

## U S N E S E N Í

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

**t a k t o :**

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení případu

- [1] Žalobce dosáhl ke dni 19. října 2012 celkového počtu dvanácti bodů v registru řidičů a v důsledku toho mu byla 5. listopadu 2012 doručena výzva k odevzdání řidičského průkazu. Žalobce podal námítky proti záznamu bodů do registru řidičů, které Magistrát města České Budějovice (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 13. března 2013, zn. MAU/27227/12 Zr zamítl. Vzhledem k tomu, že jedno z rozhodnutí, na jehož základě byly body zaznamenány, bylo v mezidobí zrušeno v přezkumném řízení, magistrát potvrdil provedený záznam 11 bodů. Proti rozhodnutí o zamítnutí námitek podal žalobce odvolání, které bylo následně zamítnuto v záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného.
- [2] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení v návěti označeného rozhodnutí žalovaného. Žalobce brojil zejména proti záznamu bodů provedenému na základě rozhodnutí Městského úřadu v Českém Krumlově ze 13. října 2011, č. j. MUCK 52236/2011, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se přestupku dopustí, kdo v rozporu s § 7 odst. 1 písm. c) téhož zákona při řízení drží v ruce nebo jiným způsobem telefonní přístroj nebo jiné hovorové nebo záznamové zařízení. Daného přestupku se žalobce dopustil 30. června 2011. Rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci 8. listopadu 2011. Na základě tohoto rozhodnutí byly stěžovateli do registru řidičů zaznamenány tři body, ačkoliv s účinností od 1. srpna 2011 byl zákonný bodový postih za daný přestupek snížen ze tří bodů na dva. Podle žalobce tak správní orgán pochybil tím, že neaplikoval pozdější příznivější

právní úpravu, byť tak s ohledem na ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) učinit měl.

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

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

- [4] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) dne 16. května 2014 kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)] a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].
- [5] Stěžovatel spatřuje pochybení krajského soudu především v tom, že špatně posoudil otázku příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, který plyne z čl. 40 odst. 6 Listiny a z čl. 7 odst. 1 Úmluvy a na něj navazující judikatury [rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. září 2009, *Scoppola proti Itálii* (č. 2), stížnost č. 10249/03]. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu stěžovatel uvádí, že daná ustanovení je třeba aplikovat i v režimu správního trestání, a dovozuje, že bodový systém zavedený zákonem o provozu na pozemních komunikacích představuje formu správního trestání svého druhu, na nějž je třeba pohlížet prizmatem čl. 6 a čl. 7 odst. 1 Úmluvy. V tomto směru stěžovatel poukazuje zejména na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. září 1998, *Malige proti Francii*, č. stížnosti 27812/95, na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2010, sp. zn. IV. ÚS 498/10 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2010, č. j. 1 As 41/2010 - 106. Jestliže tedy novela zákona o provozu na pozemních komunikacích nabyla účinnosti v době projednávání přestupku stěžovatele, měla být aplikována nová, pro stěžovatele příznivější právní úprava, podle níž měly být zaznamenány za daný přestupek do registru řidičů toliko dva body.
- [6] Na tom podle stěžovatelova mínění nic nemění ani přechodné ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb., které ukládá postupovat při zaznamenávání bodů do bodového hodnocení za jednání spáchaná před účinností tohoto zákona podle znění účinného do dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Toto ustanovení je třeba interpretovat ústavně konformně, a to tak, že dopadá pouze na procesněprávní otázky, nikoliv na oblast hmotněprávní. Na podporu svého tvrzení stěžovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS.
- [7] Stěžovatel dále poukázal na zprávu zástupce veřejného ochránce práv ze dne 5. prosince 2013, sp. zn. 6234/2013/VOP/MK ve stěžovatelově věci. Podle ní má záznam

pokračování

bodů pro řidiče neoddiskutovatelně negativní dopady, které se projeví po zisku dvanácti bodů zákazem řízení motorových vozidel. Díky tomu plní bodový systém důležitou odstrašující funkci, což z něj činí spíše sankci než pouhé administrativní opatření. Dosažení hranice dvanácti bodů je co do svých důsledků srovnatelné s pravomocně uloženým trestem zákazu činnosti. Zástupce veřejného ochránce práv dospěl k závěru, že v nyní projednávaném případě měl být buď přímo aplikován čl. 40 odst. 6 Listiny, nebo měly správní orgány vyložit čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb. ústavně konformním způsobem tak, že se uplatní pouze v rovině procesní.

- [8] Závěrem stěžovatel poznamenal, že v kontextu celého bodového systému představuje záznam bodů vedlejší trest, a proto je třeba na něj vztáhnout čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 Úmluvy. Závěry správních orgánů o tom, že se jedná o pouhé administrativní opatření, jsou podle něj v rozporu s výše citovanou judikaturou a lze usoudit, že jsou motivovány obavami, že v případě uznání sankční povahy záznamu bodů by bylo nutné přihlížet k principu *ne bis in idem*.
- [9] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud své závěry dostatečně neodůvodnil. Krajský soud se omezil na pouhé konstatování, že bodové hodnocení je administrativním opatřením a nikoliv sankcí za přestupek, a proto bylo třeba aplikovat intertemporální ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb. Podle stěžovatele se však krajský soud v napadeném rozsudku nijak nevyrovnal s jeho argumentací, zejména s odkazy na relevantní závěry plynoucí z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Relevance mezinárodních lidskoprávních smluv, v tomto případě Úmluvy, je přitom s ohledem na čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a na související judikaturu Ústavního soudu nezpochybnitelná.
- [10] Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu soudu navrhl, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání.
- [11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce poukázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 411/2005 Sb., kterým byl do právního řádu zaveden bodový systém, a na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž podle něj jasně plyne, že bodový systém nepředstavuje druhý trest ukládaný za spáchání přestupku, nýbrž se jedná pouze o administrativní opatření v podobě určitého automatu, který přiřazuje do registru řidičů body za vybrané přestupky na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu. Ostatně výčet trestů ukládaných za přestupky je obsažen v § 11 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a záznam bodů v tomto ustanovení zmíněn není. Řízení o záznamu bodů je ve vztahu k řízení o přestupku samostatným a nezávislým řízením. Vzhledem k charakteru bodového systému je třeba řídit se zněním přechodného ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 133/2011 Sb. Použití příznivější právní úpravy pro pachatele je tudíž neopodstatněné. Ke stěžovatelově argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 6 A 126/2002 žalovaný poznamenal, že na nyní projednávanou věc nedopadá, protože se v něm jednalo o situaci, kdy správní úřad uložil pokutu podle zákona, který v době rozhodování neplatil. Co se týče závěrů zástupce veřejného ochránce práv, žalovaný pouze uvádí, že s nimi nesouhlasí, a poukazuje na to, že sám zástupce veřejného ochránce práv uvedl, že ve věci s konečnou platností rozhodne soud. Žalovaný konečně tvrdí, že se rozsudek krajského soudu dostatečně vypořádal s námitkami žalobce a že není nepřezkoumatelný. Z uvedených důvodů navrhl Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

### III. Prejudikatura

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

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

[14] Sankční povahu nemá záznam bodového hodnocení řidiče ani podle pátého senátu, neboť se jedná o administrativní opatření přispívající k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch řidičů, kteří tyto předpisy opakovaně porušují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. července 2010, č. j. 5 As 26/2010 - 45). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2010, č. j. 8 As 23/2010 - 89, publ. pod č. 2391/2011 Sb. NSS, v bodě 19 připustil, že bodové hodnocení v sobě zahrnuje i represivní aspekty: „*Prostřednictvím bodového hodnocení dochází k průběžnému sledování kázně i recidivy řidičů a přispívá k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Bodové hodnocení řidičů v sobě obsahuje složku represivní i preventivní.*“

pokračování

*Represivní složka spočívá v zaznamenávání bodů za spáchaný přestupek nebo trestný čin a zejména pak v samotné ztrátě řídičského oprávnění po dosažení dvanácti bodů. Složka preventivní v sobě zahrnuje možnost řidiče svým aktivním jednáním čelit brozbě ztráty řídičského oprávnění, a to jednáním, které není bodově hodnoceno, v důsledku čehož dochází k odečtu zákonem stanoveného počtu bodů. To má přispět k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch, kteří se dlouhodobě a opakovaně porušování těchto předpisů dopouští.“* V bodě 27 ovšem konstatoval, že bodový systém se reálně dotýká práv a povinností řidiče „*pouze v zákonem předpokládaných situacích, především pokud řidič dosáhne celkového počtu dvanácti bodů.“*

- [15] Některá rozhodnutí se zvláště vyslovují k charakteru následku dosažení dvanácti bodů, kterým je pozbytí řídičského oprávnění (§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu), a připouští sankční povahu tohoto opatření. V rozsudku ze dne 24. srpna 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76 Nejvyšší správní soud uvedl: „*Ačkoli je záznam bodů do bodového hodnocení pouze určitým administrativním úkonem, dosažení dvanácti bodů má za následek skutečnost, která je ve své podstatě ‚sankcí‘ sui generis spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.“* Podobně se vyjádřil i Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 16. ledna 2009, č. j. 30 Ca 174/2008 - 25 (publ pod č. 1950/2009 Sb. NSS): „*Pozbytí řídičského oprávnění je tak sankcí za opakované páchaní přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a je tedy sankcí sui generis za speciální recidivu.“* V rozsudku ze dne 24. srpna 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76, publ. pod č. 2145/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*ačkoli je záznam bodů do bodového hodnocení pouze určitým administrativním úkonem, dosažení dvanácti bodů má za následek skutečnost, která je ve své podstatě ‚sankcí‘ sui generis spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Stěžovatel je tak určitým způsobem zasažen, resp. omezen na svých právech. Je nutno proto vycházet z premisy, že jakkoli se v případě samotného oznámení (administrativního opatření) o počtu dosažených bodů nejedná o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. (nejedná se o rozhodnutí o uložení sankce), v důsledku následků, které jsou s ním dále spojeny, tj. odevzdání řídičského průkazu, zásah do veřejného subjektivního práva (zejm. právo vlastnit a užívat majetek) zde v podstatě existuje.“*
- [16] Za sankci označil pozbytí řídičského oprávnění i Ústavní soud, byť zcela okrajově a toliko v usnesení: „*Dvě vedle sebe stojící sankce nedovolující stěžovateli řídit motorové vozidlo mají své opodstatnění, nevykazují znaky nepřiměřenosti a není možno v nich sbledávat porušení zásady ne bis in idem, jelikož byly uloženy za dvě různá protiprávní jednání (trestný čin řízení motorového vozidla bez řídičského oprávnění a dosažení bodové hranice za opakovaně páchané přestupky).“* (usnesení Ústavního soudu ze dne 5. května 2010 sp. zn. IV. ÚS 498/10, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).
- [17] Z judikatury Nejvyššího správního soudu tak plyne, že záznam bodů je vnímán toliko jako administrativní opatření, které nelze vnímat jako sankci trestní povahy. Za sankci *sui generis* některé senáty označují až pozbytí řídičského oprávnění v důsledku dosažení dvanácti bodů. Předkládající senát si je vědom toho, že citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se nevyjadřovala přímo k otázce řešené v nyní projednávané věci, tedy k aplikaci zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele i v případě záznamu bodů do registru řidičů. Posouzení této problematiky je však, jak bylo uvedeno výše, závislé na obecnější otázce samotného charakteru bodového systému a záznamu bodů, k níž se Nejvyšší správní soud vyslovil opakovaně, dospěv k přesvědčení, že nejde o opatření trestající povahy. Právě od tohoto právní názoru, z důvodů blíže rozvedených níže, se chce předkládající senát Nejvyššího správního soudu odchýlit.

#### IV. Odchylný právní názor šestého senátu

- [18] Existenci různých názorů na povahu záznamu bodů ostatně připustil i třetí senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 2. srpna 2012, č. j. 3 As 66/2012 - 32, bod 13: „*Názor na povahu tohoto opatření není jednotný. Část teorie i praxe se kloní k závěru, že se nejedná o další sankci, nýbrž administrativní opatření, vázané na určité protiprávní jednání (srovnej třeba rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2006, č. j. 4 As 5/2005 - 63), o němž musí být dříve rozhodnuto pravomocným rozhodnutím. Hovoří se rovněž o bodech jako o jisté formě trestu nebo jiného opatření ‚sui generis‘, a to i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva [...] Nicméně ani ESLP koncept tohoto dvojího trestání nezpochybnil, zdůraznil však princip soudní kontroly tohoto postupu.*“
- [19] Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) se k otázce bodového systému vyjádřil v rozsudku ze dne 23. září 1998, *Malige proti Francii*, č. stížnosti 27812/95. ESLP řešil otázku, zda je záznam bodů trestem a zda má trestní povahu ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Francouzská vláda odmítala aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy s odkazem na francouzskou vnitrostátní judikaturu *Cour de Cassation* a *Conseil d'État*, z které plynulo, že záznam bodů je toliko administrativním opatřením preventivního charakteru, které nemá trestní povahu. ESLP setrval na své ustálené judikatuře, podle níž mají pojmy „trestní obvinění“ a „trest“ ve smyslu čl. 6 a čl. 7 Úmluvy autonomní význam nezávislý na vnitrostátním právu smluvních stran Úmluvy (např. rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. června 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí*, č. stížnosti 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72; rozsudek pléna ze dne 21. února 1984, *Öztiürk proti Německu*, č. stížnosti 8544/79; rozsudek ze dne 9. února 1995, *Welch proti Spojenému království*, č. stížnosti 17440/90). Následně posoudil záznam bodů prizmatem kritérií stanovených citovanými rozsudky a konstatoval: „*S ohledem na závažnost opatření Soud poznamenává, že záznam bodů může vést až k odebrání řídičského oprávnění. Je nepochybné, že právo řídit motorové vozidlo je velmi účelné v každodenním životě, jakož i v tom profesním. Soud z toho, shodně jako Komise, vyvozuje, že ačkoliv má záznamu bodů preventivní charakter, má současně trestající a odstrašující povahu, a je tudíž podobný sekundárnímu trestu. Skutečnost, že úmyslem Parlamentu bylo oddělit sankci záznamu bodů od ostatních trestů ukládaných v trestním řízení, nemůže změnit povahu daného opatření.*“ (bod 39). ESLP současně dodal, že požadavkům čl. 6 Úmluvy vyhovuje soudní řízení o dopravním deliktu jako takové, což pro účely Úmluvy postačuje.
- [20] V nyní projednávané věci se stěžovatel nedomáhal čl. 6 Úmluvy, nýbrž ustanovení čl. 7 odst. 1 věta druhá, které říká: „*Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.*“ V rozsudku velkého senátu ze dne 17. září 2009, *Scoppola proti Itálii* (č. 2), stížnost č. 10249/03, ESLP dovedl, že citované ustanovení nejenže zakazuje uložit trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu, ale zároveň přikazuje v případě ukládání trestu retroaktivitu, je-li to pro pachatele nová právní úprava příznivější (viz zejm. body 107-109 citovaného rozsudku).
- [21] S ohledem na závěry ESLP o povaze záznamu bodů vyslovené ve věci *Malige proti Francii* dospěl předkládající senát k závěru, že zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele ve smyslu čl. 7 odst. 1 věta druhá a citované judikatury je aplikovatelná. Podobně jako pojem „trestní obvinění“ obsažený v čl. 6 odst. 1 Úmluvy má i pojem „trest“ v čl. 7 odst. 1 Úmluvy autonomní význam. Aby byla ochrana poskytovaná čl. 7 Úmluvy účinná, musí si ESLP ponechat možnost „*jít za to, jak se věci jeví*“ a sám si posoudit, zda konkrétní opatření představuje ve své podstatě trest ve smyslu tohoto ustanovení (rozsudek ESLP ze dne 9. února 1995, *Welch proti Spojenému království*, stížnost č. 17440/90, bod 27; rozsudek ESLP ze dne 24. ledna 2012, *Mihai Toma proti Rumunsku*, č. stížnosti 1051/06, bod 20). Za tím účelem ESLP uvedl následující kritéria, podle nichž má být kvalifikován „trest“ ve smyslu

pokračování

čl. 7 Úmluvy. Začátkem úvah je, zda se jedná o odsouzení následující „trestní obvinění“. Dalšími faktory je povaha a účel opatření, charakteristika v rámci vnitrostátního práva, řízení spojené s jeho přijetím a výkonem a dále jeho závažnost (bod 28).

- [22] Vzhledem k výše citovaným závěrům Evropského soudu pro lidská práva přijatým ve věci *Malige* je třeba připustit, že s ohledem na nejen preventivní, ale i odstrašující a trestající povahu záznamu bodů, na závažnost následků pozbytí řidičského oprávnění, k němuž záznam bodů může potenciálně vést, a na aplikovatelnost čl. 6 Úmluvy představuje záznam bodů „trest“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 Úmluvy (srov. citovaný rozsudek ESLP *Malige proti Francii*, bod 39).
- [23] Předkládající senát pro úplnost dodává, že závěr o aplikovatelnosti čl. 7 odst. 1 Úmluvy, resp. explicitně formulovaného čl. 40 odst. 6 Listiny, na záznam bodů do registru řidičů nezpochybně bodový systém jako celek. Jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. prosince 2010, č. j. 1 As 41/2010 - 106, ESLP ve věci *Malige proti Francii* dospěl k závěru o oprávněnosti a přiměřenosti bodového systému. Skutečnost, že se na záznam bodů vztahuje čl. 7 odst. 1 Úmluvy, se nejeví problematickou ani z hlediska principu *non bis in idem* zakotveného v čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Cílem tohoto ustanovení je zabránit zahájení dalšího „trestního řízení“ o témže skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto (rozsudek ESLP ze dne 20. července 2004, *Nikitin proti Rusku*, č. stížnosti 50178/99, bod 35; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 10. února 2009, *Sergey Zolotukhin proti Rusku*, č. stížnosti 14939/03, bod 107). O další „trest“ se přitom nejedná v případě, že mezi řízeními existuje „dostatečně úzké spojení“ a sankce uložená v navazujícím řízení je přímým a předvídatelným důsledkem původního odsouzení (rozsudek ESLP ze dne 21. září 2006, *Masșni proti Rumunsku*, č. stížnosti 59892/00, bod 68; rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 13. prosince 2005, *Nilsson proti Švédsku*, č. stížnosti 73661/01).
- [24] Tak je tomu i v případě bodového systému. Záznam bodů je automatickým následkem rozhodnutí spáchání o přestupku či trestného činu, který nastává přímo ze zákona, jakkoliv se jedná o následek s povahou „trestní sankce“, jak bylo popsáno výše. Záznam bodů je natolik spjat se samotným řízením o přestupku, popř. trestném činu, že nelze hovořit o druhém trestu uloženém v jiném řízení. Za spáchaný přestupek, popř. trestný čin, je pachatelé uložena sankce a následně automaticky zaznamenán příslušný počet bodů podle přílohy k zákonu o silničním provozu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2010, č. j. 1 As 41/2010 - 106). Podle předkládajícího senátu tudíž v případě potrestání v řízení o přestupku a následném záznamu bodů do registru řidičů není naplněn prvek *bis*. Druhým „trestem“ není ani případné pozbytí řidičského oprávnění podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu. Pozbytí řidičského oprávnění totiž není další sankcí za daný přestupek, nýbrž sankcí za „opakované páčání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a je tedy sankcí *sui generis* za speciální recidivu.“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. ledna 2009, č. j. 30 Ca 174/2008 - 25, publ. pod č. 1950/2009 Sb. NSS).

## V. Závěr

- [25] Závěrem tedy 6. senát shrnuje otázku, kterou předkládá rozšířenému senátu a na niž si odpověděl kladně:

Je záznam bodů do registru řidičů podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy?

[26] S ohledem na závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl ve výše citovaných rozhodnutích, je věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládána rozšířenému senátu, jemuž přísluší předeštnou otázku vyřešit.

**Poučení:** Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Jan M. Passer. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 10. září 2014

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu