

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Marek Pouzar

**Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla a vybírání kauce
jako právní instrumenty sloužící k eliminaci vyhýbání se
odpovědnosti za dopravní přestupky**

Rigorózní práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma objektivní odpovědnost provozovatele vozidla a vybírání kauce jako právní instrumenty sloužící k eliminaci vyhýbání se odpovědnosti za dopravní přestupky vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Kněžicích dne 9. května 2019

.....
Marek Pouzar

Obsah

Obsah	3
Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla.....	10
1.1. Účel a systémové zařazení objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla.....	10
1.2. Zákonné vymezení objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla.....	11
1.2.1. Skutková podstata přestupku provozovatele vozidla	11
1.2.2. Podmínky odpovědnosti za přestupek podle § 125f ZoSP	12
1.2.3. Výzva k uhrazení určené částky.....	18
1.3. Promlčení odpovědnosti za přestupek podle § 125f ZoSP	20
1.3.1. Stav před účinností ZoOzP.....	20
1.3.2. Stav po účinnosti ZoOzP.....	23
1.4. Problematické otázky objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla.....	26
1.4.1. Zkrácení základního práva odepřít výpověď	26
1.4.2. Nesplnitelnost povinnosti provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 ZoSP.....	27
1.4.3. Porušení zásady presumpce nevinu.....	29
1.4.4. Nemotivuje správní orgán k řádnému zjištění řidiče	31
1.4.5. Sankce nedopadá na skutečného pachatele přestupku	33
1.5. Způsoby obcházení objektivní odpovědnosti provozovatele	34
1.5.1. Označení již nežijící osoby jako řidiče	34
1.5.2. Označení cizince jako řidiče	36
1.5.3. Obstrukční jednání vedoucí k promlčení odpovědnosti za přestupek.....	37
1.5.4. Ostatní způsoby vyhýbání se odpovědnosti za přestupek	38
1.6. Komparace s právní úpravou v Rakousku	40
2. Vybírání kauce	42
2.1. Zákonné vymezení kauce	42
2.1.1. Vybírání kauce: § 124a ZoSP	42
2.1.2. Nakládání s vybranou kaucí: § 124b ZoSP	49
2.1.3. Následky nesložení kauce: § 124c ZoSP	51
2.2. Právní povaha kauce	53
2.2.1. Výběr kauce není výsledkem správního řízení	54
2.2.2. Potvrzení o převzetí kauce není správním rozhodnutím	55
2.2.3. Systematické zařazení výběru kauce.....	57
2.3. Přezkoumání výběru kauce	57
2.4. Procesní legitimace v řízení o nezákonném výběru kauce.....	60

2.5. Srovnání kauce s podobnými právními instituty veřejného práva.....	64
2.5.1. Srovnání se zárukou podle SŘ	65
2.5.2. Srovnání se zárukou podle ZoOzP.....	67
2.5.3. Srovnání kauce s kaucí podle ZoSD	68
2.6. Problematická místa právní úpravy kauce a řešení de lege ferenda.....	69
2.6.1. Odůvodnění výběru kauce.....	69
2.6.2. Řidič nemusí být vždy vlastníkem zadrženého vozidla	72
2.6.3. Pro výběr kauce není výslovně vyloučena působnost správního řádu.....	73
2.6.4. Propadnutí kauce může být výhodnější než uložení sankce	74
2.6.5. Výběru kauce se lze vyhnout projednáním přestupku příkazem na místě	75
2.6.6. Není upraveno, kdo nese náklady odtahu vozidla.....	75
2.7. Porovnání s právní úpravou vybírání kauce v Německu	76
3. Zhodnocení přínosu vybírání kauce a objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla na bezpečnost silničního provozu	79
4. Další právní instituty bránící v obcházení odpovědnosti za dopravní přestupky.....	81
4.1. Systém bodového hodnocení řidičů	81
4.2. Zákaz činnosti za nejzávažnější přestupky	82
4.3. Pořádková pokuta.....	83
4.4. Záruka podle § 147 SŘ a podle § 83 ZoOzP.....	83
5. Závěr	85
Bibliografie	90
Abstrakt	95
Abstract.....	95
Seznam klíčových slov	97
List of the key words	97

Seznam použitých zkratek

KFG	spolkový zákon ze dne 23. července 1967, Kraftfahrgesetz 1967, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
NSS	Nejvyšší správní soud
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OWig	zákon ze dne 24. května 1968, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
StPO	zákon ze dne 12. září 1950, Strafprozeßordnung, ve znění pozdějších předpisů
ZoOzP	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
ZoP	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
ZoPol	zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZoOPol	zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
ZoPPV	zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů
ZoSD	zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů
ZoSP	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Téma rigorózní práce jsem zvolil z oblasti silničního práva. V rigorózní práci budu analyzovat právní instituty sloužící k eliminaci vyhýbání se odpovědnosti za přestupky proti pravidlům silničního provozu. Podrobně se zaměřím na objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za přestupky tímto vozidlem spáchané a na vybírání kauce. Pravidla silničního provozu jakožto soubor právních norem regulujících provoz na pozemních komunikacích, které jsou obsaženy zejména v ZoSP, ZoPPV a vyhlášce č. 294/2015 Sb., jsou zakotvena v právních normách, které dopadají na každého. Jejich adresáty jsou všechny osoby, které se potřebují přemístit z místa A do místa B a použijí k tomuto pohybu pozemní komunikaci. Je lhostejné, zda jsou tyto osoby zletilé či nezletilé, svéprávné či nesvéprávné, zdali jsou českými státními občany nebo cizinci či zda míří do svého místa B pěšky, jedou na zvířeti, osobním automobilem či snad řídí tramvaj. Všechny tyto osoby se svou přímou účastí na silničním provozu stávají jejich účastníky¹ a musí pro svůj bezpečný pohyb po pozemní komunikaci pravidla silničního provozu znát.

Proto jsou ta nejzákladnější pravidla vštěpována dětem od nejútlejšího věku a každý předškolák, který rozezná, kde je levá a pravá strana nebo jak vypadá červená a jak zelená barva, zpravidla už také ví, po které straně silnice se chodí, po které jezdí auta nebo jakou barvu musí mít panáček na semaforu, aby mohl přejít silnici. Postupně se návštěvami dopravních hřišť a školní výukou znalosti pravidel silničního provozu v žácích ještě prohlubují. Nejpodrobnější znalosti těchto právních norem mladí lidé získávají kolem osmnáctého roku života, kdy se valná většina z nich v autošколе připravuje na zkoušku z pravidel silničního provozu v řízení o udělení řidičského oprávnění. Tyto právní normy patří mezi ty v běžném každodenním životě vůbec nejpoužívanější a pro běžného člověka, který se studiem právních předpisů nikterak nezabývá, jsou to zpravidla i jediné právní normy, jejichž obsah podrobně zná.

Povědomí o obsahu těchto norem mezi veřejností s sebou ovšem přináší i negativa v podobě chybných interpretací či různých mýtů. Pravidla silničního provozu jsou totiž často neuměle, avšak o to sebevědoměji, vykládána a aplikována adresáty bez právního povědomí, čili často chybně či nesystematicky. Takto získané informace si laická veřejnost mezi sebou předává, nepřesnosti se prohlubují a vznikají mýty, které mohou ohrozit bezpečnost silničního

¹ § 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

provozu. Tomuto stavu nepřispívá ani prezentace chybných informací či polopравd na leckterých zpravodajských serverech.

Nastíněná situace je jedním z důvodů, proč jsem si vybral téma své rigorózní práce z oblasti silničního práva. Obcházení pravidel silničního provozu je dle mého názoru velmi aktuální téma, neboť mám za to, že se jedná o nejčastěji porušované právní normy. Zároveň lze na internetu nalézt mnoho webových stránek či fór, na kterých se předávají rady a praktické zkušenosti, jak uniknout potrestání za dopravní přestupky. Z právních institutů, jejichž účelem je obcházení správněprávní odpovědnosti za dopravní přestupky zamezit či alespoň velmi zkomplikovat, věnuji převážnou část práce objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupky tímto vozidlem spáchané a vybírání kauce. Právní povaha těchto dvou právních institutů je sice naprosto odlišná. oba uvedené instituty ale sledují totožný účel, mají mnoho společných vlastností i negativ a slabých míst, a zároveň tvoří zdařilý komplex právních norem, které v rámci společného účelu pokrývají odlišné procesní situace. Provedené analýzy objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupky tímto vozidlem spáchané a vybírání kauce mají za cíl jejich společné znaky prokázat. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za přestupky tímto vozidlem spáchané je velmi diskutovaným právním institutem, který byl hojně rozebírán i ve sdělovacích prostředcích a označován jako „konec osoby blízké“. I přesto se však začaly objevovat nové praktiky, jak obcházet i tuto odpovědnost. V textu této práce mj. i vyhodnotím možnosti obcházení jmenované odpovědnosti po více než šesti letech od účinnosti příslušné novely ZoSP a budu se zabývat vlivem rekodifikace přestupkového řízení na tyto právní otázky.

Vedle toho vybírání kauce podle ZoSP je nepřiliš známým institutem silničního práva a řidiči často o jeho existenci nemají tušení. Policisté a bohužel v mnoha případech i samotné soudy mívají závažné aplikační problémy v posuzování, zda jsou dány předpoklady pro výběr kauce, či jakou povahu kauce vůbec má, jaké z toho plynou možnosti opravných prostředků apod. Na tyto otázky chci v příslušných kapitolách této práce nalézt odpovědi a učinit ucelený komplex poznatků o kaucích podle ZoSP a o jejich správném využívání.

V první části práce podrobně rozeberu zákonnou úpravu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupky tímto vozidlem spáchané a související otázky, vymezím problematické momenty této právní úpravy a navrhuji jejich vhodné řešení, budu se zabývat způsoby obcházení této právní úpravy a vyhodnotím jejich možnou úspěšnost. Konečně provedu komparaci této právní úpravy s institutem tzv. Lenkererhebung v Rakousku. Ve druhé části této práce pak rozeberu zákonnou úpravu vybírání kauce podle ZoSP, vysvětlím jednotlivé, v ní obsažené, pojmy pomocí zákonných či judikatorních definic. Dále se budu

věnovat právní povaze kauce, vymezím přípustné opravné prostředky, okruh pasivně a aktivně legitimovaných účastníků řízení a porovnáám tyto rysy se zárukou za splnění povinnosti podle SŘ, kaucí podle ZoOzP a v dílčích ohledech i s kaucí podle ZoSD, vymezím problematické otázky vybírání kauce podle ZoSP a navrhnou možnosti jejich řešení. Dále provedu komparaci s vybíráním kauce v souvislosti s přestupkovým řízením v Německu. V další části práce shrnu přínos těchto institutů na bezpečnosti silničního provozu a stručně pojednám i o dalších právních institucích, jejichž účelem je také zamezit obcházení správněprávní odpovědnosti za dopravní přestupky. V závěrečné části práce potom shrnu poznatky zjištěné při zpracovávání práce a vyjádřím své úvahy de lege ferenda, jakým směrem by se měla právní úprava, a zejména faktický dohled na bezpečnost provozu, ubírat, aby byla dodržována pravidla silničního provozu a zvýšila se i jeho bezpečnost.

Při zpracovávání rigorózní práce budu jako informační zdroje používat zejména judikaturu NSS a Ústavního soudu, právní předpisy a jejich komentáře včetně cizojazyčných, a praktické poznatky zjištěné od policistů na Krajském ředitelství policie Jihomoravského kraje a úředníků na Magistrátu města Jihlavy. Vzhledem k povaze tématu a vůbec vědní disciplíně, které se prací věnuji, se neuplatní empirické vědecké metody, ale budu užívat pouze metod obecně teoretických. Z nich využiji zejména analýzu, syntézu, indukci, dedukci a komparaci. Analýza se uplatní tím, že problematiku rozdělím do několika základních otázek, které budu jednotlivě podrobně rozebírat. Z takto zjištěných poznatků k jednotlivým aspektům tématu vytvořím pomocí metody syntézy celkový obraz problematiky, který konfrontuji se svými úvahami de lege ferenda o další existenci rozebíraných právních institutů a jejich směřování. Vzhledem k minimálnímu počtu monografií na zvolené téma budu často pracovat s judikaturou, z jejichž konkrétních závěrů budu pomocí metody indukce formulovat obecnější poznatky, které budou aplikovatelné na celou množinu případů uplatňování řešených institutů. Při zpracovávání kapitol o procesních otázkách se v hojně míře uplatní metoda dedukce, poněvadž budou aplikována obecná procesní pravidla na konkrétní právní problémy. V kapitolách věnovaných srovnávání podobných českých či zahraničních právních institutů budu používat metodu komparace.

Cílem práce je jednak vytvoření uceleného souboru poznatků o objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla ve světle šestileté aplikační praxe a rekonstrukce přestupkového řízení a o vybírání kauce podle ZoSP z hlediska jeho účelu, zákonného zakotvení, povahy, procesních otázek jeho přezkumu či účastníků řízení. První zkoumanou otázkou je, jakým způsobem a s jakou účinností brání institut objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla vyhýbání se odpovědnosti za dopravní přestupky, a naopak, jak lze i

tento právní institut obcházet. Na to navazuje hypotéza, že se aplikační praxe s možnostmi přestupců, jak se odpovědnosti vyhýbat, již vypořádala a že toto již není ve větší míře možné. Dále je řešena výzkumná otázka, jakým způsobem se liší právní úprava tohoto právního institutu od rakouského Lenkererhebung. V části práce zabývající se vybíráním kauce bude hledána odpověď na otázku právní povahy kauce se zaměřením na hypotézu, že kauce není vybírána na základě správního rozhodnutí. Rovněž se budu zabývat otázkou, zda a v čem je úprava vybírání kauce zdařilejší v Německu než v České republice. Na závěr se budu zabývat pravdivostí hypotézy, že český právní řád poskytuje dostatek právních prostředků k efektivnímu bránění vyhýbání se odpovědnosti za dopravní přestupky. Mám za to, že se jedná o otázky dosud podrobně nezpracované a s roztržitými informačními zdroji. Mým záměrem je, aby čtenář seznámením se s obsahem práce získal přehled o důležitých aspektech obou právních institutů na jednom místě a ve vzájemných vazbách, byl upozorněn na problematiku a rozhodovací praxi dosud ne zcela vyjasněné otázky a měl možnost seznámit se s mým postojem a názory na nástroje eliminace vyhýbání se odpovědností za dopravní přestupky v českém právním řádu.

Práce vychází z právního stavu k 1. 5. 2019.

1. Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla

1.1. Účel a systémové zařazení objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla

K zařazení objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla do ZoSP došlo v reakci na zneužívání institutu tzv. osoby blízké, neboť před zavedením objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla končilo až 75 % přestupků bez potrestání pachatele. Bylo tomu tak z důvodu, že v případech přestupků, u nichž nebyla bezprostředně po jejich spáchání zjištěna totožnost pachatele, provozovatel vozidla zpravidla odmítl poskytnout správnímu orgánu údaje o osobě, která v okamžiku spáchání přestupku vozidlo řídila s odvoláním na to, že by tím vystavil stíhání sebe nebo osobu sobě blízkou. Řízení o přestupku řidiče nemohlo být v takovém případě zahájeno a věc byla odložena.² Uvedeným postupem dokázal přestupce poměrně efektivně mařit správní řízení o přestupku a vyhnout se své odpovědnosti za přestupek. Toto vedlo až k částečné nevymahatelnosti pravidel silničního provozu, což byl pochopitelně celospolečenský problém, neboť snížená vymahatelnost pravidel silničního provozu má značný vliv na bezpečnost silničního provozu.

Účelem institutu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za dodržování povinností řidiče je právě zamezení zneužívání práva nevypovídat z důvodů dle § 60 odst. 1 ZoP.³ Právo nevypovídat sice provozovateli vozidla zůstalo zachováno, nicméně bylo omezeno tím, že v případě využití tohoto práva bude provozovatel sám čelit odpovědnosti za přestupek jeho vozidlem spáchaný. Některé zdroje tento jev nazývají zpoplatněním práva nevypovídat.⁴ Správní orgán za zákonem stanovených podmínek do určité míry rezignuje na zjišťování řidiče, který se přestupku dopustil, a pokutu vybere od provozovatele vozidla. Dalším účelem tohoto institutu je vedle prostého vybrání pokuty i motivace provozovatele k označení osoby řidiče, neboť to je jeden ze způsobů, jak se může provozovatel své odpovědnosti zbavit. V praxi dochází rovněž k motivaci provozovatele vozidla důsledně dbát na včasný zápis změny provozovatele do registru vozidel v případě převodu vlastnického práva k vozidlu, neboť by v opačném případě provozovatel vozidla odpovídal za přestupky spáchané vozidlem, nad kterým již nemá žádnou kontrolu.

² MATES, Pavel. Konec výmluv na osobu blízkou. Právní rozhledy, 2011, roč. 19, č. 13, s. II.

³ Pozn. na ZoP odkazují záměrně, neboť rozebíraný problém byl aktuální právě za účinnosti ZoP.

⁴ BERAN, Tomáš. Právo nevypovídat definitivně zpoplatněno [online]. Autoweb, 8. září 2011 [cit. 14. ledna 2018]. Dostupné na <<https://www.autoweb.cz/pravo-nevypovidat-definitivne-zpoplatneno/>>.

Odpovědnost provozovatele vozidla za dodržování povinností řidiče je ve vztahu subsidiarity k odpovědnosti řidiče za dodržování jeho povinností. Až v případě, kdy se správnímu orgánu nepodaří s určitostí zjistit, kdo byl řidičem vozidla, s nímž byl přestupek spáchán, lze uplatnit odpovědnost za spáchání přestupku vůči provozovateli vozidla.⁵

Svojí povahou se jedná o sekundární správněprávní odpovědnost, která je odpovědností objektivní, nezkoumá se tedy zavinění provozovatele vozidla.⁶ Provozovatel má však za zákonem stanovených podmínek možnost liberace.⁷

1.2. Zákonné vymezení objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla

Institut objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za dodržování povinností řidiče vozidla užívaného osobou odlišnou od jeho provozovatele byl do ZoSP zaveden jeho novelizací provedenou zákonem č. 297/2011 Sb. s účinností od 19. ledna 2013.⁸ Aktuální znění právní úpravy tohoto institutu níže podrobně rozeberu.

1.2.1. Skutková podstata přestupku provozovatele vozidla

Příslušná povinnost provozovatele vozidla je upravena v § 10 odst. 3 ZoSP následovně: „*Provozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.*“ Tato povinnost provozovatele se promítá i do skutkové podstaty přestupku, která je vymezena takto: „*Provozovatel vozidla se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.*“ Subjektem přestupku je provozovatel vozidla, který je vymezen v § 2 písm. b) ZoSP jako *vlastník nebo jiná osoba, která je jako provozovatel zapsána v registru silničních vozidel podle zvláštního právního předpisu nebo obdobné evidenci jiného státu.* Určení provozovatele vozidla tak v praxi nebude činit problémy, neboť je založeno na evidenčním principu. V minulosti bylo vymezení provozovatele založeno na faktickém soukromoprávním vztahu k vozidlu, což v praxi činilo značné potíže, neboť muselo být předmětem dokazování, kdo je tou osobou

⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2014, sp. zn. 1 As 131/2014

⁶ § 125f odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁷ § 125f odst. 5 tamtéž

⁸ část první čl. I zákona č. 297/2011 Sb.

odlišnou od vlastníka vozidla, která jej v době spáchání přestupku řídila.⁹ K porušení povinností provozovatele musí dojít na pozemní komunikaci, nikoli na místě mimo ni, tedy např. na čerpací stanici.¹⁰ Pozemní komunikace je definována jako „*dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“¹¹ Objektivní stránka přestupku, spočívající v tom, že provozovatel nezajistí, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená ZoSP, je vymezena poměrně matoucím a nezdařilým způsobem. Dodržování povinností řidiče je širším pojmem a dodržování pravidel provozu na pozemních komunikacích, tedy norem obsažených v hlavě II dílu 3 ZoSP, v sobě zahrnuje. Nevidím tedy důvod, proč z objektivní stránky přestupku není dosud pasáž o dodržování pravidel provozu na pozemních komunikacích vypuštěna.¹²

1.2.2. Podmínky odpovědnosti za přestupek podle § 125f ZoSP

Podmínky, za kterých provozovatel odpovídá za přestupek, jsou vymezeny v § 125f odst. 2 ZoSP. První z nich je, že „*porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání.*“¹³ Pojem automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy není právními předpisy ani judikaturou přesněji determinován. Jeho obsah je specifikován stanoviskem Ministerstva dopravy ze dne 29. 5. 2013, č. j. 102/2013-160-OST/4, tak, že se jedná o technické prostředky trvale nainstalované, projektované a zabudované v určeném prostoru. Kritérium používání bez obsluhy je vymezeno tak, že vlastní spuštění nebo spánkový režim zařízení je činěn automaticky či dálkovým nebo manuálním způsobem, avšak jakákoliv průběžná či operativní obsluha takového zařízení je v daném čase a místě vyloučena, a do vlastního výběru měřených vozidel nikterak nezasahuje. Tím není vyloučeno manuální zapínání a vypínání zařízení. Podstatným znakem takového zařízení je pak vlastnost, že zařízení měří rychlost každého vozidla, případně každého vozidla překračujícího

⁹ BUŠTA, Pavel, KNĚŽÍNEK, Jan. Zákon o silničním provozu (ve znění 42 novel) s komentářem. Praha: JUDr. Pavel Bušta, 2016, s. 12 (§ 2 písm. b) ZoSP).

¹⁰ § 14 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ § 2 odst. 1 tamtéž

¹² srov. BUŠTA: Zákon o silničním provozu..., s. 287 (§ 125f ZoSP).

¹³ § 125f odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

nastavený rychlostní limit, a nejsou měřena vozidla žádným způsobem vybírána. Označení takových jednotlivých vozidel, jejichž řidiči překročili stanovenou rychlost jízdy, budou tvořit nepřerušovanou řadu ve stanoveném čase. Měřicí přístroje mnohdy umožňují práci jak v automatickém, tak v manuálním režimu. Není proto rozhodující, o jaký typ přístroje se jedná, nýbrž jakým způsobem je v případě konkrétního měření používán. Důležitým znakem automatizovaného prostředku bez obsluhy je i to, že vozidla nejsou po změření jejich rychlosti zastavována za účelem ztotožnění řidičů nebo projednání přestupků, ani k měřicímu zařízení není připojen policista a nezjišťuje totožnost řidičů jiným způsobem. Vzhledem k tomu, že automatizovaná měřicí zařízení jsou zpravidla majetkem obcí, vyžaduje realizace měření rychlosti koordinační dohodu mezi obcemi a policií, aby měření rychlosti probíhalo skutečně způsobem, který umožňuje aplikaci § 125f ZoSP.¹⁴ Toto vymezení automatizovaných technických prostředků bez obsluhy zřejmě nebude neměnné, neboť o něm stále probíhá diskuse na úrovni Ministerstva dopravy a Ředitelství služby dopravní policie. Předmětem diskuse jsou především hraniční případy, např. když je automatizovaným zařízením měřena rychlost vozidel, tato vozidla jsou realizační skupinou policie o kus dále zastavována za účelem ztotožnění řidičů, přičemž některé vozidlo k realizační skupině nedojede, případně nebude pro vytíženost realizační skupiny zastaveno. Podle aktuální metodiky nelze provozovatele takového vozidla stíhat pro přestupek podle § 125f ZoSP, nicméně Ředitelství služby dopravní policie vyvíjí iniciativu k tomu, aby i taková porušení ZoSP byla nějakým způsobem postihována i vůči provozovatelům.¹⁵ Typickým příkladem přestupků zachycených automatizovaným technickým prostředkem používaným bez obsluhy je překročení nejvyšší povolené rychlosti a nezastavení vozidla na příslušný signál při jízdě v křižovatce nebo při přejíždění železničního přejezdu. Kromě uvedených přestupků lze § 125f ZoSP uplatnit i na neoprávněné zastavení nebo stání.¹⁶ Tím je myšleno porušení zákazu zastavení nebo stání dle ustanovení § 25 až 27, § 36 a 39 ZoSP i stanoveného příslušnými dopravními značkami, tedy vyplývající jak z obecné, tak místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích.¹⁷

¹⁴ stanovisko Ministerstva dopravy k novele zákona 361/2000 Sb., o silničním provozu, účinné od 19. ledna 2013, k otázce objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla a aplikace této novely správními orgány v praxi, ze dne 29. května 2013, č. j. 102/2013-160-OST/4

¹⁵ stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 29. 5. 2013, č. j.: 22/2016-160-OST/7 - doplněk č. 1 - sdělení

¹⁶ § 125f odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ VETEŠNÍK, Pavel a kol. Dopravní právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 384.

Druhá podmínka spočívá v tom, že „*porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle ZoSP.*“¹⁸ Protiprávní jednání řidiče tedy musí odpovídat některé ze skutkových podstat vymezených v § 125c ZoSP. Nepostačí, když jednání řidiče sice vykazuje znaky přestupku, ale podle jiného právního předpisu než podle ZoSP.¹⁹

Třetí, poslední, podmínkou je, že „*porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu.*“²⁰ Dopravní nehodu definuje ZoSP jako „*událost v provozu na pozemních komunikacích, například havárii nebo srážku, která se stala nebo byla započata na pozemní komunikaci a při níž dojde k usmrcení nebo zranění osoby nebo ke škodě na majetku v přímé souvislosti s provozem vozidla v pohybu.*“²¹ Existence této podmínky podle § 125f odst. 2 písm. c) ZoSP plyne ze společenské závažnosti dopravní nehody, která nemá pouhý ohrožovací charakter, ale plyne z ní reálný škodlivý následek. Je proto namísto potrestání skutečného pachatele nehody, nikoliv subsidiárního viníka v podobě provozovatele vozidla.²²

Objektivní povaha odpovědnosti provozovatele vozidla je rekapitulována v § 125f odst. 3 ZoSP následujícím ustanovením: „*K odpovědnosti fyzické osoby za přestupek podle odstavce 1 se nevyžaduje zavinění.*“²³ Toto ustanovení považuji za nadbytečné, když objektivita odpovědnosti provozovatele vozidla je zřejmá již dikce jeho povinnosti dle § 10 odst. 3 ZoSP, tedy zajistit, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Ustanovení § 125f odst. 3 ZoSP je i poměrně matoucí, když hovoří pouze o objektivní odpovědnosti fyzické osoby. Přitom je nepochybné, že objektivní povaha odpovědnosti za přestupek provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 ZoSP platí jak pro fyzické, tak pro právnické osoby.²⁴ Za situace, kdy je obsah ustanovení § 125f odst. 3 ZoSP nadbytečný pro fyzické i právnické osoby, nevidím důvod, když již v ZoSP je, aby hovořil pouze o fyzických osobách. Budí totiž nesprávný

¹⁸ § 125f odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ VETEŠNÍK: Dopravní právo, s. 384.

²⁰ § 125f odst. 2 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²¹ § 47 odst. 1 tamtéž

²² KOVALČÍKOVÁ, Daniela, ŠTANDERA, Jan. Zákon o provozu na pozemních komunikacích: komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 308 (§ 125h ZoSP).

²³ § 125f odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²⁴ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 163 (§ 20 ZoOzP).

dojem, že se liší režim odpovědnosti provozovatelů podle toho, zda se jedná o fyzické či právnické osoby, což zajisté nebylo záměrem zákonodárce. Za vhodnější však považují toto ustanovení pro nadbytečnost jako celek zrušit. O nadbytečnosti tohoto ustanovení svědčí i to, že bylo do právní úpravy odpovědnosti provozovatele vozidla podle § 125f ZoSP doplněno až novelizací účinnou od 1. 7. 2017²⁵, přičemž ani před touto novelizací nebylo pochyb o objektivitě odpovědnosti provozovatele a v praxi tato otázka nečinila žádné obtíže.

Sankce, které se provozovateli vozidla uznanému vinným ze spáchání přestupku podle § 125f ZoSP uloží, jsou upraveny následujícím způsobem: „*Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu. Pro určení výše pokuty se použije rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje; pokuta však nepřevyšší 10 000 Kč.*“²⁶ Z toho vyplývá, že provozovateli vozidla lze uložit pouze peněžitou pokutu. Nelze mu tedy v souvislosti s tímto přestupkem uložit zákaz řízení ani udělit body do bodového hodnocení řidičů.²⁷ Výše pokuty kopíruje rozmezí výše pokuty, která se ukládá za přestupek řidiče, pro který je provozovatel vozidla stíhán. Pro případ, že by toto horní hranice tohoto rozmezí převyšovala částku 10 000 Kč, uloží se provozovateli pokuta maximálně do výše 10 000 Kč, čímž je respektována odlišná povaha odpovědnosti provozovatele.²⁸

Liberační důvody, na jejichž základě se může provozovatel vozidla své objektivní odpovědnosti zprostit, jsou vymezeny následujícím způsobem: „*Provozovatel vozidla za přestupek podle odstavce 1 neodpovídá, jestliže prokáže, že v době před porušením povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.*“²⁹ Provozovatel je povinen existenci liberačních důvodů prokázat. Důkazní břemeno tak leží na provozovateli a úřad obce s rozšířenou působností není povinen aktivně zjišťovat, zda je v konkrétním případě některý z liberačních důvodů naplněn či nikoli.³⁰ Odcizením se

²⁵ čl. 103 bod 40. zákona č. 183/2017 Sb., ve znění pozdějších předpisů

²⁶ § 125f odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²⁷ KOVALČÍKOVÁ: Zákon o provozu na pozemních komunikacích..., s. 309 (§ 125f ZoSP).

²⁸ tamtéž

²⁹ § 125f odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³⁰ BUŠTA: Zákon o silničním provozu..., s. 323 (§ 125f ZoSP).

dle mého názoru rozumí jak krádež, tak i zpronevěra či neoprávněné užívání cizí věci.³¹ Vzhledem k důkaznímu břemenu je vhodné, aby provozovatel vozidla včas plnil svoje povinnosti podle ZoPPV. Provozovatel je dle ZoPPV povinen v případě odcizení vozidla požádat obecní úřad obce s rozšířenou působností o jeho vyřazení z provozu spolu s příložením policejního protokolu bez zbytečného odkladu poté, co se o odcizení vozidla dozvěděl,³² a v případě odcizení tabulky s přidělenou státní poznávací značkou toto neprodleně oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.³³ Učiněním těchto kroků ve stanovených lhůtách provozovatel vozidla výrazně zlepší svoji důkazní situaci a má velkou šanci se ze své odpovědnosti liberovat.

Další liberační důvod, spočívající v podání žádosti o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel, míří na situace, kdy dojde k převodu vlastnického práva k vozidlu a nabyvatel neposkytne převodci součinnost spočívající v podání společné žádosti o zápis změny vlastníka a provozovatele vozidla v registru silničních vozidel,³⁴ která se podává buď osobně, nebo v zastoupení na základě písemné plné moci opatřené úředně ověřeným podpisem zmocnitele.³⁵ Provozovatel vozidla má pak možnost uplatnit postup podle ustanovení § 8a ZoPPV, kterým lze provést zápis změny vlastníka a provozovatele vozidla pouze na základě žádosti převodce (provozovatele). Právě podáním takové žádosti dle mého názoru dochází k naplnění liberačního důvodu podle § 125f odst. 6 písm. b) ZoSP. Z praxe je mi známo, že využitelnost ustanovení § 8a ZoPPV k zajištění zápisu změny vlastníka a provozovatele je značně problematická, neboť žádost o zápis změny vlastníka a provozovatele vozidla musí mít zákonem stanovené přílohy, když jednou z nich je i protokol o evidenční kontrole silničního vozidla ne starší než 30 dnů.³⁶ Právě tento požadavek činí ustanovení § 8a ZoPPV nepoužitelným pro takového bývalého vlastníka vozidla, který zůstal provozovatelem vozidla, a zároveň již předal vozidlo nabyvateli. K uskutečnění evidenční kontroly vozidla je totiž nezbytná fyzická přítomnost vozidla, kterou převodce po předání vozidla již není schopen zajistit. Takový převodce (provozovatel vozidla) tak není schopen podat příslušnou žádost tak, aby měla zákonem stanovené přílohy, a nebude schopen ani tyto přílohy žádným

³¹ srov. tamtéž

³² § 12 odst. 5 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů

³³ § 7e odst. 1 tamtéž

³⁴ § 8 odst. 1 tamtéž

³⁵ § 8 odst. 6 tamtéž

³⁶ § 8a odst. 2 ve spojení s § 8 odst. 4 písm. a) a b) tamtéž

způsobem doplnit. Tento nedostatek kompletnosti žádosti však není na překážku naplnění liberačního důvodu podle § 125f odst. 6 písm. b) ZoSP. I podání takové žádosti má totiž za následek to, že s takovým provozovatelem vozidla nelze vést správní řízení pro přestupek podle § 125f ZoSP, pokud k protiprávnímu jednání došlo po podání žádosti. Rovněž nelze provozovatele vozidla za tento přestupek stíhat tehdy, pokud došlo ke změně vlastnického práva k vozidlu a ještě neuplynula lhůta deseti pracovních dnů k podání žádosti o zápis této změny do registru vozidel podle § 8 odst. 2 ZoPPV.

Vztah odpovědnosti provozovatele vozidla a odpovědnosti řidiče, jako vztah odpovědnosti sekundární, respektive subsidiární, k odpovědnosti primární je upraven v § 125f odst. 5 ZoSP tak, že *„obecní úřad obce s rozšířenou působností přestupek podle odstavce 1 projedná, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, jehož znaky porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazují, a nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.“*³⁷ Zde je vymezeno, že příslušný správní orgán musí nejprve vynaložit veškeré úsilí, které od něj lze v souladu s principy dobré správy požadovat, k tomu, aby zjistil totožnost řidiče a mohl proti tomuto řidiči zahájit přestupkové řízení. V případech, kdy příslušný správní orgán nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti konkrétnímu řidiči, věc v souladu s § 76 ZoOzP odloží, nebo konkrétnímu řidiči neprokáže spáchání přestupku a řízení podle § 86 ZoOzP zastaví, je oprávněn (a zároveň povinen) přestupek projednat ve vztahu k provozovateli vozidla. Z uvedeného výše je evidentní úmysl zákonodárce potrestat za přestupek primárně jeho přímého pachatele, tedy řidiče vozidla. Až pokud se řidiče z důvodů vymezených v § 125f odst. 5 ZoSP potrestat nepodaří, nastupuje přestupková odpovědnost provozovatele vozidla. Přestupek provozovatele vozidla tak nebude projednán v případech, kdy bude spáchání přestupku řidiči prokázáno a o přestupku rozhodnuto, stejně tak jako v případech, kdy bude přestupkové řízení vůči řidiči odloženo nebo zastaveno z jiných důvodů, než které vymezuje § 125f odst. 5 ZoSP.

Vztah přestupkové odpovědnosti řidiče a provozovatele je upraven i v § 125g ZoSP, a to tak, že *„je-li zahájeno řízení o uložení pokuty za přestupek podle § 125f, nelze již zahájit řízení o přestupku pro stejné porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních*

³⁷ § 125f odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

*komunikacích. Řízení o přestupku lze zahájit, pokud se provozovatel vozidla zproští odpovědnosti za přestupek podle § 125f odst. 6.*³⁸ Z toho plyne, že i kdyby provozovatel např. v rámci své obhajoby v již zahájeném přestupkovém řízení sdělil správnímu orgánu totožnost řidiče, není již možné zahájit řízení proti tomuto řidiči. Výjimku tvoří případy, kdy by se řidič ze své odpovědnosti liberoval ze zákonem stanovených důvodů (viz tato kapitola výše), a to pokud již neuplynula promlčecí doba podle § 30 – 32 ZoOzP.³⁹

1.2.3. Výzva k uhrazení určené částky

Výzvu k uhrazení určené částky lze považovat za speciální odklon od řízení o přestupku provozovatele vozidla.⁴⁰ Jedná se určitou obdobu projednání věci příkazem na místě, byť je povaha tohoto institutu z principu korespondenční.⁴¹ Výzva je upravena v § 125h ZoSP. Právní úpravu výzvy dle § 125h ZoSP spíše stručněji shrnu, jelikož ji vzhledem k tématu práce a rozsahu právní úpravy této výzvy nepovažuji za potřebné rozebírat tak podrobně, jako jsem učinil ve vztahu k odpovědnosti provozovatele.

Výzvu je povinen učinit obecní úřad obce s rozšířenou působností vůči provozovateli vozidla v případě, že došlo ke spáchání přestupku a jsou splněny podmínky odpovědnosti provozovatele vozidla podle § 125f odst. 2 ZoSP, totožnost řidiče vozidla není známa nebo není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku a porušení je možné projednat uložením pokuty příkazem na místě.⁴² Tyto podmínky jsou formulovány velmi nevhodně, vzájemně rozporně. Není možné, aby byl projednán příkazem na místě přestupek, jehož pachatel není znám. Příkaz na místě je možné uplatnit pouze v případě, kdy obviněný z přestupku souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku.⁴³ Je tedy logicky zřejmé, že neznámý řidič nemůže s ničím souhlasit. Zákonodárce měl zřejmě v úmyslu stanovit, že se musí jednat o typově, nikoli konkrétně, takový přestupek, který lze projednat příkazem na místě, tedy že je odkazováno na ustanovení § 125c odst. 8 ZoSP.⁴⁴ Vzhledem k tomu, že jediným případem,

³⁸ § 125g zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³⁹ BUŠTA: Zákon o silničním provozu..., s. 323 (§ 125g ZoSP).

⁴⁰ BUŠTA: Zákon o silničním provozu..., s. 323 (§ 125h ZoSP).

⁴¹ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2014, sp. zn. 1 As 131/2014

⁴² § 125h zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁴³ § 91 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁴ srov. BUŠTA: Zákon o silničním provozu..., s. 324 (§ 125h ZoSP).

pro který § 125c odst. 8 ZoSP vylučuje projednání přestupku příkazem na místě, je spáchání přestupku, za který se podle ZoSP ukládá zákaz činnosti,⁴⁵ nevidím důvod, proč není § 125h odst. 1 písm. c) ZoSP formulován přímo tak, že by vylučoval aplikaci na porušení, za které lze podle ZoSP uložit zákaz činnosti nebo alespoň odkazem na § 125c odst. 8 ZoSP. V obou případech by se jednalo o podstatně vhodnější formulaci, než jakou § 125h odst. 1 písm. c) obsahuje v aktuálně účinném znění.

Výše takto určené částky musí odpovídat částce, která by se podle §125c odst. 7 ZoSP uložila za daný přestupek příkazem na místě.⁴⁶ Určená částka je splatná do 15 dnů ode dne doručení výzvy⁴⁷ s tím, že na včasnou úhradu je kladen značný důraz. Pokud provozovatel vozidla určenou částku ve lhůtě splatnosti uhradí, příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností věc odloží.⁴⁸ Přínos pro provozovatele vozidla v takovém případě spočívá v tom, že výše určené částky je zpravidla nižší než výše pokuty, která by mu byla uložena ve standardním správním řízení, nemusí nést náklady správního řízení, a to jak svoje vlastní (např. cestovní výdaje), tak náklady řízení správního orgánu, který správní řízení vedl, a kromě toho nebude mít záznam v centrální evidenci přestupků. Provozovatelé těchto přínosů hojně využívají. Podle Mgr. Pavla Vlčka z úseku přestupků odboru dopravy Magistrátu města Jihlavy rozešle Magistrát města Jihlavy každoročně zhruba 3 000 těchto výzev, přičemž přestupkových řízení pro přestupek podle § 125f ZoSP je zahájeno zhruba 300. Lze tedy uzavřít, že přibližně 90 % výzev podle § 125h ZoSP vede k včasnému zaplacení určené částky, což dělá z výzvy podle § 125h ZoSP velmi přínosný právní institut. Jeho adresáti jej hojně využívají a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností snižuje administrativní zátěž.

Pokud však provozovatel vozidla určenou částku uhradí opožděně, a to i o jediný den, je obecní úřad obce s rozšířenou působností povinen provozovateli uhrazenou částku bezodkladně vrátit.⁴⁹ Poté se postupuje způsobem, jako by provozovatel určenou částku neuhradil, tedy bude následovat postup podle § 125f ZoSP popsáných v přecházejících částech této práce. V případě, že provozovatel vozidla určenou částku nehodlá uhradit, může využít ustanovení § 125h odst. 6 ZoSP a ve lhůtě splatnosti písemně sdělit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku.

⁴⁵ § 125h odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ § 125h odst. 2 tamtéž

⁴⁷ § 125h odst. 3 tamtéž

⁴⁸ § 125h odst. 5 tamtéž

⁴⁹ § 125h odst. 7 tamtéž

Takové sdělení se považuje za podání vysvětlení.⁵⁰ Provozovatel vozidla si takovým postupem ušetří časové a cestovní náklady, které by musel nést, kdyby podával vysvětlení na výzvu správního orgánu osobně na základě § 137 SŘ.

1.3. Promlčení odpovědnosti za přešupek podle § 125f ZoSP

Promlčení odpovědnosti za přešupek podle § 125f ZoSP považuji za zásadní, a ne vždy zcela jednoznačnou otázku.

1.3.1. Stav před účinností ZoOzP

Před účinností ZoOzP neexistovala konstrukce promlčování přešupků, ale přešupky i ostatní správní delikty namísto promlčování prekludovaly⁵¹ a přešupek podle § 125f ZoSP byl označován správním deliktem.⁵² Před účinností ZoOzP byly prekluzivní doby správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob podle ZoSP stanoveny tak, že odpovědnost za správní delikt zanikala, jestliže o něm obecní úřad obce s rozšířenou působností nezačal řízení do dvou let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do čtyř let ode dne, kdy byl spáchán.⁵³ Dále bylo do 6. 11. 2014 stanoveno, že výše uvedené platí i pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125d.⁵⁴ Toto ustanovení bylo však vnitřně nelogické, když jednak duplicitně a cyklicky odkazovalo na správní delikty fyzických podnikajících osob a přitom nedopadalo na fyzické osoby obecně, byť na ně zjevně odkazovat mělo. Bylo zřejmé, že zákonodárce měl na mysli nikoli správní delikt podle § 125d, nýbrž podle § 125f. Došlo proto k novelizaci tohoto ustanovení zákonem č. 230/2014 Sb. s účinností od 7. 11. 2014, kdy jeho příslušná pasáž poté stanovovala, že ustanovení o odpovědnosti a postihu právnícké osoby platí obdobně pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125f.⁵⁵ Důvodová zpráva tuto změnu označila za nezbytnou legislativně technickou

⁵⁰ § 125h odst. 6 tamtéž

⁵¹ § 125e zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění zákona č. 230/2014 Sb. účinném ke dni 7. listopadu 2014

⁵² § 125f tamtéž

⁵³ § 125e odst. 3 tamtéž

⁵⁴ § 125e odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění zákona č. 133/2011 Sb. účinném ke dni 1. srpna 2011

⁵⁵ § 125e odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění zákona č. 230/2014 Sb. účinném ke dni 7. listopadu 2014

úpravu.⁵⁶ Ve vztahu ke správním deliktům podle § 125f ZoSP spáchaným před účinností této novely tím však nastal problém, zda chybné znění § 125e odst. 5 ZoSP interpretačně překlenout s odkazem na úmysl zákonodárce a aplikovat jej způsobem, jako by odkazovalo na správní delikt podle § 125f, i ve vztahu ke správním deliktům spáchaným před účinností této novely, nebo zda analogicky použít ZoP, kde byla v té době zakotvena jednoletá prekluzivní doba, po které již nebylo možné přestupek projednat.⁵⁷ Pro podezřelé provozovatele vozidel bylo samozřejmě velmi podstatné, zda se na prekluzi jejich správního deliktu použije dvouletá subjektivní a čtyřletá objektivní lhůta podle ZoSP, nebo jednoletá lhůta podle ZoP. Ministerstvo dopravy k problematice vydalo metodiku č. j. 8/2016-160-OST/5, ve které se přiklonilo k variantě analogické aplikace jednoleté prekluzivní lhůty podle § 20 odst. 1 ZoP, a to s odkazem na právní zásadu *in dubio mitius*.⁵⁸ K totožným závěrům dospěl i Krajský soud v Hradci Králové, který judikoval, že za situace, kdy zákonodárce v rozhodném období výslovně zakotvil možnost využití § 125e odst. 3 ZoSP pouze na správní delikty dle § 125f téhož zákona spáchané osobami právnickými či osobami fyzickými ovšem toliko při jejich podnikání nebo v přímé souvislosti s ním, je dle krajského soudu nutné stanovit lhůtu pro zánik odpovědnosti u správních deliktů spáchaných dle § 125f ostatními fyzickými osobami za použití analogie zákona. Za nejpriléhavější soud označil postup v analogii se ZoP, a to hned z několika důvodů. Předně jedním z definičních znaků správního deliktu provozovatele vozidla dle § 125f ZoSP je, že porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku dle ZoSP. Rovněž společenská nebezpečnost přestupku a tohoto typu správního deliktu je z toho důvodu prakticky shodná, blízké jsou si i druhy a výše sankcí za tato jednání zákonem vymezené. Se skutečností, že při uplatnění takového postupu budou odlišné subjekty za totožný správní delikt odpovídat odlišným způsobem se Krajský soud v Hradci Králové vypořádal tak, že aplikace zásady *in dubio mitius* má jednoznačnou přednost před případným porušením rovnosti různých skupin provozovatelů vozidel ohledně délky doby pro zánik odpovědnosti za správní delikt. Ze skutečnosti, že zákonodárce přistoupil k úpravě lhůt pro zánik odpovědnosti za správní

⁵⁶ Část II. čl. I důvodové zprávy k zákonu č. 230/2014 Sb., sněmovní tisk č. 173/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VII. volební období, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=173&CT1=0>.

⁵⁷ § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění zákona č. 308/2013 Sb. účinném ke dni 1. prosince 2013

⁵⁸ PŘICHYSTALOVÁ, Lenka. Prekluzivní lhůta u správních deliktů provozovatele vozidla [online]. EPRAVO.CZ, 6. října 2017 [cit. 1. dubna 2018]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/prakticke-rady/prekluzivni-lhuta-u-spravnich-deliktu-provozovatele-vozidla-106448.html>>.

delikty dle ZoSP odděleně pro jejich různé pachatele, tedy v odlišných odstavcích téže normy (§ 125e), a to zvlášť pro osoby právnické (odst. 3) a osoby fyzické (odst. 5), a v rámci jednoho odstavce (viz odst. 5) pak zvlášť pro osoby fyzické „podnikající“ a fyzické osoby ostatní, lze dovést, že případné odlišné stanovení délky lhůty pro zánik odpovědnosti u různých skupin pachatelů daných správních deliktů zákonodárce nevyloučil. Na této úvaze nic nemění skutečnost, že shora citovanou novelou ustanovení § 125e odst. 5 ZoSP zákonodárce danou mezeru v zákoně odstranil tak, že lhůty pro zánik odpovědnosti za spáchání správních deliktů dle ZoSP ponechal ve stejné délce u všech ze shora uvedených skupin jejich pachatelů.⁵⁹

Nejvyšší správní soud na nastíněný problém neměl jednotný a neměnný náhled. Ve svém rozsudku ze dne 24. května 2017, sp. zn. 3 As 114/2016 se ztotožnil s výše citovaným rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové a doplnil, že pokud před 7. 11. 2014 uplynula jednoletá prekluzivní lhůta analogicky uplatněná dle § 20 odst. 1 ZoP, nemůže již po účinnosti zmíněné novely prekluzivní lhůta začít opět běžet, aby odpovídala prodloužené době trvání dle této novely. Takový závěr by vedl k retroaktivitě práve, která je nepřípustná. Pokud však ke dni 7. 11. 2014 prekluzivní lhůta uplynulá není, je možné při neexistenci přechodných ustanovení a obecné zásadě přípustnosti nepravé retroaktivity procesních norem na danou situaci aplikovat novou právní normu, která zánik odpovědnosti spojila teprve s uplynutím dvouleté subjektivní, respektive čtyřleté objektivní lhůty. Takový postup podle Nejvyššího správního soudu není porušením zásady legitimního očekávání podezřelého provozovatele vozidla ani jiným zásahem do ústavně garantovaných práv takové osoby.⁶⁰ Od této koncepce se Nejvyšší správní soud záhy odvrátil, když ani ne měsíc poté judikoval, že zákonodárce novelou § 125e odst. 5 ZoSP účinnou od 7. 11. 2014 pouze upravil chybu v psaní, když toto ustanovení bylo před novelou na první pohled nesmyslné. NSS dále konstatoval, že v případě § 125f ZoSP zákonodárce záměrně sloučil právnické i fyzické osoby do jedné kategorie; vychází se z předpokladu, že už samotný fakt provozování vozidla přináší značnou míru odpovědnosti za vozidlo a jeho osud, a tato odpovědnost tíží provozovatele stejnou měrou bez ohledu na to, zda je osobou právnickou či fyzickou, podnikatelem či nepodnikatelem. Tato značná odpovědnost je vyvážena tím, že je plně v rukou provozovatele, komu své vozidlo svěří; není důvod v tomto ohledu jakkoli zmírňovat tuto odpovědnost právě

⁵⁹ rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. února 2016, sp. zn. 30 A 80/2015

⁶⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2017, sp. zn. 3 As 114/2016

u fyzických osob nepodnikajících. To platí tím spíše, že pokuty za správní delikt podle § 125f ZoSP vycházejí z výše pokut za přestupky spočívající v obdobném jednání a jsou dost nízké. Smyslem části poslední věty za středníkem v § 125e odst. 5 ZoSP tedy je a vždy bylo vztáhnout pravidla o odpovědnosti právnických osob i na fyzické osoby nepodnikající, které se dopustily správního deliktu podle ZoSP. Jediným ustanovením v celém ZoSP, které upravuje právě takový typ protiprávního jednání fyzických osob nepodnikajících, byl a je § 125f. I když tedy § 125e odst. 5 ve znění před 7. 11. 2014 nesmyslně odkazoval na § 125d, šlo o „překlep“ a ve skutečnosti měl odkaz mířit k § 125f. NSS dále poznamenal, že by vzhledem k subsidiaritě správního deliktu provozovatele vozidla vůči přestupku řidiče bylo proti této koncepci, pokud by odpovědnost provozovatele za správní delikt zanikala pro fyzickou osobu ve stejné lhůtě (tedy ve lhůtě jednoho roku od spáchání stanovené ZoP) jako odpovědnost za související přestupek řidiče vozidla. Lhůta pro potrestání fyzické osoby coby pachatele správního deliktu by se totiž překrývala s dobou, po kterou správní orgán projednává přestupek řidiče, a to na rozdíl od delší lhůty, kterou by měl na projednání správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob podle téhož ustanovení.⁶¹

Tento názorový postoj NSS nebyl dosud překonán. Lze tedy zjednodušeně shrnout, že odpovědnost za správní delikt provozovatele vozidla podle § 125f ZoSP před účinností ZoOzP zanikala ve dvouleté subjektivní a čtyřleté objektivní lhůtě, a to bez ohledu na to, jakým typem osoby provozovatel vozidla je.

1.3.2. Stav po účinnosti ZoOzP

ZoOzP z důvodu dosavadní roztržitosti právní úpravy a důkazních obtíží s určováním počátku subjektivních lhůt⁶² opouští koncepci subjektivních a objektivních prekluzivních lhůt a zavádí jednotnou promlčecí dobu v délce trvání jednoho roku, nejedná-li se o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. V takovém případě by promlčecí doba trvala tři roky.⁶³ Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy byl přestupek spáchán.⁶⁴ Na okamžik promlčení odpovědnosti za přestupek má vliv i přerušení a stavební promlčecí doby. Ke stavení promlčecí doby

⁶¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. června 2017, sp. zn. 10 As 308/2016

⁶² Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, sněmovní tisk č. 550/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VII. volební období, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

⁶³ § 30 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ § 31 odst. 1 tamtéž

dochází ve vztahu k době, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení; po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení; po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní, nebo po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu.⁶⁵ Po dobu trvání těchto skutečností tedy promlčecí doba neběží. Když tyto skutečnosti pominou, promlčecí doba začíná běžet na tom místě svého trvání, kde běžet přestala.

Přerušení promlčecí doby naopak nastává oznámením o zahájení řízení o přestupku; vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným nebo vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.⁶⁶ Aby časový odstup okamžiku spáchání přestupku a okamžiku potrestání pachatele odpovídal zásadám a účelu správního trestání, je pro případ přerušení a opětovného běhu promlčecí doby stanovena horní limitace, když se odpovědnost za přestupek promlčí nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, pak nejpozději 5 let od jeho spáchání.⁶⁷ S ohledem na to, že za přestupek podle § 125f ZoSP není možné uložit pokutu, jejíž sazba by byla alespoň 100 000 Kč, lze uzavřít, že se odpovědnost za tento přestupek promlčí jeden rok ode dne následujícího po dni, kdy byl přestupek spáchán a pro případ přerušení běhu promlčecí doby nejpozději do 3 let od jeho spáchání. Ve vztahu k přestupku podle § 125f ZoSP je rovněž podstatné, že se zahájením řízení proti řidiči vozidla nepřerušuje promlčecí doba vůči provozovateli. Pokud je tedy vůči řidiči vozidla zahájeno přestupkové řízení, přestupek mu nebyl prokázán, a bude zahajováno řízení vůči provozovateli vozidla pro přestupek podle § 125f ZoSP, je třeba, aby toto řízení bylo zahájeno do jednoho roku od spáchání přestupku. Pokud se tak nestane, odpovědnost provozovatele za přestupek se promlčí.⁶⁸

Co se týká otázky, podle kterého právního předpisu se určí lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek spáchaný sice před 1.7.2017, tedy před účinností ZoOzP, ale

⁶⁵ § 32 odst. 1 tamtéž

⁶⁶ § 32 odst. 2 tamtéž

⁶⁷ § 32 odst. 3 tamtéž

⁶⁸ PŘICHYSTALOVÁ, Lenka. Promlčecí doba nejen u přestupků provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu [online]. EPRAVO.CZ, 10. listopadu 2017 [cit. 7. dubna 2018]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/promlceci-doba-nejen-u-prestupku-provozovatele-vozidla-dle-125f-zakona-o-silnicnim-provozu-106617.html?mail>>.

odpovědnost za něj dosud neprekludovala, ZoOzP stanoví následující: „*Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“⁶⁹ Z toho vyplývá, že na přestupek podle § 125f ZoSP spáchaný před 1.7.2017 se použije právní úprava promlčecích dob podle § 30 a násl. ZoOzP. Pouze pokud by tímto způsobem odpovědnost za přestupek zanikla dříve, než tomu bylo podle dřívější právní úpravy, použijí se prekluzivní lhůty podle § 125e odst. 3 ZoSP. Platí zde tedy pravidlo, že se vždy použije ta právní úprava, která je pro podezřelého méně příznivá. Zde spatřuji nesoulad s LZPS garantovaným pravidlem, 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.⁷⁰ Z judikatury NSS vyplývá, že se toto pravidlo užije i pro správní řízení o sankci za správní delikty.⁷¹ Podle mého názoru je tedy ustanovení § 112 odst. 2 ZoOzP protiústavní, když odporuje jedné z elementárních ústavních záruk. Mám za to, že lze očekávat, že v případě přezkumu tohoto ustanovení Ústavním soudem bude toto zrušeno. Obdobnou obavu vyjadřuje i komentářová literatura.⁷²

Až na tuto protiústavní pasáž považuji současnou právní úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky za velmi zdařilou a vyváženou. Jednoletá promlčecí doba se systémem důvodů jejího přerušení celou proceduru od spáchání přestupku až po rozhodnutí o vině a sankci vhodně segmentuje na jednoleté úseky, které vyžadují přiměřenou aktivitu správních úřadů, ale zároveň nejsou šibeničními a neposkytují prostor pro úspěšné uplatňování obstrukčních praktik ze strany podezřelých. Tříletá limitace promlčecí doby pro případ jejího opakovaného přerušení je adekvátní tomu, aby rozhodnutí o vině a potrestání přestupce ještě mělo výchovný efekt, a zároveň, aby nebyla vůči správním orgánům příliš šibeniční ani naopak benevolentní.

⁶⁹ § 112 odst. 2 tamtéž

⁷⁰ čl. 40 odst. 6 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁷¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 6 A 126/2002

⁷² srov. JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky...*, s. 967 (§ 112 ZoOzP).

1.4. Problematické otázky objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla

1.4.1. Zkrácení základního práva odepřít výpověď

Každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké.⁷³ Toto je jedním z nezadatelných, nezcizitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních lidských práv garantovaných každému člověku v LZPS. S právem odepřít výpověď úzce souvisí i zásada zákazu sebeobviňování podle čl. 40 odst. 4 LZPS. Právo odepřít výpověď se promítá i do zákonů, konkrétně do § 55 odst. 4 SŘ, § 61 odst. 3 ZoPol a § 11 odst. 4 ZoOPol. Ve všech případech, až na drobné formulační nuance, může osoba odepřít výpověď, pokud by jejím poskytnutím způsobila sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo pro přestupek. K důležitosti práva odepřít výpověď se vyjádřil i Ústavní soud, a to tak, že „*právo odepřít výpověď, pokud by vypovídající vystavil sebe nebo osobu blízkou nebezpečí trestního postihu (ať již soudního, nebo správního), tj. právo neudávat sám sebe nebo osobu blízkou, je významným znakem právního státu. Konstatoval to i Ústavní soud, který uvedl, že právo svědka na odepření výpovědi pro nebezpečí trestního stíhání jeho nebo osob blízkých je důsledkem ústavní ochrany proti sebeobviňování, která má hluboký historický základ (zákaz nemo tenetur se ipsum accusare).*“⁷⁴ Jestliže se však přestupku s vozidlem provozovatele dopustila osoba, která je s provozovatelem ve vztahu osoby blízké, nebo sám provozovatel, je provozovatel v efektivním uplatnění práva odepřít výpověď značně omezen, neboť odepře-li výpověď, bude sám stíhán pro přestupek provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 ZoSP. Uplatnění jednoho ze základních lidských práv provozovatele je tak podmíněno tím, že sám provozovatel bude sekundárně odpovědný za přestupek podle § 125f odst. 1 ZoSP. Formálně tedy toto právo provozovateli zůstalo, neboť zákonná ustanovení, která mu je garantují, zůstávají účinná a zavedením objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla nebyla nikterak dotčena. Fakticky však ke zkrácení práva odepřít výpověď dle mého názoru dochází, neboť uplatnění tohoto práva je pro provozovatele spojeno s tím, že za daný přestupek bude sám odpovídat v rámci své objektivní odpovědnosti. Jestliže tedy není na věc nahlíženo čistě formalisticky, je dle mého názoru neoddiskutovatelné, že ke zkrácení práva odepřít výpověď fakticky dochází. Tento názor však nesdílí Ústavní soud ve svém dlouho očekávaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS

⁷³ čl. 37 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁷⁴ nálezu Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2013, sp. zn. III.ÚS 3162/12, bod V.

15/16 ze dne 16. května 2018. Ústavní soud zde popřel, že by existence přestupku podle 125f ZoSP omezovala provozovatele v uplatnění svého práva nevypovídat. Podle Ústavního soudu zůstává provozovateli toto právo zachováno, neboť provozovateli není stanovena povinnost sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku, které by se týkaly provozovatele samotného nebo osob jemu blízkých, ani není porušení takové povinnosti trestáno. Provozovateli je pouze poskytnuta možnost vyhnout se stíhání své osoby pro přestupek podle § 125f ZoSP tím, že označí řidiče vozidla, který se protizákonného jednání dopustil, případně správnímu orgánu poskytne důkazy potřebné pro zahájení řízení proti tomuto řidiči. Podle Ústavního soudu by však výše uvedené závěry neplatily, kdyby sankce za přestupek podle § 125f ZoSP byla stanovena natolik přísně, že by provozovatele nutila k označení osoby řidiče, a to např. tím, že by provozovateli hrozila nepřiměřeně vysoká pokuta, která by byla v nepoměru s pokutou, která hrozí řidiči vozidla. V současné právní úpravě tomu tak není, a proto Ústavní soud trvá na svém závěru, že právo provozovatele vozidla odepřít výpověď není přestupkem podle § 125f ZoSP, a tak prolomeno není.⁷⁵

1.4.2. Nesplnitelnost povinnosti provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 ZoSP

Provozovatel vozidla je povinován tím, aby zajistil, že při užití jeho vozidla budou dodržovány povinnosti řidiče podle ZoSP.⁷⁶ V případě výpůjčky nebo pronájmu vozidla je tak povinen toto zajistit i pro případy, kdy toto vozidlo neřídí, ani v něm není přítomen a není mu známo, kde se vozidlo nachází, tedy i pro případy, kdy nad vozidlem nemá žádnou faktickou kontrolu. Zde se naskytá otázka, zda je tato povinnost provozovatele vozidla vůbec splnitelná, tedy zda toto ustanovení není v rozporu s římskoprávním principem „*Ultra posse nemo obligatur – tedy že k nemožnému není nikdo zavázán.*“⁷⁷ Mám za to, že konstrukce této povinnosti odpovídá běžným povinnostem plynoucím i z jiných objektivních odpovědností, kdy odpovědný subjekt odpovídá i za porušení povinností, které nezavinil, a které přímo nemohl ovlivnit. Navíc správněprávní objektivní odpovědnost provozovatele vozidla odpovídá i občanskoprávní objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za újmu vyvolanou zvláštní povahou provozu dopravního prostředku zakotvené v § 2927 OZ. Zvláštnost tohoto

⁷⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 16. května 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, body 100 – 108

⁷⁶ § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁷ KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. Římské právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 363.

provozu a zároveň důvod k tomu, aby objektivní povaze odpovědnost za újmu jím vyvolanou měla objektivní povahu, jsou spatřovány v tom, že spolu s rozvojem moderní dopravy (zejména železniční) vznikla i nová rizika plynoucí z dosud nevídaných fyzikálních a technických parametrů takových zařízení. Vysoká rychlost, velká hmotnost, produkce extrémních teplot, používání tuhých a tvrdých materiálů, to vše bylo od samého počátku ve vztahu k člověku i k okolnímu prostředí čímsi novým a cizorodým. Zejména rychlost, hybnost, setrvačnost, tuhost či teplota jsou základními charakteristikami dopravních prostředků, v nichž je nutné hledat i základní znaky zvláštní povahy provozu.⁷⁸

Nelze ani navíc ve vztahu k možnosti provozovatele zajistit dodržování povinností podle ZoSP pominout ústavněprávní normu, že vlastnictví zavazuje.⁷⁹ Vzhledem k tomu, že ve většině případů je provozovatel vozidla i jeho vlastníkem, a pokud ne, tak je zpravidla jeho držitelem a uživatelem, lze dle mého názoru ustanovení čl. 11 odst. 3 LZPS aplikovat i na provozovatele vozidla. Je tedy záležitostí provozovatele, aby si sám uvážil, zda je schopen zajistit dodržování svých právních povinností plynoucích z vlastnictví (provozování) vozidla v případě jeho svěřením té které osobě, případně aby si pomocí soukromoprávních institutů nastavil vztah s takovou osobou způsobem, který mu bude tím vzniklá rizika a odpovědnosti jiným způsobem kompenzovat. S tímto přístupem dle mého názoru počítá i povinnost provozovatele dle ZoSP nepřikázat nebo nesvěřit samostatné řízení vozidla osobě, o které nezná údaje potřebné k určení její totožnosti.⁸⁰ Odpovědnost provozovatele vozidla, a to jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní, dle mého názoru zhruba odpovídá z hlediska zavinění pojmu *culpa in eligendo et inspiciendo*,⁸¹ tedy když provozovatel vozidla toto vozidlo svěří jiné osobě, nezbavuje se odpovědnosti za protiprávní jednání spojené s provozem tohoto vozidla, pokud není naplněn některý z liberačních důvodů.

Jak je zřejmé z výše uvedeného, dodržování povinností provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 ZoSP považuji za možné a splnitelné tím, že provozovatel bude věnovat pozornost tomu, zda vůbec a jaké osobě vozidlo svěří. Jestliže provozovatel tato rizika vyhodnotí tak, že bude považovat za vhodné vozidlo svěřit třetí osobě, pak jej stíhá objektivní odpovědnost

⁷⁸ HULMÁK, Milan a kol.: Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1612 (§ 2927 OZ).

⁷⁹ čl. 11 odst. 3 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁸⁰ § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁸¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2016, sp. zn. 6 As 73/2016

podle ZoSP i OZ. Takovéto nastavení právní úpravy považují za konzistentní a nerozporné s ústavním pořádkem. K obdobným závěrům dospěl i Ústavní soud, když jako klíčovou pro posouzení splnitelnosti této povinnosti stanovil otázku výkladu pojmu „zajistit“, jak jej obsahuje dikce povinnosti provozovatele vozidla zajistit dodržování povinností řidiče a pravidel silničního provozu. Ústavní soud připustil možnost dvojího výkladu tohoto pojmu. První možnost výkladu je taková, že se má jednat aktivní jednání na straně provozovatele vozidla, jež by spočívalo v jakémkoliv možném (zákonem nezakázaném) opatření, jímž lze jednání řidiče ovlivnit natolik, že z jeho strany nedojde k porušení ZoSP. Provozovatel by v takovém případě nesl odpovědnost výlučně za to, zda sám jednal požadovaným způsobem. Ústavní soud však na základě dalších úvah dochází k tomu, že neexistuje takové jednání, které by bylo s to ovlivnit autonomní jednání řidiče požadovaným způsobem a intenzitou, a tuto možnost výkladu považuje za vyloučenou. Druhou, správnou, možností výkladu pojmu „zajistit“ je pouhé vyjádření odpovědnosti provozovatele vozidla za případná porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, k nimž dojde při užití jeho vozidla. Provozovatel vozidla by tak nesl právní následky porušení uvedených povinností, ačkoliv se sám žádného protiprávního jednání nedopustil. Dalšími úvahami Ústavní soud dochází k názoru, který jsem výše předeštel v rámci vlastních úvah, tedy, že obsahem § 10 odst. 3 ZoSP – navzdory jeho doslovnému znění – není stanovení určité povinnosti provozovatele vozidla, nýbrž pouze jeho objektivní odpovědnosti za porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, jejíž obsah je vymezen v jiných ustanoveních tohoto zákona. Z tohoto důvodu toto ustanovení, stejně jako na ně navazující § 125f odst. 1 ZoSP, nejsou a ani nemohou být v rozporu s požadavkem splnitelnosti právní povinnosti.⁸²

1.4.3. Porušení zásady presumpce nevinny

V souvislosti se zavedením objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla se objevují i právní názory, že aplikací tohoto institutu dochází k zásahu do presumpce nevinny provozovatele vozidla.⁸³ Zásada presumpce nevinny je zakotvena v LZPS tak, že „každý, proti

⁸² náleží Ústavního soudu ze dne 16. května 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, body 52 – 69

⁸³ Výpis z návrhu na zrušení § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, který byl Ústavnímu

němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.“⁸⁴ Ústavní soud tuto zásadu vztáhl i na přestupkové řízení,⁸⁵ tudíž musí být dodržována i řízení o přestupku podle § 125f ZoSP. Tato zásada v sobě zahrnuje i to, že se na každého musí hledět jako na nevinného, dokud mu není vina spolehlivě a bez pochybností prokázána. Polemiky se zakládají na tom, že správní orgán uzná provozovatele vinným za to, že se někdo jeho vozidlem dopustil jednání nesoucí znaky přestupku. Dle mého názoru však takové úvahy záměrně přehlíží to, že provozovatel není stíhán za naplnění některé ze skutkových podstat přestupků podle § 125c ZoSP, nýbrž za to, že nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče podle ZoSP. Mám tedy za to, že úvahy tímto směrem, byť se s nimi stále lze setkat, nejsou správné a objektivní odpovědnost provozovatele vozidla zásadu presumpce nevinny neporušuje.

Otázkou konfliktu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla a zásadou presumpce nevinny se zabýval i Evropský soud pro lidská práva v případě Joost Falk proti Nizozemí. ESLP zde konstatoval, že se i na správněprávní odpovědnost uplatní zásada presumpce nevinny podle čl. 6 odst. 2 EÚLP. Právo podezřelé osoby požadovat, aby byla považována za nevinnou a veškeré břemeno prokázání porušení právních norem nesl vyšetřující orgán, však není absolutní. ESLP dále rozvedl, že používání skutkových či právních domněnek v předpisech veřejného práva považuje za přípustné s tím, že je nezbytné, aby byla zachována rovnováha mezi důležitostmi sledovaného zájmu a zachováním práva na obhajobu, tedy aby byla respektována zásada přiměřenosti. ESLP uzavřel, že pokud existují liberační důvody a jiné prostředky pro obhajobu podezřelého provozovatele, při jejichž užití a naplnění se může provozovatel vozidla své odpovědnosti zprostit, a existuje i soustava státních orgánů, na které se může provozovatel se svou obhajobou obrátit, není objektivní odpovědnost provozovatele vozidla v rozporu se zásadou presumpce nevinny. V této souvislosti ESLP rovněž připomněl, že je na provozovateli vozidla, zda umožní řízení svého

soudu podán Krajským soudem v Ostravě. [online]. [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <https://www.usoud.cz/uploads/media/Pl_US_15-16_vypis_z_navrhu.pdf>.

⁸⁴ čl. 40 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁸⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07, bod III.

vozidla cizí osobě či nikoli.⁸⁶ K obdobným závěrům dospěl i Ústavní soud, když judikoval, že i v případě přestupku podle § 125f ZoSP stát musí unést důkazní břemeno, pokud jde o skutkový závěr, že při užívání vozidla došlo k porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích, které vykazuje znaky přestupku. Rovněž musí prokázat, že byly splněny podmínky pro zahájení řízení o uložení pokuty za uvedený přestupek, včetně toho, že byly učiněny nezbytné kroky ke zjištění osoby řidiče jako pachatele přestupku. Jsou-li ovšem tyto podmínky splněny, odpovědnost provozovatele vozidla vzniká jako právní následek bez ohledu na zavinění. Pro tento následek nemá význam otázka viny, protože u něj logicky není ani prostor pro uplatnění presumpce nevinny.⁸⁷

1.4.4. Nemotivuje správní orgán k řádnému zjištění řidiče

V souvislosti se zavedením objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla bylo možné se na mnoha místech setkat s názorem, že od této chvíle již budou správní orgány rezignovat na zjišťování řidičů jako skutečných pachatelů přestupků a budou bez většího úsilí vybírat pokuty od provozovatelů vozidel. Takové názory popírají znění § 125f odst. 5 ZoSP, dle kterého je správní orgán povinen učinit nezbytné kroky ke zjištění řidiče jako skutečného pachatele přestupku. Tyto nezbytné kroky nejsou dále nijak specifikovány, je tedy otázkou, jak intenzivní úsilí musí správní orgán k zjištění řidiče učinit, aby mohl po právu projednat přestupek podle § 125f odst. 1 ZoSP. Je mi známo, že v praxi toto úsilí spočívá zejména v tom, že správní orgán předvolá provozovatele vozidla k podání vysvětlení, a pokud provozovatel odepře výpověď nebo během své výpovědi řidiče neoznačí, správní orgán zahájí přestupkové řízení proti provozovateli vozidla. Rozsáhlejší vyšetřovací činnost musí správní orgán vyvinout, pokud provozovatel řidiče označí. V takovém případě může správní orgán zahájit přestupkové řízení proti provozovateli jen, pokud nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti konkrétnímu řidiči a věc musel odložit, nebo pokud bylo řízení proti řidiči zastaveno, neboť mu nebyl přestupek prokázán.⁸⁸ I v takovém případě může být vyšetřovací iniciativa správního orgánu různá. K otázce kvality vyšetřovací činnosti správního orgánu před zahájením řízení proti provozovateli se vyjádřil i NSS, a to tak, že by

⁸⁶ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva Falk proti Nizozemí ze dne 19. října 2004, stížnost č. 66273/01. In: HUDOC [databáze soudních rozhodnutí]. Evropský soud pro lidská práva [cit. 7. dubna 2018] Dostupné z: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67305>>.

⁸⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 16. května 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, body 89 – 99

⁸⁸ § 125f odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

šlo by proti smyslu úpravy vyžadovat po správních orgánech rozsáhlé kroky směřující k určení totožnosti přestupce, nemají-li pro takové zjištění potřebné indicie a případné označení řidiče provozovatelem vozidla k výzvě podle § 125h odst. 6 ZoSP zjevně nevede, resp. nemůže vést k nalezení a usvědčení pachatele přestupku. Budou-li mít správní orgány reálnou příležitost zjistit přestupce, musí se o to pokusit. Dobrým příkladem je věc, kdy provozovatelem vozidla byla autopůjčovna, která na základě výzvy poskytla správnímu orgánu údaje o subjektu, jenž měl v době spáchání přestupku vozidlo pronajaté, a přiložila příslušnou nájemní smlouvu. Naopak pokud provozovatel vozidla k výzvě správního orgánu označí za řidiče osobu, kterou nelze dohledat nebo se jí nedaří doručovat, případně označí osobu, která odepře podání vysvětlení nebo dochází-li k řetězení označených osob je podmínka učinění nezbytných kroků ve smyslu § 125f odst. 4 ZoSP naplněna a správní orgán po odložení či zastavení řízení o přestupku projedná přestupek provozovatele.⁸⁹

Nelze přehlédnout, že k projednání přestupku provozovatele i řidiče vozidla je příslušný totožný obecní úřad obce s rozšířenou působností,⁹⁰ tento v obou případech pokutu vybírá⁹¹ a v obou případech je i příjmem jeho rozpočtu.⁹² Taková obec obdrží pokutu jako příjem do svého rozpočtu v každém případě a z ekonomického hlediska pro ni nehraje roli, zda to bude od řidiče či provozovatele vozidla. Pomineme-li limitaci částkou 10 000 Kč v případě provozovatele, bude i výše pokuty totožná.⁹³ Pokud je motivací obce především ekonomický prospěch, což je v praxi poměrně častý jev,⁹⁴ je pro takovou obec jakákoli větší než minimální vyšetřovací činnost nákladem, který pouze snižuje profit obce, aniž by mohl obci ekonomicky cokoli přinést.

Na druhou stranu nelze opomíjet ani to, že se jedná o přestupky, tedy protiprávní jednání, jehož intenzita není natolik vysoká, aby bylo kvalifikováno jako trestný čin. Nadto lze objektivní odpovědnost provozovatele vozidla uplatnit pouze v takových případech, kdy v důsledku protiprávního jednání nedošlo k dopravní nehodě. Hovoříme tedy pouze o

⁸⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2015, sp. zn. 8 As 110/2015

⁹⁰ § 124 odst. 5 písm. j) tamtéž ve spojení s § 62 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

⁹¹ § 125e odst. 2 tamtéž

⁹² § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech obecních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

⁹³ § 125f odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁴ srov. KODĚRA, Petr. Měření rychlosti vylepšuje obcím rozpočet. Někde vyberou na pokutách i miliony [online]. iHNed.cz, 9. března 2016 [cit. 3. března 2018]. Dostupné na <<https://archiv.ihned.cz/c1-65198730-radarovy-byznys-obce-na-pokutach-vyberou-miliony>>.

ohrožovacích přestupcích, které nemají skutečný škodlivý následek. Mám za to, že i kdyby správní orgán takové prostředky měl k dispozici, není na místě provádět zjišťování osoby řidiče, který se dopustil přestupku, za vynaložení obdobného úsilí a nákladů, které např. vynakládají orgány činné v trestním řízení při zjišťování pachatele zvláště závažného zločinu.

Mám za to, že nelze najít univerzální odpověď na to, zda má zavedení objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za následek rezignaci správních orgánů na zjišťování skutečných pachatelů. Nelze přehlédnout, že určitý prostor, byť omezený zákonnými povinnostmi správních orgánů podle ZoSP a SŘ, právní úprava poskytuje. Je tedy záležitostí každého správního orgánu, zda se bude přestupkem zabývat dostatečně podrobně a seriózně, nejen tak, aby formálně naplnil své zákonné povinnosti, ale aby skutečně materiálně naplnil svoji vyšetřovací povinnost a upřednostnil spravedlivé potrestání pachatele přestupku před vlastním snadným ekonomickým profitem.

1.4.5. Sankce nedopadá na skutečného pachatele přestupku

Správní trestání má mnoho účelů, jejichž vyjmenovávání a rozbor by překračovaly téma této práce. Mezi těmito účely je dominantní účel preventivní a represivní.⁹⁵ Velmi se však nabízí otázka, zda jsou tyto účely naplněny i v případě přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 ZoSP. Sankce zde totiž nedopadá na aktivního pachatele protiprávního jednání, nýbrž na objektivně odpovědného provozovatele vozidla. Trestaný provozovatel může páchaní přestupků jeho vozidlem zabránit toliko tím, že vozidlo jiné osobě nesvěří. Přínos pro bezpečnost silničního provozu je ale velmi nepřímý a diskutabilní, neboť je pravděpodobné, že si osoba, které nebylo vozidlo svěřeno, obstará jiné vozidlo a potenciální přestupek spáchá při jeho řízení. Na druhou stranu nelze opomenout, že provozovatel vozidla je zpravidla tou osobou, která vozidlo i nejčastěji řídí, tudíž sankce a její preventivní i represivní působení často dopadá fakticky na řidiče i provozovatele v jedné osobě, její účel je tedy zachován. K soukromoprávnímu přenosu působení sankce dochází typicky v případě dopravních přestupků, které spáchal zaměstnanec vozidlem zaměstnavatele, nájemce vozidlem autopůjčovny nebo člen rodiny vozidlem svého příbuzného. V takových případech bude zpravidla řidič tím, pro koho bude mít dopravní přestupek nakonec ekonomické důsledky. I zde je tedy účel sankce zachován. Kdy se naopak sankce z hlediska svého účelu naprosto mívá účinkem, jsou případy, kdy došlo ke změně vlastníka vozidla, ale nabyvatel

⁹⁵ srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009

doposud nebyl zapsán do registru vozidel jako provozovatel. Tehdy se nabyvatel může dopouštět dopravních přestupků a případná sankce v případě postupu podle § 125f ZoSP dopadne na nešťastného převodce, vůči kterému rozhodně není na místě uplatňovat represii, ani nelze hovořit o tom, že by na něj mohlo potrestání za přestupek spáchaný vozidlem, které fakticky neovládá, jakkoli preventivně působit.

1.5. Způsoby obcházení objektivní odpovědnosti provozovatele

1.5.1. Označení již nežijící osoby jako řidiče

Jedním ze způsobů, kterými se snaží provozovatelé vyhnout své odpovědnosti za přestupek podle § 125f ZoSP, je ten, že označí jako řidiče osobu, která již nežije. Na internetu se lze setkat i s návody, jakou zemřelou osobu zvolit, aby byl postup co možná nejefektivnější. V tomto ohledu jsou ideální osoby, které zemřely ve spíše mladším věku tragickou smrtí a žily osaměle. Jako nevhodní jsou naopak hodnoceni zemřelí, kteří skonali v pokročilém věku po dlouhé nemoci a po kterých zůstali blízcí pozůstalí. Údaje o vhodných osobách se doporučuje soustavně získávat a evidovat ze smutečních oznámení v novinách či na tabulích na hřbitovech a pohřebních službách.⁹⁶ Podezřelí provozovatelé si od tohoto postupu slibují, že zemřelou osobu není možné předvolat k podání vysvětlení a tato se nemůže bránit. Správní orgán by díky označení řidiče provozovatelem zjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, ale věc by odložil z důvodu podle § 76 odst. 1 písm. g) ZoOzP, tedy že osoba podezřelá ze spáchání přestupku zemřela. Tento důvod odložení však neodpovídá předpokladům pro zahájení přestupkového řízení proti provozovateli vozidla vymezeným v § 125f odst. 5 ZoSP.

Domnívám se, že výše popsaná konstrukce by neměla požívat právní ochrany. Označení konkrétního řidiče provozovatelem vozidla dle mého názoru nelze považovat za důkaz, který by bez dalšího tohoto řidiče usvědčoval ze spáchání přestupku, a popření spáchání přestupku řidičem při jeho podání vysvětlení za jedinou skutečnost, která by vinu řidiče popírala. Mám za to, že v rámci řádného projednání přestupku je třeba, aby správní orgán vyslechl některé z pozůstalých, případně zjistil zdravotní stav zemřelé osoby označené za řidiče a rozhodl po provedeném dokazování a zvážení všech skutečností o tom, zda se zemřelý řidič dopustil jednání vykazujícího znaky přestupku či nikoli a podle toho uplatnil

⁹⁶ DFENS. FSM 6: Výzva k úhradě stanovené částky [online]. road-FENS.cz, 16. ledna 2016 [cit. 17. března 2018]. Dostupné na <<http://road-fens.cz/fsm-6-vyzva-k-uhrade-stanovene-castky/>>.

odpovědnost provozovatele či nikoli. Domnívám se, že v případě, kdy naznačené dokazování není možné nebo z něj nelze učinit závěr o vině či nevině zemřelého řidiče, nebrání označení řidiče provozovatelem v učinění závěru, že obecní úřad obce s rozšířenou působností nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, a v zahájení přestupkového řízení proti provozovateli vozidla.

Vedle toho, že tento způsob vyhýbání se odpovědnosti za přestupek podle § 125f odst.1 ZoSP považuji za naprosto nemorální a velmi bezohledný jak vůči památce zesnulého, tak vůči truchlícím pozůstalým, hodnotím jej i jako nefunkční. Mám za to, že mohl být efektivní před účinností ZoOzP, kdy se zahájením přestupkového řízení nepřerušovala promlčecí doba odpovědnosti za přestupek a kdy bylo pro podezřelého přínosem i oddalování pravomocného rozhodnutí o vině a správním trestu, neboť bylo možné tímto způsobem dosáhnout prekluze odpovědnosti za přestupek. V současné době, kdy tímto způsobem prekluze odpovědnosti za přestupek dosáhnout nelze a kdy již jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností již na tento způsob obhajoby připraveny a mají určitou praxi, jak se s věcí vypořádat, považuji již označování zemřelých osob jako řidičů za neúčinný způsob obhajoby. V praxi se lze setkat ze strany tzv. pojišťoven pokut i s praktikou, kdy je jedna zemřelá osoba označována jako řidič vozidla i ve více správních řízeních vedených pro spáchání dopravních přestupků vozidly různých provozovatelů na různých místech České republiky. V takových případech musí tím spíše přistoupit další okolnosti, z nichž by bylo lze dovodit podezření, že takto označená osoba skutečně měla v rozhodnou dobu automobil v užívání a přestupek s ním spáchala, aby bylo možné proti takové osobě zahájit řízení. Samotné tvrzení provozovatele vozidla v rámci podání vysvětlení spočívající v označení osoby, která v předmětné době vozidlo údajně řídila, bez dalšího neodůvodňuje zahájení přestupkového řízení proti takto určené osobě, nýbrž může pouze odůvodňovat předvolání údajného řidiče k podání vysvětlení.⁹⁷ NSS dále tento způsob obhajoby označil za hyenismus a judikoval, že je třeba posuzovat i to, zda zdravotní stav označeného řidiče v okamžiku spáchání přestupku vůbec umožňoval řízení vozidla.⁹⁸

Z konzultace s panem Mgr. Pavlem Vlčkem, vedoucím úseku přestupků odboru dopravy Magistrátu města Jihlavy vyplynulo, že správní orgány v takových případech postupují i tak, že ověří, zda označený zesnulý řidič byl v okamžiku spáchání přestupku

⁹⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. března 2017, sp. zn. 62 A 189/2016

⁹⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2016, sp. zn. 6 As 73/2016

držitelem řidičského oprávnění. Pokud zjistí, že nikoli, zahájí proti provozovateli vozidla správní řízení pro podezření z přestupku spočívajícího v tom, že provozovatel v rozporu s § 10 odst. 3 ZoSP svěřil řízení motorového vozidla osobě, která není držitelem příslušného řidičského oprávnění.

1.5.2. Označení cizince jako řidiče

Označení cizince jako řidiče vozidla je dalším z oblíbených způsobů obhajoby provozovatelů vozidla. I tato praktika postupně ztrácí na efektivitě v závislosti na tom, jak se obecní úřady obcí s rozšířenou působností učí se s touto praktikou po právu vypořádávat. Rovněž po účinnosti ZoOzP již není takovým přínosem oddalovat pravomocné rozhodnutí v řízení o přestupku. Krátce po zavedení přestupku podle § 125f odst. 1 ZoSP do ZoSP postačovalo uvést i neexistující kombinaci jména a adresy, přičemž obecní úřady obcí s rozšířenou působností se usilovně snažily osobu těchto identifikačních údajů zkontaktovat až do prekluze odpovědnosti za přestupek, což stačilo ke zmaření přestupkového řízení.⁹⁹ Obecní úřady obcí s rozšířenou působností se postupně naučily s touto praktikou pracovat a přestaly se zdráhat konstatovat účelovost takové obhajoby a stíhat provozovatele ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 ZoSP, zvláště pokud přes konzulát daného státu dokázaly zjistit, že se na dané adrese osoba toho jména nezdržuje.¹⁰⁰ V reakci na to se vyvinuly pokročilejší metody, kdy je uváděn řidič z mimoevropské destinace, vůči kterému není možné z důvodu neexistence vzájemných mezinárodních smluv mezi státy vymáhat pokutu, ale který skutečně existuje, poštu si přebírá a spáchání přestupku nerozporuje.¹⁰¹ V takovém případě pravděpodobnost úspěchu obhajoby vyšší, nicméně v případě nemožného nebo velmi obtížného doručování (exotické destinace) obecní úřad obce s rozšířenou působností mnohdy podezřelému řidiči ustanoví opatrovníka pro doručování, čímž si možnost doručování zajistí a zároveň doručování značně zrychlí. Oddalování meritorního rozhodnutí mělo význam zejména před účinností ZoOzP, kdy bylo možné tímto způsobem dosáhnout prekluze odpovědnosti za přestupek. V současné době považují již i tento způsob obhajoby za

⁹⁹ BERAN, Tomáš. Právo nevypovídat – část V. [online]. Autoweb, 9. července 2012 [cit. 18. března 2018]. Dostupné na <<https://www.autoweb.cz/pravo-nevypovídat-cast-v/>>.

¹⁰⁰ DUBSKÝ, Kamil. Na řidiče zákon platí. Osoba vzdálená blízkou nenahradila. [online]. Pardubický deník.cz, 5. května 2013 [cit. 18. března 2018]. Dostupné na <<https://pardubicky.denik.cz/z-regionu/na-ridice-zakon-plati-osoba-vzdalena-blizkou-nenahradila-20130504.html>>.

¹⁰¹ Srov. fórum na <https://www.30kmh.cz>. [online]. 30kmhcz [cit. 18. března 2018]. Dostupné na <<https://www.30kmh.cz>>.

nefunkční, kdy jsou již příslušné obecní úřady obcí s rozšířenou působností na tuto obhajobu připraveny a dovedou se s ní vypořádat ustanovením opatrovníka pro doručování a rozhodnutím postaveném na řádně odůvodněném závěru o účelovosti této obhajoby.¹⁰² Kde sledávám trvajícím problémem, jsou situace, kdy se takto označenému zahraničnímu řidiči doručovat daří, tento s úřadem komunikuje a ke spáchání přestupku se dozná. V takovém případě by mělo dle mého názoru pokračovat dokazování např. zjišťováním, zda tento řidič před spácháním přestupku překročil hranice do České republiky či zda měl vízum či povolení k pobytu. Pokud je možné tyto skutečnosti v případě konkrétního označeného řidiče vzhledem k jeho občanství zjistit, může závěr o tom, že se legálně v České republice v době spáchání přestupku nenacházel, posloužit k učinění řádně odůvodněného závěru o tom, že se jedná o účelovou obhajobu provozovatele a lze jej stíhat ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 ZoSP. Pokud však legální přítomnost označeného řidiče, který se ke spáchání přestupku doznal, na území České republiky nelze spolehlivě vyvrátit, mám za to, že by měl příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností učinit závěr o vině tohoto řidiče a proti provozovateli vozidla správní řízení nezahajovat.

1.5.3. Obstrukční jednání vedoucí k promlčení odpovědnosti za přestupek

Obstrukční jednání bylo poměrně efektivním nástrojem, jak se vyhnout odpovědnosti za přestupek podle § 125f odst. 1 ZoSP, zejména do 7. 11. 2014, kdy odpovědnost za (tehdejší terminologií) správní delikt provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 ZoSP zanikla uplynutím jednoho roku od jeho spáchání. Za tehdejší právní úpravy bylo velmi snadné dosáhnout prekluze, neboť stačilo využívat veškeré lhůty až do konce, případně podat opravný prostředek a vydání pravomocného rozhodnutí jednoleté lhůtě bylo mnohdy úspěšně zmařeno. Tím spíše, pokud správní orgán nejprve zahájil správní řízení vůči podezřelému řidiči, tomu spáchání přestupku neprokázal, a až poté zahájil řízení proti provozovateli.

S jednotlivými novelizacemi, kterými byly lhůty, jejichž uplynutím zaniká odpovědnost za přestupek, postupně prodlužovány, je i složitější se odpovědnosti za přestupkem vyhnout za užití obstrukčních praktik. Za použití sofistikovanějších metod, např. užitím postupů popsaných v předchozích odstavcích, které (i v případě jejich neúspěšnosti) alespoň k oddálení rozhodnutí ve věci zajisté poslouží, to však stále za určitých okolností

¹⁰² DFENS. FSM 6: Výzva k úhradě stanovené částky [online]. roaD-FENS.cz, 16. ledna 2016 [cit. 17. března 2018]. Dostupné na < <http://road-fens.cz/fsm-6-vyzva-k-uhrade-stanovene-castky/>>.

možné bylo. Po účinnosti ZoOzP již prostor pro úspěšné uplatnění obstrukčních praktik nenacházím. Hypoteticky si dovedu představit, že by k promlčení mohlo dojít, kdyby se správní orgán zabýval přestupkovým řízením proti řidiči po dobu delší než jeden rok, spáchání přestupku mu nakonec neprokázal a mezitím se promlčela odpovědnost provozovatele vozidla. Nepředpokládám však, že by k tomu docházelo častěji než v ojedinělých případech. Podle pana Mgr. Pavla Vlčka z úseku přestupků odboru dopravy Magistrátu města Jihlavy obvinění sahají i k obstrukčním praktikám v podobě účelového využívání svých procesních oprávnění, kdy podávají námitky podjatosti členů rozhodujícího správního orgánu nebo opakované žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Správní orgán se poté musí zabývat procesními reakcemi na tato podání obviněného, což mu ubírá časový prostor pro aktivitu v meritorním rozhodování o přestupku. Další obstrukční praktikou popsanou Mgr. Vlčkem bylo podávání návrhů na přerušování přestupkového řízení do rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/16, které mělo rozhodnout o ústavnosti přestupku provozovatele vozidla podle § 125f. Po 16. 5. 2018 však již ani tato, principiálně nefunkční, praktika nepřichází v úvahu. Dobře fungující správní orgány jsou dle mého názoru schopny se se všemi praktikami vypořádat a promlčecí lhůty zachovat. V současnosti tak neshledávám žádnou praktiku, která by mohla ve větší míře působit správním orgánů potíže a být obecně úspěšná.

1.5.4. Ostatní způsoby vyhýbání se odpovědnosti za přestupek

Subjekty, jejichž předmětem činnosti je zastupování podezřelých v přestupkovém řízení a maření těchto řízení, jejichž typickým představitelem je například Motoristická vzájemná pojišťovna, družstvo, v soudních řízeních zastupovaná advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem, vykonstruovaly mnoho více či méně bizarních způsobů, jak se může provozovatel vozidla vyhnout odpovědnosti za přestupek. Tyto způsoby měly zpravidla životnost do okamžiku, než správní orgány našly způsob, jak se s nimi vypořádat, případně než jim příslušné vodítko poskytl NSS. Jedním z takových postupů je např. podání žádosti ve smyslu § 19 odst. 3 SŘ o doručování na elektronickou adresu s tím, že je uvedena elektronická adresa s háčky a čárkami. E-mail na takovou elektronickou adresu není za užití běžného softwarového vybavení možné odeslat a správní orgány svoje úsilí mnohdy vzdaly a nechaly uplynout prekluzivní lhůtu. Tento postup však měl šanci na úspěch pouze do 24. 7. 2015, kdy NSS judikoval: *„Povinnost správního orgánu doručovat na elektronickou adresu sdělenou účastníkem dle § 19 odst. 3 správního řádu z roku 2004 není absolutní. Jestliže písemnost nelze z objektivních technických důvodů, které zjevně nejsou dočasného či nahodilého*

charakteru, vůbec odeslat, je možné doručit písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal (§ 19 odst. 8, 9 správního řádu). Uvedené nezbavuje správní orgán povinnosti vést správní spis způsobem, z něhož budou jasně seznatelné důvody, pro něž nebylo možno písemnost odeslat.“¹⁰³

Další praktikou, dnes již překonanou, je podání žádosti podle totožného ustanovení SŘ o doručování na doručovací adresu v zahraničí nebo zvolení si zástupce, jehož místo trvalého pobytu nebo doručovací adresa je v zahraničí. Jako zahraniční adresy jsou zpravidla voleny lokace, kam se s obtížemi doručuje, případně odkud se ani v případě doručení nevrací doručenky. Předseda představenstva výše jmenované Motoristické vzájemné pojišťovny, družstvo, Petr Kocourek si například pro potřeby zastupování klientů v přestupkových řízeních zřídil doručovací adresu na kanárském ostrově Tenerife.¹⁰⁴ Rozhodovací praxe správních orgánů i soudů se však i s touto praktikou vypořádala, a to pro případy, kdy je nepochybné, že zvolením takového zmocněnce účastník řízení zneužívá svého práva být zastoupen. V takových případech je dle NSS správní orgán oprávněn nepřiznat takovému zastoupení právní účinky.¹⁰⁵ Krajský soud v Hradci Králové tento názor dovedl ještě dále, když judikoval, že správní orgán dokonce může při úvahách o přiznání či nepřiznání zastoupení účastníka zmocněncem vycházet z předchozích skutečností s tímto zmocněncem a pokud je správnímu orgánu známo, že tento zmocněnec na své zahraniční doručovací adrese poštu nepřebírá, je oprávněn takovému zastoupení právní účinky nepřiznat.¹⁰⁶

Ze strany obviněných provozovatelů vozidel se lze setkat i s taktikou zahlcení správních orgánů velmi velkým množstvím důkazních návrhů a až fanatickým rozporováním důkazů získaných správním orgánem či policií, kdy si neváhají obstarávat i návody a typové listy k použitým automatickým záznamovým zařízením a následně rozporovat umístění, instalaci a údržbu takového zařízení, vyžadují svědecké výpovědi ostatních účastníků provozu, neboť považují za nezbytné, aby se tito cítili ohroženi počínáním řidiče a byl tím naplněn materiální aspekt přestupku apod. Cílem takové obhajoby je, aby ve správním orgánu vzbudili nevoli se případem dále zabývat a aby správní orgán nechal odpovědnost za

¹⁰³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2015, sp. zn. 8 As 55/2015

¹⁰⁴ PŮLPÁN, David. Muž nabízí pojištění proti pokutám. Úřady ho nahánějí na Kanárech [online]. iDNES.CZ, 14. července 2013 [cit. 8. dubna 2018]. Dostupné na <https://zpravy.idnes.cz/pokuty-pojisteni-urednici-panama-petr-kocourek-ftd-/krimi.aspx?c=A130712_152955_pardubice-zpravy_mt>.

¹⁰⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 1 As 27/2011

¹⁰⁶ rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. dubna 2015, sp. zn. 61 A 24/2014

přestupek promlčet. Zřejmě v jednotlivých případech taková obhajoba úspěšná být může, ale mám za to, že příčinou takového úspěchu je spíše nekompetentnost představitelů správního orgánu, případně institucionální neschopnost správního orgánu či skutečná vada prováděných důkazů. Mám tedy za to, že správně fungující správní orgán se s tímto způsobem obhajoby dokáže vypořádat a svoje závěry o zamítnutí účelových důkazních návrhů ze strany podezřelého přesvědčivě odůvodnit, stejně jako přihlednutí k důkazům, které jsou pro rozhodnutí ve věci skutečně podstatné. S tím souvisí častá snaha správní řízení znepréhlednit, ke které mohou kromě výše uvedeného sloužit i praktiky přesněji popsané v předchozích kapitolách, zejména ty obstrukční.

1.6. Komparace s právní úpravou v Rakousku

V Rakousku neexistuje objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za přestupky tímto vozidlem spáchané, jak ji známe z českého právního řádu. Tamní KFG však upravuje povinnost provozovatele vozidla sdělit do dvou týdnů od doručení písemné žádosti správnímu orgánu jméno a bydliště osoby, která v daném okamžiku řídila či zaparkovala jeho vozidlo. Jestliže provozovatel nemůže tuto osobu správnímu orgánu identifikovat, je povinen označit osobu, která ji identifikuje.¹⁰⁷ Jestliže provozovatel svou povinnost nesplní, poruší tím povinnost poskytnout součinnost a bude potrestán pokutou až do výše 5 000 Euro.¹⁰⁸ Vedle toho může být nečinnost provozovatele vykládána k jeho tíži a vzbuzovat podezření, že pachatelem dopravního přestupku je sám provozovatel. Proto se pro případy, kdy provozovatel nesdělí totožnost řidiče, doporučuje se, aby provozovatel co možná nejdetailněji a nejvěrohodněji vylíčil důvody, proč nepřichází v úvahu závěr, že by řidičem vozidla byl právě on.¹⁰⁹ Zásadní rozdíl oproti české právní úpravě spočívá v tom, že v Rakousku se vzájemně nevylučuje potrestání řidiče i provozovatele vozidla, neboť provozovatel je trestán za neposkytnutí součinnosti a řidič za samotné spáchání dopravního přestupku. V praxi však dochází k tomu, že v případě neposkytnutí součinnosti ze strany provozovatele vozidla se

¹⁰⁷ § 103 odst. 2 spolkového zákona ze dne 23. července 1967, Kraftfahrgesetz 1967, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁸ § 134 odst. 1 tamtéž

¹⁰⁹ NISSEN, Michael. In BECK, Wolf-Dieter a kol. OWi-Sachen im Straßenverkehrsrecht mit OWi-Verfahren im Ausland. 6. vydání. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg: C.F. Müller, 2012, s. 444.

správní orgán dostane do důkazní nouze a konkrétnímu řidiči spáchání přestupku neprokáže. Jediným, kdo nakonec bude potrestán, zůstane zpravidla pouze provozovatel.¹¹⁰

Při porovnání rakouské a české právní úpravy této problematiky nelze přehlédnout zcela odlišnou právní konstrukci odpovědnosti provozovatele vozidla. Shledávám však jako logičtější a méně problematickou tu rakouskou, byť dle mého názoru flagrantním způsobem zasahuje do práva provozovatele odepřít výpověď. V ostatních ohledech ale přináší daleko méně sporných momentů, neboť nekonstruuje povinnosti na hranici faktické splnitelnosti (povinnost zajistit, aby vozidlem nebyly páčány dopravní přestupky), ale stanoví povinnost označit řidiče vozidla bez dalšího. Pokud provozovatel nesplní, následuje správní sankce, aniž by se musel správní orgán zabývat tím, zda skutečně došlo ke spáchání dopravního přestupku a zda je možné jej prokázat konkrétnímu řidiči či nikoli. Domnívám se, že správní trestání provozovatele vozidla za toto porušení právních povinností je i daleko rychlejší a procesně ekonomičtější. Dramatický rozdíl je pak ve výši sankce, když za přestupek provozovatele vozidla podle § 125f ZoSP je možné uložit pokutu maximálně 10 000 Kč, zatímco v Rakousku za neposkytnutí součinnosti podle § 103 odst. 2 KFG nejvýše 5 000 euro. Tento rozdíl je dán jak vyššími průměrnými příjmy rakouských občanů, tak i určitou rakouskou tradicí v ukládání vysokých správních sankcí.

¹¹⁰ tamtéž

2. Vybírání kauce

2.1. Zákonné vymezení kauce

Dalším významným právním institutem, který slouží k tomu, aby se pachatelé dopravních přestupků nemohli úspěšně vyhnout odpovědnosti za jejich spáchání, je kauce podle § 124a a násl. ZoSP. Institut kauce se do ZoSP dostal skrze jeho novelizaci zákonem č. 411/2001 Sb. Novela byla účinná od 1. 7. 2006.¹¹¹ Problematika vybírání kaucí byla zprvu upravena § 125a ZoSP. Posléze byla rozsáhleji novelizována, a to zákonem č. 48/2016 Sb. s účinností od 20. 2. 2016, a byla z § 125a ZoSP přesunuta do § 124a, § 124b a § 124c ZoSP.¹¹² Aktuální znění právní úpravy institutu kauce níže podrobně rozeberu.

2.1.1. Vybírání kauce: § 124a ZoSP

Základním zákonným ustanovením upravujícím vybírání kauce je § 124a odst. 1 ZoSP, který stanoví, že „*Policista je při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích oprávněn vybrat kauci v rozmezí od 3500 Kč do 50000 Kč od řidiče, který je podezřelý ze spáchání přestupku podle tohoto zákona, je-li důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné.*“¹¹³

Policista je zákonem definován jako příslušník policie.¹¹⁴ Ta je dále definována jako Policie České republiky.¹¹⁵ Výkladem a contrario lze tedy dovodit, že kauci není oprávněna vybírat např. obecní policie či celní správa. Kauci může vybrat pouze policista ve stejnokroji.¹¹⁶

Zákon zde hovoří o „*oprávnění*“ kauci vybrat. Není tedy stanovena povinnost policisty vybírat kauci v každém případě, kdy jsou pro to splněny zákonné podmínky, ale je mu ponechána možnost správního uvážení. Přestože policista v takovém případě vystupuje jako správní orgán¹¹⁷ a je tedy vázán jednat v souladu s veřejným zájmem a dbát, aby ukládání kauce odpovídalo okolnostem případu a aby v posouzení jednotlivých případů nevznikaly

¹¹¹ čl. I bod 120 zákona č. 411/2005 Sb.

¹¹² čl. I bod 58 zákona č. 48/2016 Sb.

¹¹³ § 124a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁴ § 4 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁵ § 1 tamtéž

¹¹⁶ BUŠTA: Zákon o silničním provozu..., s. 287 (§ 125f ZoSP).

¹¹⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, sp. zn. 6 Aps 3/2011

nedůvodné rozdíly,¹¹⁸ řidiči často mívají pocit, že se ze strany policistů jedná o akt osobní msty, z čehož plyne množství správních a soudních řízení, v nichž lze z argumentace řidičů právě tento pocit vysledovat.

Dále je stanovena výše „*kauce v rozmezí od 3500 Kč do 50000 Kč.*“¹¹⁹ Výše kauce je dále limitována tím, že *nesmí překročit nejvyšší výměru pokuty, kterou lze za daný přestupek uložit.*¹²⁰ S tím souvisí i zákonné omezení, kterým je stanoveno, že kauci nelze vybrat od osoby *podezřelé ze spáchání přestupku, nedosahuje-li nejvyšší výměra pokuty za tento přestupek alespoň 5000 Kč.*¹²¹ Z uvedeného vyplývá, že kauce je vybírána pouze za nejzávažnější přestupky, u nichž je horní hranice výše pokuty vyšší než 5 000 Kč. Je tedy vyloučeno vybrání kauce v důsledku překročení nejvyšší povolené rychlosti o méně než 20 km/h v obci nebo o méně než 30 km/h mimo obec, za držení telefonního přístroje během jízdy či za porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích, které není specifikováno konkrétní skutkovou podstatou v § 125c ZoSP.¹²² Horní hranice 50 000 Kč potom odpovídá horní hranici pokuty ukládané za ty nejzávažnější přestupky. Limitace výši hrozící peněžní sankce je logická a odpovídá účelu kauce, která má sice zajišťovat účast podezřelých osob v přestupkovém řízení, ale ne tak, aby propadlá kauce převyšovala pokutu, která by podezřelému byla uložena v případě prokázání viny. Dále je možné dovodit, že kauce může být vybrána výhradně v českých korunách, poněvadž zákon její výši stanovuje toliko v tuzemské měně a platbu jinou měnou nepřipouští.¹²³ Oproti právní úpravě účinné před 20. 2. 2016 byla snížena minimální výše kauce z 5 000 Kč na 3 500 Kč při zachování okruhu přestupků, při podezření z jejichž spáchání lze kauci vybrat.¹²⁴ Tuto změnu vnímám jako pozitivní, neboť předchozí právní úprava nutila policisty vybírat kauci v souvislosti s nejméně závažnými přestupky ve výši odpovídající maximální výši pokuty za tyto přestupky, což nemuselo být vždy zcela přiměřené.

Dalším pojmem k vysvětlení je řidič. Podle legální definice je řidičem „*účastník provozu na pozemních komunikacích, který řídí motorové nebo nemotorové vozidlo anebo*

¹¹⁸ § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁹ § 124a odst. 1 tamtéž

¹²⁰ § 124a odst. 2 tamtéž

¹²¹ § 124a odst. 5 tamtéž

¹²² § 125c tamtéž

¹²³ LEITNER, Milan, VRANÁ, Jana. Zákon o provozu na pozemních komunikacích a předpisy prováděcí a související, s komentářem. 4. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2012, s. 429 (§ 125a ZoSP).

¹²⁴ § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 411/2005 Sb. účinném ke dni 1. července 2006

tramvaj; řidičem je i jezdec na zvířeti.“¹²⁵ Z podstaty věci pak lze konstatovat, že řidičem může být pouze fyzická osoba. Před účinností zákona č. 48/2016 Sb. bylo možné kauci vybrat toliko od řidiče motorového vozidla,¹²⁶ od 20. 2. 2016 lze nově vybrat kauci i od cyklisty, řidiče tramvaje či jezdce na zvířeti. Méně zdařilé je vymezení účastníka provozu na pozemních komunikacích jako „*každého, kdo se přímým způsobem účastní provozu na pozemních komunikacích.*“¹²⁷ Jedná se o definici kruhem, ale její obsah je z jejího znění zřejmý. Dle judikatury NSS je tato definice vykládána poměrně extenzivně, když za účastníka provozu na pozemních komunikacích je považována i osoba, která se prokazatelně chystá nastartovat vozidlo a vyjet s ním na silnici¹²⁸ nebo osoba, která sice jízdu dokončila a vystoupila z vozidla, ale uběhla od jízdy pouze krátká doba a nedošlo k přerušení vztahu k řízení vozidla, např. při tankování a placení na benzinové pumpě.¹²⁹ Situací, kterou NSS označil jako případ, kdy už k přerušení tohoto vztahu došlo, a osoba tedy naopak nebyla účastníkem provozu na pozemních komunikacích, potažmo řidičem, byl děj, kdy dotyčná osoba opustila vozidlo a již hodinu v zahradní restauraci požívala alkoholické nápoje.¹³⁰ Ona několikrát zmiňovaná pozemní komunikace je definována v kapitole 2.2.1. této práce. Příkladem lze tedy shrnout, že kauci je možné vybrat (za dalších zákonem stanovených podmínek) od takové fyzické osoby, která řídí, prokazatelně se chystá nebo právě přestala řídit jakékoli vozidlo. Složení kauce lze pod hrozbou důsledků podle § 124c ZoSP požadovat výhradně po řidiči, nikoli např. po vlastníku či provozovateli vozidla, pokud by nebyli toutéž osobou.¹³¹ Kauci nelze vybrat ani v souvislosti s jednáním na místech ležících mimo pozemní komunikaci, kterými typicky mohou být veřejně nepřístupná parkoviště se závorou nebo parkovací plochy v budovách obchodních center.

Dalším pojmem k vysvětlení je „*spáchání přestupku podle tohoto zákona.*“¹³² Jedná se o speciální typ přestupků, které byly vyňaty ze zákona o přestupcích a zákonem č. 133/2011

¹²⁵ § 2 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁶ § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 411/2005 Sb. účinném ke dni 1. července 2006

¹²⁷ § 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2012, sp. zn. 2 As 130/2011

¹²⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2012, sp. zn. 2 As 129/2011

¹³⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2012, sp. zn. 2 As 130/2011

¹³¹ LEITNER, VRANÁ: Zákon o provozu na pozemních komunikacích..., s. 429 (§ 125a ZoSP).

¹³² § 125c zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Sb. s účinností od 1. 8. 2011¹³³ přesunuty do § 125c ZoSP. Jedná se o taxativní výčet skutkových podstat přestupků, přičemž pro vybírání kauce je relevantní pouze odstavec první, který upravuje přestupky spáchané řidičem (nikoli provozovatelem vozidla či učitelem autoškoly).

Další důležitou pasáží je nutnost „*důvodného podezření, že se řidič bude vyhýbat řízení o přestupku.*“¹³⁴ Pro svoji vágnost je to jedno z problematických míst právní úpravy vybírání kauce, proto se mu budu věnovat v další části práce. Zde jen uvádím, že je to záležitost subjektivního posouzení zasahujícím policistou, který dle judikatury NSS může vycházet jak ze způsobu chování, tónu hlasu a ochoty podezřelého řidiče spolupracovat při projednávání přestupku na místě, tak i z jeho přístupu k ostatním, byť nesouvisejícím, správním řízením, která jsou nebo byla vůči němu vedena.¹³⁵ Je zřejmé, že subjektivita posuzování takto klíčové podmínky pro oprávnění výběru kauce v praxi činí značné problémy a svádí zasahující policisty k libovůli či trestání řidičů, kteří se při silničních kontrolách nechovají dle policistových představ.

Alternativní podmínkou k důvodnému podezření, že se řidič bude vyhýbat řízení o přestupku, je to, „*že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné.*“¹³⁶ Tato podmínka míří na situace, kdy se nepředpokládá, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení, ale je riziko obtíží s vymáháním pravomocně uložené pokuty. Zpravidla se bude jednat o případy zahraničních řidičů, proti nimž by bylo obtížné nebo nemožné vedení exekuce.¹³⁷ V praxi se budou obě podmínky často překrývat, a to zejména právě u zahraničních řidičů.

Postup policisty při výběru kauce je upraven v § 124a odst. 3 ZoSP následovně: „*Při výběru kauce policista poučí řidiče o účelu vybrání kauce a podmínkách jejího vrácení a vystaví ve 3 vyhotoveních písemné potvrzení o vybrání kauce, ve kterém musí být uveden důvod vybrání kauce, její výše a správní orgán, který je příslušný k vedení řízení o přestupku.*“ Toto ustanovení vlastně říká, že policista je povinen seznámit řidiče se zněním § 124b ZoSP a vystavit mu potvrzení o vybrání kauce o předepsaném obsahu. Právní úprava

¹³³ čl. I bod 45 zákona č. 133/2011 Sb.

¹³⁴ § 124a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2014, sp. zn. 3 Aps 10/2013

¹³⁶ § 124a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁷ BUŠTA: Zákon o silničním provozu..., s. 287 (§ 124a ZoSP).

účinná před 14. 3. 2016 obsahovala vzor takového potvrzení, jehož součástí bylo i předmětné poučení.¹³⁸ Zrušení tohoto vzoru považují za krok zpět, neboť v praxi mohou vznikat problémy s prokazováním, zda policista řidiče o účelu vybrání kauce a podmínkách jejího vrácení dostatečně poučil. Taxativní výčet obligatorních náležitostí potvrzení v praxi nečiní problémy, ovšem s výjimkou uvedení důvodu vybrání kauce. Otázka kvality odůvodnění výběru kauce se ukázala být v praxi poměrně problematickou. Jak bude podrobně rozebráno v samostatné části práce, tato otázka byla vyřešena rozhodovací činností NSS tak, výběr kauce není správním rozhodnutím a nelze na kvalitu jeho odůvodnění klást nároky jako na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí. Nemusí být tedy uvedeny „*podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“¹³⁹ Postačí, když policista stručně, srozumitelně a způsobem odpovídajícím podmínkám zásahu v terénu za různých dopravních či povětrnostních situací vysvětlí, z jakých důvodů pojal důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat přestupkovému řízení.¹⁴⁰

Potvrzení o vybrání kauce policista vystavuje ve třech vyhotoveních, když nakládání s nimi je upraveno v § 124a odst. 4 ZoSP tak, že „*policista ponechá 1 vyhotovení potvrzení o vybrání kauce pro evidenční účely policie, 1 vyhotovení předá řidiči a 1 vyhotovení předá spolu s kaucí nejpozději následující pracovní den správnímu orgánu, který je příslušný k vedení řízení o přestupku.*“ Příslušnost správního orgánu příslušného k vedení řízení o přestupku je stanovena poměrně roztržštěným způsobem, když věcně a funkčně příslušným správním orgánem je dle ZoSP obecní úřad obce s rozšířenou působností¹⁴¹ a pravidlo místní příslušnosti podle ZoOzP jej pak konkretizuje jako obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán.¹⁴² Obce s rozšířenou působností jsou v praxi zjednodušeně nazývány jako „obce III“. Obcí s rozšířenou působností je v České

¹³⁸ příloha č. 9b vyhlášky č. 31/2001 Sb., o řidičských průkazech a o registru řidičů, ve znění vyhlášky č. 43/2015 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2016

¹³⁹ § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2014, sp. zn. 4 Aps 9/2013

¹⁴¹ § 124 odst. 5 písm. j) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴² § 62 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

republiky 205¹⁴³ a jejich taxativní výčet včetně zařazení do krajů je obsahem přílohy č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností ve znění pozdějších předpisů. Území kterých obcí patří do správního obvodu jednotlivých obcí s rozšířenou působností pak upravuje vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů. Pro správné určení příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností je velmi důležité pracovat výhradně s tímto taxativním výčtem a nenechat se zmást dopravními značkami označujícími hranice okresů. Porovnáme-li totiž pečlivě výše zmíněnou vyhlášku o správních obvodech obcí s rozšířenou působností s vyhláškou č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodu hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů, zjistíme, že správní obvody obcí s rozšířenou působností ne vždy tvoří část území jednoho okresu.

Zajímavostí může být například zavádějící situace na pomezí okresů Jihlava a Havlíčkův Brod v obci Věžnice. Obec Věžnice totiž leží na území okresu Havlíčkův Brod, avšak spadá do správního obvodu obce s rozšířenou působností Jihlava. V praxi tedy policista, který se značkou havlíčkobrodského okresu za zády kauci od řidiče na území této obce vybral, ji předá městskému úřadu v Jihlavě, protože právě ten je podle vyhlášky č. 388/2002 Sb. místně příslušný. Kromě správního obvodu Jihlavy ještě do více okresů zasahují správní obvody Českého Brodu, Stodu, Tanvaldu, Turnova a Valašských Klobouků. Nyní se jedná celkem o 33 obcí, které spadají do správního obvodu obce s rozšířenou působností mimo svůj okres. Hranice krajů jsou zachovány, tzn., že neexistuje v České republice obec patřící do správního obvodu obce s rozšířenou působností mimo svůj kraj.

Před 20. 2. 2016 bylo stanoveno, že se kauce složí do úschovy u obecního úřadu obce s rozšířenou působností, v jehož obvodu byla vybrána.¹⁴⁴ Novelizace přinesla jednoznačně pozitivní změnu, neboť si dovedu představit situaci, kdy se řidič dopustí překročení maximální povolené rychlosti a bude změřen jedoucím policejním vozidlem se zabudovaným radarem. Než dojde k zastavení vozidel a případnému výběru kauce, mohou vozidla dojet do obvodu působnosti jiné obce s rozšířenou působností. Došlo by tak k tomu, že bude kauce uložena u jiného obecního úřadu, než který povede přestupkové řízení a ve prospěch kterého

¹⁴³ PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 211.

¹⁴⁴ § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 411/2005 Sb. účinném ke dni 1. července 2006

kauce případně propadne. Jedná se samozřejmě o marginální případy a není problém, aby si obecní úřady obcí s rozšířenou působností kauce mezi sebou předávaly, ale jeví se mi kritérium místa výběru kauce jako zbytečná komplikace, když prakticky pro všechny ostatní dílčí otázky místní příslušnosti je rozhodující místo spáchání přestupku. Aktuální právní úprava je tedy v otázce místní příslušnosti konzistentnější a vede k efektivnějšímu procesu souvisejícímu s výběrem kauce.

V § 124a odst. 5 ZoSP je stanoveno, že „*kauci nelze vybrat od osoby požívající imunit a výsad podle zákona nebo mezinárodního práva; nebo osoby, jejíž jednání mající znaky přestupku se neprojednává podle zákona o přestupcích; nebo osoby podezřelé ze spáchání přestupku, nedosahuje-li nejvyšší výměra pokuty za tento přestupek alespoň 5 000 Kč.*“

První negativní podmínka znamená, že nelze vybrat kauci zejména od prezidenta republiky, a to po dobu výkonu jeho funkce.¹⁴⁵ Podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích a Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích také není možné vybrat kauci od diplomatického zástupce či člena jeho rodiny, který tvoří součást jeho domácnosti, ledaže by se vysílající stát jejich vynětí z jurisdikce přijímacího státu výslovně vzdal. Vyňaty jsou taktéž členové administrativního a technického personálu diplomatické mise, členové jejich rodiny, dále členové služebního personálu mise či diplomatický kurýr, ale pouze v souvislosti s činnostmi spadajícími do rámce jejich povinností. Podobné omezení platí i pro diplomatické zástupce, kteří jsou občany přijímacího státu nebo v něm trvale sídlí.¹⁴⁶ Při provádění výkonu konzulárních funkcí nelze vybrat kauci ani od konzulárních úředníků a konzulárních zaměstnanců, ledaže by se jejich vysílající stát jejich vynětí z jurisdikce přijímacího státu výslovně a písemně vzdal.¹⁴⁷ Policista při zásahu ověřuje vybavení osoby podezřelé ze spáchání přestupku imunitami a výsadami prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí, které mu buď poskytne informaci rovnou, nebo se dotáže příslušné mise (zejména v případech, kdy se řeší otázka, zda činnost, při které byl přestupek spáchán, spadá do rámce povinností dotyčné osoby či nikoli).¹⁴⁸

¹⁴⁵ čl. 65 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁶ vyhláška ministra zahraničních věcí č. 157/1964 Sb., o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích

¹⁴⁷ vyhláška ministra zahraničních věcí č. 32/1969 Sb., o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích

¹⁴⁸ Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Vozidla diplomatického sboru [online]. [cit. 26. listopadu 2017]. Dostupné na:

<http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/poskytnute_informace/vozidla_dip_lomatickeho_sboru_1.html>.

Negativní podmínka, že nelze vybrat kauci od osoby, jejíž jednání mající znaky přestupku se neprojednávají podle zákona o přestupcích, dopadá na případy příslušníků bezpečnostního sboru, osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci a osob ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence.¹⁴⁹ Dalším případem osob vyňatých z působnosti zákona o přestupcích jsou soudci Ústavního soudu,¹⁵⁰ poslanci a senátoři,¹⁵¹ a to po dobu výkonu jejich funkce. Naopak zde není překážka k výběru kauce od ministra, člena vlády či od soudce.

Kritérium, že nelze vybrat kauci od osoby podezřelé ze spáchání přestupku, nedosahuje-li nejvyšší výměra pokuty za tento přestupek alespoň 5 000 Kč, které slouží k tomu, aby byly kauce vybírány pouze v souvislosti se závažnějšími přestupky, kdy je míra zásahu do osobní sféry řidiče výběrem kauce adekvátní závažnosti projednávaného nezákonného jednání, jsem rozebral již v počátku této kapitoly.

2.1.2. Nakládání s vybranou kaucí: § 124b ZoSP

Nakládání s vybranou kaucí pro případ neshledání řidiče vinným z přestupku je upraveno v § 124b odst. 1 ZoSP tak, že se kauce řidiči vrátí v plné výši. § 124b odst. 2 ZoSP dále stanoví, že „*je-li v řízení o přestupku uložena řidiči pokuta a povinnost k úhradě nákladů řízení, rozhodne správní orgán o započtení složené kauce na zaplacení uložené pokuty a nákladů řízení. Je-li vybraná kauce vyšší než uložená pokuta a náklady řízení, vrátí se řidiči část kauce zbývající po započtení kauce na zaplacení uložené pokuty a nákladů řízení.*“ Situace, kdy je řidič uznán vinným z přestupku, ale uložená kauce svou výší převyšuje výši uložené pokuty, není nikterak nestandardní, neboť policista je oprávněn vybrat kauci až do výše horní hranice sazby pokuty, která dle zákonného rozpětí hrozí za spáchaný přestupek, a nemusí při tom dovozovat, jaká sankce by s ohledem na příslušná zákonná pravidla měla být udělena v přestupkovém řízení.¹⁵² Správní orgán při rozhodování o výši pokuty povahu a závažnost přestupku i polehčující a přitěžující okolnosti zkoumat musí, tudíž je v případě většího množství polehčujících okolností pravděpodobné, že výše kauce, která s tímto nepočítá, převyšuje nad výši výsledné pokuty.

¹⁴⁹ § 4 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁰ § 4 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵¹ čl. 27 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2015, sp. zn. 9 As 150/2015

Pro takové případy stanoví § 124b odst. 4: „*vrací-li se kauce nebo její část, vyzve správní orgán bez zbytečného odkladu řidiče k vyzvednutí kauce nebo její části nebo ke sdělení potřebných údajů o bankovním účtu, na který lze kauci nebo její část vrátit. Výzva se doručuje do vlastních rukou. Kauce nebo její část propadá, nevyzvedne-li si ji řidič do 1 roku ode dne doručení výzvy nebo nesdělí-li v této lhůtě potřebné údaje o bankovním účtu. Nepodaří-li se výzvu doručit, kauce nebo její část propadá, nevyzvedne-li si ji řidič do 2 let ode dne odeslání výzvy nebo nesdělí-li v této lhůtě potřebné údaje o bankovním účtu.*“ Úprava vracení kauce v předchozí právní úpravě zcela chyběla¹⁵³ a jednalo se prakticky o její nejslabší místo, tudíž je současný stav značným posunem, a to zejména v míře právní jistoty, kterou poskytuje řidičům, od nichž byla vybrána kauce a jejichž podezření ze spáchání přestupku se nepotvrdilo. Vracení vybrané kauce může působit správnímu orgánu určitou administrativní zátěž, nicméně je nepřijatelné, aby se správní orgán při stanovování výše pokuty říditel vybrané kauce, např. aby snížil administrativní náročnost procesu. Jestliže je kauce započítávána na uloženou pokutu, musí takové správní rozhodnutí obsahovat výrok o započtení kauce a musí nabýt právní moci.¹⁵⁴ Právomocné je takové rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.¹⁵⁵ Odvolání má devolutivní účinek, tzn., pokud účastník řízení (řidič) podá do 15 dnů od oznámení prvostupňového rozhodnutí odvolání, nastane právní moc a tedy i započtení kauce až oznámením rozhodnutí odvolacího orgánu.¹⁵⁶ Oznámení probíhá buď ústním vyhlášením (pokud se účastník řízení výslovně vzdá nároku na písemné vyhotovení rozhodnutí) nebo typicky doručením rozhodnutí do vlastních rukou adresáta, případně do jeho datové schránky. Jestliže při doručování do vlastních rukou nebude adresát zastížen, bude rozhodnutí uloženo a adresát bude mít desetidenní lhůtu k jeho vyzvednutí. Po uplynutí lhůty se bude toto písemné vyhotovení rozhodnutí považovat za doručené.¹⁵⁷ Předpokladem platného započtení kauce na uloženou pokutu je samozřejmě i to, aby odpovědnost řidiče za přestupek nebyla promlčena.¹⁵⁸

Propadnutí kauce je upraveno v § 124b odst. 3 ZoSP následovně: „*Kauce propadne, jestliže a) nelze řízení ukončit rozhodnutím ve věci proto, že podezřelý z přestupku je*

¹⁵³ § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 411/2005 Sb. účinném ke dni 1. července 2006

¹⁵⁴ LEITNER, VRANÁ: Zákon o provozu na pozemních komunikacích..., s. 430 (§ 125a ZoSP).

¹⁵⁵ § 73 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁶ § 85 odst. 1 tamtéž

¹⁵⁷ § 19 – 24 tamtéž

¹⁵⁸ § 30 – 32 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění pozdějších předpisů

nedosažitelný nebo nečinný, nebo b) rozhodnutí ve věci, kterým byl řidič shledán vinným, nelze doručit z důvodů uvedených v písmeni a).“ Tyto důvody odpovídají samotnému posláni institutu kauce a míří na situace nedosažitelnosti či nečinnosti řidiče, v praxi zpravidla záměrné. Rozdíl mezi písmenem a) a b) pak spočívá v tom, že písm. a) cílí na případy, kdy se pro nedosažitelnost či nečinnost řidiče jako účastníka přestupkového řízení ani nepodaří vydat rozhodnutí o přestupku do uplynutí promlčecí doby a písmeno b) směřuje k situaci, že se správnímu orgánu podaří o přestupku rozhodnout, ale nepodaří se už toto rozhodnutí z týchž důvodů doručit, aby vůbec mohlo nabýt právní moci. Není zcela jasno v otázce, kdy lze řidiče považovat za nečinného, nicméně odborná literatura se kloní k názoru, že k tomu kromě nepřijímání písemností a nedostavování se k řízení postačí uplatnění dvou fikcí doručení.¹⁵⁹

Další osud propadnuté kauce je upraven v § 124b odst. 6 ZoSP, a to následovně: *„Propadlá kauce je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který je příslušný k vedení řízení o přestupku.“* Tímto rozpočtem je zřejmě míněn rozpočet obce s rozšířenou působností, jejíž obecní úřad je příslušný k vedení přestupkového řízení. Tento závěr je v souladu i s pravidlem, že z rozpočtu obce se mj. hradí výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem,¹⁶⁰ kterými jsou i výdaje na vedení agendy dopravních přestupků. Právní úprava tedy nerozlišuje určení finančních prostředků z propadlé kauce či vybrané pokuty, když pokaždé budou tyto prostředky příjmem obce s rozšířenou působností, jejíž obecní úřad je příslušný k vedení řízení o přestupku.

2.1.3. Následky nesložení kauce: § 124c ZoSP

Následky nesložení kauce jsou upraveny v § 124c odst. 1 ZoSP tak, že *„je-li policista oprávněn vybrat kauci a řidič kauci na výzvu nesloží, přikáže policista řidiči jízdu na nejbližší místo z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích vhodné k odstavení vozidla zajistí vozidlo použitím technického prostředku nebo jeho odtažením, nebo zakáže pokračovat v jízdě a zajistí řidiči osvědčení o registraci vozidla.“* Jedná se prakticky o zajišťovací prostředek zajišťovacího prostředku (výběru kauce). Český právní řád neumožňuje policistovi namísto výběru kauce zajistit náhradní majetkovou hodnotu (např. cennost či autorádio),¹⁶¹ tudíž zajištění vozidla či osvědčení o registraci vozidla jsou jedinými

¹⁵⁹ KOVALČÍKOVÁ: Zákon o provozu na pozemních komunikacích..., s. 700 (§ 125a ZoSP).

¹⁶⁰ § 9 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶¹ BUŠTA: Zákon o silničním provozu..., s. 287 (§ 124a ZoSP).

možnostmi, které mohou nastat v případě, kdy je řidič ke složení kauce policistou vyzván, ale výzvě nevyhoví. Stejně jako v případě výběru kauce jsou uvedené úkony policisty svojí povahou zásahy, nikoli správními rozhodnutími.¹⁶²

Postup policisty, který následuje po výše popsaných úkonech, je upraven v § 124c odst. 2 ZoSP následovně: „*policista poučí řidiče o podmínkách uvolnění vozidla nebo vrácení osvědčení o registraci vozidla a vystaví ve 3 vyhotoveních potvrzení o zajištění vozidla nebo osvědčení o registraci vozidla. V potvrzení uvede důvod zajištění, důvod uložení kauce a její výši a správní orgán příslušný k vedení řízení o přestupku. Pro nakládání s potvrzením a se zajištěným osvědčením o registraci vozidla se § 124a odst. 4 použije obdobně.*“ Z uvedeného vyplývá, že postup policisty při zajištění vozidla nebo osvědčení o registraci vozidla je analogický k postupu při samotném vybrání kauce. Poučovací povinnost policisty platí pouze vůči řidiči, a to i v případě, kdy je zajištěno vozidlo nebo osvědčení o registraci vozidla, které je ve vlastnictví subjektu odlišného od řidiče.¹⁶³ Dále z tohoto ustanovení plyne, že zajištěné osvědčení o registraci vozidla se společně s potvrzením o jeho zajištění zašle správnímu orgánu příslušnému k vedení řízení o přestupku. Je zde zřejmá určitá dvojkolejnost, když toto neplatí pro zajištěné vozidlo. Zajištěné vozidlo zůstává i během přestupkového řízení ve sféře policie a správnímu orgánu se nepředává.¹⁶⁴

Dodatečné složení kauce je v § 124c odst. 3 ZoSP upraveno tak, že „*V případě zajištění vozidla nebo osvědčení o registraci vozidla lze kauci složit u policie nebo u správního orgánu příslušného k vedení řízení o přestupku. Orgán, který kauci vybral, o tom vydá řidiči písemné potvrzení; na obsah potvrzení se § 124a odst. 3 použije obdobně. Policie předá složenou kauci nejpozději následující pracovní den správnímu orgánu, který je příslušný k vedení řízení o přestupku.*“ Toto ustanovení v praxi nečiní žádné aplikační problémy kromě otázky, kdo je oprávněn kauci složit. Literatura uvádí, že kauci je oprávněna za řidiče složit jakákoli jiná osoba.¹⁶⁵ Tento závěr lze hodnotit jako logický, neboť pro vlastníka zajištěného vozidla může být výhodnější za řidiče kauci složit, dosáhnout bezodkladného vydání vozidla a poté vymáhat svůj soukromoprávní nárok z uhrazené kauce vůči řidiči, než čekat, až řidič kauci složí sám a dojde k vrácení vozidla až po delší době. Tomu však neodpovídá znění věty druhé tohoto ustanovení, která říká, že orgán, který kauci

¹⁶² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. dubna 2014, sp. zn. 4 As 6/2014

¹⁶³ BUŠTA: Zákon o silničním provozu..., s. 292 (§ 124a ZoSP).

¹⁶⁴ Tamtéž, s. 292.

¹⁶⁵ Tamtéž, s. 293.

vybral, vystaví řidiči písemné potvrzení. Lze si těžko představit situaci, kdy vlastník vozidla složí kauci, neobdrží o tom jakékoli potvrzení a příslušný orgán bude potvrzení zasílat zpravidla obtížně dosažitelnému řidiči. Mám však za to, že se jedná o pouhou nedůslednost zákonodárce a právní úprava počítá s tím, že kauci může za řidiče složit osoba od řidiče odlišná.

§ 124c odst. 4 ZoSP v návaznosti na to stanoví, že „*správní orgán příslušný k vedení řízení o přestupku nebo policie, nepředala-li je správnímu orgánu příslušnému k vedení řízení o přestupku, řidiči neprodleně vrátí zajištěné osvědčení o registraci vozidla a policie neprodleně uvolní zajištěné vozidlo řidiči nebo jeho provozovateli, jestliže byla složena kauce, řidič nebyl v řízení o přestupku shledán vinným z jeho spáchání, byla zaplácena pokuta a náklady řízení uložené v řízení o přestupku, nebo zanikla odpovědnost za přestupek.*“ Tímto ustanovením jsou vymezeny skutečnosti, které působí zánik důvodů pro další zadržování zajištěného vozidla nebo osvědčení o registraci vozidla. Při jejich naplnění dojde k vrácení těchto věcí řidiči či provozovateli vozidla.

Oznamovací povinnost policisty, potažmo obecního úřadu obce s rozšířenou působností, je v § 124c odst. 5 ZoSP upravena následovně: „*Zajištění a vrácení osvědčení o registraci vozidla oznámí neprodleně orgán, který tento úkon provedl, správnímu úřadu příslušnému k vedení registru vozidel.*“ Účelem tohoto ustanovení je dle mého názoru zamezit tomu, aby vlastník nebo provozovatel vozidla mohl s úspěchem oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností ztrátu osvědčení o registraci silničního vozidla a požádat o vydání nového v případě, kdy toto osvědčení o registraci vozidla bylo zajištěno policistou jako důsledek nesložení kauce. Správnímu orgánu, který zajištěné osvědčení o registraci vozidla zadržuje, by v takovém případě zůstalo pouze bezcenné neplatné osvědčení, jehož zadržování by nemělo zcela žádnou zajišťovací funkci.

2.2. Právní povaha kauce

Jak je zřejmé z předchozích kapitol, žádné zákonné ustanovení se nezabývá právní povahou kauce. Tato otázka přinesla v praxi aplikační problémy, když ji soudy ne vždy posoudily správně a byla v důsledku toho vydána četná nezákonná rozhodnutí. Povaha kauce a jejího výběru, tedy zdali se jedná o správní rozhodnutí či zásah, je totiž klíčovou otázkou pro posouzení následných procesních aspektů jako jsou možné opravné prostředky, nároky na kvalitu odůvodnění, subsidiární použití SŘ apod. Závěry učiněné v této kapitole ve vztahu

k výběru kauce lze vztáhnout i na zajištění vozidla použitím technického prostředku nebo jeho odtahem, či zajištění osvědčení o registraci vozidla.

Odpověď na tuto otázku formoval především NSS svou rozhodovací praxí a dospěl k zjištění, že se jedná o zásah správního orgánu. K tomuto závěru lze dojít především z důvodů, že výběr kauce není výsledkem správního řízení, potvrzení o převzetí kauce není správním rozhodnutím a také ze systematického zařazení výběru kauce v rámci pravomocí policie.

2.2.1. Výběr kauce není výsledkem správního řízení

Častou chybou prvostupňových soudů je, že považují výběr kauce za součást správního řízení o přestupku, přičemž samotný výběr kauce by byl až důsledkem rozhodnutí policisty o tom, že kauci vybere a potvrzení o výběru kauce by bylo jeho formalizovanou podobou, která by měla splňovat požadavky na obsah, formu a náležitosti rozhodnutí dle § 67 a násl. SŘ.

NSS judikoval, že při vybírání kauce žádné správní řízení neprobíhá a výběr kauce podle nelze pojímat jako rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS.¹⁶⁶ NSS dále v jiném řízení konstatoval, že pokud jsou splněny podmínky podle 124a odst. 1 ZoSP a policista vyzve řidiče ke složení kauce, k žádnému zásahu tím ještě nedošlo. Po výzvě mohou nastat dvě základní situace: samotné vybrání kauce od řidiče, nebo postup podle § 124c ZoSP, tedy zajištění vozidla přiložením technického prostředku, odtahem vozidla nebo zákaz pokračování v jízdě a zajištění osvědčení o registraci vozidla, jako následek řidičova odmítnutí složit kauci. Obě možnosti jednání policisty jsou svojí povahou zásahy. Podezřelý řidič tak kauci platí nikoli v rámci plnění povinnosti uložené správním rozhodnutím, ale proto, aby mu vůči němu nebyl uplatněn postup podle § 124c ZoSP, poněvadž nastaly zákonem stanovené podmínky pro její výběr. Důvod, proč je zásahem až výběr kauce a ne např. výzva policisty k jejímu uhrazení, spočívá v tom, že výzvou ještě nedochází k zásahu do práv podezřelého, neboť samotná výzva nemá žádné právní či faktické účinky. Až když podezřelý řidič fyzicky předá hotovost (kauci) policistovi, a ta je jím zadržena, podezřelý k ní ztrácí dispoziční oprávnění a je tak (trvale nebo dočasně) zasaženo do jeho práv.¹⁶⁷ Žádné správní řízení ale neprobíhá a ani v budoucnu žádné být nutně zahájeno nemusí.

¹⁶⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2014, sp. zn. 4 Aps 9/2013

¹⁶⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2014, sp. zn. 5 As 27/2014

Výběr a předání kauce ani procesně nekopíruje oznámení zjištěného přestupku policií věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (v případě přestupku proti plynulosti a bezpečnosti provozu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností,¹⁶⁸ v jejímž správním obvodu byl přestupek spáchán¹⁶⁹). Toto oznámení je policejní orgán povinen učinit do třiceti dnů od okamžiku, kdy se o spáchání přestupku dozvěděl.¹⁷⁰ Vzhledem k tomu, že se svou povahou jedná o podnět k zahájení řízení z moci úřední, je obecní úřad obce s rozšířenou působností povinen jej přijmout. Poté vyhodnotí, zda řízení zahájí, či zda pro jeho zahájení neshledává důvody.¹⁷¹ V prvním případě bude řízení zahájeno až účinným doručením oznámení o zahájení řízení v souladu s § 19 a násl. SŘ podezřelému řidiči¹⁷² a ve druhém případě se vybraná kauce řidiči vrátí. K výběru kauce tak nejenže nedochází v průběhu správního řízení, ale ani se jím správní řízení nezahajuje, a zároveň výběr kauce ani neznamená, že správní řízení v budoucnu zahájeno bude.

2.2.2. Potvrzení o převzetí kauce není správním rozhodnutím

Jak je naznačeno v přechozí podkapitole, rozhodovací praxe krajských soudů mnohdy označuje potvrzení o převzetí kauce jako správní rozhodnutí, a to se všemi důsledky. Nabízelo by se tedy porovnání tohoto potvrzení se zákonnou definicí správního rozhodnutí. Český právní řád ovšem bohužel správní rozhodnutí výslovně nedefinuje a jeho identifikace nemusí být pro jeho mnohotvárnost vždy jednoznačná. Nauka proto nabízí velké množství definic odrážejících rozličnost forem správních rozhodnutí a orgánů, které je vydávají. Pro porovnání s potvrzením o převzetí kauce je vhodná definice JUDr. Kadečky: „*Správním rozhodnutím obvykle rozumíme individuální veřejně mocenský, jednostranný akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona ve správním řízení.*“¹⁷³

O individualitě tohoto potvrzení nelze mít pochyb, neboť osvědčuje převzetí kauce od konkrétního subjektu, v konkrétním případě, v určité výši a z popsáního důvodu.

Za veřejně mocenský akt lze potvrzení označit v tom ohledu, že při jeho vydávání policista vystupuje v nadřazeném postavení veřejné autority a řidič s ním tedy není

¹⁶⁸ § 124 odst. 5 písm. j) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁹ § 62 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁰ § 74 odst. 2 tamtéž

¹⁷¹ § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

¹⁷² § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

¹⁷³ SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. 2. uprav. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 176.

v rovnoprávném postavení. Obsah tohoto potvrzení navíc není závislý na řidičově vůli (pomineme-li, že řidič musel projeviti vůli kauci uhradit, aby k vydání potvrzení vůbec mohlo dojít). Kulhá ale ohled, ve kterém by potvrzení jako veřejně mocenský akt mělo konstituovat nebo deklarovat práva a povinnosti adresáta, čili řidiče. Potvrzením se totiž o právech a povinnostech žádného subjektu nerozhoduje, jen se jím stvrzuje, kdy, kým, od koho a proč byla kauce vybrána, vlastně se tedy písemně zachycuje již proběhnuvší zásah policisty vůči řidiči.

Požadavek potvrzení jako aktu vydaného vykonavatelem veřejné správy na základě zákona splněn je. Již samotná Ústava České republiky praví, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.¹⁷⁴ Vykonavatele veřejné správy označuje SŘ za správní orgán, význam těchto sousloví tedy splývá.¹⁷⁵ Z judikatury NSS vyplývá, že policista při vybírání kauce i při vydávání potvrzení vystupuje jako správní orgán (blíže v další kapitole).¹⁷⁶ Konkrétně povinnost vystavit potvrzení o převzetí kauce je pak policistovi přiřknuta skrze ZoSP.¹⁷⁷ Poslední část definice, tedy vydání aktu ve správním řízení, nelze na potvrzení o převzetí kauce aplikovat z důvodů rozebraných v bodě 3.2.1.

Při srovnání se zákonnými požadavky na obsah, formu a náležitosti rozhodnutí rovněž potvrzení o převzetí kauce neobstojí. Z obsahového hlediska se projevuje již zmíněná skutečnost, že potvrzení na rozdíl od rozhodnutí nezakládá, nemění, neruší práva a povinnosti osoby, ani neprohlašuje, zda osoba práva či povinnosti má nebo nemá.¹⁷⁸ Srovnání náležitostí rozhodnutí podle § 68 a 69 SŘ s náležitostmi potvrzení o převzetí kauce podle § 124a odst. 3 ZoSP pak naplno zdůrazní neslučitelnou povahu obou aktů. Správní rozhodnutí se skládá z výrokové části, odůvodnění a poučení účastníků. Z výše popsaného důvodu potvrzení tyto části neobsahuje, na jejich místě je uveden pouze důvod vybrání kauce, její výše a správní orgán, který je příslušný k vedení řízení o přestupku. Odůvodnění je v podobě uvedení důvodů vybrání kauce v potvrzení sice obsaženo, ale méně podrobné, odpovídající povaze výběru kauce. Poučení bylo do 13. 3. 2016 obsaženo jak v rozhodnutí, tak v potvrzení o

¹⁷⁴ čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁵ § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, sp. zn. 6 Aps 3/2011

¹⁷⁷ § 124a odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁸ srovn. § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

převzetí kauce.¹⁷⁹ V současnosti sice trvá povinnost policisty poučit řidiče o účelu vybrání kauce a podmínkách jejího vrácení, toto poučení však již nemusí být součástí potvrzení o vybrání kauce. I dokud tomu tak bylo, se toto poučení svým obsahem lišilo od poučení jako součástí správního rozhodnutí. Poučení v případě správního rozhodnutí informuje účastníka řízení o možnosti, způsobu a účincích odvolání, kdyžto poučení v potvrzení o převzetí kauce seznamovalo účastníka s důsledky vybrání kauce a s podmínkami jejího vrácení. O odvolání či jiných opravných prostředcích samozřejmě zmínka chyběla, jelikož se jedná o pouhé potvrzení již proběhnuvšího zásahu.

2.2.3. Systematické zařazení výběru kauce

NSS našel důvody, proč je výběr kauce zásahem i v jeho systematickém zařazení v rámci zákona o silničním provozu. V § 124 odst. 12 ZoSP se nachází demonstrativní výčet pravomocí policistů a všechny vyjmenované pravomoci jsou svojí povahou zásahy (pokyny k řízení provozu na pozemních komunikacích, zastavování vozidel, zabránění v jízdě, zákaz jízdy po dobu nezbytně nutnou, výzvy k vyšetření apod.). Lze tedy systematickým výkladem dovodit, že zařazení výběru kauce do tohoto výčtu potvrzuje jeho povahu zásahu.¹⁸⁰

2.3. Přezkoumání výběru kauce

SŘ obsahuje úpravu pěti typů opravných prostředků, které lze kategorizovat jednak podle toho, zda lze pomocí nich přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která ještě nenabyla právní moci (ty nazýváme řádnými opravnými prostředky), či naopak rozhodnutí, která jsou už pravomocná (mimořádné opravné prostředky), a jednak podle toho, zda je jejich uplatnění v dispozici adresáta (klasické opravné prostředky) nebo jestli je lze uplatnit pouze z moci úřední (prostředky dozoru). Mezi řádné opravné prostředky řadíme odvolání a rozklad, mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení v případě řízení zahajovaného na návrh. Jmenované opravné prostředky lze všechny nazvat klasickými. Mezi prostředky dozoru pak patří přezkumné řízení a obnova řízení v případě řízení zahajovaného z moci úřední.¹⁸¹

¹⁷⁹ § 15b odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 31/2001 Sb., o řidičských průkazech a o registru řidičů, ve znění vyhlášky č. 43/2015 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2016

¹⁸⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2014, sp. zn. 9 Aps 37/2014

¹⁸¹ SKULOVÁ: Správní právo procesní, s. 241 – 242.

Jak vyplývá z předcházejícího odstavce či z definice opravných prostředků ve správním řízení jako „*souhrnu procesních institutů vytvářejících právní režim tzv. přezkoumatelnosti správních rozhodnutí*“,¹⁸² opravné prostředky dle SŘ míří proti správním rozhodnutím. Z předchozí kapitoly ovšem plyne, že výběr kauce není správním rozhodnutím, nýbrž zásahem správního orgánu, a proti takovému aktu nelze opravných prostředků použít. Závěry učiněné v této kapitole ve vztahu k výběru kauce lze vztáhnout i na zajištění vozidla použitím technického prostředku nebo jeho odtažením, či zajištění osvědčení o registraci vozidla. Jedinou možností procesní obrany proti takovému zásahu poskytuje správní soudnictví v podobě řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Je to velmi specifický právní institut, který je součástí českého právního řádu teprve od 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti SŘS.¹⁸³ Do té doby bylo správní soudnictví upraveno v části páté OSŘ, která ale poskytovala možnost soudního přezkumu pouze pro správní rozhodnutí, nikoli pro zásahy správních orgánů. Jediným prostředkem, jak se proti takovému zásahu dalo bránit, byla ústavní stížnost, poněvadž nezákonným zásahem správního orgánu dochází k zásahu do základních práv a svobod dotyčné osoby.¹⁸⁴ Ústavní soud nezákonný zásah kvalifikoval jako „*jiný zásah orgánu veřejné moci*“ ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, čímž dal najevo, že pokud stěžovatel nemá jiné procesní prostředky a zásah trvale ohrožuje po právu existující stav, je možné se odstranění takového stavu domáhat ústavní stížností.¹⁸⁵ Tento stav právní úpravy nebyl uspokojivý, protože frekvencí a sériovostí takových ústavních stížností byl Ústavní soud neúměrně zatěžován a suploval tak roli správních soudů. Zároveň bylo ale nutné dostát závazku poskytování přístupu k nestrannému a nezávislému soudu, plynoucího z čl. 36 LZPS a z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Výsledkem bylo vytvoření SŘS, který zavedl novou koncepci správního soudnictví a mj. i v § 82 a násl. řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Poslední změnu tento institut zaznamenal s účinností od 1. 1. 2012, kdy byla jeho použitelnost rozšířena na

¹⁸² Tamtéž, s. 241.

¹⁸³ § 135 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁴ JEMELKA, Luboš. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 697 – 699 (§ 82 SŘS).

¹⁸⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95

případy, kdy se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, aniž by musel zásah nebo jeho důsledky nutně trvat či hrozit opakováním.¹⁸⁶

Proti nezákonnému výběru kauce se lze tedy úspěšně bránit pouze zásahovou žalobou podle § 82 až 87 SŘS. Předpokladem jejího uplatnění za účelem odstranění důsledků nezákonného zásahu (tzn. vrácení složené kauce) je nemožnost domáhat se nápravy jinými právními prostředky. Je to projev subsidiarity zásahové žaloby. Účelem bylo zamezit kalkulování žalobce s tím, zda použije ke své obraně žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nebo zásahovou žalobu. Rozhodujícím kritériem, zda se použije ta či ona žaloba není procesní taktika žalobce, ale právní povaha aktu, vůči kterému se žalobou brojí.¹⁸⁷

Zajímavou diskusi otevřel Krajský soud v Brně usnesením ze dne 17. 12. 2009, č. j. 57 Ca 2/2009 – 17, kdy odmítl zásahovou žalobu jako nedůvodnou s argumentem, že žalobce v rámci svojí obrany nevyčerpal institut stížnosti podle § 175 SŘ. Žalobce v reakci na to podal kasační stížnost k NSS a ten si nejprve položil otázku, zda se na zásah správního orgánu možnost podání stížnosti vůbec vztahuje. Stížnost je upravena v části sedmé SŘ, která obsahuje společná, přechodná a závěrečná ustanovení. Z toho lze systematicky dovodit, že se stížnost vztahuje na všechny postupy a řízení, na které dopadá SŘ, a učinit závěr, že pokud není institut stížnosti upraven ve speciálním právním předpise (ZoSP úpravu stížnosti neobsahuje), použije se úprava § 175 SŘ. I u stížnosti je zakotven princip subsidiarity, čili pro její úspěšné uplatnění nesmí existovat jiný prostředek ochrany podle SŘ. Jak je rozvedeno výše, tato podmínka je u zásahu správního orgánu splněna. Lze shrnout, že stížnost je možné proti nezákonnému výběru kauce úspěšně podat. Ale vzhledem k tomu, že je stížnost pouhým podnětem pro správní orgán k provedení určitých dozorčích nebo kontrolních úkonů a stěžovatel nemá na jejich provedení právní nárok, neskýtá podání stížnosti dostatečný prostor pro poskytnutí ochrany a nápravy nezákonného zásahu. Problém činí i hledisko lhůt. Stížnost musí být vyřízena nejpozději do 60 dnů od jejího doručení příslušnému správnímu orgánu, ve stanovených případech i později. K podání zásahové žaloby je stanovena subjektivní lhůta dva měsíce ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl. V případě, že bychom k důvodnosti zásahové žaloby požadovali předchozí marné uplatnění stížnosti, docházelo by fakticky k nemožnosti zásahovou žalobu podat včas, protože by ve většině případů uplynula subjektivní lhůta, zatímco by stěžovatel (žalobce) čekal na vyřízení stížnosti. NSS tedy

¹⁸⁶ JEMELKA: Soudní řád správní..., s. 699 (§ 82 SŘS).

¹⁸⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004

uzavřel, že jakkoli lze stížnost proti nezákonnému zásahu podat, není možné ji považovat za „jiný právní prostředek“ ve smyslu § 85 SŘS a podmiňovat jejím vyčerpáním důvodnost zásahové žaloby.¹⁸⁸

Kromě subjektivní lhůty zákon stanoví ještě lhůtu objektivní, a to v trvání dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo. V případě zásahu s trvajícím charakterem, což je i případ výběru kauce, začíná objektivní lhůta běžet od počátku tvrzeného nezákonného zásahu.¹⁸⁹ Zmeškání objektivní ani subjektivní lhůty nelze prominout.¹⁹⁰ Vzhledem k tomu, že se jedná o lhůtu zákonnou a nikoli soudcovskou, nepřichází v úvahu ani její prodloužení předsedou soudního senátu.¹⁹¹

2.4. Procesní legitimace v řízení o nezákonném výběru kauce

V předchozí kapitole o možnostech obrany před nezákonným výběrem kauce jsem záměrně vynechal otázku účastníků řízení, protože ji chci rozebrat podrobněji v samostatné kapitole. I zde platí, že závěry učiněné v této kapitole ve vztahu k výběru kauce lze vztáhnout i na zajištění vozidla použitím technického prostředku nebo jeho odtahením, či zajištění osvědčení o registraci vozidla. Aktivní legitimace je poměrně jednoznačná – má ji „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno.“¹⁹² V řízení, kde tvrzeným zásahem bude výběr kauce, je to samozřejmě řidič. Pokud by bylo využito alternativy v podobě zajištění vozidla nebo osvědčení o registraci vozidla, jehož vlastníkem není řidič, mohl by touto na právech přímo zkrácenou osobou být i vlastník vozidla.

Daleko komplikovanější je otázka pasivní legitimace. Zákon ji stanoví takto: „Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u

¹⁸⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010

¹⁸⁹ JEMELKA: Soudní řád správní..., s. 721 (§ 84 SŘS).

¹⁹⁰ § 84 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹¹ JEMELKA: Soudní řád správní..., s. 292 (§ 40 SŘS).

¹⁹² § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

obecní policie obec.“¹⁹³ Vystává otázka, zda policista při silniční kontrole a výběru kauce vystupuje jako člen bezpečnostního sboru nebo jako správní orgán. Je to rozhodující faktor pro volbu, zda žalobce označí jako žalovaného Ministerstvo vnitra (pokud by policista vystupoval jako člen bezpečnostního sboru) nebo krajské policejní ředitelství, jehož příslušníkem byl zasahující policista (pokud by policista vystupoval jako správní orgán), což by v praxi znamenalo i odlišný místně příslušný krajský soud.¹⁹⁴ NSS problém řešil výkladem § 124 ZoSP. Nejprve zdůraznil, že v prvním odstavci tohoto paragrafu je ve výčtu orgánů, které vykonávají státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích, uvedena i policie. V odstavcích 11 a 12 jsou uvedena oprávnění policie jako správního orgánu v souvislosti s výkonem dohledu na bezpečnost a plynulost provozu a jako písmeno l) dvanáctého odstavce je uvedeno přímo oprávnění vybírat kauce. Svoji argumentaci NSS podpořil ještě podřazením policie pod pojem „orgán moci výkonné“ v definici legislativní zkratky „správní orgán“ v § 4 odst. 1 písm. a) SŘS. Nejvyšší správní soud tedy výslovně konstatoval, že policista při výběru kauce vystupuje jako správní orgán.¹⁹⁵

I přes toto vymezení však v praxi označení správního orgánu v žalobě činí žalobcům značné problémy a NSS nepřistupoval k řešení obdobných situací jednotně. V některých případech velmi striktně judikoval, že o pasivní legitimaci rozhoduje žalobce svým žalobním tvrzením, a i když žalobce označí nesprávný správní orgán, soud je jeho volbou vázán a není ani důvod žalobu postupovat soudu, který by byl místně příslušný, kdyby žalobce označil za pasivně legitimovaný správný správní orgán. Žalobce nese riziko, že pokud se zmýlí a označí jako žalovanou stranu správní orgán, který zásah neprovedl, bude jeho žaloba muset být zamítnuta.¹⁹⁶ V takovém případě tedy, i kdyby se soud neoznačil za nepřislušný či žalovaný správní orgán nenamítl nepřislušnost, by byla žaloba stejně zamítnuta z důvodu, že žalovaný orgán není odpovědný za nezákonný zásah a žalobce by se tak svého nároku nemohl domoci.¹⁹⁷

V jiných případech zase NSS judikoval, že v zásahové žalobě není bez dalšího rozhodující, který správní orgán žalobce výslovně označil jako žalovaného. Struktura orgánů státní správy je složitá a nelze klást na žalobce takové nároky, aby se v ní orientoval natolik,

¹⁹³ § 83 tamtéž

¹⁹⁴ Pozn. s výjimkou zásahu na území hlavního města Prahy, kde by v obou případech byl příslušným Městský soud v Praze.

¹⁹⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, sp. zn. 6 Aps 3/2011

¹⁹⁶ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2014, sp. zn. Nad 45/2014

¹⁹⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2007, sp. zn. 2 Azs 156/2006

že by dokázal správně určit, zdali policie v daném případě jedná jako ozbrojený sbor a je třeba žalovat její nadřízený orgán (Ministerstvo vnitra) nebo přímo krajské policejní ředitelství, ke kterému patří zasahující policista, protože vystupuje jako správní orgán. Nemusí být bezrozporné ani, jestli v případě vystupování policie jako správního orgánu bude žalovaná Policie České republiky jako celek, krajské ředitelství či dokonce ještě nižší organizační celek. Jestliže žalobce tuto otázku posoudí chybně a označí jako žalovanou stranu nesprávný správní orgán a soud by podle toho postupoval a formálnímu označení žalovaného přikládal takové účinky, že by s označeným orgánem jednal skutečně jako s pasivně legitimovaným účastníkem řízení, dopouštěl by se podle NSS přílišného formalismu. NSS dokonce takové jednání soudu označil za zkratkovité. Správným postupem soudu by v takovém případě bylo vycházet nikoli z formálního označení žalované strany, ale z celkového popisu tvrzeného zásahu, ze kterého sám soud musí správně dovodit, který správní orgán je pasivně legitimován, a s tím jednat jako s účastníkem řízení. Zpravidla tato záměna žalovaného orgánu bude znamenat i změnu místně příslušného soudu, tudíž soud musí po provedení této změny věc ještě postoupit soudu, v jehož obvodu má nový žalovaný správní orgán svoje sídlo. Tento ochránářský přístup NSS odůvodňuje tak, že pokud by byl žalobcův procesní úspěch ve věci podmíněn správným posouzením této problematické a často sporné otázky, ztrácel by se samotný účel řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu jako nástroje proti bezdůvodnému zásahu státní moci do práv jednotlivce.¹⁹⁸

Takto nejednotný názor na řešení tohoto problému uvnitř NSS nebyl záležitostí dvou případů, ale kromě výše citovaných rozhodnutí se NSS přiklonil i v několika dalších případech jak ke koncepci, že je pro soud závazné formální označení žalovaného,¹⁹⁹ tak pro určování žalovaného z popisu zásahu v žalobě.²⁰⁰ Při rozhodování o dalším typově totožném problému ve věci sp. zn. Nad 224/2014 proto čtvrtý senát NSS v zájmu sjednocení rozhodovací praxe předložil věc rozšířenému senátu. Rozšířený senát NSS se k otázce velmi podrobně vyjádřil. Svou argumentaci započal ústavněprávní úvahou, že smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek ochrany a dostát závazku možnosti reparace následků jakéhokoli nezákonného

¹⁹⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2014, sp. zn. 9 As 143/2014

¹⁹⁹ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2014, sp. zn. Nad 136/2014 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2014, sp. zn. 4 As 35/2014

²⁰⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2013, sp. zn. 6 As 35/2013 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, sp. zn. 7 Aps 9/2013

jednání veřejné správy vůči jednotlivci podle článku 6 odst. 3 LZPS. Procesní pravidla mají vést přímo k posouzení, zda došlo k nezákonnému zásahu do práva jednotlivce a nebyť komplikována labyrintem slepých uliček, které mohou zhatit úspěšné uplatnění jinak existujícího nároku jednotlivce vůči veřejné moci. NSS také zdůrazňuje, že v řízení proti sobě stojí jednatel, který je zákonitě fakticky slabší stranou než veřejná moc, která má k dispozici daleko širší prostředky i znalosti. Také uvedl myšlenku, že veřejná moc je z pohledu jednotlivce jednolitou entitou, kterou jednatel vnímá jako jeden celek, ačkoli je ať z funkčních či jiných důvodů rozdělena do relativně samostatných jednotek. Toto členění je důležité zejména pro otázky pravomocí či odpovědnosti jednotlivých správních orgánů, ale pro ochranu před nezákonným je důležitější popis a určení proběhnuvšího zásahu, specifikace důsledků a rozsahu zásahu či jeho obsah, než skutečnost, který konkrétní orgán veřejné moci se jej dopustil. Jde totiž hlavně o odstranění tohoto závadného stavu, což je faktickým předmětem řízení. Správná orientace ve struktuře veřejné správy a z toho plynoucí označení správného orgánu veřejné moci by měla být až sekundární záležitostí a nepodmiňovat bez dalšího úspěch v řízení. NSS také vysvětlil, že by procesní postavení žalobce nemělo být horší než v případě např. žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kde není pochyb o tom, kdo napadené rozhodnutí vydal. Sousedí „podle žalobního tvrzení,“²⁰¹ kterým zákonodárce definuje pasivně legitimovaného účastníka řízení, odpovídá povaze napadeného aktu, který zkrátka na rozdíl od rozhodnutí nenese označení konkrétního orgánu. Jeho účelem tedy není zkomplikovat postavení žalobce a mělo by tím způsobem být i vykládáno, tedy s důrazem na materiální popis tvrzeného zásahu. Ve světle zásady *iura novit curia* by pak soud sám měl správně a kvalifikovaně určit, kdo bude v řízení pasivně legitimován. Na základě těchto obecných východisek pak NSS konstruoval návod pro postup v různých procesních situacích. Základem postupu je vždy požadavek, aby žalobce uvedl dostatečně podrobně všechny podstatné skutkové okolnosti tvrzeného zásahu tak, aby z nich mohl soud určit, kdo je jeho původcem. Jestliže tak žalobce učiní nedostatečným způsobem, vyzve jej soud k doplnění žaloby. Žalobce může být takto vyzván několikrát, ve složitějších případech má soud počítat s postupným upřesňováním žalobního tvrzení. Pokud ani na základě podrobného tvrzení žalobce nemůže soud s jistotou určit, který orgán je pasivně legitimován, může oslovit správní orgány, které připadají v úvahu, vyzvat je k vyjádření a na základě všech takto získaných poznatků konečně rozhodnout o pasivně legitimovaném subjektu. Jestliže soud došel ke

²⁰¹ § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

stejnému názoru ohledně žalovaného orgánu jako žalobce ve své žalobě, nastala ideální situace a řízení může pokračovat řešením nezákonnosti zásahu. Jestliže ale žalobce v žalobě označil jinou osobu, než kterou považuje za pasivně legitimovanou soud, nastává problém. Soud totiž nemůže popřít dispoziční zásadu správního soudnictví a vnutit žalobci své skutkové a právní hodnocení věci. Soud tedy žalobce na svůj právní názor upozorní a vyzve jej, aby na upozornění reagoval. Pokud ale bude žalobce trvat na jím označeném správním orgánu, musí být soudem řádně poučen, že se lze domáhat ochrany před nezákonným zásahem výhradně vůči orgánu, jemuž je toto jednání přičitatelné. Jestli i poté žalobce neupraví své žalobní tvrzení, soud žalobu zamítne. Daleko častější bude případ, kdy se žalobce ztotožní s názorem soudu a své žalobní tvrzení s ním uvede do souladu a změní osobu žalovaného. Nejedná se o záměnu účastníků ve smyslu občanského soudního řádu, pouze se upřesňuje konkrétní „úd“ veřejné moci, tudíž tato změna nemá žádný vliv na běh lhůt a tím pádem na včasnost žaloby.²⁰²

Někteří žalobci, hlavně před zveřejněním výše rozebraného usnesení rozšířeného senátu NSS, podávali z procesní opatrnosti hned dvě zásahové žaloby, kdy v jedné bylo žalovaným orgánem příslušné krajské ředitelství Policie České republiky a v druhé Ministerstvo vnitra. NSS se k takovému případu vyjádřil tak, že pokud si žalobce stojí za svým označením žalované strany a své tvrzení podpořil uspokojivou argumentací a odkazy na judikaturu, nemá soud právo mu zasahovat do jeho dispozice s žalobou a měnit osobu žalovaného a postupovat věc nově místně příslušnému soudu. Tím spíše, pokud je mu z rozhodovací činnosti známo, že žalobce podal souběžně dvě žaloby s různou osobou žalovaného, aby minimalizoval pravděpodobnost, že se nedomůže svých práv a z podstaty věci očekává, že jedna z žalob bude zamítnuta.²⁰³

Domnívám se, že v současnosti již řešení problémů popsanych v této kapitole nebude příliš frekventovaným předmětem rozhodování soudů, poněvadž je již dle judikatury bez pochybností, že při výběru kauce policista vystupuje jako správní orgán a k obraně proti zásahu správního orgánu je třeba podat zásahovou žalobu ke krajskému soudu, v jehož obvodě má sídlo krajské policejní ředitelství, jehož je policista příslušníkem.

²⁰² usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2014, sp. zn. Nad 224/2014

²⁰³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2014, sp. zn. 3 As 48/2014

2.5. Srovnání kauce s podobnými právními instituty veřejného práva

Zařazení této kapitoly považuji za důležité jednak z hlediska zdůraznění rozdílů mezi kaucí a jinými, na první pohled obdobnými zajišťovacími instituty, které jsou však s kaucí naprosto neslučitelné, a jednak za účelem demonstrace, nakolik je aktuální úprava inspirována úpravou kauce v ZoD.

2.5.1. Srovnání se zárukou podle SŘ

Srovnání těchto dvou právních institutů považuji za důležitou část práce, poněvadž se v praxi často objevuje chybný názor, že je kauce podle ZoSP typem záruky podle § 147 SŘ a právní úprava této záruky by se měla subsidiárně aplikovat při ukládání kauce. Tento názor je samozřejmě zcela nesprávný, ale i přesto se objevuje v žalobních tvrzeních žalobců či dokonce v rozhodnutích soudů. Pokud je takový názor východiskem pro následné úvahy o povaze kauce a jejího uložení, musí zákonitě kvůli neslučitelné povaze obou právních institutů dojít k učinění nesprávných závěrů a důsledkům naznačeným v předchozí kapitole. Shodným znakem je, že záruka stejně jako kauce má za cíl zajištění účelu řízení.²⁰⁴

Hlavní rozdíl pak spočívá v tom, že v případě kauce se jedná o akt policisty, kterým se snaží zajistit účel řízení, které teprve bude (či ani nemusí být) zahájeno a bude probíhat mimo policistovu bezprostřední sféru, kdežto záruku za splnění povinnosti přebírá a povinnost k jejímu složení ukládá správní orgán, který vede správní řízení, jehož je takto povinovaný subjekt účastníkem, a záruka tak zajišťuje účel přímo toho řízení, v jehož rámci je přijímána.

Liší se i podmínky, za nichž je kauce či záruka přijímána. V případě kauce jsou to zákonem přímo stanovené důvody (viz předcházející kapitoly), které zakládají oprávnění policisty kauci vybrat. V případě záruky je situace komplikovanější o více variant, které mohou nastat. Jestliže má být účastníkovi uložena povinnost složit záruku z moci úřední, musí se tak stát na základě speciálního zákona, který k tomu správní orgán pro daný typ a předmět řízení výslovně opravňuje. Toto platí jak pro řízení z moci úřední, tak pro řízení o žádosti. Je zde ale i možnost ta, že by sám účastník řízení z vlastní iniciativy nabídl uhrazení záruky a projevil tak svůj zájem o výsledek řízení.²⁰⁵ Záleží pouze na účastníku řízení, zda vůbec, případně v jaké formě a hodnotě záruku nabídne. Správní orgán záruku není povinen

²⁰⁴ § 147 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁵ Tamtéž

přijmout, jestliže se domnívá, že její přijetí nemůže přispět k zajištění účelu.²⁰⁶ Pokud ovšem již rozhodne o jejím přijetí, vznikají tím pro účastníka závažné důsledky. Je mu tímto rozhodnutím o přijetí stanovena lhůta, dokdy musí fakticky záruku správnímu orgánu složit. Jestliže tak ve lhůtě neučiní v případě řízení o žádosti, správní orgán řízení usnesením zastaví.²⁰⁷ Závažnější důsledky nastanou v řízení zahajovaném z moci úřední. V tomto případě má totiž rozhodnutí o přijetí záruky po uplynutí lhůty pro její složení povahu vykonatelného rozhodnutí ve smyslu § 104 písm. a) SŘ a je tedy exekučním titulem a bude na účastníkovi řízení vymáháno.²⁰⁸ Exekuční vymáhání v případě výběru kauce podle ZoSP nepřichází v úvahu. Jak je rozebráno v kapitole 3.2.1., nevydává se zde žádné rozhodnutí o povinnosti složit kauci, tudíž není jakou povinnost proti vůli povinovaného subjektu vykonávat. Pro případy odmítnutí složit kauci jsou zde jiné donucovací mechanismy rozebrané v kapitole 3.1.3.

Odlišný je i způsob, jakým lze kauci či záruku složit. V případě kauce dle ZoSP je to možné pouze peněžitou formou a rozpětí její výše je přesně číselně vymezeno.²⁰⁹ Proti tomu záruka může být jak peněžitá, tak nepeněžitá.²¹⁰ Výše peněžité záruky či hodnota záruky nepeněžité povahy nejsou zákonem číselně vymezeny, pouze je obecně stanoveno, že nesmí být v nápadném nepoměru k povinnosti, o které se očekává, že pro účastníka z řízení vzejde.²¹¹

Nejzásadnějším rozdílem je ale právní povaha kauce a záruky, včetně okamžiku, který je právně relevantní pro vznik práv a povinností. Jak je rozebráno v kapitole 3.2, výběr kauce podle zákona o silničním provozu je svou povahou zásahem správního orgánu a dochází k němu nikoli okamžikem policistovy výzvy řidiči k jejímu složení, nýbrž až skutečným složením kauce.²¹² V případě záruky za splnění povinnosti ovšem správní orgán vydává správní rozhodnutí o uložení nebo přijetí záruky, které již zakládá právní povinnost účastníka řízení kauci složit.²¹³ Jedná se o procesní správní rozhodnutí, které ale není usnesením, jak tomu zpravidla bývá, ale jedná se o kvalifikovanější formu správního rozhodnutí v užším

²⁰⁶ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1129 (§ 147 SŘ).

²⁰⁷ § 147 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁸ VEDRAL, Správní řád: komentář, s. 1132 (§ 147 SŘ).

²⁰⁹ § 124a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

²¹⁰ § 147 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

²¹¹ § 147 odst. 3 tamtéž

²¹² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2014, sp. zn. 9 Aps 37/2014

²¹³ § 147 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

slova smyslu.²¹⁴ Oproti výběru kauce se tedy v případě záruky kladou na správní orgán daleko přísnější nároky, poněvadž rozhodnutí musí splňovat obsahové a formální náležitosti rozhodnutí podle § 68 a násl. SŘ. V aplikační praxi je vyzdvihován především rozdíl v kvalitě odůvodnění, které musí obsahovat náležitosti vymezené v § 68 odst. 3 SŘ. Kvalita odůvodnění totiž často bývá předmětem sporů v případech, kdy žalobce považuje výběr kauce podle ZoSP za správní rozhodnutí a chybně argumentuje právě tím, že odůvodnění nemá tyto náležitosti.

Z rozdílné povahy těchto aktů pak plynou i odlišné opravné prostředky, kterými se proti nim lze bránit. Jak je rozebráno v kapitole 3.3, proti výběru kauce podle ZoSP se lze úspěšně bránit typicky žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu ve správním soudnictví. V případě záruky za splnění povinnosti podle ZoSP je škála opravných prostředků bohatší. Vzhledem k tomu, že se jedná o správní rozhodnutí, tak jako řádný opravný prostředek přichází v úvahu odvolání. Pokud účastník řízení cítí konečným rozhodnutím vzešlým ze správního řízení zkrácen na svých právech, může se ve správním soudnictví domáhat zrušení tohoto rozhodnutí, případně vyslovení jeho nicotnosti.²¹⁵

2.5.2. Srovnání se zárukou podle ZoOzP

Záruka za splnění povinnosti je upravena v § 83 ZoOzP. Jedná se o speciální úpravu ve vztahu k záruce za splnění povinnosti dle § 147 SŘ, když je ZoOzP právě tím speciálním zákonem, který ve smyslu § 147 odst. 1 SŘ zmocňuje správní orgán k uložení povinnosti účastníku řízení složit peněžitou nebo nepeněžitou záruku za splnění povinnosti, která mu může být v řízení uložena.²¹⁶ Vzhledem k výše uvedenému platí obecné poznatky o právní povaze záruky podle § 147 odst. 1 SŘ, z toho vyplývajících důsledcích a vztahu ke kauci podle ZoSP i pro záruku podle § 83 ZoOzP. Čím se však záruka podle ZoOzP liší od záruky podle SŘ a přibližuje se kauci podle ZoSP, je možnost správního orgánu uložit záruku osobě podezřelé ze spáchání přestupku ještě před zahájením přestupkového řízení. Toto oprávnění je zakotveno v poslední větě § 83 odst. 1 ZoOzP a odpovídá účelu právního institutu záruky pro případy správního řízení o odpovědnosti ze spáchání přestupku. Tato vnější podobnost však nic nemění na povahové neslučitelnosti záruky podle ZoOzP a kauce podle ZoSP.

²¹⁴ SKULOVÁ: Správní právo procesní, s. 184.

²¹⁵ § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

²¹⁶ JEMELKA, VETEŠNÍK: Zákon o odpovědnosti za přestupky..., s. 738 (§ 83 ZoOzP).

2.5.3. Srovnání kauce s kaucí podle ZoSD

Srovnání těchto blízkých příbuzných právních institutů jsem do práce zařadil jako protiváhu ke komparaci s povahově neslučitelnou zárukou za splnění povinnosti podle SŘ a ZoP a zároveň bych chtěl srovnáním také demonstrovat, nakolik je právní úprava kauce podle ZoSP ve znění účinném od 20. 2. 2016 inspirována právě úpravou kauce podle ZoSD.

Obě kauce mají stejnou právní povahu, čili jde o zásah správního orgánu, ke kterému dochází až faktickým výběrem kauce a obě zajišťují účast pachatele přestupku v následném správním řízení. Rozdíl spočívá v orgánech, které jsou oprávněny kauci od řidiče vybrat. Kauci podle ZoSD je oprávněna vybírat nejen Policie České republiky, ale i celní úřady.²¹⁷ Další rozdíl je v maximální výši kauce, která v případě ZoSD činí 100 000 Kč, což je vzhledem k tomu, že je vybírána od podnikatelských subjektů, logické.²¹⁸ Její výše zde ale není limitována maximální výší pokuty za spáchaný správní delikt, ani nekopíruje výši maximálních zákonem stanovených pokut pro jednotlivé přestupky, v souvislosti s nimiž je kauce vybrána.

Ačkoli je úprava vybírání kaucí součástí ZoSD od 1. 7. 2000, docházelo zpočátku k vybírání kaucí jen velmi zřídka. Právní úprava totiž neobsahovala procesní postup, jakým způsobem kauci vybírat, ani jak s ní dále nakládat. Docházelo ale k jejímu postupnému zkvalitňování, které vyvrcholilo novelou ZoSD zákonem č. 119/2012 Sb. s účinností od 1. 6. 2012. Nyní je tato právní úprava poměrně sofistikovaná a stala se vzorem pro novelizaci ZoSP zákonem č. 48/2016 Sb. s účinností od 20. 2. 2016.²¹⁹ K inspiraci došlo zejména v otázkách lhůty k vrácení kauce,²²⁰ rozšíření důvodů k výběru kauce o podezření, že bude vymáhání případné pokuty spojeno s nepřiměřenými obtížemi/náklady či bude nemožné,²²¹ a v možnosti policisty zadržet osvědčení o registraci vozidla.²²²

²¹⁷ § 35c odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů

²¹⁸ Tamtéž

²¹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 48/2016 Sb., sněmovní tisk 471/0, část č. 1/8, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VII. volební období, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=471&ct1=0>.

²²⁰ Srov. § 35f odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů a § 124b odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

²²¹ Srov. § 35c odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů a § 124b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

²²² Srov. § 35d odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů a § 124c odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

Právní úprava kauce v ZoSD je proti úpravě tohoto institutu v ZoSP bohatší zejména o úpravu otázky nákladů odtažení a parkování vozidla v případě nevyhovění výzvě ke složení kauce.²²³ Považuji za vhodné, aby se do budoucna ZoSP od ZoSD inspiroval i v této otázce, neboť pro právní jistotu adresátů veřejné správy považuji za zásadní, aby takto podstatná záležitost byla upravena i v § 124c ZoSP a nebyla pouze analogicky dovozována.

2.6. Problematická místa právní úpravy kauce a řešení de lege ferenda

V návaznosti na rozbor zákonného zakotvení vybírání kauce a poznatky z praxe bych chtěl poukázat na body právní úpravy, které v praxi dělají aplikační problémy, zpravidla svojí vágností. Dále chci upozornit na ustanovení, která se mi zdají terminologicky nepřesná či logicky rozporná, ať vnitřně či ve vazbě na jiná právní ustanovení. Ke každému z těchto bodů vyjádřím své stanovisko a provedu úvahu de lege ferenda, jak bych považoval za vhodné a účelné zákonná ustanovení změnit.

2.6.1. Odůvodnění výběru kauce

Kvalita odůvodnění výběru kauce je poměrně palčivou otázkou a dosud na ni aplikační praxe nenalezla jednoznačnou odpověď. Zákon stanoví, že policista je oprávněn vybrat kauci od řidiče, u kterého je důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné.²²⁴ Dále je stanoveno, že potvrzení o převzetí kauce musí obsahovat mj. důvod vybrání kauce.²²⁵ Zákon tedy nijak blíže neurčuje, jak obsáhlé má odůvodnění být, a to zejména s ohledem na to, že se jedná o akt veřejné moci, který zasahuje značnou měrou do práv jeho adresáta a který poskytuje policistovi určitý prostor pro šikanózní jednání vůči řidiči. V této otázce není jednotný ani NSS a v několika obdobných případech judikoval mírně odlišně.

Za případ velmi nízkých nároků na odůvodnění výběru kauce považuji odůvodnění ve znění: „*Z chování, jednání a vystupování řidiče na místě jsem pojal důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat správnímu řízení.*“ Takto strohé, obecné a do jisté míry bezobsažné

²²³ § 35d odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů

²²⁴ § 124a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

²²⁵ § 124a odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

odůvodnění bylo NSS uznáno jako dostatečné. NSS argumentoval tím, že výběr kauce je svou povahou zásah správního orgánu a nelze na jeho odůvodnění klást nároky jako na odůvodnění správního rozhodnutí. Naopak je třeba brát v potaz, že na policistu při komponování odůvodnění může působit nepříznivé počasí, agresivní chování řidiče, hustý provoz či jinak nepříjemné prostředí probíhajícího zásahu. Za těmito vágně formulovanými důvody se skrývalo policistovo zjištění, že řidič se dopustil závažného přestupku v porušení maximální povolené rychlosti v obci o 39 km/h a odmítl se vyjádřit k vlastnímu přestupku a podepsat oznámení o přestupku, čímž by jinak stvrdil, že byl poučen o průběhu přestupkového řízení a o doručování v jeho rámci. Tyto skutečnosti ovšem v odůvodnění výběru kauce na příslušném potvrzení zmíněny nebyly, přesto NSS rozhodl, že jak odůvodnění přímo na potvrzení ve výše citovaném znění, tak i samotné materiální důvody, které policistu vedly k pojetí podezření, jsou pro zákonné vybrání kauce dostačující.²²⁶

V jiném rozhodnutí NSS judikoval, že arogantní, přezíravé a zlehčující jednání řidiče, stejně jako odmítnutí podrobit se orientační dechové zkoušce či odběru krve na zjištění přítomnosti alkoholu nejsou skutečnosti, které by mohly bez dalšího zakládat důvodné podezření, že by se řidič mohl vyhýbat přestupkovému řízení. Za takové skutečnosti NSS považuje např. řidičovo trvalé bydliště mimo Českou republiku nebo na ohlašovně, skutečnost, že se řidič již někdy přestupkovému řízení vyhýbal, hrozí mu prokázáním přestupku ztráta řidičského oprávnění nebo sám prohlašuje, že se přestupkovému řízení vyhýbat bude.²²⁷

V dalším případě NSS konstatoval, že jako skutečnosti zakládající toto podezření postačí řidičovo vyhýbání se přestupkovému řízení v minulosti nedostavováním se na výzvy, nepodepisování úředního záznamu o přestupku anebo opakovaná volba zástupců s trvalým bydlištěm v lokalitách, do kterých nelze doručovat. Jako legitimní způsob získání těchto informací považuje NSS telefonickou konzultaci přímo s pracovníkem přestupkového oddělení příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Tyto důvody NSS shledal dostatečnými i přesto, že nejsou výslovně a konkrétně zmíněny v odůvodnění výběru kauce na potvrzení o převzetí kauce.²²⁸

²²⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2014, sp zn. 4 Aps 9/2013

²²⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. dubna 2014, sp. zn. 4 As 6/2014

²²⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2014, sp. zn. 3 Aps 10/2013

Výběr kauce ve výši 3 500 až 50 000 Kč považuji za poměrně intenzivní zásah do práv jednotlivce a jeví se mi jako velmi nežádoucí takový stav, kdy není jasné, za jaké situace již jsou pro její výběr splněny podmínky a kdy ještě nikoli. Nepovažuji za vhodné, aby se takové pravidlo konstruovalo ze střípků a částečných výčtů v několika rozhodnutích NSS, která ani nejsou jednotná a svou přísností se vzájemně liší. Jako řešení bych navrhoval demonstrativní výčet takových skutečností, který by byl součástí zákonného vymezení důvodů pro výběr kauce. Vzhledem ke snaze o úspornost a kompaktnost zákonů by bylo dobrým řešením i kvalitní rozhodnutí NSS, ideálně rozšířeným senátem, které by prostřednictvím svojí silné argumentační závaznosti podrobně vysvětlilo, které skutečnosti, případně jejich souběh, zakládají důvodné podezření, že se bude řidič vyhýbat přestupkovému řízení nebo že bude nepřiměřeně nákladné vymáhání uložené pokuty, a hlavně, do jaké míry musí být tyto skutečnosti uvedeny přímo v potvrzení o převzetí kauce.

Dle mého názoru je velmi nebezpečné, aby se do potvrzení uváděly obecné a vlastně i univerzální důvody, jak bylo NSS akceptováno v rozhodnutí sp. zn. 4 Aps 9/2013 ze dne 27. února 2014. Byť se za takovým odůvodněním často skrývají legitimní důvody, je podle mě nezbytné, aby tyto důvody zazněly přímo v odůvodnění na potvrzení o převzetí kauce, i když ve zkrácené a zjednodušené podobě. Argument, že je výběr kauce pouhým zásahem správního orgánu a jeho odůvodnění je sepisováno v podmínkách, které jsou daleko méně příznivé než klidná kancelář úředníka sepisujícího odůvodnění správního rozhodnutí, považuji za legitimní co do rozsahu a slohové úrovně odůvodnění. Nemyslím si ale, že je to skutečnost ospravedlňující obecnost odůvodnění. Správné odůvodnění si představuji tak, že budou stručně a heslovitě popsány zcela konkrétní skutečnosti, které konstruují předmětné důvodné podezření. V žádném případě by se nemělo omezit na obecné formulace, které lze univerzálně použít na téměř všechny případy, aniž by skutečné důvodné podezření muselo nutně existovat.

V otázce, jaké skutečnosti důvodné podezření konstruují, s NSS v zásadě souhlasím. Plně se ztotožňuji s názorem, že mezi takové skutečnosti patří řidičovo vyhýbání se přestupkovému řízení v minulosti, ať již volbou nedosažitelných zástupců, umělým protahováním přestupkového řízení, nedostavováním se na výzvy, nebo přímo řidičovo prohlášení, že bude přestupkové řízení mařit, či nepodepsání záznamu o přestupku. Ten obsahuje poučení o průběhu přestupkového řízení a o doručování v rámci něj a je jeho nepodepsáním zjevné, že si řidič vytváří podmínky pro procesní manévry ve správním řízení. Dále samozřejmě v souladu s NSS považuji za legitimní důvod bydliště řidiče mimo Českou

republiku, obzvláště pak mimo Evropskou unii, kde lze předpokládat značné obtíže jak s doručování, tak s případným vedením exekuce.

V případě trvalého bydliště řidiče na ohlašovně se ovšem s názorem NSS neztotožňuji. Nemyslím si, že trvalé bydliště na ohlašovně rovnou implikuje podezření z budoucího vyhýbání se přestupkovému řízení. V řidičově zájmu totiž je, aby si svou poštu řádně přebíral, byť se fakticky nezdržuje na místě, do kterého je mu doručována. I v případě doručování na ohlašovnu je možné užít fikci doručení, tudíž se de facto doručuje se stejnými účinky jako v případě doručování na adresu trvalého pobytu, kde se adresát skutečně zdržuje. Záleží pouze na adresátovi, zda se chce s obsahem doručovaných písemností seznámit nebo nikoli. Fikci doručení není možné uplatnit pouze v případě, je-li správnímu orgánu známo, že ohlašovna neplní své povinnosti a nepřebírá osobám zde hlášeným poštu a ty se pak nemají možnost s ní seznámit.²²⁹ Pojetí trvalého pobytu na ohlašovně jako důvodu k výběru kauce bych tedy oproti názoru NSS zúžil na ohlašovny, o nichž je správnímu orgánu známo, že nepřebírají poštu osobám zde hlášeným k trvalému pobytu. Jako skutečnost zakládající řešené důvodné podezření bych označil i fakt, že má řidič uzavřeno „pojištění proti pokutám.“ Pravděpodobně nebude časté, aby se o tom policista při silniční kontrole dozvěděl, ale je možné, že se tím řidič pochlubí, aby dal najevo svůj nadhled. V takovém případě lze důvodně očekávat, že poskytovatel „pojištění“ bude plnit svůj smluvní závazek vůči řidiči a bude tak správní řízení mařeno.

2.6.2. Řidič nemusí být vždy vlastníkem zadrženého vozidla

Když je z důvodu nesložení kauce přistoupeno k zabránění v jízdě vozidlem, nebo jeho odtahování, nemá vlastník vozidla nárok na vydání vozidla, dokud řidič nesloží kauci nebo není ukončeno přestupkové řízení, a to ani, když vlastník svoje vlastnické právo k vozidlu náležitě prokáže.²³⁰

Domnívám se, že tato situace je na hranici zásahu do základních lidských práv, konkrétně do práva na vlastnictví ve smyslu čl. 11 LZPS. Nejeví se mi slučitelné se zásadami právního státu, aby si správní orgán, který má z pozice své autority rozhodnout o právech a povinnostech osoby a svoje rozhodnutí vykonat, bral jako rukojmí jinou osobu a omezoval ji

²²⁹ Srov. Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 123 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013. [online]. Ministerstvo vnitra, 22. března 2013 [cit. 26. listopadu 2018]. Dostupné na: <www.mvcr.cz/soubor/123-2013-pdf.aspx>.

²³⁰ LEITNER, VRANÁ: Zákon o provozu na pozemních komunikacích..., s. 429

na základních lidských právech. Dle mého názoru by měl mít policista oprávnění zadržet vozidlo pouze v případě, že patří dotyčnému řidiči. Při policejní kontrole není problém zjistit, zda je řidič vlastníkem vozidla, protože má zákonnou povinnost mít u sebe při jízdě motorovým vozidlem řidičský průkaz a osvědčení o registraci vozidla.²³¹ Osvědčení o registraci obsahuje údaj o provozovateli vozidla a poznámku, zda je provozovatel vozidla jeho vlastníkem. Identifikace řidiče se provede podle řidičského průkazu a lze tedy porovnáním těchto průkazů zjistit, zda je vozidlo ve vlastnictví řidiče či nikoli. Pokud ano, shledávám zadržení vozidla jako velice dobrý instrument k zajištění účasti řidiče na přestupkovém řízení nebo alespoň jako motivaci k dodatečnému složení kauce.

Pokud řidič není vlastníkem vozidla, považuji za nutné nahradit zadržení vozidla jiným zajišťovacím prostředkem, ideálně zadržením řidičského průkazu. Je to velmi citelný zásah do sféry řidiče, tudíž rozhodně svoji zajišťovací funkci dokáže naplnit, a zároveň působí výhradě na osobní sféru řidiče, takže nedochází k omezení práv jiných osob. Překvapuje mě, že ZoSP takové oprávnění policistům v souvislosti s vybíráním kauce ani po novelizaci zákonem č. 48/2016 Sb. dosud neposkytuje, a věřím, že se to s nejbližší novelizací tohoto zákona změní.

2.6.3. Pro výběr kauce není výslovně vyloučena působnost správního řádu

ZoSP obsahuje v § 129 výčet poměrně konkrétních procesních situací, ve kterých se nepostupuje podle SŘ, případně kdy jsou obecná ustanovení SŘ nahrazena úpravou zvláštní podle ZoSP. V tomto výčtu chybí vybírání kauce podle tohoto zákona, což například krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí ze dne 22. ledna 2014, sp. zn. 31 A 36/2013, považuje za jeden z důvodů, proč na kauci aplikovat právní úpravu záruky za splnění povinnosti podle § 147 SŘ. Úvaha je to samozřejmě chybná,²³² poněvadž výběr kauce probíhá mimo správní řízení²³³ a předmětem vylučujících ustanovení § 129 ZoSP jsou toliko správní řízení nebo jejich výsledky.

Přestože v současnosti díky jednotné rozhodovací praxi NSS není o povaze výběru kauce pochyb, stále můžeme narazit na soudní rozhodnutí, která ji považují za typ záruky podle SŘ. Domnívám se, že by situaci pomohla výslovná zmínka v ZoSP o tom, že kauce

²³¹ § 6 odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²³² Viz kapitolu 3.5.1.

²³³ Viz kapitolu 3.2.1.

není zárukou ve smyslu § 147 SŘ ani ve smyslu § 83 ZoP, nebo by měl být § 129 ZoSP uvozen způsobem, ze kterého bude vyplývat, že jeho obsahem jsou pouze procesní situace v rámci správního řízení. Případně by mohlo být součástí ZoSP zcela nové ustanovení, které by stručně, ideálně pouze odkazem na jednotlivé paragrafy, vyjmenovalo v něm obsažené mocenské akty, které jsou svojí povahou zásahem správního orgánu. Domnívám se, že by takové ustanovení do budoucna eliminovalo spoustu chybných interpretací a mylných právních úvah a s tím i právních sporů.

2.6.4. Propadnutí kauce může být výhodnější než uložení sankce

Jak je rozebráno v kapitole 3.1.1., účelem kauce je zajištění účasti řidiče na přestupkovém řízení. Samozřejmostí by tedy mělo být, aby byl řidič složením kauce skutečně k účasti na přestupkovém řízení motivován. Jestliže se řidič přestupku skutečně dopustil, může být pro něj stále výhodné se přestupkovému řízení vyhýbat. Měl by sice naději, že svou obranou docílí nižší pokuty, než byla výše složené kauce, ale v případě prokázání přestupku bude platit správnímu orgánu náklady řízení, bude mít s řízením i časové a cestovní náklady, a hlavně mu v přestupkovém řízení hrozí udělení trestných bodů do bodového hodnocení řidiče nebo u nejzávažnějších přestupků i zákaz řízení. V takovém případě kauce plní svůj účel jen částečně a řidič podezřelý ze spáchání přestupku má pořád pádný důvod se přestupkovému řízení vyhýbat. Podle kpt. Klubuse z Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje policisté problém řeší výběráním kauce ve výši maximální pokuty za tvrzený přestupek, aby kauce samotná byla dostatečně silným zásahem do práv řidiče a ten měl motivaci hájit se v přestupkovém řízení.

Domnívám se, že se jedná o komplexní problém a nelze jej vyřešit jednoduchou změnou některého ze zákonných ustanovení. Proti snaze zasáhnout výběrem kauce do práv řidiče tak intenzivně, aby byl naplněn její účel, stojí nutnost šetřit práva řidiče a nezasahovat nepřiměřeně do jeho práv. Jedná se o antagonistické problémy a jediné řešení spatřuji v používání kauce pouze v případech, kdy se jeví jako obzvláště pravděpodobné, že se řidič přestupku skutečně dopustil a je dáno závažné důvodné podezření, že se bude přestupkovému řízení vyhýbat. Cílem je minimalizace počtu případů, kdy by řidiči, který složil kauci, nebylo spáchání přestupku prokázáno. Za takových podmínek si dovedu představit vybírat kauce ve výši přesahující výši hrozící pokuty, aby kauce skutečně zajišťovala účast řidiče v přestupkovém řízení a nebyla jen jakousi náhradní, mnohdy mírnější, formou sankce.

2.6.5. Výběru kauce se lze vyhnout projednáním přestupku příkazem na místě

Projednání přestupku příkazem na místě může být zakončeno buď okamžitou úhradou pokuty, nebo policista vydá řidiči příkazový blok na peněžitou povinnost na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení, o lhůtě splatnosti a o následcích nezaplacení.²³⁴ V každém případě se podpisem řidiče na příkazovém bloku stává příkaz pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.²³⁵ V případě nezaplacení pokuty na místě však řidič z místa odjíždí, sice zatížen pravomocnou a vykonatelnou povinností, ale bez realizovaného finančního postihu. V případě, že se bude jednat osobu nemajetnou, případně o osobu, vůči níž bude zejména z důvodu jejího místa trvalého pobytu obtížné vést exekuci, bude pokuta nevymahatelná a řidič tak unikne sankci za svůj přestupek. S ohledem na znění § 124a odst. 1 ZoSP lze kauci vybrat pouze od řidiče, který je podezřelý ze spáchání přestupku, což v případě projednání přestupku příkazem na místě splněno není, neboť řidič již není pouze podezřelý, ale je již uznán vinným. Úhradu pokuty uložené příkazem na místě tak výběrem kauce, ani zajištěním vozidla či osvědčením o registraci vozidla zajistit nelze. Je proto na policistovi, aby situaci vhodně vyhodnotil a v případě, kdy usoudí, že vymožení pokuty za přestupek nebude dobře možné, aby přestupek příkazem na místě neprojednával a využil možností standardního správního řízení. Nejde o příliš společensky závažný problém, protože příkazem na místě lze projednat pouze přestupky, za něž lze uložit ve standardním správním řízení pokutu maximálně ve výši 5 000 Kč, jedná se o ty nejméně závažné přestupky, v souvislosti s nimiž lze kauci vybrat.. Nicméně když ZoSP právní institut kauce obsahuje, je dle mého názoru vhodné jej co nejefektivněji využívat. Považoval bych tedy za přínosné, aby § 124a odst. 1 ZoSP obsahoval mezi osobními předpoklady výběru kauce vedle řidiče podezřelého ze spáchání přestupku i řidiče uznaného vinným ze spáchání přestupku příkazem na místě, čímž by se tomuto způsobu vyhýbání se faktickému potrestání zamezilo.

2.6.6. Není upraveno, kdo nese náklady odtahu vozidla

ZoSP na žádném místě neupravuje, zda náklady na odtah vozidla, realizovaný podle § 124c ZoSP, nese příslušný správní orgán, nebo řidič. Domnívám se, že řešení této otázky spočívá v ustanovení § 118a ZoSP, které upravuje zabránění v jízdě z různých právních

²³⁴ § 92 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

²³⁵ Tamtéž

důvodů. Přestože není formálně upraven vztah subsidiarity § 118a ZoSP vůči § 124c ZoSP a nesložení kauce bylo z předpokladů aplikace § 118a ZoSP vypuštěno novelizací ZoSP zákonem č. 48/2016 Sb., mám za to, že § 118a ZoSP subsidiárně použitelný je. Náklady na odtah vozidla realizovaný z důvodu nesložení kauce tak zřejmě nese řidič nebo provozovatel vozidla²³⁶ s tím, že při nesprávném postupu policisty může poškozený postupovat podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.²³⁷ Otázkou však zůstává, zda je nesprávným úředním postupem to, když policista při naplnění podmínek podle § 124a odst. 1 ZoSP vyzve řidiče ke složení kauce, řidič výzvě nevyhoví, policista řidiči zajistí vozidlo jeho odtažením a v přestupkovém řízení nebude řidič uznán vinným ze spáchání přestupku. Domnívám se, že pokud byla výzva ke složení kauce skutečně učiněna za naplnění všech podmínek vyžadovaných § 124a odst. 1 ZoSP a řidič jí nevyhověl, o nesprávný úřední se nejedná. Zákonná podmínka, že je řidič podezřelý ze spáchání přestupku, totiž v okamžiku výzvy ke složení kauce naplněna byla, a že se podezření v přestupkovém řízení nepotvrdilo, na tom již nic nezmění. Na druhé straně se jeví jako velmi tvrdé až nespravedlivé, aby bylo řidiči, který se nedopustil žádného dopravního přestupku, (i na několik měsíců, v extrémním případě i let) bylo bez náhrady zajištěno, odtaženo a zadrženo vozidlo, a poté po něm bylo ještě požadováno uhradit náklady na odtah a skladování vozidla. Takové úvahy se však již týkají spíše vhodnosti institutu kauce obecně, jeho přiměřenosti a spravedlivosti.

Alespoň pro odstranění pochybností o nastíněných otázkách považuji za vhodné, aby § 124a ZoSP obsahoval ustanovení, které bude upravovat, kdo hradí náklady odtahu a parkování vozidla, obdobně jako je tomu v § 35d odst. 2 ZoSD, případně aby byl doplněný výslovný odkaz na ustanovení § 118a odst. 5 ZoSP. Nepochybně by právní jistotě adresátů veřejné moci bylo prospělo i zákonné ustanovení, které by demonstrativně upravovalo, v jakých případech jim v souvislosti s vybíráním kauce náleží nárok na náhradu škody.

2.7. Porovnání s právní úpravou vybírání kauce v Německu

Německý OWig, určitá obdoba českého ZoOzP, sám o sobě vybírání kauce neupravuje. Obsahuje však ustanovení, dle kterého se na řízení o uložení peněžité pokuty,

²³⁶ § 118a odst. 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²³⁷ § 118a odst. 8 tamtéž

kterým je nepochybně i řízení dopravním přestupku, uplatní přiměřeně právní předpisy pro trestní řízení.²³⁸ Je třeba dbát na zachování proporcionality, neboť trestní řízení počítá s postupy a s právními instrumenty, které vzhledem k menší závažnosti přestupkového řízení nemusí být přiměřenými. Proto přiměřené použití trestněprávních předpisů nepřipadá v úvahu při běžné preventivní činnosti policejního orgánu, typicky při běžné silniční kontrole.²³⁹ Pokud však existuje důvodné podezření ze spáchání konkrétního přestupku, jsou určité instituty trestního práva použitelné. Jedním z nich je pro takové případy právě i kauce podle § 132 StPO.

Kauci lze dle tohoto právního předpisu ve spojení s § 46 OWig vybrat od osoby důvodně podezřelé ze spáchání přestupku, která nemá na území Německa trvalý pobyt ani obvyklé bydliště. Kauce se vybere ve výši přiměřené k předpokládané výši ukládané pokuty a nákladů řízení. Spolu se složením kauce je obviněný povinen zvolit si zmocněnce pro doručování, který má bydliště ve správním obvodu příslušného orgánu.²⁴⁰ Tímto zmocněncem může být i úředník příslušného správního orgánu, pokud nebyl on nebo osoba jemu blízká poškozena předmětným přestupkem.²⁴¹ Jestliže podezřelá osoba výzvě nevyhoví, může jí být zabaveno vozidlo či jakékoli jiné věci v jejím vlastnictví, které s sebou veze.²⁴² Takovými věcmi mohou být i kusy oblečení či zavazadla, pokud nejsou nezbytné pro další pokračování v jízdě a pokud bude zachována zásada přiměřenosti. Tyto věci po zabavení slouží jako kauce samotná, přičemž jejich hodnota nesmí výši stanovené kauce výrazně přesahovat.²⁴³ Trvalý pobyt a obvyklé bydliště jsou skutečnosti, které se zkoumají výhradně vůči cizincům, a vymezují se jako formální či faktické usazení se na delší čas, než který je běžný pro návštěvu, zotavení se nebo plnění běžných pracovních povinností.²⁴⁴ Kauci lze složit úhradou v hotovosti, formou cenných papírů, zřízením zástavního práva či formou ručení vhodnou osobou.²⁴⁵

Právní úprava vybírání kauce podle německého StPO je oproti českému ZoSP mírně formálnější, neboť vedle shodného předpokladu důvodného podezření ze spáchání přestupku

²³⁸ § 46 odst. 1 zákona ze dne 24. května 1968, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, ve znění pozdějších předpisů

²³⁹ LAMPE, Joachim. In SENGE, Lothar a kol. Karlsruher Kommentar. Ordnungswidrigkeitengesetz. 4. vydání. München: C. H. Beck, 2014, s. 700 (§ 46 OWig).

²⁴⁰ § 132 odst. 1 zákona ze dne 12. září 1950, Strafprozeßordnung, ve znění pozdějších předpisů

²⁴¹ SCHMITT, Bertram. In MEYER-GOßNER, Lutz a kol. Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetze. 58. vydání. München: C. H. Beck, 2015, s. 634 (§ 132 StPO).

²⁴² § 132 odst. 2 zákona ze dne 12. září 1950, Strafprozeßordnung, ve znění pozdějších předpisů

²⁴³ SCHMITT. In MEYER-GOßNER: Strafprozessordnung..., s. 634 – 635 (§ 132 StPO)

²⁴⁴ Tamtéž, s. 619 (§ 127a StPO).

²⁴⁵ § 116a odst. 1 zákona ze dne 12. září 1950, Strafprozeßordnung, ve znění pozdějších předpisů

je v případě StPO nutný trvalý pobyt a obvyklé bydliště mimo území Německa, aniž by se zkoumalo podezření, zda se bude tato osoba fakticky vyhýbat přestupkovému řízení a zda bude sankce vymahatelná. Další rozdíl spatřuji v tom, že podle ZoSP lze kauci vybrat pouze v souvislosti s přestupkem řidiče. Z německé právní úpravy toto nevyplývá, mám proto za to, že lze kauci vybrat například i od nepřipoutaného spolujezdce. Dále německá právní úprava nestanoví minimální a maximální výši kauce. Jako zajímavou vnímám povinnost podezřelé osoby zvolit si vedle složení kauce i zástupce pro doručování. Mám však za to, že pokud má správní orgán k dispozici kauci ve výši předpokládané pokuty a nákladů řízení, není již nezbytné bránit podezřelému v maření doručování. Povinnost zvolit si vedle složení kauce i zástupce pro doručování tak vnímám jako nadbytečnou. Naopak za následováníhodnou i českými zákonodárci považují německou právní úpravu formy složené kauce, když dle ZoSP je možné kauci uhradit pouze v českých korunách, zatímco v Německu není pro případ hotovostní platby stanovena měna a vedle toho je možné hradit kauci i cennými papíry či zřízením zástavního práva nebo ručením vhodnou osobou. Byť nepochybuji o tom, že zejména hrazení cennými papíry přináší v praxi obtíže s jejich oceňováním, považuji pluralitu těchto možností za znak vyšší pokročilosti německé právní úpravy i faktických možností policistů a správních orgánů. Jako zdařilejší vnímám i úpravu postupů pro případ, kdy kauce na výzvu složena nebude. V prvé řadě vnímám jako správné, že lze zabavit pouze věc ve vlastnictví podezřelé osoby, nikoli např. zapůjčené vozidlo ve vlastnictví třetí osoby. Tímto stát na rozdíl od české právní úpravy nepřenáší rizika spojená s vedením přestupkového řízení a vymahatelností pokuty na soukromou osobu, která se na spáchání přestupku nikterak nepodílela. Jako velmi dobré vnímám i oprávnění německých policistů zabavit místo vozidla i jiné věci, přestože zabavování například kusů oblečení nepotřebných pro další jízdu považuji již za absurdní. Kladně hodnotím i další náhradní varianty v podobě zástavy nebo ručení vhodnou osobou.

3. Zhodnocení přínosu vybírání kauce a objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla na bezpečnost silničního provozu

Vyhodnocovat přínos zavedení těchto dvou právních institutů na bezpečnost silničního provozu je poměrně náročné a může vést k zavádějícím výsledkům, když statistiky počtu nehod a jejich následků jsou ovlivněny bezpočtem proměnných a vliv zkoumaných institutů z nich nemusí být zřejmý. Zcela pominu statistiky počtu spáchaných dopravních přestupků, neboť mám za to, že účinná aplikace těchto dvou institutů naopak vede ke zvýšení počtu pravomocných rozhodnutí o přestupku, protože jejich účelem je právě zajištění toho, aby protiprávní jednání bylo úspěšně potrestáno na základě pravomocného rozhodnutí o přestupku. Na druhé straně by tyto právní instituty měly vést ke snížení počtu těchto protiprávních jednání, z čehož logicky plyne i snížení pravomocných rozhodnutí o přestupku.

Ze statistiky počtu nehod a jejich následků je zřejmé, že ve dvou letech předcházejících zavedení institutu kauce do ZoSP, tedy v letech 2004 a 2005 se na českých silnicích stalo 196 484 nehod, při nichž zemřelo 1 215 osob, respektive 199 262 nehod, při nichž zemřelo 1 127 osob. V roce 2006, v jehož polovině byl institut kauce do ZoSP zaveden, se stalo 187 965 nehod, při nichž zemřelo 956 osob. Ve dvou následujících letech se pak stalo 182 736 nehod, při nichž zemřelo 1 123 osob, respektive 160 376 nehod, při nichž zemřelo 992 osob. Ve dvou letech předcházejících zavedení institutu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla do ZoSP, tedy v letech 2011 a 2012 se na českých silnicích stalo 75 137 nehod, při nichž zemřelo 707 osob, respektive 81 404 nehod, při nichž zemřelo 681 osob. V roce 2013, na jehož počátku byl institut objektivní odpovědnosti do ZoSP zaveden, se stalo 84 398 nehod, při nichž zemřelo 583 osob. Ve dvou následujících letech se pak stalo 85 859 nehod, při nichž zemřelo 629 osob, respektive 93 067 nehod, při nichž zemřelo 660 osob.²⁴⁶

Ze statistických údajů je zřejmé, že po zavedení institutu kauce do ZoSP došlo ke snížení počtu dopravních nehod. Mám však značné pochybnosti o tom, zda je možné tento trend přičítat právě kaucím, neboť stejně jako kauce byl z účinností od 1. července 2006

²⁴⁶ Statistika nehodovosti na portálu Policie České republiky. [online]. [cit. 15. března 2018]. Dostupné na: <<http://www.policie.cz/clanek/statistika-nehodovosti-900835.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>>.

zaveden do ZoSP i tzv. bodový systém hodnocení řidičů,²⁴⁷ jehož preventivně výchovná funkce je dle mého názoru podstatně efektivnější než v případě kaucí. Rovněž nelze přehlížet vývoj technické úrovně vozidel, když se neustále zvyšuje úroveň jak jejich aktivní bezpečnosti v podobě různých elektronických asistenčních systémů, tak i pasivní bezpečnosti. Zavedení objektivní odpovědnosti provozovatele dle statistik přínos na bezpečnost silničního provozu nemělo, když je po jejím zavedení naopak zřejmé zvýšení počtu nehod i smrtelně zraněných osob.

Bez ohledu na výše citované statistické údaje, které nepovažuji za zcela přesvědčivé a směřodaté, mám za to, že přínos objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla je neoddiskutovatelný, neboť před její účinností zůstávalo až 75 % dopravních přestupků nepotrestáno, protože provozovatelé s úspěchem odmítli vypovídat (označit řidiče) s odkazem na osobu blízkou a tím prakticky zamezili, aby byl za přestupek kdokoli potrestán.²⁴⁸ Jak vyplývá z kapitoly 2.5. této práce, v současnosti se z odpovědnosti za dopravní přestupky lze jen stěží vyvázat. Změna z faktické nevyhmatelnosti dodržování právních předpisů k funkčnímu mechanismu trestání jejich nedodržování je samozřejmě přínosná a mám za to, že vědomí řidičů o tom, že přestupky zaznamenané automatickými zařízeními a parkovací delikty nevyřeší zasláním notoricky známé formulace o využití práva nevypovídat s odkazem na osobu blízkou správnímu orgánu, který je vyzval k podání vysvětlení, jednoznačně vede k dodržování pravidel silničního provozu a tím i jeho bezpečnosti. Co se týká kauce, zde rovněž přínos shledávám, neboť za její pomoci lze efektivně působit na dodržování pravidel silničního provozu ze strany cizinců, osob vyhýbajících se přestupkovému řízení i osob nemajetných, tedy takových skupin řidičů, na které nepůsobí standardní nástroje typu pokut uložených po pravomocném skončení přestupkového řízení.

²⁴⁷ čl. X zákona č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony ve znění účinném ke dni 1. července 2006

²⁴⁸ MATES, Pavel. Konec výmluv na osobu blízkou. Právní rozhledy, 2011, roč. 19, č. 13, s. II.

4. Další právní instituty bránící v obcházení odpovědnosti za dopravní přestupky

4.1. Systém bodového hodnocení řidičů

Peněžitá pokuta je nejběžnější sankcí za dopravní přestupky. Uložení pokuty nemá na každého pachatele stejný výchovný a represivní účinek, neboť stejná výše pokuty může být pro jednoho pachatele likvidační a pro jiného naopak natolik zanedbatelná, že je ochoten placení pokut považovat za část cestovních nákladů a nadále pravidla silničního provozu porušovat. Obdobně se peněžité pokuty mohou mít účinkem v případě nemajetných osob, z nichž jsou fakticky nevyimadatelné. Právě zamezení recidivujícímu porušování pravidel silničního provozu je účelem zavedení systému bodového hodnocení řidičů. Ten je postaven na nevyvratitelné právní domněnce, že řidič, který v provozu na pozemních komunikacích opakovaně porušil vybrané povinnosti, prokázal ztrátu své odborné způsobilosti řídit vozidlo, a musí se proto podrobit novému přezkoušení z odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla.²⁴⁹ Bodový systém je upraven v § 123a až 123f ZoSP a jeho podstata je taková, že se řidiči, kterému byla uložena sankce za dopravní přestupek, zaznamená příslušný počet bodů do registru řidičů.²⁵⁰ Až počet takto zaznamenaných bodů dosáhne dvanácti, tento řidič pozbyde řidičské oprávnění²⁵¹ a je oprávněn o jeho vrácení požádat nejdříve po uplynutí jednoho roku od okamžiku pozbytí.²⁵² V souvislosti se zavedením bodového systému byla velmi aktuální otázka, zda není zaznamenávání bodů současně s ukládáním pokuty porušením zásady zákazu dvojího trestání a jaká je vůbec právní povaha zaznamenání bodů. Podrobný rozbor tohoto problému by přesahoval rámec této kapitoly, nicméně ve zkratce uvádím, že v judikatuře NSS nebyl názor na právní povahu zaznamenání bodů konzistentní. Zprvu bylo opakovaně judikováno, že se nejedná o sankci za přestupek, ale jde o pouhé administrativní opatření ohodnocující nebezpečnost spáchaného přestupku nebo trestného činu a registrujícím jeho spáchání.²⁵³ Později rozšířený senát NSS judikoval, že záznam bodů sankcí je. Není však trestní sankcí ve smyslu čl. 40 odst. 6 LZPS se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Jedná se o ochranné opatření navazující na původní správní řízení, které bylo vydáno z důvodu

²⁴⁹ KOVALČÍKOVÁ: Zákon o provozu na pozemních komunikacích..., s. 272 (§ 123a ZoSP).

²⁵⁰ § 123b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

²⁵¹ § 123c odst. 3 tamtéž

²⁵² § 123d odst. 1 tamtéž

²⁵³ např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, sp. zn. 4 As 102/2013

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, nicméně jakkoli tento důsledek je pro dotyčnou osobu pocíťován jako újma, nelze jej vnímat jakožto samostatný trest ve smyslu čl. 40 odst. 6 LZPS se všemi důsledky z toho vyplývajícími.²⁵⁴ Co se týká otázky porušení zásady *ne bis in idem*, zde je NSS konzistentní v názoru, že se o porušení této zásady nejedná, a to zejména z důvodů uvedených výše. Obdobným způsobem rozhodl i Ústavní soud, když 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)*.“²⁵⁵

4.2. Zákaz činnosti za nejzávažnější přestupky

Ukládání zákazu činnosti jako správního trestu za přestupky podle ZoSP dle mého názoru významně přispívá k dodržování pravidel silničního provozu, neboť obdobně jak systém bodového hodnocení řidičů eliminuje případy, kdy by peněžitá pokuta na pachatele přestupku nedostatečně působila. ZoSP vymezuje několik rozsahů trestních sazeb zákazu činnosti v rozmezí od jednoho měsíce do dvou let s tím, že u nejzávažnějších přestupků se zákaz činnosti ukládá i v případě jednorázového porušení právních předpisů a u méně závažných v případě opakovaného spáchání v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců.²⁵⁶ Ukládání zákazu činnosti považuji za efektivní nástroj, jak dosáhnout dodržování pravidel silničního provozu, neboť je velmi citelným zásahem do sféry řidiče a velmi dobře plní preventivní funkci. Jestliže by řidič pravomocně uložený zákaz činnosti nerespektoval a dále na území České republiky řídil motorová vozidla, dopustil by se přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. a) TZ,²⁵⁷ za což by mu hrozil trest odnětí svobody až na tři léta.²⁵⁸

²⁵⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, sp. zn. 6 As 114/2014

²⁵⁵ usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. IV. ÚS 498/10

²⁵⁶ § 125c odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

²⁵⁷ RIZMAN, Stanislav. In ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3190 (§ 337 TZ).

²⁵⁸ § 337 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník ve znění pozdějších předpisů

4.3. Pořádková pokuta

Pořádková pokuta je instrumentem, který dokáže v určitém výseku případů suplovat úlohu kauce uložené podle ZoSP. Účelem kauce je mj. i to, aby se obviněný řidič dostavil ke správnímu orgánu k projednání přestupku.²⁵⁹ Jedním z důvodů pro uložení pořádkové pokuty je i, když osoba v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu.²⁶⁰ V tomto bodě se tedy účel kauce a pořádkové pokuty překrývají. V praxi je však udělení pořádkové pokuty osobě podezřelé z přestupku pro nedostavení se na předvolání ke správnímu orgánu stěží představitelné, neboť pokud je obviněný řádně předvolán a bez omluvy se nedostaví, je možné jednání o přestupku konat i bez jeho přítomnosti.²⁶¹ Konstrukce, že obviněný svou nepřítomností zmařil zjištění stavu věci dle mého názoru jako důvod uložení pořádkové pokuty neobstojí, neboť má obviněný možnost využít práva nevypovídat a není tak jisté, že by jeho přítomnost zjištění stavu věci napomohla. Kromě toho navíc k přínosnému využití institutu kauce dochází zejména v případech, kdy se obviněnému nedaří doručovat, tedy kdy by udělení pořádkové pokuty nepřicházelo v úvahu.

4.4. Záruka podle § 147 SŘ a podle § 83 ZoOzP

Záruka podle SŘ a zejména její speciální typ upravený v § 83 ZoOzP se svým účelem do značné míry překrývá s účelem kauce podle ZoSP. Možnost aplikace těchto právních institutů v řízení o některém přestupku podle ZoSP však vnímám jako velmi omezenou. Byť kauce podle ZoSP není ve vztahu k těmto institutům ve vztahu speciality a subsidiarity, mám za to, že pokud jsou splněny podmínky pro užití jak těchto institutů, tak i kauce podle ZoSP, měla by kauce podle ZoSP mít přednost. V praxi si tak dovedu představit použití záruky podle § 147 SŘ, potažmo podle § 83 ZoOzP pouze za účelem zajištění splnění jednotlivé povinnosti osoby obviněné z přestupku v již zahájeném správním řízení. I v takovém případě se bude v praxi zřejmě jednat o raritní záležitost.

²⁵⁹ § 125a odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění pozdějších předpisů

²⁶⁰ § 62 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů

²⁶¹ § 60 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění pozdějších předpisů

5. Závěr

Mám za to, že celkovým pohledem tvoří objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za přestupky provozem tohoto vozidla spáchané i kauce podle ZoSP ucelený komplex právních povinností a nástrojů, které vhodně pokrývají spektrum nejčastějších situací a problémů, které mohou vést k tomu, že dopravní přestupek zůstane nepotrestán. Označení nedostatků a návrh jejich řešení pro každý z těchto právních institutů zvlášť jsem provedl v kapitolách 2.4. a 3.6. Na tomto místě tedy provedu úvahy de lege ferenda obecně ve vztahu k problémům, které jsou těmito dvěma instituty řešeny.

Podstatu existence těchto institutů nacházím v tom, že tyto do určité míry suplují faktický nedostatek prostředků policie a příslušných správních orgánů k tomu, aby dokázaly účinně doručovat podezřelým osobám z přestupku, tyto osoby určit, zajistit zdárný průběh přestupkového řízení, prokázat podezřelé osobě spáchání přestupku a uloženou sankci vymoci. Proto se domnívám, že aktivita zákonodárce i správních orgánů by se měla ubírat spíše tímto směrem. Přestože považuji současný stav právní úpravy za funkční, neshledávám správným, aby orgány veřejné moci přenášely své povinnosti na ostatní osoby. Typicky když policista vyzve podezřelého řidiče ke složení kauce, neboť bude mít důvodné podezření, že nebude možné vymožení uložené pokuty. Řidič kauci nesloží, tak policista přistoupí k zajištění vozidla, jehož však není řidič vlastníkem. Policista si tímto aktem vlastně vezme vlastníka vozidla jako rukojmí k tomu, aby došlo ke složení kauce, případně byla zajištěna vymahatelnost pokuty. Policista má tedy obavu o to, aby byla pokuta vymahatelná, a tak zatíží rizikem nevymahatelnosti třetí osobu, jíž nebude problémovým řidičem vráceno vozidlo. Obdobný problém spatřuji i ve vztahu k objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla. Správní orgán nemá dostatek důkazních prostředků, aby prokázal vinu konkrétnímu řidiči, a proto odpovědnost za přestupek uplatní vůči provozovateli vozidla z titulu jeho objektivní odpovědnosti za přestupky tímto vozidlem spáchané a pokutu vybere od něj, čímž vlastně přenesl svůj úkol přestupek vyšetřit a potrestat na provozovatele, který buď své potrestání strpí, nebo do určité míry nahradí správní orgán v objasňování přestupku a řidiče označí.

Co se týká kauce a řidičů cizích vozidel, u nichž je důvodné podezření na nevymahatelnost pokuty z důvodu nemajetnosti, tam výše popsáný problém nemá jednoznačné řešení, neboť dochází ke konfliktu veřejného zájmu na vymáhání pravidel silničního provozu a ochrany vlastníka vozidla před nepřiměřeným zásahem do jeho vlastnického práva. Jednoznačnější situace je v případech, kdy je důvodem k výběru kauce

zahraniční místo trvalého bydliště řidiče, potažmo předpoklad, že se bude řidič přestupkovému řízení vyhýbat. Zde shledávám velký prostor pro zejména pro mezistátní vyjednávání dohod o vymáhání pokut za přestupky. Minimálně v Evropské unii, kde míra integrace ovlivňuje mnoho běžných záležitostí, považuji za nežádoucí, aby přeshraniční vymahatelnost pokut byla na tak špatné úrovni, aby musela být od řidičů v rozporu se zásadou presumpce nevinny vybírána kauce k zajištění vymahatelnosti pokuty ještě před samotným zahájením přestupkového řízení. Co se týká doručování, tam považuji sjednocení na unijní úrovni za komplikovanější, nikoli však nemožné. Proto mám za to, že by se mělo i o tuto unifikaci usilovat, neboť nepovažuji za správné ustrnout ve stavu, kdy se nedostatky v činnosti veřejné moci řeší přenášením jejich negativních důsledků na adresáty veřejné moci. Co se týká doručování a vymáhání pokut ve vztahu k obyvatelům mimounijních států, tam je situace o poznání obtížnější, nicméně mám za to, že unijní právo lze částečně suplovat dvoustrannými mezinárodními dohodami, který by předmětné otázky upravovaly. Rovněž považuji za vhodné řádně proškolovat úředníky obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, aby měli dostatečné znalosti a zkušenosti, jak technicky zvládnout doručování do exotičtějších destinací, případně jak komunikovat s místními orgány veřejné moci.

Ve vztahu k objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla mám za to, že cílem vývoje právní úpravy i faktického vývoje správního trestání by měl být stav, kdy je správní orgán schopen prokázat spáchání přestupku konkrétnímu řidiči, aniž by musel sahat k náhradním řešením typu trestání provozovatele vozidla. Cestu k tomuto cílovému stavu vnímám zejména v rozvoji technických prostředků a v jejich efektivním využívání. V současné době rychlého rozvoje výpočetní i fotografické techniky lze automatickými prostředky pořizovat velmi kvalitní snímky přestupkového jednání, z nichž lze řidiče úspěšně identifikovat. Mám za to, že správnou prací s takovými podklady, kterou míním např. porovnávání snímků přestupkového jednání s digitalizovanými podobami občanů v registru občanských průkazů, nikoli pouze s reálnou podobou provozovatele vozidla dostavivšího se k podání vysvětlení, by ubylo potrestaných přestupků podle § 125f ZoSP a přibylo přestupků podle § 125c ZoSP, tedy přestupků řidiče vozidla. Mám za to, že za použití legislativních prostředků popsaných v předchozí kapitole je možné toto realizovat i přeshraničně, a to jak v rámci Evropské unie, tak i v případě vyspělejších států i mimo ni.

Cílem této práce bylo zejména vytvoření uceleného souboru poznatků o objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla ve světle šestileté aplikační praxe a rekodifikace přestupkového řízení a o vybírání kauce podle ZoSP z hlediska jeho účelu, zákonného zakotvení, povahy, procesních otázek jeho přezkumu či účastníků řízení, neboť jsou to otázky

dosud komplexně ve vzájemných vazbách nezpracované. S tím souvisí i snaha zejména pomocí judikatury a vlastních úvah vyjasnit sporné otázky obou právních instrumentů sloužících k eliminaci prostoru k vyhýbání se odpovědnosti za dopravní přestupky a nastínit další možnosti, jak tohoto účelu dosáhnout.

V první části práce jsem vymezil účel institutu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupky tímto vozidlem spáchané, následně jsem podrobně rozebral právní úpravu tohoto institutu včetně výzvy k úhradě určené částky a provedl její interpretaci se zaměřením na problematické části. Následuje pasáž o zániku odpovědnosti za přestupek provozovatele vozidla podle § 125f ZoSP, a to včetně jeho vývoje s rozбором řešení přestupků spáchaných v přechodových obdobích. Poté se práce zabývá jednotlivými problémovými otázkami přestupku provozovatele vozidla podle § 125f ZoSP, kdy jsou rozebírány jednotlivé argumenty, které jsou zejména z hlediska ústavnosti tomuto přestupku často vytýkány, a kdy se práce s těmito argumenty vypořádává. V další části práce rozebírám nejčastější procesní strategie, kterými je objektivní odpovědnost provozovatele obcházena, a tyto strategie hodnotím z hlediska možné úspěšnosti, případně navrhuji řešení, jak se s používanými praktikami přestupců vypořádat. Z toho plyne i odpověď na první z výzkumných otázek, když podstatou objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla je přenesení správněprávních důsledků porušení pravidel silničního provozu z řidiče na provozovatele vozidla pro případ, že řidič nebude zjištěn. Tento postup se ukázal být velmi efektivním, když se díky němu podstatně snížil počet nepotrestaných přestupků. Na to navazuje odpověď i na další část výzkumné otázky, když stále existují způsoby, jak obejít i objektivní odpovědnost provozovatele vozidla (jejich výčet viz kapitola 1.5.), avšak potvrdila se hypotéza, že se se všemi univerzálněji použitelnými taktikami již rozhodovací praxe vypořádala. Lze konstatovat, že v současnosti již neexistují postupy, kterými by bylo možné sériovým způsobem objektivní odpovědnost provozovatele vozidla obcházet a vyhýbat se tak odpovědnosti za dopravní přestupky. Část práce týkající se objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla uzavírá kapitola, kde provádím komparaci tohoto institutu s tzv. Lenkererhebung v Rakousku. Tato kapitola poskytuje odpověď na výzkumnou otázku týkající se odlišnosti rakouského Lenkererhebung od české právní úpravy. Jedná se o naprosto jiné právní konstrukce. Rakouská právní úprava se ve vztahu k aplikační praxi ukázala jako snadněji použitelná, byť více zasahuje do práva odepřít výpověď. Na druhé straně obsahuje podstatně méně problematických otázek a je administrativně jednodušší. Výrazný rozdíl je ve výši sankcí, když rakouská právní úprava stanoví sankce výrazně přísnější.

Práce dále v rozboru instrumentů sloužících k eliminaci vyhýbání se odpovědnosti za dopravní přestupky pokračuje účelem a systémovým zařazením právního institutu kauce podle ZoSP. Následně jsou rozebrána právní ustanovení upravující vybírání kauce, vysvětleny pojmy v nich obsažené a naznačeny právní důsledky jednotlivých ustanovení. Důležitou částí práce je rozbor právní povahy kauce, ze kterého vyplynulo, že se jedná o zásah správního orgánu. Potvrdila se tedy hypotéza, že kauce není vybírána na základě správního rozhodnutí. Z toho bylo dovozeno, že jediným způsobem procesní obrany je zásahová žaloba podle SŘS. Problematická otázka pasivní legitimace v řízení o nezákonném zásahu správního orgánu byla pomocí judikatury vysvětlena tak, že je pasivně legitimované krajské policejní ředitelství, pod které zasahující policista spadá, protože policista při výběru kauce vystupuje jako správní orgán. Dále byla provedena komparace kauce podle ZoSP se zárukou za splnění povinnosti podle SŘ a ZoOzP, kde byla zdůrazněna celková rozdílnost těchto právních institutů a nemožnost subsidiárního použití právní úpravy záruky při vybírání kauce. Protiváhou je srovnání s kaucí podle ZoSD, která se naopak svou povahou s kaucí podle ZoSP shoduje a její právní úprava je dokonalejší a může tak posloužit i jako inspirace pro další novelizace ZoSP. Následně je prakticky popsáno, jak probíhá obvyklá policejní kontrola, při které policista vyzve řidiče ke složení kauce. Ke konci této pasáže jsem se zabýval problematickými místy právní úpravy vybírání kauce, kde jsem popisoval aplikační problémy, které tato místa přináší a navrhoval možná řešení, která by tyto problémy odstranila. Na závěr této části jsem provedl komparaci kauce podle ZoSP s právní úpravou vybírání kauce v Německu, čímž jsem našel odpověď na výzkumnou otázku, zda a v čem je německá právní úprava zdařilejší. Zjistil jsem, že srovnání zdařilosti obou právních úprav vybírání není zcela jednoznačné, když v Německu jsou méně kvalitně vymezeny podmínky, za kterých lze kauci vybrat, nicméně německá právní úprava je nepochybně pokročilejší v tom, že lze zabavit pouze věc ve vlastnictví podezřelé osoby, pro případ hotovostní platby není stanovena měna a vedle toho je možné hradit kauci i různými věcmi, cennými papíry či zřízením zástavního práva nebo ručením vhodnou osobou. Považuji za vhodné, aby se v těchto bodech český zákonodárce nechal německou právní úpravou inspirovat a aby i český právní řád v budoucnu tyto alternativy k výběru kauce připouštěl. V další části práce jsem zhodnotil přínos objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla a vybírání kaucí společně jako celku na bezpečnost silničního provozu. V navazující části jsem označil další právní instituty, které mají také za účel eliminaci obcházení správněprávní odpovědnosti za dopravní přestupky, stručně jsem je rozebral a vymezil jejich postavení vedle objektivní odpovědnosti provozovatele a kaucí. Konečně jsem provedl úvahy de lege ferenda o tom, jakým směrem by se měla právní úprava i celková

realita zjišťování a trestání dopravních přestupků ubírat, aby byla zajištěna bezpečnost silničního provozu při minimalizaci zásahů do sféry účastníků silničního provozu. Tato část práce měla prověřit pravdivost hypotézy, že český právní řád poskytuje dostatek právních prostředků k efektivnímu bránění vyhýbání se odpovědnosti za dopravní přestupky. Lze uzavřít, že pravdivost hypotézy se potvrdila. Český právní řád poskytuje příslušným správním orgánům uspokojivý komplex nástrojů vhodných pro rozličné případy rizik, že nebude dopravní přestupek potrestán. V případě, že se nepodaří určit řidiče vozidla, lze uplatnit objektivní odpovědnost provozovatele vozidla. V případě rizika, že se bude řidič vyhýbat přestupkovému řízení nebo uhrazení pokuty, lze vybrat od řidiče kauci. Případy, kdy peněžité sankce neplní svůj účel, pomůže eliminovat systém bodového hodnocení řidičů a zákaz činnosti za nejzávažnější přestupky. Pro zajištění procesních povinností podezřelého řidiče lze využít institutu záruky či pořádkové pokuty. Z provedeného výčtu je zřejmé, že právní instrumenty, které mají správní orgány k dispozici, velmi dobře pokrývají spektrum možných procesních situací, a umožňují jim vhodně reagovat na různé způsoby obrany přestupců.

Mám za to, že se mi podařilo vytvořit komplexní a kompaktní shrnutí nejdůležitějších aspektů právních nástrojů k eliminaci obcházení správněprávní odpovědnosti za dopravní přestupky a alespoň částečně tak kompenzovat absenci odborné literatury, která by se této problematice podrobněji a na patřičné úrovni věnovala. Věřím, že práce přispěje ke zkvalitnění správního trestání dopravních přestupků, a to jak tím, že bude velmi nesnadné zmařit potrestání pachatele přestupku, tak tím, že vymizí případy nedůvodných a protiprávních zásahů do sféry účastníků silničního provozu ze strany nedostatečně kompetentních správních orgánů.

Bibliografie

Seznam použité literatury:

1. In BECK, Wolf-Dieter a kol. OWi-Sachen im Straßenverkehrsrecht mit OWi-Verfahren im Ausland. 6. vydání. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg: C.F. Müller, 2012, 594 s.
2. BUŠTA, Pavel, KNĚŽÍNEK, Jan. Zákon o silničním provozu (ve znění 42 novel) s komentářem. Praha: JUDr. Pavel Bušta, 2016, 476 s.
3. HULMÁK, Milan a kol.: Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2080.
4. JEMELKA, Luboš a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.
5. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s.
6. KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. Římské právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, 408 s.
7. KOVALČÍKOVÁ, Daniela, ŠTANDERA, Jan. Zákon o provozu na pozemních komunikacích: komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 438 s.
8. LEITNER, Milan, VRANÁ, Jana. Zákon o provozu na pozemních komunikacích a předpisy prováděcí a souvisící, s komentářem. 4. přeprac. vyd. Praha: Linde, 2012, 608 s.
9. MEYER-GOßNER, Lutz a kol. Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetze. 58. vydání. München: C. H. Beck, 2015, 2442 s.
10. PRŮCHA, Petr. Správní právo: Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, 427 s.
11. SENGE, Lothar a kol. Karlsruher Kommentar. Ordnungswidrigkeitengesetz. 4. vydání. München: C. H. Beck, 2014, 2001 s.
12. SKULOVÁ, Soňa a kol. Správní právo procesní. 2. uprav. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 386 s.
13. ŠÁMAL, Pavel. Trestní zákoník. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 3632 s.
14. VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s.
15. VETEŠNÍK, Pavel a kol. Dopravní právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 840 s.

Články a příspěvky ve sbornících:

1. MATES, Pavel. Konec výmluv na osobu blízkou. Právní rozhledy, 2011, roč. 19, č. 13, s. II.

Seznam použitých právních předpisů:

1. zákon ze dne 12. září 1950, Strafprozeßordnung, ve znění pozdějších předpisů
2. vyhláška ministra zahraničních věcí č. 157/1964 Sb., o Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích
3. zákon ze dne 24. května 1968, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, ve znění pozdějších předpisů
4. spolkový zákon ze dne 23. července 1967, Kraftfahrgesetz 1967, ve znění pozdějších předpisů
5. vyhláška ministra zahraničních věcí č. 32/1969 Sb., o Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích
6. zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění zákona č. 308/2013 Sb. účinném ke dni 1. prosince 2013
7. ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
8. ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
9. zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
10. zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů
11. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
12. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech obecních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
13. zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 411/2005 Sb. účinném ke dni 1. července 2006
14. zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění zákona č. 133/2011 Sb. účinném ke dni 1. srpna 2011
15. zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů ve znění zákona č. 230/2014 Sb. účinném ke dni 7. listopadu 2014
16. zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
17. vyhlášky č. 31/2001 Sb., o řídičských průkazech a o registru řidičů, ve znění vyhlášky č. 43/2015 Sb. účinném ke dni 1. ledna 2016

18. zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů
19. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
20. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
21. zákon č. 411/2005 Sb.
22. zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
23. zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník ve znění pozdějších předpisů
24. zákon č. 133/2011 Sb.
25. zákon č. 297/2011 Sb.
26. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
27. zákon č. 183/2017 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Seznam použité judikatury:

1. náleží Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95
2. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 6 A 126/2002
3. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004
4. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2007, sp. zn. 2 Azs 156/2006
5. náleží Ústavního soudu ze dne 17. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07, bod III.
6. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009
7. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. IV. ÚS 498/10
8. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010
9. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. 1 As 27/2011
10. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, sp. zn. 6 Aps 3/2011
11. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2012, sp. zn. 2 As 129/2011
12. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2012, sp. zn. 2 As 130/2011
13. náleží Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2013, sp. zn. III. ÚS 3162/12, bod V.
14. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. září 2013, sp. zn. 6 As 35/2013
15. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, sp. zn. 4 As 102/2013
16. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, sp. zn. 7 Aps 9/2013
17. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2014, sp. zn. Nad 45/2014
18. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2014, sp. zn. 4 Aps 9/2013
19. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. dubna 2014, sp. zn. 4 As 6/2014
20. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2014, sp. zn. Nad 136/2014

21. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2014, sp. zn. 4 As 35/2014
22. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. května 2014, sp. zn. 9 Aps 37/2014
23. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2014, sp. zn. 3 Aps 10/2013
24. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2014, sp. zn. 9 As 143/2014
25. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2014, sp. zn. 5 As 27/2014
26. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2014, sp. zn. 3 As 48/2014
27. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2014, sp. zn. 1 As 131/2014
28. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2014, sp. zn. Nad 224/2014
29. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. dubna 2015, sp. zn. 61 A 24/2014
30. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. července 2015, sp. zn. 8 As 55/2015
31. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, sp. zn. 6 As 114/2014
32. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2015, sp. zn. 9 As 150/2015
33. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2015, sp. zn. 8 As 110/2015
34. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. února 2016, sp. zn. 30 A 80/2015
35. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2016, sp. zn. 6 As 73/2016
36. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. března 2017, sp. zn. 62 A 189/2016
37. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2017, sp. zn. 3 As 114/2016
38. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. června 2017, sp. zn. 10 As 308/2016
39. nález Ústavního soudu ze dne 16. května 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, body 52 – 69, 89 – 99 a 100 – 108

Elektronické zdroje:

1. BERAN, Tomáš. Právo nevypovídat definitivně zpoplatněno [online]. Autoweb, 8. září 2011 [cit. 14. ledna 2018]. Dostupné na <<https://www.autoweb.cz/pravo-nevypovídat-definitivne-zpoplatneno/>>.
2. BERAN, Tomáš. Právo nevypovídat – část V. [online]. Autoweb, 9. července 2012 [cit. 18. března 2018]. Dostupné na <https://www.autoweb.cz/pravo-nevypovídat-cast-v/>.
3. DFENS. FSM 6: Výzva k úhradě stanovené částky [online]. road-FENS.cz, 16. ledna 2016 [cit. 17. března 2018]. Dostupné na < <http://road-fens.cz/fsm-6-vyzva-k-uhrade-stanovene-castky/>>.
4. DUBSKÝ, Kamil. Na řidiče zákon platí. Osoba vzdálená blízkou nenahradila. [online]. Pardubický deník.cz, 5. května 2013 [cit. 18. března 2018]. Dostupné na < <https://pardubicky.denik.cz/z-regionu/na-ridice-zakon-plati-osoba-vzdalena-blizkou-nenahradila-20130504.html>>.

5. Fórum na <https://www.30kmh.cz>. [online]. 30kmhcz [cit. 18. března 2018]. Dostupné na <https://www.30kmh.cz>.
6. KODĚRA, Petr. Měření rychlosti vylepšuje obcím rozpočet. Někde vyberou na pokutách i miliony [online]. iHNed.cz, 9. března 2016 [cit. 3. března 2018]. Dostupné na <https://archiv.ihned.cz/c1-65198730-radarovy-byznys-obce-na-pokutach-vyberou-miliony>.
7. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Vozidla diplomatického sboru [online]. [cit. 26. listopadu 2017]. Dostupné na: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/poskytnute_informace/vozidla_diplomatickeho_sboru_1.html.
8. Poradní sbor ministra vnitra. Závěr č. 123 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013. [online]. Ministerstvo vnitra, 22. března 2013 [cit. 26. listopadu 2018]. Dostupné na: www.mvcr.cz/soubor/123-2013-pdf.aspx.
9. PŮLPÁN, David. Muž nabízí pojištění proti pokutám. Úřady ho nahánějí na Kanárech [online]. iDNES.CZ, 14. července 2013 [cit. 8. dubna 2018]. Dostupné na https://zpravy.idnes.cz/pokuty-pojisteni-urednici-panama-petr-kocourek-ftd-/krimi.aspx?c=A130712_152955_pardubice-zpravy_mt.
10. PŘICHYSTALOVÁ, Lenka. Prekluzivní lhůta u správních deliktů provozovatele vozidla [online]. EPRAVO.CZ, 6. října 2017 [cit. 1. dubna 2018]. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/prakticke-rady/prekluzivni-lhuta-u-spravnich-deliktu-provozovatele-vozidla-106448.html>.
11. PŘICHYSTALOVÁ, Lenka. Promlčecí doba nejen u přestupků provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu [online]. EPRAVO.CZ, 10. listopadu 2017 [cit. 7. dubna 2018]. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/promlceci-doba-nejen-u-prestupku-provozovatele-vozidla-dle-125f-zakona-o-silnicnim-provozu-106617.html?mail>.
12. Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva Falk proti Nizozemí ze dne 19. října 2004, stížnost č. 66273/01. In: HUDOC [databáze soudních rozhodnutí]. Evropský soud pro lidská práva [cit. 7. dubna 2018] Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-67305>.
13. Statistika nehodovosti na portálu Policie České republiky. [online]. [cit. 15. března 2018]. Dostupné na: <http://www.policie.cz/clanek/statistika-nehodovosti-900835.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>.

14. Výpis z návrhu na zrušení § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, který byl Ústavnímu soudu podán Krajským soudem v Ostravě. [online]. [cit. 25. února 2018]. Dostupné na <https://www.usoud.cz/uploads/media/Pl. US 15-16_vypis_z_navrhu .pdf>.

Důvodové zprávy:

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 230/2014 Sb., sněmovní tisk č. 173/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VII. volební období, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=173&CT1=0>.
2. Důvodová zpráva k zákonu č. 48/2016 Sb., sněmovní tisk 471/0, část č. 1/8, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VII. volební období, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=471&ct1=0>.
3. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, sněmovní tisk č. 550/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VII. volební období, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

Ostatní zdroje:

1. stanovisko Ministerstva dopravy k novele zákona 361/2000 Sb., o silničním provozu, účinné od 19. ledna 2013, k otázce objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla a aplikace této novely správními orgány v praxi, ze dne 29. května 2013, č. j. 102/2013-160-OST/4
2. stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 29. května 2013, č. j. 22/2016-160-OST/7 - doplněk č. 1 – sdělení

Abstrakt

Tato rigorózní práce se věnuje právním institutům sloužícím k eliminaci možnosti vyhýbat se odpovědnosti za dopravní přestupky, a to se zaměřením na objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za přestupky tímto vozidlem spáchané a na vybírání kauce. Ohledně objektivní odpovědnosti provozovatele je vymezen její účel, rozebrána právní úprava včetně výkladu nejasných částí, pojednáno o promlčení (prekluzi) této odpovědnosti, analyzovány její problematické otázky a způsoby, jakými je obcházena. Následuje její komparace s rakouským institutem tzv. Lenkererhebung. Dále práce pokračuje kapitolami zabývajícími se vybíráním kauce, když rozebírá a vykládá příslušnou právní úpravu, dále zjišťuje a hodnotí právní povahu kauce, definuje možnosti přezkumu výběru kauce a procesní legitimaci účastníků takového řízení, srovnává kauci s podobnými instituty veřejného práva, upozorňuje na problematická místa právní úpravy kauce a nabízí jejich řešení de lege ferenda. Pasáž věnovaná kauci je ukončena komparací české a německé právní úpravy vybírání kaucí.

Následuje hodnocení přínosu uvedených institutů na bezpečnost silničního provozu, stručnější zmínka o ostatních právních institutech sloužících k témuž účelu a úvahy de lege ferenda, jakými dalšími prostředky lze zkomplikovat vyhýbání se odpovědnosti za dopravní přestupky.

Abstract

This rigorous thesis inquires into the legal institutions that serve to eliminate options of avoiding responsibility for traffic offences with special regard to the objective responsibility of vehicle operator for offences caused by the given vehicle and to the collection of deposit. Concerning the objective responsibility of the operator, its purpose is defined, the law regulation is analysed, including the interpretation of its ambiguous components, the forfeiture (preclusion) of this responsibility is discussed, and the problematic issues and ways used to circumvent the responsibility are examined. This is followed by the comparison to the Austrian institution of so-called Lenkererhebung. The thesis then proceeds by chapters dealing with the collection of deposit, while it analyses and interprets respective legal form, further it assesses and evaluates the legal nature of deposit, defines the options of reviewing the deposit selection and procedural legitimation of participants in such proceeding, it compares the deposit to similar institutions of public law, it highlights the problematic components of the deposit legislation, and it suggests the solutions de lege ferenda. The

passage dedicated to the deposit is concluded by the comparison of the Czech and the German legislation of the deposit collection.

This is followed by the evaluation of the benefits of the mentioned institutions to the traffic safety, by the brief mention of other legal institutions serving the same goal, and by the reflections de lege ferenda on further possible means that could be employed to complicate the avoidance of responsibility for traffic offences.

Seznam klíčových slov

Dopravní přestupky

Kauce

Obcházení odpovědnost za přestupky

Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla

Promlčení

Přestupek provozovatele vozidla

Silniční provoz

Správní trestání

List of the key words

Traffic offence

Deposit

Avoidance of responsibility for offences

Objective responsibility of the vehicle operator

Forfeiture

Offences of vehicle operator

Traffic

Administrative punishment