikacích – Komentář, Praha: C.H.Beck, 2007, s. 351; Kučerová H.: Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou, Praha: Leges, 2008, s. 421.

zvyklostmi stanoví úhrnnou výši počtu zaznamenaných bodů, a to podle počtu stanoveného pro přestupek s nejvyšším počtem bodů“.³

Také nemůže být sporu o tom, že se na oblast správního trestání vztahují zásady obecného trestního práva, a to jak v hmotněprávní, tak i v procesní rovině. Tuzemská soudní judikatura dlouhodobě potvrzuje, že na řízení o správních deliktech a na jejich právní kvalifikaci, včetně právního posouzení souvisejících otázek, se uplatňují zásady trestního práva, a to jak trestního práva hmotného, tak i trestního práva procesního. Tím se soudní praxe v podstatě shoduje s obecnými doktrinárními názory, vyjádřenými prakticky ve všech tuzemských dostupných odborných publikacích, jež alespoň okrajově pojednávají o problematice správního trestání. Uvedený výklad je též plně v souladu s konstantní judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, která stíhání pro správní delikt považuje „obvinění trestní povahy“.⁴

Například ve svém rozsudku ze dne 31. května 2007, č.j. 8 As 17/2007-135, www.nssoud.cz, publikovaném pod č. 1338/2007 Sb. NSS, uvedl Nejvyšší správní soud následující: „*Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt ...*“ Navázal přitom na svá předchozí rozhodnutí – viz například č. 565/2005 Sb. NSS, č. 772/2006 Sb. NSS a č. 832/2006 Sb. NSS – a rovněž i další navazující judikatura Nejvyššího správního soudu se uvedeného právního názoru striktně a konstantně drží. Jinými slovy to znamená, že při posouzení, zda se v případě více přestupků, popřípadě jiných správních deliktů, jednalo o souběh a zda tento souběh byl jednočinný či vícečinný, je třeba analogicky aplikovat zásady trestního práva, které jsou mj. vyjádřené i v pozitivně právní úpravě. Z uvedených skutečností tedy jednoznačně vyplývá, že pro posouzení otázek kvalifikace jednání, které má povahu správního deliktu *largo sensu* (tj. povahu přestupku nebo tzv. jiného správní deliktu), je třeba mj. vyjít z judikatury a z doktrinárních názorů na kvalifikaci jednočinného a vícečinného souběhu protiprávního jednání v oblasti trestního práva. To, co je jediným skutkem z hlediska trestního práva, musí být analogicky jediným skutkem i z hlediska práva přestupkového, neboť se v obou uvedených případech jedná o jednání „trestněprávní“ povahy, byť jedno je projednáváno v trestním řízení a druhé v řízení správním. Obsah „obvinění trestní povahy“ je dán nikoliv druhem řízení, v němž se dané protiprávní jednání projednává, nýbrž povahou veřejnoprávní sankce, kterou za takové jednání lze uložit (včetně peněžité trestu, respektive pokuty).

Trestněprávní nauka a v návaznosti na ni i konstantní soudní judikatura definuje pojem „skutek“ jako určitou událost ve vnějším světě, záležející v jednání člověka, která může mít povahu jednoho deliktu či dvou i více deliktů (popřípadě může být i beztrestná). Za jeden skutek jsou v nauce i praxi považovány všechny ty projevy vůle pachatele navenek, které jsou příčinou následku významného z hlediska trestního (analogicky přestupkového) práva, pokud jsou pokryty zaviněním.⁵ Delikty, které tvoří jediný skutek, jsou spáchány v tzv. jednočinném souběhu, což v případě bodového hodnocení podle zákona o silničním provozu znamená, že při zaznamenávání bodů nelze uplatnit kumulativní zásadu a naopak je třeba přistoupit k uplatnění zásady úhrnného záznamu bodů jen za nejzávažnější z předmětných

³ Viz sněmovní tisk č. 833/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 2004, www.psp.cz.

⁴ Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva např. Öztürk proti Německu ze dne 21. února 1984 (Öztürk v. Germany, 8544/79); Lauko proti Slovensku ze dne 2. září 1998 (Lauko v. Slovakia, 4/1998/907/1119), Kadubec proti Slovensku ze dne 2. září 1998 (Kadubec v. Slovakia, 5/1998/908/1120) – www.echr.coe.int; rovněž náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 9/2000, vyhlášený pod č. 52/2001 Sb.; v obecné rovině též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, www.nssoud.cz.

⁵ Viz Novotný O. – Dolenský A. – Jelínek J. – Vanduchová M.: Trestní právo hmotné. I. Obecná část. 3. vydání. Praha: Codex, 1997, s. 182.

deliktů. Jediným skutkem a tudíž jediným jednáním jsou však také případy pokračujících, hromadných nebo trvajících deliktů, jak to ostatně výslovně konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém výše citovaném rozsudku č. 1338/2008 Sb. NSS.

Podle § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, účinného od 1. ledna 2010, se pokračováním v trestném činu rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Obdobnou definici obsahoval s účinností od 1. ledna 1994 také předchozí zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a to konkrétně v § 89 odst. 3.

Jestliže uvedené zásady přeneseme, v souladu s již zmíněnou rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, do oblasti přestupkového práva, znamená to, že pokračováním v přestupku a tudíž jediným činem (skutkem) bude přestupkové jednání, u něhož jsou kumulativně splněny následující podmínky:

1. subjektivní jednotný záměr pachatele,
2. naplnění skutkové podstaty stejného přestupku,
3. stejný nebo podobný způsobem provedení (spáchání),
4. objektivní blízká souvislost časová,
5. objektivní souvislost v předmětu útoku.

Uvedené skutečnosti je třeba při zaznamenávání bodů v bodovém hodnocení zkoumat. Přitom zřejmě nejobtížněji kvalifikovatelná bude v praxi otázka jednotného záměru pachatele, jímž by jednotlivá dílčí porušení zákona musela být provázena.

3. Jednotný záměr pachatele pokračování v přestupku a forma zavinění

Za naprosto klíčovou pro posouzení aplikace § 123c odst. 2 zákona o silničním provozu lze považovat také otázku, zda je naplněna subjektivní stránka pokračování v deliktu, tj. zda pachatel byl při svém protiprávním jednání veden společným záměrem, neboť ostatní znaky pokračování v deliktu lze v podstatě mít za naplněné.

Podle judikatury (viz R 3/1972) musí pachatel subjektivně alespoň v nejhrubších rysech zamýšlet i další útoky a že po objektivní se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování jediného záměru. Obecně totiž je společný záměr vnímán spíše jako vůle pachatele k páčání deliktní činnosti u deliktů povahy úmyslné. Ačkoliv se tedy může zdát, že by to vyžadovalo jednání úmyslné, odborná literatura uvádí opak, a sice že společný záměr nelze zaměňovat s úmyslem jako formou zavinění a že pokračovat v deliktu lze i z nedbalosti.⁶ Jinými slovy tedy je možné, že pachatel pokračuje v deliktním jednání, které lze spáchat i z nedbalosti, veden společným záměrem, aniž by musel o protiprávnosti svého jednání vůbec vědět, neboť postačuje, že o této skutečnosti vědět měl a mohl (tzv. nevědomá nedbalost).⁷ To je třeba připomenout i vzhledem ke skutečnosti, že ke spáchání všech

⁶ Solnař V.: Systém československého trestního práva. Základy trestní odpovědnosti. Praha: Academia, 1972, s. 336

⁷ Ve zmíněné kauze, o níž rozhodnul Krajský soud v Ústí nad Labem svým rozsudkem ze dne 16. prosince 2009, č.j. 15 Ca 86/2009, žalobce uváděl, že jednal v (právním) omylu, když se domníval, že platí již dříve zrušená

přestupků v silničním provozu postačuje zavinění z nedbalosti,⁸ správní orgány se zpravidla nebudou zabývat hlubším zkoumáním subjektivní stránky pachatelova jednání.

4. *In dubio?*

Praxe správních orgánů rozhodujících v přestupkovém řízení o vině je taková, a je podle mého chybou, že výrokové části rozhodnutí o přestupku povahu jednání pachatele z hlediska kvalifikace případných souběhů v praxi neuvádějí. Tím jsou správní orgány, které provádějí záznam bodů v bodovém hodnocení stavěny do pozice, kdy si této skutečnosti zpravidla musí učinit úsudek samy, a to bez vedení samostatného řízení o zaznamenání bodů. Nabízí se proto otázka, zda by v takové situaci neměly platit určité obecné zásady, které by ostatně ani nemusely být výslovně uvedeny v právní úpravě, tedy jakési principy, které jsou dané z povahy věci a existují mimo psané právo. Odpověď na tuto otázku musí podle mého názoru být kladná. Povaha souběhu či naopak absence souběhu je navíc dána faktickým stavem, bez ohledu na to, jak je tato skutečnost případně popsána v rozhodnutí, jímž bylo rozhodnutí o vině a které představuje rozhodnou právní skutečnost pro provedení záznamu bodů. O tom, zda mezi více delikty je jednočinný nebo vícečinný souběh, popřípadě zda zde vůbec žádný souběh není a celé jednání tvoří jediný skutek, nerozhoduje způsob, jímž jsou skutková zjištění popsána ve výroku o vině, ale výlučně objektivní skutkový stav.⁹

Ačkoliv body v bodovém hodnocení řidičů nepředstavují standardní sankci a samotné zaznamenání bodů není řízením o právním deliktu, nýbrž pouhým administrativním úkonem, nelze popřít, že v případě dosažení celkového počtu bodů se právní účinky takové právní skutečnosti (tj. pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení celkového počtu bodů v bodovém hodnocení) materiálně velmi blíží sankci, a to konkrétně zákazu činnosti. V takovém případě se vlastně jedná o sankci *sui generis*.¹⁰ Platí to tím spíše v případě, kdy k pozbytí řidičského oprávnění dochází na základě jediného správního rozhodnutí v důsledku sečtení bodů za přestupky spáchané ve vícečinném souběhu. V takovém případě je proto namístež uplatnit i při zaznamenávání bodů analogicky zásadu *in dubio pro reo*, třebaže se nejedná o řízení o obvinění trestní povahy v klasickém smyslu. Zaznamenávání bodů totiž bezprostředně na takové řízení o obvinění trestní povahy navazuje a je jím a jeho výsledkem nutně podmíněno (bez předcházejícího pravomocného rozhodnutí o trestném činu či správním deliktu je zaznamenání bodů pojmově vyloučeno). Proto je analogické promítnutí podobných zásad z povahy věci důvodné. Zákon by proto v podobných mezních situacích měl být vždy aplikován ve prospěch toho, pro něhož ze správního úkonu vyplynou povinnosti, nejsou-li pochybnosti o právní kvalifikaci věci spolehlivé a jednoznačně vyvráceny.

úprava bezpečnostních přestávek, která stanovila zčásti odlišné podmínky. V tomto případě se zcela jistě jednalo o omyl, jehož bylo možné se vyvarovat, takže jednání žalobce bylo zaviněné. Omyl však v tomto případě vylučuje úmyslné zavinění, takže pachatel přestupku jednal z nedbalosti.

⁸ Viz § 3 zákona o přestupcích.

⁹ Viz příměně usnesení Nejvyššího soudu ze dne ze dne 13. května 2009, sp. zn. 7 Tdo 438/2009-I. www.nsoud.cz.

¹⁰ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. ledna 2009, č.j. 30 Ca 174/2008-25, www.nssoud.cz, publikovaný pod č. 1950/2009 Sb. NSS. Soud zde dospěl k tomuto závěru: „Pozbytí řidičského oprávnění podle § 123c odst. 1 zákona (pozn.: o silničním provozu) je sankcí za opakované přestupků *sui generis* za speciální recidivu.“ V rovině judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze odkázat na rozsudek ze dne 23. září 1998 ve věci Malige v. Francie (68/1997/852/1059).

Správní orgán by proto při zaznamenávání bodů měl jako jediný skutek posoudit i takový souběh přestupků, u něhož nemůže bezpečně konstatovat, zda jde o souběh jedno či vícečinný, popřípadě o některý z případů vylučujících souběh, a to při analogické aplikaci trestního principu *in dubio pro reo*, neboť je to pro dotčenou osobu řidiče výhodnější a současně tím nevzniká újma na právech či dobré víře jiné jmenovitě dané osoby, ať už by byla v postavení účastníka řízení či osoby jinak dotčené. Principy dobré správy neumožňují, aby správní orgán při svém postupu *ex officio* (což je i případ zaznamenávání bodů, byť nejde o správní řízení, na rozdíl od řízení o námitkách, které je svou povahou řízením o žádosti)¹¹ vykládal v pochybnostech zákon či skutkové okolnosti případu tak, aby tím někoho poškodil tak zásadním způsobem, který povede nejenom ke ztrátě veřejnoprávního oprávnění dotčené osoby k výkonu určité činnosti, zde k řízení motorových vozidel, ale v řadě případů dokonce ke ztrátě možnosti dotčené osoby získávat dosavadním způsobem prostředky k obživě prací. V bodovém hodnocení by proto měla platit zásada, kterou lze vyjádřit slovy „*v pochybnostech se záznam bodů provede tak, aby tím byl řidič co nejméně dotčen*“.¹² Tento výklad je ostatně v souladu s principy bodového hodnocení, zejména pak s jeho preventivním účinkem, když se dotčenému řidiči, jenž porušil pravidla, dává šance, aby se z proběhnuvšího řízení o přestupku či trestném činu poučil a pro příště se porušování pravidel provozu vyvaroval.

Závěr

Jsem pevně přesvědčen, že v případech podobných tomu, o němž rozhodnul Krajský soud v Ústí nad Labem svým rozsudkem č.j. 15 Ca 86/2009-68 ze dne 16. prosince 2009, se může jednat o pokračující delikt s jediným záznamem bodů. Určitě by bylo možné polemizovat s určitými závěry soudu, například pokud jde o okamžik ukončení pokračujícího deliktu, neboť provedení silniční kontroly s odhalením deliktu policií ještě neznamená sdělení obvinění; k tomu dochází teprve zahájením řízení, což je akt na činnosti policie (s výjimkou blokového řízení, k němuž v dané kauze ale nedošlo) nezávislý. Také v dalších otázkách by podrobnější a argumentačně bohatší odůvodnění rozsudku by jistě bylo plně na místě. Bude-li však v této věci (Krajským úřadem Ústeckého kraje jako správním orgánem rozhodujícím ve druhé instanci) podána kasační stížnost, což je velmi pravděpodobné, předpokládám, že nebude úspěšná a že Nejvyšší správní soud právní názor Krajského soudu v Ústí nad Labem, po patřičném doplnění právní argumentace, potvrdí a kasační stížnost zamítne.

¹¹ Bušta P. – Kněžínek J. – Seidl A.: Zákon o silničním provozu s komentářem a předpisy související, Praha: 2006, s. 152.

¹² Tato zásada se také v praxi při zaznamenávání bodů běžně aplikuje, například při zaznamenávání bodů za řízení pod vlivem alkoholu v situacích, kdy není bezpečně zjištěno, zda hladina alkoholu přesáhla hodnotu 0,3 promile, takže není jasné, zda má být zaznamenáno 6 bodů nebo pouze 3 body. V případech takových pochybností se řidiči zaznamenávají pouze 3 body v bodovém hodnocení, což v podstatě odpovídá právě analogické aplikaci zásady *in dubio pro reo*.