



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudkyní Mgr. Helenou Konečnou ve věci

žalobce: **M. Č.**
zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem
se sídlem AK Praha 8, Ledčická 649/15

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Hradec Králové, Pivovarské náměstí 1245

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2018, č. j. KUKHK-33423/DS/2017VaD,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové (dále také jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 9. 2017, čj. P/1594/2016/OS1/Mich, č. dokumentu MMHK/171502/2017, a to ve formulaci skutkové věty a vypuštěním části textu v odůvodnění. Uvedeným prvoinstančním správním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle ustanovení § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

(zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), ve spojení s § 10 odst. 3 téhož zákona a za to mu byla uložena pokuta 1.500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení.

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zrekapituloval průběh správního řízení a v jeho průběhu zjištěné skutečnosti a uvedl, že žalobce byl shledán vinným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve spojení s porušením ustanovení § 10 odst. 3 téhož zákona. Uvedeného správního deliktu se dopustil tím, že dne 2. 5. 2016, v čase před 15:25 hodin, nezajistil, aby při užití jím provozovaného vozidla registrační značky x, v Hradci Králové, ulici Chelčického, před obchodem Dekorace Sen, byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Dne 2. 5. 2016, v čase před 15:25 hodin nezjištěný řidič zastavil a stál s uvedeným vozidlem částečně na chodníku. Tímto jednáním tak porušil ustanovení § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu a toto jednání vykazuje znaky přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.
3. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí změnil část skutkové věty výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve znění „...nezjištěný řidič zastavil a stál s osobním motorovým vozidlem tovární značky Volvo, registrační značky x, v Hradci Králové, ulice Chelčického, před obchodem Dekorace Sen, částečně na chodníku a při stání vozidla nezůstal volný alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro každý směr jízdy, čímž porušil ustanovení § 25 odst. 3 a § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu“ takto: „...nezjištěný řidič zastavil a stál s osobním motorovým vozidlem tovární značky Volvo, registrační značky x, v Hradci Králové, ulice Chelčického, před obchodem Dekorace Sen, částečně na chodníku, čímž porušil ustanovení § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu a naplnil tak skutkovou podstatu přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.“. Dále rozhodl o vypuštění části textu v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, a to ve znění „... a při stání vozidla nezůstal volný alespoň jeden jízdní pruh široký nejméně 3 m pro každý směr jízdy“. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včas podanou správní žalobou. Žalobní námitky shrnul do celkem dvanácti žalobních bodů, označených: není odložení věci, absence formy zavinění ve výroku rozhodnutí, nesrozumitelný výrok – uznání viny za přestupek, neexistence správního deliktu dle ustanovení 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, zavinění, sankce – neuvedení ustanovení, dle kterého bylo rozhodováno, sankce – nepřihlédnutí k možnosti mimořádného snížení, nesplnění podmínek pro zahájení řízení, protiústavnost, rozhodování úřední osoby, o jejíž nepodjatosti existují pochyby, absence oprávnění obecní policie ke zjištění přestupku a nesouhlas žalobce a jeho právního zástupce se zveřejňováním osobních údajů.
5. V podrobnostech se krajský soud vrátí k uvedeným žalobním bodům v další části tohoto rozsudku, a to v souvislosti s jejich vypořádáním v části IV.
6. Žalobce závěrem navrhl zrušit jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný zrekapituloval průběh řízení před orgánem I. stupně a k námitce, že místo parkování vozidla není chodníkem, uvedl, že spisový materiál doplnil o vyjádření příslušného silničního správního úřadu. O tomto doplnění byl žalobce informován a současně byl vyrozuměn o možnosti vyjádřit se k podkladům písemností, jež byla doručena zmocněnci žalobce dne 30. 1. 2018. K námitce podjatosti všech zaměstnanců žalovaného, včetně hejtmána kraje žalovaný uvedl, že tato námitka byla postoupena nadřízenému správnímu orgánu dne 17. 1. 2018. K zahájení řízení o správním deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu vyjádřil přesvědčení, že podmínky pro zahájení takového správního řízení byly splněny. V podrobnostech soud odkazuje na písemné vyjádření žalovaného, jež je součástí soudního spisu.
8. Závěrem žalovaný uvedl, že má zato, že přistoupil k řízení odpovědně a nezaujatě, posoudil všechny relevantní skutečnosti, a proto že je jeho rozhodnutí věcně správné a odpovídá zjištěným skutečnostem. Navrhl zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.

IV. Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s., když žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný na výzvu krajského soudu nevyjádřil nesouhlas s takovým postupem. Krajský soud přitom dospěl k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.
10. Z předloženého správního spisu vyplynulo, že správní orgán I. stupně obdržel oznámení o podezření ze spáchání přestupku vyhotovené dne 2. 5. 2016 a spisový materiál k přestupku včetně fotodokumentace přestupku, který mu postoupila Městská policie Hradec Králové. Dne 10. 8. 2016 vyhotovil správní orgán I. stupně předvolání žalobce k podání vysvětlení k uvedenému přestupku. Dne 24. 8. 2016 vydal správní orgán I. stupně výzvu, kterou žalobce vyzval k zaplacení určené částky ve smyslu ustanovení § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu. Na uvedené výzvy žalobce nijak nereagoval, a protože správní orgán do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení přestupkového řízení proti určité osobě, dne 23. 2. 2017 přestupkovou věc dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), odložil.
11. Poté správní orgán I. stupně dne 23. 3. 2017 vydal příkaz, kterým žalobce uznal vinným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, když nezajistil, aby při užití jeho vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích dle zákona o silničním provozu. Za vytýkaný správní delikt mu byla uložena pokuta ve výši 1.500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.
12. Proti příkazu popsanému v předchozím odstavci podal žalobce, prostřednictvím svého zástupce, společnosti ODVOZ VOZU, s.r.o., blanketní odpor, kterým byl příkaz zrušen.
13. Dne 20. 3. 2017 bylo žalobci, resp. jeho zástupci, doručeno oznámení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a sdělení o prováděném dokazování, ve kterém byl žalobce současně poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání

rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobce, ani jeho zástupce možnosti seznámit se se spisovým materiálem nevyužili.

14. Dne 4. 4. 2017 správní orgán I. stupně rozhodl, že se žalobce dopustil předmětného správního deliktu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jímž napadl rozhodnutí „v plném rozsahu“. Na výzvu k doplnění podání ve smyslu § 37 správního řádu nereagoval. V odvolacím řízení pak žádné námitky neuplatnil. O odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 8. 2017 tak, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k projednání správnímu orgánu I. stupně.
15. Dne 6. 9. 2017 bylo žalobci doručeno další oznámení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a sdělení o prováděném dokazování. V něm byl žalobce současně poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce, ani jeho zástupce možnosti seznámit se se spisovým materiálem nevyužili. Dne 27. 9. 2017 správní orgán I. stupně znovu rozhodl, že se žalobce dopustil předmětného správního deliktu. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rovněž odvolání, jímž napadl rozhodnutí opět „v plném rozsahu“. Dne 11. 10. 2017 správní orgán I. stupně vydal (a zástupci žalobce doručil) výzvu k doplnění náležitostí odvolání ve lhůtě 5 dnů. Až dne 21. 12. 2017 zaslal žalobce, resp. jeho zástupce, odvolání doplnil. V něm vznesl mimo jiné i námitku podjatosti a namítl, že bylo nepochybné, že řidičem vozidla byl žalobce, ale že přesto správní orgán vedl se žalobcem řízení o správním deliktu jako s provozovatelem vozidla. Žalobce vyslovil i přesvědčení, že na pozemní komunikaci zůstal po zastavení vozidla volný prostor o šířce více jak 6 m a správní orgán tedy dle jeho názoru pochybil, jestliže materiálně otázku šířky komunikace neřešil, šířku zbývajících prostorů na pozemní komunikaci nezměřil a navíc vycházel ze špatného ustanovení zákona, když při zastavení má zůstat volný prostor o šíři 3 metry. Správní orgán dle žalobce též neuvedl a neodůvodnil ani závěr, že místo, na kterém zastavilo a stálo vozidlo žalobce, je chodníkem. Žalovaný následně rozhodl o odvolání žalobou napadeným rozhodnutím dne 26. 2. 2018 tak, jak je uvedeno v části I. tohoto rozsudku.
16. Pokud jde o právní posouzení věci, předně považuje krajský soud vzhledem ke způsobu formulace žalobních bodů za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou. Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího činit závěr, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání, případně podání obsahujících námitky vymykající se rozumnému náhledu na věc, až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-13, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

17. Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. již citovaný rozsudek NSS čj. 9 Afs 70/2008-13) případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud - srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, odstavec 4 odůvodnění, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, odstavec 5 odůvodnění, usnesení ze dne 7. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 515/09, odstavec 6 odůvodnění /všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz/>, či rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72, atd.). To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012-50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Afs 44/2013-30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, čj. 1 As 17/2013-50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl, že „[ú]stavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.
18. K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznámá, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů: „... [p]řestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námitky, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo

zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“

19. Dále k jednotlivým žalobním bodům, jak byly nazvány žalobcem:

I. Není odložení věci

20. V tomto žalobním bodu žalobce upozornil na to, že nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, a odvolal se přitom na podmínky stanovené v § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, kterými jsou nezahájení řízení o přestupku a odložení věci z důvodu, že správní orgán nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, druhou podmínkou je zastavení řízení o přestupku z důvodu, že obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno. Podle žalobce správní orgán žádné řízení o přestupku nezahajoval a toto nemohlo být ani zastaveno; nad to správní orgán věc neodložil, neboť ve spise není založeno žádné usnesení, ani jiný záznam o odložení věci. Žalobce má tak obě podmínky za nesplněné. Žalobce odkázal na ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích, podle kterého platí, že *„[o] odložení věci podle odstavců 1 až 3 vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu. O odložení věci se vyrozumí osoby dotčené jednáním osoby podezřelé ze spáchání přestupku, jsou-li správnímu orgánu známy; správní orgán tyto osoby nevyrozumí, pokud by to bylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady.“* Podle názoru žalobce byl správní orgán povinen vyrozumět osoby dotčené jednáním osoby podezřelé. Žalobce se považuje za osobu dotčenou jednáním osoby podezřelé (řidičem vozidla). Podle žalobce jde o vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

21. K odložení věci došlo dne 23. 2. 2017 (viz usnesení na č. l. 18 správního spisu). Podle ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích, účinného ve znění do 30. 5. 2017, platilo, že *„[o] odložení věci podle odstavců 1 až 3 se vydá usnesení, které se pouze poznamená do spisu. O odložení věci se vyrozumí osoby dotčené jednáním osoby podezřelé ze spáchání přestupku, jsou-li správnímu orgánu známy; správní orgán tyto osoby nevyrozumí, pokud by to bylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady.“* K novelizaci ustanovení do citované podoby došlo zákonem č. 204/2015 s účinností od 1. 10. 2016. Účel novely objasňuje důvodová zpráva takto: *„[n]avrhaná úprava má za cíl odstranit odchylku od úpravy ve správním řádu a z toho plynoucí nedostatky ve výkladové praxi. Nadále se tedy věc bude odkládat usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Proti tomuto usnesení není možné podat odvolání, dotčená osoba však proti němu může podat stížnost. O odložení věci bude vyrozuměna dotčená osoba, kterou bude především poškozený.“* Za osobu dotčenou jednáním osoby podezřelé ze spáchání přestupku nelze považovat každého, kdo se takto subjektivně cítí, ostatně v případě přestupkového jednání by se tak mohl cítit každý z veřejnosti, neboť přestupkové jednání je obecně v rozporu s veřejným zájmem, tedy v rozporu se zájmem každého člověka. Je proto potřeba vykládat rozsah osob dotčených jednáním osoby podezřelé v užším smyslu, tj. ve smyslu osob poškozených (srov. § 70 odst. 1 zákona o přestupcích), anebo osob, které byly oprávněny podat návrh na projednání přestupku podle ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích. Obdobná je i úprava § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky, která se týká osob přímo postižených spácháním přestupku. Za tuto osobu se opět podle důvodové zprávy považuje poškozený anebo osoba, které

byla přestupkem způsobena jiná újma v případě, že je její souhlas podmínkou řízení o daném přestupku.

22. Krajský soud proto uzavírá, že žalobce nesplňuje kategorii poškozeného, neboť podle § 70 odst. 1 zákona o přestupcích se poškozeným rozumí ten, komu byla přestupkem způsobena majetková škoda a kdo uplatnil nárok na její náhradu v řízení o přestupku, nebo u orgánu policie v trestním řízení, pokud věc byla postoupena správnímu orgánu k projednání a nejde o přestupek, který se projednává jen na návrh. Žalobci nebyla způsobena majetková škoda a ani neuplatnil nárok na její náhradu.
23. Krajský soud dodává, že není správná žalobcova úvaha, že by byl oprávněn podat zásahovou žalobou proti odložení věci. Opět je třeba odlišovat práva poškozených z přestupkového jednání, případně práva osob, které podávaly návrh podle ustanovení § 68 odst. 1 zákona o přestupcích či práva osob, o jejichž žádosti (srov. § 44 správního řádu) nebylo řízení zahájeno (srov. § 43 správního řádu). Komplexně se k tomu vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2018, č. j. 10 As 210/2016 – 66, bod [19] takto: „[N]ejvyšší správní soud se povahou odložení věci v přestupkovém řízení s možností obrany proti vyrozumění o tomto postupu zabýval podrobně v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008 – 35 (z něhož vycházel v projednávané věci i městský soud). NSS zde odlišil při hodnocení důsledků odložení věci postavení navrhovatele ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích od ostatních účastníků řízení, včetně poškozených osob. U taxativně stanovených návrhových přestupků ustupuje veřejný zájem na projednání přestupkového jednání individuálnímu zájmu poškozené osoby. Osoba, která podává návrh dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, disponuje řízením, na rozdíl od poškozeného u přestupku projednávaného ex off, z čehož je nutné dovodit odlišné postavení při prověření postupu správního orgánu při odložení věci: „Pokud tedy zákon svěřuje určitým osobám v případě zákonem stanovených jednání výhradní právo vyvolat svým návrhem řízení o přestupku a tyto osoby tohoto práva využijí, pak je dle názoru Nejvyššího správního soudu toto právo spojeno s možností nechat prověřit úkony správního orgánu, které v řízení následně učiní. Rozhodnutí, zda správní orgán po podání návrhu podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích věc odloží či zahájí řízení, je dle Nejvyššího správního soudu významným zásahem do právní sféry navrhovatele. Pokud zákonodárce svěřil možnost zahájit přestupkové řízení svým návrhem pouze určité skupině osob, pak tím vyjádřil, že projednání přestupku v určitých věcech se na rozdíl od ostatních týká výhradně jejich zájmů.“ NSS zdůraznil, že ustanovení § 66 odst. 4 zákona o přestupcích není přijatými závěry nijak dotčeno ve vztahu k řízení o přestupcích projednávaných z úřední povinnosti.“ Citované úvahy tak jednoznačně obsahují závěr, že v případě odložení věci podle § 66 odst. 4 zákona o přestupcích týkající se řízení o přestupcích projednávaných z úřední povinnosti není možné podat opravné prostředky anebo se domáhat ochrany u soudu. V dané věci došlo k odložení přestupku, u něhož mohlo být zahájeno řízení pouze z moci úřední. Žalobce nebyl poškozeným ani osobou, která by byla oprávněna podat ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích návrh na zahájení řízení, z toho důvodu by nebyl oprávněn se úspěšně bránit proti odložení věci ve smyslu § 66 odst. 4 zákona o přestupcích. Žalobní bod tedy není důvodný.

II. Absence formy zavinění ve výroku rozhodnutí

24. Přisvědčit nelze ani námitce žalobce, že je vadou výroku prvostupňového rozhodnutí neuvedení formy zavinění jako jedné z jeho obligatorních náležitostí. Nelze totiž opomenout, že žalobce byl shledán vinným ze spáchání správního deliktu (dnes

přestupek), u kterého se zavinění jakožto subjektivní stránka deliktního jednání neposuzuje, neboť se jedná o odpovědnost objektivní.

25. Pro úplnost zdejší soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, č. j. 4 As 259/2018 – 36, v němž tento soud konstatoval, že „[u] trestání za přestupky by měl výrok rozhodnutí správního orgánu obsahovat formu zavinění. V případě přestupků totiž zavinění představuje předpoklad odpovědnosti a jednu z okolností významných při rozhodování o výši sankce. Koncepce odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017 však byla (a stále je) založena na odpovědnosti objektivní, tj. v případě těchto správních deliktů (nyní přestupků) není na místě se otázkou zavinění zabývat a výrok rozhodnutí tudíž nemusí obsahovat formu zavinění. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil námitku žalobce, že ve výroku správního rozhodnutí absentoval údaj o formě zavinění, když konstatoval, že odpovědnost stěžovatele je objektivní.“

III. Nesrozumitelný výrok – uznání viny za přestupek

26. Žalobce namítal i nesrozumitelnost výroku rozhodnutí, kterým bylo konstatováno, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu a že se řidič dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Takový výrok je dle žalobce nejasný, jelikož jako účastník je označen pouze on a je však uznáván vinným ze dvou správních deliktů. Jednak z jiného správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu a jednak z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Přitom jako pachatel (subjekt) přestupku dle § 125c odst. 1 k) zákona o silničním provozu je označován „řidič“. Žalobce uvedl, že z rozhodnutí není zřejmé, zda ho správní orgán považoval též za řidiče, či nikoliv. Zároveň upozornil na skutečnost, že došlo k vyslovení viny za přestupek dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu a není tak již možné vyslovit vinu za správní delikt dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, neboť jiný správní delikt (provozovatele vozidla) je povahou proti přestupku (proti zákonu o silničním provozu) subsidiární. To vyplývá z ustanovení § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, účinného v době rozhodování správního orgánu I. stupně. Žalobce uvedl, že vyslovení viny v podobě „Tím došlo k porušení ustanovení § 18 odst. 4 zák. č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích [...] a ke spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) silničního zákona“ představuje vyslovení viny za přestupek. Vyslovit vinu za přestupek však lze jen tehdy, jsou-li prokázány znaky skutkové podstaty, tj. subjekt, subjektivní stránka objekt a objektivní stránka tzn., že správní orgán dle výroku rozhodnutí zjevně postavil najisto též subjekt (tedy pachatele) přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu a tedy nemohl být za téže jednání trestán žalobce jako provozovatel vozidla. Výrok rozhodnutí žalobce označil za matoucí, když správní orgán výslovně konstatuje, že došlo ke spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, a to ve výroku rozhodnutí, jímž je uznáván vinným žalobce. Takové rozhodnutí tedy může být interpretováno tak, že se právě žalobce jako jediný ve výroku označený subjekt, dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Dle žalobce je zřejmé, že adresáti rozhodnutí či třetí osoby budou za pachatele tohoto přestupku považovat právě jeho. V důsledku toho budou žalobci zaznačeny do evidenční karty řidiče body a ponese negativní důsledky spáchání tohoto přestupku, který však ve skutečnosti nespáchal.

27. K tomu soud uvádí, že z výroku správního orgánu I. stupně je zcela zřejmé, kdo a jaké povinnosti měl porušit, tedy která konkrétní osoba, neboť z rozhodnutí vyplývá, že to byl provozovatel vozidla, který v rozporu s ustanovením § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto (míní se tím zákon o silničním provozu) zákonem. Z výroku rozhodnutí je tedy zcela jednoznačně seznatelné, že v případě provozovatele vozidla došlo ke spáchání správního deliktu (nyní přestupku) dle ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu porušením ustanovení § 10 téhož zákona, kdy je přesně popsáno, jaké povinnosti z jeho strany byly porušeny (tedy citováno celé znění § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu). Jednání provozovatele vozidla, tedy v tomto případě žalobce, je nezaměnitelné s jakýmkoliv jiným jednáním a ve výroku rozhodnutí je také zcela najisto postaveno, jaké povinnosti porušil nezjištěný řidič vozidla. V tomto směru tedy krajský soud neshledal výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně nesrozumitelným a už vůbec ne matoucím. Proto je námitka nedůvodná.

IV. Neexistence správního deliktu dle ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu

28. Žalobce dále namítal, že byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, přestože již v době rozhodování prvostupňového správního orgánu správní delikt neexistoval, neboť byl novelou zákona o silničním provozu č. 183/2017 Sb., nahrazen přestupkem provozovatele vozidla. Projednání protiprávního jednání žalobce jako přestupku v dalším řízení by pro něj navíc bylo příznivější, a to s ohledem na odlišnou právní úpravu ohledně stanovení doby, po jejímž uplynutí dochází k zániku odpovědnosti.

29. K tomu krajský soud uvádí, že přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) došlo s účinností od 1. 7. 2017 k tomu, že přestupky zahrnují mnohem širší množinu jednání. Stále přitom platí, že přestupky nezahrnují disciplinární a pořádkové delikty. V posuzované věci došlo k tomu, že jednání žalobce jakožto provozovatele vozidla představovalo podle zákona o silničním provozu účinného do 30. 6. 2017 správní delikt uvedený v § 125f odst. 1 definovaný tak, že právnická nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s ustanovením § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Od 1. 7. 2017 představuje jednání žalobce přestupek provozovatele vozidla definovaný v tomtéž ustanovení zákona o silničním provozu tak, že provozovatel vozidla se dopustí přestupku tím, že v rozporu s ustanovením § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Z uvedeného plyne, že jednání žalobce, které je mu kladeno za vinu, nepřestalo být po 1. 7. 2017 protiprávním. Námitka žalobce, že nemohl být potrestán, neboť skutková podstata správního deliktu provozovatele vozidla již v době rozhodování žalovaného neexistovala, tedy není důvodná. Jednání žalobce totiž bylo protiprávní jak podle právní úpravy obsažené v zákoně o silničním provozu účinné do 30. 6. 2017, tak i podle pozdějšího znění tohoto zákona.

30. Nutno dodat, že druh a výměra správního trestu v ustanovení § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu ve znění účinném od 1. 7. 2017 je ve stejném druhu a výměře jako sankce (nyní správní trest) podle ustanovení § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu účinného do 30. 6. 2017. V posuzovaném případě by použití pozdější právní úpravy vedlo ke shodnému výsledku jako použití právní úpravy účinné ke dni spáchání deliktu, tudíž správní orgány správně aplikovaly staré právo (ustanovení § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky).

V. Zavinění

31. Dále žalobce namítl, že se správní orgán náležitě nevypořádal s otázkou zavinění správního deliktu. Tato námitka vychází ze žalobcovy právní konstrukce, že zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a zákona o některých přestupcích, nabyl účinnosti až 13. 7. 2017, tedy 13 dní po nabytí účinnosti přestupkového zákona. Z toho dovodil, že by se k jeho odpovědnosti za přestupek kladený mu za vinu mělo vyžadovat zavinění.
32. Tato právní otázka již byla opakovaně posuzována Nejvyšším správním soudem, který např. v rozsudku ze dne 25. 4. 2018, čj. 8 As 201/2017-39, konstatoval, že „[z]ákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích stanoví v Čl. CCLVII, že tento předpis nabývá účinnosti dnem 1. 7. 2017. Stěžovatel tuto efinci rozporoval, neboť dle něj ustanovení o jejím datu odporuje § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv (dále jen „zákon o sbírce zákonů“); zákon tak podle něj nabyl účinnosti až dne 13. 7. 2017. S názorem stěžovatele, podle něhož citovaný zákon dne 1. 7. 2017 účinnosti nenabyl, souhlasit nelze, přičemž i kdyby jej Nejvyšší správní soud sdílel, nemohl by jen z toho vyvodit, že může Čl. CCLVII zákona č. 183/2017 Sb. nerespektovat a v rozporu s ním sám považovat tento zákon za účinný až dnem 13. 7. 2017. Také temporální ustanovení jsou součástí zákona a i jimi je soud dle Čl. 95 odst. 1 Ústavy vázán; teprve měl-li by je za rozporná s ústavním pořádkem (což není tento případ) mohl by (a musel) věc předložit dle Čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu, neboť jen ten by stěžovatelem sporované zákonné ustanovení mohl zrušit. Stěžovatelovu argumentaci, podle níž nebylo zákonodárcem tvrzeno ani prokázáno, že nastaly výjimečné předpoklady pro stanovení účinnosti právní úpravy nevyžadující u přestupku (dříve správního deliktu) provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu u fyzické osoby zavinění již dnem 1. 7. 2017 a že tudíž bylo takového zavinění přechodně třeba, nelze proto v nynějším řízení podrobit jakémukoli přezkumu, neboť k němu nemá Nejvyšší správní soud žádnou pravomoc.“ S uvedeným právním závěrem se krajský soud plně ztotožňuje a z toho důvodu nemohl danou žalobní námitku shledat důvodnou.

VI. Sankce – neuvedení ustanovení, dle kterého bylo rozhodováno

33. Za nezákonné považoval žalobce rovněž závěry správního orgánu ohledně uložené sankce, neboť odkaz na ustanovení § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu je nerelevantní. Současně namítal nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť nebylo správním orgánem uvedeno přesné ustanovení, dle kterého bylo rozhodováno, resp. dle kterého byla uložena pokuta. Žalobce uvedl, že tak nemůže přezkoumat, zda bylo vůbec možné v době nabytí právní moci rozhodnutí rozhodnout o uložení daného druhu trestu ve výši, jak o tom rozhodl správní orgán prvního stupně.

34. Žalobci nelze přisvědčit ani v tomto žalobním bodě. Je sice faktem, že v té části výroku prvostupňového rozhodnutí, v níž správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu ve výši 1.500 Kč, odkázal výslovně toliko na § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu. Dle tohoto ustanovení se „*pro určení výše pokuty použije rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje, pokuta však nepřevyší 10.000 Kč*“. V části výroku tomuto předcházející správní orgán I. stupně popsal, v čem po skutkové stránce správní delikt žalobce spočíval, a následně uzavřel, že neznámý řidič vozidla žalobce svým jednáním spáchal přestupek dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. V odůvodnění svého rozhodnutí pak tyto skutečnosti správní orgán I. stupně zopakoval a uvedl, že za přestupek dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu se ukládá ve správním řízení pokuta ve výši od 1.500 Kč do 2.500 Kč (viz strana 3 rozhodnutí), kde výslovně odkázal na ustanovení § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu, ve kterém je výše uvedené konkrétní rozmezí ukládaných pokut uvedeno.
35. V posuzované věci správní orgán I. stupně ve výrokové části uvedl všechna ustanovení tvořící v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu a z výroku rozhodnutí je tedy nepochybné, za jaké delikt ní jednání byl žalobce seznán vinným. Ve výrokové části je rovněž uvedena ta právní norma, která obecně stanoví pravidla pro udělení druhu a výše trestu za toto delikt ní jednání. V odůvodnění je pak konkrétně uvedeno, jaký druh trestu zákon o silničním provozu za toto jednání stanoví, tedy pokuta, a v jakém rozmezí může být pokuta uložena, přičemž žalobci byla uložena pokuta na samé spodní hranici tohoto zákonného rozpětí a správní orgán I. stupně odůvodnil i proč tak učinil. Žalobce tedy byl informován v úplnosti o tom, co spáchal (resp. za jaké protiprávní jednání odpovídá), proč toto jednání naplňuje zákonné znaky správního deliktu, jaký trest a v jaké výši mu bylo možno za toto jednání udělit a proč bylo přistoupeno k udělení pokuty právě v té výši, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Uvedenou námitku proto soud neshledal důvodnou.

VII. Sankce – nepřihlednutí k možnosti mimořádného snížení

36. Dále žalobce poukázal na skutečnost, že žalovaný z úřední povinnosti nezohlednil možnost mimořádného snížení pokuty pod spodní hranici stanovenou zákonem podle ustanovení § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky. Jedná se o pozdější právní úpravu, která je pro žalobce nepochybně příznivější (ustanovení § 112 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky), přičemž ve správním řízení navíc nebyly zjištěny žádné přitěžující okolnosti. Žalovaný se měl dle názoru žalobce zabývat možností mimořádného snížení sankce i v případě, že by k takovému postupu neshledal důvod, neboť sankce jsou ukládány z úřední povinnosti.
37. K námitce žalobce, že žalovaný nepřihledl k mimořádnému snížení výměry sankce, ač byly naplněny podmínky podle ustanovení § 44 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, krajský soud uvádí následující.
38. Zmíněné ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky stanoví, že je možné pokutu uložit v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty, jestliže a) vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravy dosáhnout, b) je pokuta ukládána za pokus přestupku, c) pokuta uložená v rámci zákonem stanovené dolní hranice sazby by byla vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná, nebo d) pachatel spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela

naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost. K otázce, jakým způsobem je třeba aplikovat § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky, se již vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 5. 6. 2018, čj. 4 As 96/2018-45, v němž vyslovil, že „zákonodárce nekoncipoval institut mimořádného snížení výměry pokuty jako institut návrhový, a je proto povinností správního orgánu zvážit, zda jsou dány důvody k postupu podle tohoto ustanovení. Tím totiž dojde k naplnění zásady zákonnosti trestání a zásady individualizace sankce. Zároveň však je třeba uvést, že se jedná o mimořádný institut, a není proto i s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie na místě po správních orgánech požadovat, aby v každém jednotlivém případě v odůvodnění rozhodnutí uváděly důvody, pro které neshledaly důvody pro aplikaci tohoto institutu“.

39. Žalobce v žalobě uvedl, že se v posuzované věci jedná o typický příklad, kdy je vhodné o mimořádném snížení sankce uvažovat, neboť správní orgán ve věci nekonstatoval žádné přitěžující okolnosti, charakter sankce volil jako ryze preventivní, sankce plnila roli pouhého upozornění žalobce na to, aby dával pozor, komu své vozidlo svěřuje k řízení. Správní orgán tedy dle žalobce dospěl k závěru, že již působením sankce na spodní hranici zákonné sazby lze dosáhnout jejího účelu a smyslu. S takovým názorem žalobce však krajský soud souhlasit nemůže. Zmiňované okolnosti nemají takový charakter, aby zakládaly potřebu úvahy o aplikaci mimořádného institutu snížení výměry sankce. Jedná se totiž o zcela standardní případ deliktního jednání postihovaného shora citovanými ustanoveními zákona o silničním provozu, přičemž žalobcem uváděné okolnosti (včetně týkajících se její osoby) byly správně hodnoceny s tím, že odůvodňují uložení pokuty na spodní hranici zákonné výměry. Citované ustanovení tedy na případ žalobce aplikováno být nemohlo.

VIII. Nesplnění podmínek pro zahájení řízení

40. Žalobce tvrdil, že správní orgán neučinil všechny potřebné kroky ke zjištění pachatele přestupku dle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, navíc byla správnímu orgánu známa totožnost přestupce, když se z úředního záznamu strážníků podávalo, že konkrétní osoba požádala o sejmutí blokovacího zařízení vozidla. Nebyly tak dle jeho názoru dány podmínky pro zahájení řízení dle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu. Ty nebyly dány též z důvodu nenaplnění druhé podmínky, tj. kdy by řízení s provozovatelem vozidla bylo zahájeno po zastavení řízení vedeného proti určité osobě. Takové řízení totiž nebylo zahájeno a nemohlo být tedy ani zastaveno.
41. Krajský soud neshledal námitku o neprovedení nezbytných kroků ke zjištění pachatele přestupku a tím i tvrzení o nesplnění podmínek pro zahájení řízení o správním deliktu se žalobcem ve smyslu § 125f odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu, za důvodné. Vycházel přitom zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména jeho rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46, v němž tento soud k dané problematice uvedl: „Podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu správní orgán projedná správní delikt provozovatele vozidla teprve tehdy, učinil-li nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, ale nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě [§ 125f odst. 4 písm. a)], nebo řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno [§ 125f odst. 4 písm. b)]. Toto ustanovení vyjadřuje subsidiaritu odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, čj. 1 As 131/2014 – 45). ... Při posuzování, zda správní orgán

učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, ale nelze ztrácet ze zřetele smysl a účel úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, kterým bylo postihnout tzv. problematiku osoby blízké. V případech překročení maximální povolené rychlosti naměřeného pomocí automatických radarů a v případech nesprávného parkování, správní orgány často jednoznačně zjistily spáchání přestupku, ale při zjišťování totožnosti pachatele byly odkázány na vysvětlení podané registrovaným provozovatelem vozidla. Pokud provozovatel odepřel podání vysvětlení s tím, že by jím vystavil postihu osobu blízkou (§ 60 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů), správní orgány se ocitly ve stavu důkazní nouze a věc odložily, protože při množství podobných dopravních přestupků bylo vyloučeno zjišťovat totožnost přestupců jinými způsoby. Cílem zavedení úpravy správního deliktu provozovatele vozidla bylo, aby zmíněná delikttní jednání nezůstala nepotrestána a aby za ně v případě nezjištění totožnosti pachatele odpovídal provozovatel vozidla, kterému byla § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu stanovena povinnost zajistit, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích.

42. Nejvyšší správní soud se k účelu úpravy, jež byla do zákona o silničním provozu vložena novelou provedenou zákonem č. 297/2011 Sb., vyjádřil i v rozsudku ze dne 11. 12. 2014, čj. 3 As 7/2014 – 21, a to tak, že: „Evidentním primárním úmyslem zákonodárce v právní úpravě správního deliktu dle ustanovení § 125f zákona o provozu na pozemních komunikacích je postihnout existující a jednoznačně zjištěný protiprávní stav, který byl způsoben provozem resp. užíváním vozidla při provozu na pozemních komunikacích. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je zcela přiléhavé, pokud zákonodárce zvolil objektivní formu odpovědnosti samotného provozovatele vozidla, jenž je jako vlastník věci - nástroje spáchání protiprávnosti - z hlediska veřejného práva primárně identifikovatelnou a konkrétní osobou. Šlo by proti smyslu úpravy správního deliktu provozovatele vozidla 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 zákona o silničním provozu zjevně nevede, resp. nemůže vést k nalezení a usvědčení pachatele přestupku. Budou-li mít správní orgány (ať již na základě označení řidiče provozovatelem vozidla nebo na základě jiných skutkových okolností) reálnou příležitost zjistit přestupce, musí se o to pokusit ... 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 z důvodu podle § 60 odst. 1 věty za středníkem zákona o přestupcích, nebo dochází-li k řetězení označených osob (označený řidič označí dalšího řidiče atd.), je podmínka učinění nezbytných kroků ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o přestupcích naplněna a správní orgán po odložení či zastavení řízení o přestupku projedná správní delikt.“
43. V nyní projednávané věci bylo žalobci zasláno předvolání k podání vysvětlení ze dne 10. 8. 2016, které si osobně převzal dne 12. 8. 2016. Dále mu byla zaslána výzva dle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu. Na předvolání ani na výzvu však nijak nereagoval.
44. Krajský soud konstatuje, že žalobce měl nejméně dvě možnosti k jednání se správním orgánem před zahájením řízení o deliktu provozovatele vozidla. Jestliže však zejména na výzvu k podání vysvětlení (kterou osobně převzal) nijak nereagoval, správní orgán neměl dostačující podklad k tomu, aby mohl zahájit řízení o přestupku s jeho osobou. K tomu totiž nemůže postačit to, že žalobce kontaktoval městskou policii a požádal ji o

odblokování předmětného vozidla a sdělil, že s přestupkem souhlasí, ale že nesouhlasí s výší pokuty, jak je zaznamenáno pouze a jen v úředním záznamu. Nelze přitom přehlédnout ani to, že žalobce odmítl podepsat i samotné Oznámení o podezření ze spáchání přestupku sepsané ihned na místě v jeho přítomnosti (v kolonce „podpis podezřelého ze spáchání přestupku“) a odmítl se k přestupku vyjádřit. Pokud se tedy žalobce nedostavil k podání vysvětlení (čímž *de facto* podání vysvětlení odepřel), neměl správní orgán I. stupně žádnou další reálnou možnost zjistit, kdo přestupcem skutečně byl (ani zda jím byl právě žalobce, jak nyní tvrdí), neboť provedení žádných dalších důkazů se již nenabízelo. Proto muselo být řízení o přestupku odloženo a lze mít za to, že v tomto případě byly ve smyslu ustanovení § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu učiněny nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, než bylo zahájeno řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Krajský soud proto neshledal ve shora uvedeném postupu prvoinstančního správního orgánu žádné pochybení.

IX. Protiústavnost

45. Žalobce dále namítal protiústavnost právní úpravy skutkové podstaty deliktu provozovatele vozidla, především pak povinnost upravenou v ustanovení § 10 odst. 3 silničního zákona. Toto ustanovení zakotvuje presumpci odpovědnosti provozovatele vozidla za jednání řidiče při užití vozidla, jehož je provozovatelem. Ustanovení 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 komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu.
46. Ani žalobní námitka, že ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je v rozporu s Ústavou, ústavními principy a základními právy, není důvodná.
47. Návrh na zrušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, který stanoví, že *„[p]rovozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem,“* pro rozpor citovaného ustanovení s ústavním pořádkem Ústavní soud již projednal, přičemž uzavřel, že tato odpovědnost provozovatele vozidla ústavnost nenarušuje. Uvedl to ve svém nálezu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, v němž nesoulad napadeného ustanovení s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a 3, čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 a 2 Úmluvy neshledal a rozhodl o zamítnutí návrhu na zrušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a na vyslovení protiústavnosti ustanovení § 125f odst. 1 tohoto zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017.
48. Ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu tedy bylo Ústavním soudem shledáno ústavně konformním.
49. Lze současně zmínit, že již v prosinci 2015 bylo Ústavním soudem posuzováno i ustanovení § 125f zákona o silničním provozu, které na § 10 odst. 3 navazuje (ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu doslovně opakuje skutkovou podstatu § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu *„...[n]ejzajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem“*). Ústavní soud návrh na zrušení ustanovení § 125f zákona o silničním provozu usnesením ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 508/15, odmítl s tím, že právní závěr o spáchání správního deliktu provozovatelem vozidla

(stěžovatelem) a o uložení pokuty podle zákona o silničním provozu nevybočuje z ústavních kautel.

X. Rozhodování úřední osoby, o jejíž nepodjatosti existují pochybnosti

50. Další námitkou žalobce poukazoval na procesní vadu, spočívající v rozhodnutí žalovaného před vypořádáním námítky podjatosti vznesené zmocněncem žalobce v doplnění odvolání ze dne 21. 12. 2017.
51. Zmíněná námitkou podjatosti byla obsahem podání nazvaného „Doplnění odvolání“ ze dne 21. 12. 2017. Žalovaný tuto námitku postoupil nadřízenému správnímu orgánu, tj. Ministerstvu dopravy, dne 17. 12. 2018 a krajský soud ověřil, že do dnešního dne o ní nebylo rozhodnuto.
52. Nutno konstatovat, že námitka podjatosti představuje prostředek k zajištění obecného zájmu nad zachováním objektivnosti a nestrannosti řízení tak, jak je vyžadováno základními zásadami činnosti správních orgánů (§ 2 odst. 4 správního řádu), ale i ústavním právem na spravedlivý proces ve světle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Každý účastník řízení tak má možnost domáhat se, aby příslušná úřední osoba byla vyloučena z rozhodovacího procesu správního orgánu, je-li zde důvod pochybovat o její nestrannosti. K tomu § 14 správního řádu stanovuje předem daný postup, jak takového vyloučení dosáhnout. Na druhé straně však právo zpochybnit podjatost úředních osob nemůže být absolutní. S ohledem na to je třeba sledovat hranici tohoto práva a zároveň i přiměřené naplňování dalších principů a účelů správního řízení, k nimž patří zásada rychlosti a hospodárnosti řízení, zásada neposkytnutí ochrany zneužití práva či jinak obstrukčnímu jednání. V tomto směru lze poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34, který se podrobně otázkou námítky podjatosti zabýval a došel k závěru, že nikoliv každá námitka podjatosti je bez dalšího způsobilá zpochybnit nepodjatost rozhodujících úředních osob a ve zcela výjimečných případech nikoliv každá námitka je dokonce způsobilá vyvolat postup podle § 14 odst. 2 (resp. odst. 3) správního řádu. Námitka podjatosti musí být vyhodnocena nikoliv pouze formálně, ale též i po obsahové stránce (v tomto ohledu Nejvyšší správní soud odkázal na svůj dřívější rozsudek ze dne 10. 10. 2018, čj. 6 As 75/2018-83). K tomu Nejvyšší správní soud dodal, že pokud „*správní orgán skutečně vyhodnotí podanou námitku jako prima facie nedůvodnou a ani ji tedy nepředloží k rozhodnutí představenému úřední osoby, nese riziko, že podjatost bude nakonec shledána až v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí ve věci samé, včetně řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí. Účastníkovi řízení totiž přirozeně zůstává zachováno právo námitku podjatosti rozhodujících úředních osob uplatnit i v rámci opravných prostředků proti meritornímu rozhodnutí.*“ Zároveň přitom platí, že ani samotné vydání rozhodnutí vyloučenou úřední osobou obecně nemusí vést ke zrušení napadeného správního rozhodnutí (k tomu viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016-47).
53. Z uvedeného je zřejmé, že procesní postup, kdy je ve věci samé rozhodnuto před vypořádáním námítky podjatosti, tj. jestliže správní orgán nevyčká vyřízení podané námítky podjatosti nadřízeným orgánem, automaticky nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí ve věci. Může však s sebou nést určité riziko, že pokud bude podjatost následně shledána v rámci opravných prostředků proti rozhodnutí ve věci samé, mohlo by ke zrušení napadeného správního rozhodnutí z tohoto důvodu dojít.

54. Žalobce tvrdí, že ve věci rozhodovala podjatá úřední osoba, přičemž důvody uvedl v doplnění odvolání ze dne 21. 12. 2017, v žalobě pak žádné konkrétní důvody neuvedl, pouze odkázal na zmíněné podání. Jak je již shora uvedeno, příslušný orgán (tj. Ministerstvo dopravy) o této námitce dosud nerozhodl. Krajský soud podotýká, že z obsahu správního spisu žádné zřejmé pochybnosti o tom, že by pracovníci odvolacího orgánu s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům měli takový zájem na výsledku řízení, pro nějž by bylo možné pochybovat o jejich nepodjatosti, nevyplývají. Krajský soud se však touto otázkou podrobně zabývat nemohl, nicméně konstatuje, že i kdyby byla následně příslušným orgánem namítaná podjatost shledána, neměla by žádný vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť, jak je v tomto rozsudku uvedeno, rozhodnutí o odvolání při soudním přezkumu obstálo jako věcně správné a žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

55. S ohledem na výše uvedené krajský soud této námitce nepřisvědčil.

XI. Absence oprávnění obecní policie ke zjištění přestupku

56. Žalobce namítl též nedostatek oprávnění obecní policie k dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích v rozsahu monitorování neoprávněného užívání chodníků. Rozhodnutí správního orgánu je pak pro absenci odůvodnění oprávnění k dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích nepřezkoumatelné.

57. Uvedenou námitku shledal krajský soud nedůvodnou, neboť § 2 písm. d) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“) stanoví mimo jiné, že: *„obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle tohoto nebo zvláštního zákona se podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích.“*

58. V nyní projednávané věci se jedná o delikt ní jednání žalobce proti zákonu o silničním provozu, kdy nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, kdy řidič jeho vozidla zastavil a stál s vozidlem žalobce částečně na chodníku, čímž porušil § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu. Ustanovení § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu stanoví, že *„[j]iní účastníci provozu na pozemních komunikacích než chodci nesmějí chodníku nebo stezky pro chodce užívat, pokud není v tomto zákoně stanoveno jinak“*. Vyplývá z něj tedy omezení pro jiné účastníky silničního provozu na pozemních komunikacích než chodce, spočívající v nemožnosti užívat jej, pokud zákon nestanoví jinak.

59. Z výše uvedeného ustanovení zákona o obecní policii plyne oprávnění k dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu, ke kterému jistě patří rovněž kontrola využívání těchto komunikací osobami a prostředky k tomu určenými, jelikož bez této pravomoci by jakýkoli dohled nad provozem na pozemní komunikaci nebyl funkční a neměl by tedy žádný smysl. Vymezení pravomoci strážníků městské policie v projednávaném případě tedy bylo zcela jasně provedeno zákonem.

XII. Nesouhlas žalobce a jeho právního zástupce se zveřejňováním jejich osobních údajů

60. Poslední námitkou pak byl vysloven nesouhlas žalobce s tím, aby byly osobní údaje žalobce a jeho právního zástupce zveřejňovány na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu, včetně požadavku na naprostou anonymizaci rozhodnutí ve věci.
61. K tomu krajský soud konstatuje, že nejde o výhradu či námitku, která by se týkala merita věci, resp. která by jakkoliv s věcným projednáním případu souvisela, proto nemůže být v tomto řízení jakkoli řešena či posuzována. Podotknout je nutno i to, že nesouhlas či výhrady k publikaci rozhodnutí soudů na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu nelze adresovat zdejšímu krajskému soudu, neboť ten rozhodnutí na těchto stránkách ani nezveřejňuje, ani předmětné stránky nespravuje.

VI. Závěr a náklady řízení

62. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
63. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 11. prosince 2019

Mgr. Helena Konečná v. r.
samosoudkyně