



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., v právní věci

žalobce: **T. I.**
zastoupený advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem
sídlem Na Zlatnici 301/2, 147 00 Praha

proti

žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídle Žerotínovo náměstí 449/3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2017, č. j. JMK 45422/2017, sp. zn. S-JMK 138490/2016/OD/Zo

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Shora označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ze dne 5. 8. 2016, č. j. ODSČ-34702/16-45, sp. zn. ODSČ-34702/16-HEV/V, jímž Magistrát města Brna uznal žalobce vinným za spáchání dvou správních deliktů dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých

zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 30. 6. 2017, neboť v rozporu s § 10 nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Skutkovou podstatu výše uvedených správních deliktů žalobce naplnil tím, že

- i. jako provozovatel vozidla tovární značky Volkswagen, registrační značky X, porušil pravidla silničního provozu neoprávněným zastavením nebo stáním, tedy porušením povinnosti dle § 4 písm. c) zákona o silničním provozu majícím znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, které bylo zjištěno Městskou policií Brno na pozemní komunikaci Kolejní 4 v Brně dne 12. 10. 2015 v 9:41 hod.,
- ii. jako provozovatel vozidla tovární značky Volkswagen, registrační značky X, porušil pravidla silničního provozu neoprávněným zastavením nebo stáním, tedy porušením povinnosti dle § 4 písm. c) zákona o silničním provozu majícím znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, které bylo zjištěno Městskou policií Brno na pozemní komunikaci Kolejní 2 v Brně dne 20. 10. 2015 v 14:00 hod.,

za což mu byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč, a dále povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Žalobce předně namítal, že správní orgán nerespektoval § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu, neboť nevedl společné řízení o všech správních deliktech žalobce, o kterých se prokazatelně dozvěděl předtím, než vydal rozhodnutí ze dne 5. 8. 2016. Konkrétně se mělo jednat o správní delikty, kterých se měl žalobce dopustit ve dnech 8. 2. 2016, 7. 3. 2016 a 2. 5. 2016.
3. Magistrát pak pochybil, pokud požadoval zcela neoprávněně dvě určené částky dle § 125h silničního zákona za porušení značky č. V 12c dne 12. 10. 2015 a dne 20. 10. 2015, neboť se nejednalo o samostatné správní delikty, ale toliko o dílčí útok pokračujícího správního deliktu, což vyplývá z totožné právní kvalifikace, totožného způsobu provedení, totožného předmětu útoku, a blízké souvislosti místní i časové. Správní orgán byl oprávněn požadovat pouze jednu určenou částku za celý jeden pokračující správní delikt, nikoliv za každý dílčí útok, což lze dovodit z dikce § 125h zákona o silničním provozu. Jelikož požadavek správního orgánu na dvě určené částky nebyl oprávněný, i následné řízení o správním deliktu bylo vedeno v rozporu se zákonem.
4. Nesprávně je koncipován i výrok rozhodnutí magistrátu. Vzhledem k tomu, že se jednalo o jeden pokračující správní delikt, měl správní orgán rozhodnout pouze jedním výrokem a zvolit jinou formulaci. Výrok je rovněž nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost spočívající v nedostatečné právní kvalifikaci. Z výroku není zřejmé, jaké konkrétní právní pravidlo uvedené v § 10 zákona o silničním provozu měl žalobce porušit. Výrok je rovněž nedostatečný, co se týče skutkové kvalifikace, pokud se z něj lze dozvědět pouze to, že se mělo jednat o neoprávněné zastavení nebo stání na ulici Kolejní v Brně v určitý čas. Z výroku nelze dovodit, jakým konkrétním jednáním mělo dojít k porušení § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, tj. např. porušením dopravní značky (a příp. jaké), tedy zda se skutečně jednalo o protiprávní jednání. Stejně neurčitě je vymezen předmět řízení již v *Oznámení o zahájení správního řízení o správních deliktech a o provedení důkazů mimo ústní jednání* ze dne 11. 7. 2016. Ani v průběhu řízení nebyl předmět řízení upřesněn. Žalobce tak byl zkrácen na právu na obhajobu dle čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy o ochraně

lidských práv a základních svobod, neboť pokud mu nebylo podrobně sděleno obvinění, jen stěží se mohl relevantně hájit.

5. Žalobce dále poukázal na to, že skutková podstata správního deliktu provozovatele vozidla, a především pak povinnost stanovená v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, je v rozporu s Ústavou České republiky, ústavními principy a základními právy garantovanými Listinou základních práv a svobod. Ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu obsahuje pravidlo vyžadující nesplnitelné chování, neboť provozovatel vozidla zpravidla není schopen ovlivnit chování řidiče, tedy zajistit, aby při užití vozidla na pozemních komunikacích byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Provozovatel vozidla nemůže učinit více než poučit řidiče vozidla o tom, že má dodržovat dopravní předpisy, přinejmenším pokud řídí jeho vozidlo. Fakticky absolutní odpovědností provozovatele vozidla za dodržení povinnosti řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích při užití jeho vozidla v silničním provozu dochází k porušení základních práv provozovatele vozidla. Tato premisa je zcela v rozporu s jednou se základních zásad soudního trestání a *per analogiam* i trestání správního, presumpcí neviny, neboť provozovatel vozidla je automaticky shledáván vinným. Nelze též odhlédnout od skutečnosti, že po zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla již nelze zahájit řízení o přestupku s jeho pachatelem, ačkoli by jeho vina mohla být snadno prokazatelná. Žalobce závěrem upozornil na to, že Krajský soud v Ostravě podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení patřičných ustanovení silničního zákona.
6. Závěrem žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i související rozhodnutí magistrátu, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Ve vyjádření k žalobě ze dne 2. 8. 2017 žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za správné a odůvodněné. Žalobce v žalobě uvedl celou řadu námitek a tvrzení, která mohl uplatnit již v odvolání, ač tak neučinil. Řízení před správním soudem nemá nahrazovat odvolací řízení. Tento názor vychází i z judikatury správních soudů. Pasivita žalobce nemůže být žalovanému na újmu, pokud ten přezkoumával rozhodnutí magistrátu v intencích jeho odvolání. Žaloba tak v podstatě nahrazuje odvolání proti rozhodnutí magistrátu. Takový účelový postup zmocněnce žalobce *de facto* popírá smysl odvolacího řízení, a s ohledem na revizní přezkum v odvolacím řízení, je nepřijatelný.
8. Pokud pak žalobce namítl, že správní orgán nerespektoval ustanovení o společném řízení, opět protestuje proti postupu magistrátu, nikoliv proti postupu žalovaného. Ze spisu magistrátu ani v odvolání navíc nebylo uvedeno nic, z čeho by žalovaný mohl usuzovat, že se žalobce dopustil i jiných správních deliktů. Jelikož se o nich žalobce v odvolání nezmínil, nemohl se jimi žalovaný ani zabývat, a proto tedy postupoval řádně a v souladu se zákonem, pokud rozhodl na základě podkladů, které měl k dispozici.
9. Žalovaný dále nesouhlasil s tvrzením, že se ve věci nejednalo o dva samostatné přestupky (příp. správní delikty), nýbrž o dva dílčí útoky jednoho pokračujícího přestupku (správního deliktu). Mezi oběma přestupky není časová souvislost. Z přiložené fotodokumentace je patrné, že předmětné vozidlo stojí v obou případech obdobně, přesto v případě přestupku ze dne 12. 10. 2015 stálo vozidlo blíže zpomalovací prahu zachycenému na fotografii, než v případě přestupku ze dne 20. 10. 2015.

10. Rovněž účelová je námitka žalobce, že z výroku nevyplývá, jaké konkrétní pravidlo uvedené v § 10 zákona o silničním provozu měl žalobce porušit. Ačkoliv je pravda, že magistrát tak neučinil, vypsál úplné znění příslušného odstavce 3 tohoto ustanovení. Nelze se tedy dovolávat nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti výroku, když z této formulace je jasné, na jaké ustanovení je odkazováno a jaké konkrétní pravidlo žalobce porušil. Co se týče skutkové kvalifikace ve výroku, v obou případech došlo s vozidlem, jehož je žalobce provozovatelem, k porušení povinnosti vyplývající z dopravní značky „*zákaz zastavení (V12)*“, jak je patrné z obou oznámení přestupku. Na odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt nemá v tomto případě vliv, zda se řidič příslušného vozidla v předmětnou dobu na předmětném místě dopustil neoprávněného zastavení či stání. Navíc výrok není místem pro úplné a vyčerpávající vymezení protiprávního skutku, přičemž k bližší specifikaci skutkového stavu věci a jeho úplnému vymezení je určeno především odůvodnění rozhodnutí. Rozhodnutí je tedy třeba posuzovat dle celého obsahu. Výrok rozhodnutí vyhovuje požadavkům, které zákon na tuto část rozhodnutí klade, přičemž specifické okolnosti daného případu a skutkového stavu jsou dostatečně objasněny v jeho odůvodnění. Z výroku je jasné, že skutek vykazuje znaky přestupku dle zákona o silničním provozu. Stejně tak byly již v *Oznámení o zahájení správního řízení* uvedeny všechny podstatné okolnosti věci, a žalobce s nimi byl obeznámen prostřednictvím výzev provozovateli vozidla uhrazení určené částky. Měl-li žalobce za to, že mu nebylo srozumitelně sděleno, jakým konkrétním jednáním mělo ke spáchání správních deliktů dojít, nic mu nebránilo nahlédnout do spisu a případně se účastnit dokazování mimo ústní jednání a seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. O této možnosti byl náležitě obeznámen, nevyužil jí však. S ohledem na svoji pasivitu se žalobce může jen stěží dovolávat zkrácení práva na obhajobu, neboť měl dostatek možností se se všemi okolnostmi případu seznámit a přednést své námitky.
11. Žalovaný také s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vyjádřil nesouhlas s tvrzením žalobce o protiústavnosti § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Závěrem žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

12. Žalobce v replice ze dne 23. 11. 2019 nad rámec žalobních tvrzení doplnil, že námitky sice byly poprvé uplatněny až v žalobě, nicméně až při sepsu žaloby byl žalobce zastoupen advokátem, zatímco v řízení o přestupku byl zastoupen toliko obecným zmocněncem bez právního vzdělání. Žalobními námitkami navíc žalobce výhradně poukazuje na nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí magistrátu, což jsou takové vady, kterých si měl žalovaný povšimnout z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda na ně žalobce v odvolání upozornil. V tomto případě však žalovaný povinností odvolacího orgánu zjevně nedostál, pokud potvrdil rozhodnutí magistrátu s výrokem, který rozhodně neodpovídá požadavkům judikatury na právní a skutkovou kvalifikaci.
13. Žalobní námitky jsou přípustné, a to bez ohledu na to, zda je žalobce uplatnil již v rámci odvolacího řízení. Řízení dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen „s. ř. s.“), je v případě přezkumu rozhodnutí o správním deliktu či přestupku ovládáno tzv. úplnou apelací, na právní námitky neuplatněné ve správním řízení proto nelze aplikovat koncentraci řízení, jak se domnívá žalovaný. Ostatně ani nová skutková tvrzení uplatněná teprve v žalobě nelze *a priori* odmítat, ale maximálně je lze po řádném posouzení případně označit za nevěrohodná či nerelevantní. Tím spíše nelze *a priori* odmítat právní námitky,

byť poprvé uplatněné v žalobě, pokud žádný zákon takovou koncentraci řízení nestanoví. Právní námitky totiž (na rozdíl od námitek skutkových) nemohou být účelové, ani nevěrohodné, ale pouze důvodné či nedůvodné. Skutečnost, že byly některé právní námitky uplatněny poprvé až v žalobě, tak není v žádném smyslu obstrukcí, zneužitím práva či účelovostí, jak se domnívá žalovaný, ale nutným důsledkem toho, že zmocněnec žalobce v řízení o přestupku nebyl schopen tyto vady rozpoznat. Žalobci je navíc neuplatnění těchto vad v odvolacím řízení pouze k tíži, neboť se tím *de facto* připravil o jednu instanci. Pokud by žalobce tyto vady uplatnil, nelze vyloučit, že by ani nedošlo k pravomocnému vyslovení viny.

14. Co se týče námitky související s nesprávným vymezením přestupku, pokud byly oba přestupky spáchány na stejném místě s časovým odstupem 8 dnů, nepochybně je dána jejich úzká časová souvislost. Žalovaný mohl již na základě obsahu rozhodnutí magistrátu, a také na základě správního spisu, zjistit, že se jedná o jeden pokračující správní delikt, tudíž správní orgán neoprávněně vyžadoval dvě určené částky namísto jedné. Postup v rozporu s § 125h silničního zákona znemožňuje zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Žalobce odmítl, že by tuto vadu žalovanému v odvolacím řízení zamlčoval. Zejména bylo povinností žalovaného si této vady povšimnout i bez toho, aby na ni žalobce upozorňoval. Úvaha žalovaného, že neuplatnění této námitky v odvolacím řízení bylo účelové, je nejen nesprávná, ale rovněž absurdní, protože neuplatnění této námitky v odvolacím řízení je žalobci pouze k tíži.

V. Posouzení věci soudem

15. Soud, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí magistrátu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
16. Ze spisu vyplynuly následující pro věc podstatné skutečnosti. Magistrátu města Brna bylo dne 6. 1. 2016 Městskou policií Brno oznámeno postoupení spisového materiálu č. j. MP-07684/05D-15 jako podkladu pro zahájení správního řízení, přičemž tento obsahoval oznámení přestupku a související fotodokumentaci. V oznámení přestupku bylo uvedeno, že dne 12. 10. 2015 v 9:41 hod. na pozemní komunikaci Kolejná 4 v Brně-Králově Poli, neznámá osoba nedodržela v místě přestupku pravidla provozu na pozemních komunikacích tím, že porušila stanovenou povinnost vyplývající z dopravní značky „Zákaz zastavení“ (V 12c). Magistrát žalobci jakožto provozovateli vozidla zaslal výzvu k uhrazení určené částky nebo ke sdělení údajů totožnosti řidiče vozidla v době spáchání předmětného přestupku dle § 125h zákona o silničním provozu ze dne 7. 1. 2016. Žalobce určenou částku ve lhůtě neuhradil, sdělil však údaje o totožnosti řidiče vozidla. Magistrát uvedeného řidiče vyzval k podání vysvětlení, avšak z doručanky založené ve správním spise vyplývá, že písemnost nepřevzal a ta byla vrácena magistrátu zpět, přičemž doručující orgán na obálce zaškrtl, že adresát je na uvedené adrese neznámý. Magistrát proto věc odložil, aniž zahájil řízení o přestupku, neboť nebyly zjištěny skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.
17. Následně bylo magistrátu dne 12. 1. 2016 městskou policií oznámeno postoupení spisového materiálu č. j. MP-07993/05D-15 jako podkladu pro zahájení správního řízení, přičemž tento obsahoval oznámení přestupku a související fotodokumentaci. V oznámení přestupku bylo uvedeno, že dne 20. 10. 2015 v 14:00 hod. na pozemní komunikaci Kolejná 2 v Brně-Králově Poli, neznámá osoba nedodržela v místě přestupku pravidla provozu na

pozemních komunikacích tím, že porušila stanovenou povinnost vyplývající z dopravní značky „Zákaz zastavení“ (V 12c). Magistrát žalobci jakožto provozovateli vozidla zaslal výzvu k uhrazení určené částky nebo ke sdělení údajů totožnosti řidiče vozidla v době spáchání předmětného přestupku dle § 125h zákona o silničním provozu ze dne 15. 1. 2016. Žalobce určenou částku ve lhůtě neuhradil, sdělil však údaje o totožnosti řidiče vozidla. Magistrát uvedeného řidiče vyzval k podání vysvětlení, avšak z doručenky založené ve správním spise vyplývá, že písemnost nepřevzal a ta byla vrácena magistrátu zpět, přičemž doručující orgán na obálce zaškrtl, že adresát je na uvedené adrese neznámý. Magistrát proto věc odložil, aniž zahájil řízení o přestupku, neboť nebyly zjištěny skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.

18. Dne 11. 7. 2016 magistrát zaslal žalobci oznámení o zahájení správního řízení o obou správních deliktech a o provedení důkazů mimo ústní jednání spolu s výzvou k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobce možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim nevyužil.

V.a) Námitka protiústavnosti

19. Soud se v první řadě zabýval problematikou ústavnosti právní konstrukce odpovědnosti provozovatele vozidla za jednání řidiče, jehož totožnost nebyla správními orgány zjištěna, podle § 125f odst. 1 ve spojení s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Pro krajský soud je v tomto ohledu dle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazný právní názor Ústavního soudu vyslovený v nález ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, č. 116/2018 Sb. (dostupný na nalus.usoud.cz). Aniž by zdejší soud považoval za nezbytné závěry učiněné v daném rozhodnutí podrobně rekapitulovat, připomíná pouze, že právní úprava objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla byla Ústavním soudem vyhodnocena jako ústavně konformní, neboť ve své podstatě nepředstavuje porušení zásady presumpce neviny, ani nevytváří faktickou překážku uplatnění práva na odepření výpovědi. Jelikož Ústavní soud již o této otázce rozhodl, nebylo zde ani důvodu k tomu, aby krajský soud předmětné řízení přerušoval, jak žalobce navrhoval.

V.b) Společné řízení

20. Žalobce dále namítal, že magistrát měl vést společné řízení o projednávaných správních deliktech spáchaných ve dnech 12. 10. a 20. 10. 2015 spolu s dalšími správními delikty, kterých se žalobce dopustil ve dnech 8. 2. 2016, 7. 3. 2016 a 2. 5. 2016. Jako důkaz k žalobě připojil kopie výzev provozovateli vozidla Magistrátu města Brna, a to ze dne 18. 4. 2016, č. j. MMB/0153475/2016, ze dne 3. 8. 2016, č. j. MMB/0280269/2016, a ze dne 6. 10. 2016, č. j. MMB/0378509/2016.
21. Z výše uvedeného tvrzení žalobce vyplývá, že se měl dopustit pěti správních deliktů v období před oznámením rozhodnutí, jímž byl za některé z nich potrestán (tedy před 5. 8. 2016, kdy mu bylo doručeno rozhodnutí magistrátu), jakož i před zahájením správního řízení (správní řízení bylo zahájeno dne 11. 7. 2016), přičemž „u deliktů spáchaných do okamžiku zahájení správního řízení je nutno trvat na konání společného řízení“ (viz bod 17 rozsudku ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018-87; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zde je však v první řadě nutno uvést, že žalobce nijak nedoložil, že by s ním ve věcech správních deliktů spáchaných dne 8. 2. 2016, 7. 3. 2016 a 2. 5. 2016 bylo zahájeno správní řízení a následně uložena sankce a povinnost zaplatit náklady řízení, ani to, že řízení o těchto správních deliktech pravomocně skončilo dříve než řízení o projednávaných správních deliktech ze dne 12. 10. a 20. 10. 2015 (k tomu

srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36). Jakkoli pak lze obecně souhlasit s tím, že správní orgán dle § 125g odst. 2 a 3 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, byl povinen vést společné řízení v případě, dopustil-li se provozovatel vozidla více správních deliktů podle § 125f, o kterých je příslušný vést řízení též obecní úřad obce s rozšířenou působností, dle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. již citovaný rozsudek ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018-87, nebo rozsudek ze dne 27. 3. 2014, č. j. 6 As 74/2013-22) nevedení společného řízení o přestupcích téhož účastníka řízení nemusí vždy *prima facie* způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z jednotlivých sousledných rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků (zejména tzv. zásada absorpce). Smyslem tohoto ustanovení totiž není lpění na procesním postupu vést společné řízení, jež je „*pouhou procesní cestou, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou*“ (viz bod 11 rozsudku ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53). Jde zejména o to, aby nebylo zasaženo do práv delikventa porušením této zásady, jejíž podstata tkví v absorpci sazeb (*poena maior absorbet minorem* – přísnější trest pohlcuje mírnější).

22. Dle soudu v nyní projednávané věci k žádnému takovému zásahu do práv žalobce v důsledku nevedení společného řízení nemohlo dojít. Napadeným rozhodnutím totiž nemohla být při trestání časově prvního a druhého z více se sbíhajících správních deliktů zásada absorpce porušena. Tak by tomu mohlo být až v pořadí druhém (popř. dalším) správním rozhodnutím o jiném z více sbíhajících se správních deliktů, kdy by správní orgán absorpční zásadu porušil tím, že by nepřihlížel k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty. Jako důvodnou by tak soud tuto námitku mohl shledat až v souvislosti s následujícím(i) řízením(mi), v němž by byly projednávány později spáchané správní delikty, o nichž bylo i později zahájeno správní řízení (k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, č. 3963/2020 Sb. NSS). Nevedení společného řízení (jež by umožnilo princip absorpce naplnit) proto nemůže být vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost nyní přezkoumávaného rozhodnutí. Z tohoto důvodu soud shledal námitku žalobce o nevedení společného řízení nedůvodnou. Pro nadbytečnost pak neprovedl dokazování listinami – kopiemi výzev provozovateli vozidla Magistrátu města Brna ze dne 18. 4. 2016, č. j. MMB/0153475/2016, a ze dne 3. 8. 2016, č. j. MMB/0280269/2016, a ze dne 6. 10. 2016, č. j. MMB/0378509/2016, neboť aniž by je jakkoli hodnotil, dospěl k závěru, že ani při prokázání výše uvedeného tvrzení žalobce by nemohly být důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

V.c) Určená částka

23. Žalobce dále namítal, že v případě správních deliktů ze dne 12. 10. 2015 a 20. 10. 2015 se nejednalo o dva samostatné správní delikty, nýbrž o dílčí útoky pokračujícího správního deliktu, což mělo vyplynout z totožné právní kvalifikace, způsobu provedení, předmětu útoku a blízké souvislosti místní i časové. Jelikož pokračující správní delikt je jedním skutkem, správní orgán byl oprávněn požadovat pouze jednu „*částku*“, nikoliv za každý dílčí útok.
24. Pojem pokračujícího správního deliktu vychází analogicky z institutu pokračování v trestném činu, tak jak jej definuje § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Pokračováním ve správním deliktu se proto rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného

správního deliktu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku (srov. též § 7 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, účinného od 1. 7. 2017). Z pouhé mnohosti skutků a případné blízké časové souvislosti ovšem nelze dovozovat naplnění všech znaků pokračujícího správního deliktu, a to konkrétně jednotného záměru (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2019, č. j. 6 As 379/2018-40). Právě jednotka záměru s ohledem na objektivní odpovědnost provozovatele vozidla (žalobce) absentuje. Ostatně žalobce v tomto směru v průběhu správního řízení ani v žalobě ničeho nenamítal a neuváděl. Ani z obsahu správního spisu jakkoli nevyplývá, že žalobce měl jednotný záměr vést jednotlivé dílčí útoky k naplnění skutkové podstaty téhož správního deliktu. Naopak jakýkoliv případný jednotný záměr – tzv. subjektivní souvislost, vyvrací v tomto případě argumentační linie vedená žalobce ve správním řízení (např. v odpovědi na výzvu provozovateli vozidla nebo v odvolání), že předmětné přestupky spáchal někdo jiný. V této souvislosti proto soud považuje za nedůvodnou i námitku žalobce, že výrok rozhodnutí magistrátu byl nesprávně koncipován a mělo být rozhodnuto pouze jedním výrokem, neboť se mělo jednat o jeden pokračující správní delikt.

V.d) Vady výroku

25. Žalobce současně namítal, že z výroku není zřejmé, jaké konkrétní pravidlo v § 10 zákona o silničním provozu měl porušit. Z tohoto důvodu měl být výrok nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost spočívající v nedostatečné právní kvalifikaci.
26. Dle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu přitom platí, že *provozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem*.
27. Je pravdou, že v jednotlivých odstavcích § 10 zákona o silničním provozu je stanovena řada povinností. Žalobci ovšem nelze přisvědčit, že v projednávaném případě je pouhý odkaz na dotčený paragraf nedostatečný. Výrok rozhodnutí magistrátu sice neobsahuje přímý odkaz na jeho přesný odstavec (což by bylo jistě vhodnějším řešením), ale tento je vyjádřen doslovným zněním odstavce 3, které nelze zaměnit s textací jiného odstavce téhož paragrafu. Žalobce tudíž nemůže mít žádných pochyb o právní kvalifikaci skutku, který mu je kladen za vinu, a vymezení porušeného ustanovení tak lze považovat za dostatečné (k této problematice viz blíže usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS).
28. Následně soud posoudil námitku žalobce směřující proti konkrétnímu popisu skutku ve výroku rozhodnutí. Z výroku nemělo být zřejmé, zda se žalobce dopustil protiprávního jednání neoprávněným zastavením nebo stáním, a jak konkrétně mělo dojít k porušení § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Spornou se tak stala otázka, zda byl ve výroku rozhodnutí o správním deliktu dostatečně vymezen skutek, tj. zda byly naplněny požadavky kladené na tzv. skutkovou větu výroku. Soud předesílá, že předmětem soudního přezkumu naopak nebylo naplnění požadavků týkající se právní věty (např. zda byla ve výroku rozhodnutí uvedena všechna ustanovení, která ve svém souhrnu tvoří skutkovou podstatu správního deliktu), neboť ty žalobce nerozporoval. Správní soudnictví je založeno na dispoziční zásadě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů a nijak nenahrazuje žalobcovu iniciativu. To platí i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl

uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), jak plyne např. z usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 156/2018-110.

29. V případě výroku rozhodnutí magistrátu byl skutek obou správních deliktů vymezen následovně: „[...] jako provozovatel vozidla tovární značky Volkswagen, registrační značky X, v rozporu s § 10 zákona o provozu na pozemních komunikacích nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu; porušení pravidel silničního provozu výše uvedeným vozidlem spočívající v neoprávněném zastavení nebo stání, tedy porušením povinnosti dle ustanovení § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, mající znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu [...]“. Výroková část rozhodnutí magistrátu pak obsahovala popis deliktních jednání uvedením místa (Brno, Kolejní 2 a Kolejní 4), dnů (12. 10. 2015 a 20. 10. 2015), času zjištění (9:41 a 14:00 hodin), a způsobu spáchání (zastavení nebo stání a nezajištění dodržování povinností řidiče a pravidel provozu na pozemní komunikaci).
30. Co se týče výrokové části, lze obecně uvést, že samotná skutková věta nemá obecně obsahovat právní hodnocení, nýbrž popis skutku, přičemž na tento popis musí navazovat právní věta, obsahující vymezení porušené právní povinnosti a hodnocení protiprávnosti jednání delikventa vyplývajícího ze skutkové věty. Nelze pak odhlédnout od smyslu nároků či požadavků, jež soudní judikatura klade na výrok rozhodnutí o správním deliktu, kterým je především požadavek na nezaměnitelnost popisu skutku se skutkem jiným. V tomto ohledu by bylo možné vycházet z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 3656/2018 Sb. NSS, zde však kasační soud odpovídal na právní otázku důsledků neuvedení všech ustanovení právních předpisů, která zakládají porušenou právní normu. Žalobcovy výtky se však vztahovaly k nedostatečnému konkrétnímu popisu skutku ve výroku rozhodnutí. Vhodnější je tak odkázat na dřívější usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, věc *AQUA SERVIS*, podle něhož výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Rozšířený senát stanovil, že rozhodnutím, jímž se trestá za spáchaný správní delikt, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt poškozen. To lze zajistit jen dostatečnou konkretizací údajů, které skutek charakterizují. Taková míra podrobnosti je nezbytná pro celé řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. Při tom je dle rozšířeného senátu třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Pouze z řádně formulovaného výroku lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaká sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoli odůvodnění) může být vynucen správní exekucí.
31. Smyslem požadavků na určitost popisu skutku ve výroku správního rozhodnutí je tedy zejména zabránit dvojímu postihu za týž delikt, případně záměně deliktu s jiným. Judikatura k otázce náležitostí výroku správního rozhodnutí je tak poměrně přísná v obecných formulacích, avšak ani u ní nepřevládá hledisko formální nad hlediskem materiálním. Není nutné a logicky ani možné, aby výrok obsahoval popis všech relevantních okolností spáchání správního deliktu, k tomu ostatně slouží odůvodnění

rozhodnutí správního orgánu. Současně nelze jednotlivé části vymezení skutku hodnotit nezávisle na sobě, neboť popis skutku je vymezen místem, časem a způsobem jeho spáchání současně. Pokud by měl soud aplikovat výše uvedené závěry na projednávanou věc, popsané skutečnosti, tj. místo, datum a čas spáchání deliktů jednání ve výrokové části rozhodnutí magistrátu ve svém souhrnu nezaměnitelně (soud ovšem přiznává, že hraničně) skutkové jednání žalobce vymezují a zároveň je po skutkové stránce ještě dostatečně popisují pro účely správního řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Co se týče způsobu spáchání správních deliktů, popis „zastavení nebo stání“ jistě není ideální, avšak s žalovaným lze souhlasit v tom, že pro věc není rozhodné, zda vozidlo na daném místě stálo nebo pouze zastavilo. Z odůvodnění rozhodnutí totiž jasně plyne, že se jedná o přestupkové jednání specifikované právě a jedinečně jako zastavení (a tím pádem též stání) v rozporu s dopravní značkou „Zákaz zastavení“ (V 12c). Jistě by bylo vhodnější, aby správní orgán porušení žalobce ještě konkretizoval např. uvedením konkrétní dopravní značky, která stání v daném místě zakazuje, nebo uvedením konkrétního porušení zákazu dle § 27 zákona o silničním provozu přímo ve výrokové části. Soud však s ohledem na obsah odůvodnění předmětného správního rozhodnutí, obsah spisu (zejména výzvy provozovateli vozidla ze dne 7. 1. 2016 a ze dne 15. 1. 2016) a to, že předmětný popis neumožňuje jejich záměnu s jiným jednáním, dané pochybení nepovažuje za takového rozsahu, aby pouze z tohoto důvodu přistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, příp. i rozhodnutí magistrátu. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, na jakém místě a čase byly delikty vymezené ve výrokové části spáchány (tedy dne 12. 10. 2015 v 9:41 hod. na ulici Koleční 4 v Brně a dne 20. 10. 2015 v 14:00 na ulici Koleční 2 v Brně), a že došlo k porušení povinnosti vyplývající z dopravní značky „Zákaz zastavení“ (V 12c). Navíc žalobce v žalobě ani netvrdil a neprokazoval, že by se skutky staly jinak, než jak jsou popsány ve výrokové části rozhodnutí magistrátu, případně že by kvůli nedostatečné specifikaci skutků byl za některá jednání trestán opakovaně. Tato žalobní námitka proto není důvodná.

32. Pokud pak žalobce v této souvislosti tvrdil, že byl předmět řízení nedostatečně vymezen již v *Oznámení o zahájení řízení* ze dne 11. 7. 2016, a proto nemohl řádně uplatnit právo na obhajobu, ani tuto námitku nelze považovat za důvodnou. Je pravdou, že v oznámení o zahájení správního řízení byly správní delikty vymezeny obsahově v podstatě stejně jako v rozhodnutí magistrátu prostřednictvím shodných označení porušených právních povinností i místa spáchání deliktu. Žalobci ovšem bylo v průběhu správního řízení nepochybně známo, pro jaký skutek je přestupkové řízení vedeno, pokud porušení konkrétní dopravní značky „Zákaz zastavení“ (V 12c) bylo uvedeno již ve výzvě provozovateli vozidla ze dne 7. 1. 2016, č. j. MMB/0007067/2016, v případě přestupku spáchaného dne 12. 10. 2015, a ve výzvě provozovateli vozidla ze dne 15. 1. 2016, č. j. MMB/0014855/2016, v případě přestupku spáchaného dne 20. 10. 2015, přičemž mu byly obě výzvy řádně doručeny. Pokud žalobce tvrdí, že byl tímto postupem správního orgánu zkrácen na právu na obhajobu, soud zde musí přitakat žalovanému, že pokud žalobci skutečně nebylo známo, jaký je předmět zahájeného správního řízení, nepochybně jej mohl zjistit nejpozději při seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. O této možnosti byl žalobce obeznámen oznámením o zahájení řízení ze dne 11. 7. 2016, č. j. ODSČ-34702/16-42, které mu bylo řádně doručeno dne 11. 7. 2016. Dle protokolu o provedení dokazování mimo ústní jednání a o seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 1. 8. 2016, č. j. ODSČ-34702/16-44, se však žalobce, ani jeho zástupce,

na magistrát nedostavili. Ostatně ani z obsahu správního spisu nevyplývá, že by žalobci nebylo jasné, z jakého správního deliktu je viněn a v čem tento spočíval.

33. Závěrem soud k tvrzení žalovaného, že žalobce byl v průběhu správního řízení z části pasivní a namítané žalobní výtky jistě mohl uplatnit již v odvolání, odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, podle něhož skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřijatelné. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak učinit mohl, v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je dle § 75 odst. 2 s. ř. s. povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). V nyní projednávaném případě žalobce nepodal blanketní odvolání, a ačkoliv se odvolací námitky zcela nekryly s žalobními námitkami, soud je nepovažoval za nepřijatelné. Jejich důvodnost posoudil mj. i proto, že většina žalobních námitek měla a mohla být žalovaným správním orgánem zkoumána i z úřední povinnosti.
34. Vzhledem k tomu, že jde o správní trestání, zabýval se soud rovněž otázkou, zda v mezidobí nebyla přijata nová právní úprava, jež by byla pro žalobce příznivější (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Po prostudování změn v relevantní právní úpravě lze konstatovat, že tomu tak není, jak skutkové podstaty předmětných správních deliktů, tak zákonné sazby pokuty zůstaly beze změny.

VI. Závěr a náklady řízení

35. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
36. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. dubna 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu