



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., ve věci

žalobkyně: A.
sídlem

proti
žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje
sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2018, č. j. JMK 61193/2018,
sp. zn. S-JMK 52494/2018/OD/Kš,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně napadla u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“) svou žalobou rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2018, č. j. JMK 61193/2018, sp. zn. S-JMK 52494/2018/OD/Kš (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto její

odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravněsprávních činností, ze dne 21. 2. 2018, č. j. ODSČ-60387/14-35, sp. zn. ODSČ-60387/14-FIL/V (dále též „prvostupňové rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí o přestupku“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku (dříve správní delikt) podle ust. § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí (dále též „zákon o silničním provozu“), kterého se měla dopustit tím, že jako provozovatel vozidla tov. zn., RZ:, v rozporu s ust. § 10 zákona o silničním provozu nezajistila, aby byly při užití vozidla 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, tedy porušení povinnosti podle ust. § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, mající znaky přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) téhož zákona, bylo zjištěno Městskou policií Brno na ulici Kudrnova 24 v Brně, a to dne 25. 6. 2014 v 1:28 hod. Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

2. V rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejprve zrekapituloval dosavadní průběh řízení a následně se již vyjadřoval k odvolacím námítkám. Konkrétně připomněl, že byla žalobkyně ze strany prvostupňového správního orgánu v souladu se zákonem vyzvána k tomu, aby uhradila určenou částku nebo sdělila totožnost řidiče vozidla, což neučinila. Z toho důvodu bylo řízení ve věci přestupku řidiče vozidla odloženo a byla dále sekundárně uplatněna odpovědnost žalobkyně jako provozovatele vozidla.
3. Ve vztahu k námitce zániku odpovědnosti za přestupek v kontextu nabytí účinnosti zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový přestupkový zákon“), žalovaný doplnil, že byla lhůta stanovená v ust. § 112 odst. 2 tohoto zákona ve spojení s ust. § 125e zákona o silničním provozu dodržena. Žalobkyni pak bylo v řízení umožněno, aby se seznámila s obsahem spisové dokumentace a vyjádřila se k jejímu obsahu, přičemž toto práva prostřednictvím svého jednatele využila.
4. Pokud se jedná o namítané porušení subsidiarity odpovědnosti provozovatele vozidla, žalovaný uvedl, že prvostupňový správní orgán nedisponoval žádnými indiciemi vedoucími ke zjištění totožnosti řidiče vozidla, a to zejména z důvodu toho, že jej žalobkyně na výzvu neidentifikovala. Její pasivitu nelze přičítat k tíži správnímu orgánu. Samotné odeprání sdělení údajů o řidiči vozidla navíc neznamená, že bude provozovatel automaticky uznán vinným ze spáchání přestupku. Prvostupňový orgán nebyl povinen žalobkyni opakovaně vyzývat ke sdělení totožnosti řidiče.
5. V této souvislosti žalovaný doplnil, že bylo na základě fotodokumentace založené ve správním spisu dostatečně prokázáno, že došlo k porušení pravidel silničního provozu vozidlem žalobkyně. Současně žalovaný s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu doplnil, že nelze považovat uplatnění odpovědnosti provozovatele vozidla podle ust. § 125f odst. 1 ve spojení s ust. § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu za

protiústavní. V nyní posuzované věci se pak jednalo o porušení právní povinnosti řidiče, kterou lze jako přestupek projednat v blokovém řízení (dnes tzv. příkaz na místě), čímž byla také tato podmínka splněna.

6. Kromě toho žalovaný uvedl, že byly dostatečně posuzovány formální znaky přestupku, přičemž se prvostupňový správní orgán zabýval v souladu s judikaturou pouze materiální stránkou přestupku provozovatele vozidla. Současně respektoval zásadu legitimního očekávání a retroaktivity ve prospěch pachatele při úvahách o druhu a výši správního trestu. Podle názoru žalobce tak bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem, a to na základě skutkového stavu věci zjištěného bez důvodných pochybností.

III. Žaloba

7. V žalobě byl ze strany žalobkyně nejprve popsán průběh správního řízení, přičemž se následně podrobně a kriticky vyjadřovala k současné právní úpravě právní odpovědnosti provozovatele vozidla podle ust. § 125f odst. 1 a souvisejících ustanovení zákona o silničním provozu. Pozornost věnovala zejména kritickému hodnocení ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, která podle jejího názoru postupně degraduje v neprospěch provozovatelů vozidel, na které jsou prostřednictvím nesprávného výkladu příslušné skutkové podstaty přestupku kladeny nesplnitelné požadavky, a to v rozporu se smyslem zákona a na samotné hranici ústavnosti.
8. Žalobkyně k tomu poukázala zejména na to, že jsou právní názory Nejvyššího správního soudu v jednotlivých rozhodnutích formulovány ve prospěch správních orgánů, neboť oslabují význam zákonné povinnosti učinit nezbytné kroky za účelem zjištění řidiče vozidla nebo pachatele přestupku. Umožňují totiž uplatňovat odpovědnost provozovatele vozidla pouze na základě toho, že byla bez úspěchu učiněna výzva k úhradě určené částky nebo sdělení totožnosti řidiče vozidla. Ani v případě, že bude totožnost řidiče vozidla sdělena, však nelze hovořit o zproštění se odpovědnosti provozovatele, neboť se jedná o pouhou indicii, ze které nelze předvídat další průběh nebo výsledek řízení. Takový přístup považuje žalobkyně za umělou konstrukci systému na výběr „odpustků“, který nemá oporu v zákoně a je protiústavní.
9. Stejně tak žalobkyně považovala za nesprávný výklad Nejvyššího správního soudu, podle kterého by mělo být správními orgány posuzováno pouze naplnění formálních znaků přestupku spáchaného řidičem vozidla, tedy bez ohledu na intenzitu jeho společenské škodlivosti (materiální znak). Kromě toho žalobkyně doplnila, že musí být vždy posuzována materiální stránka přestupku provozovatele vozidla, ať už se v tomto ohledu důsledky jednání řidiče vozidla výslovně zohlední či nikoliv. Závěrem úvodní části žaloby žalobkyně poukázala na protiústavnost ust. § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, neboť podle jejího názoru ukládá provozovatelům vozidel nesplnitelné chování a je v rozporu s právem na odepření výpovědi.
10. Žalobkyně dále namítala, že správní orgány nepodnikly nezbytné kroky za účelem zjištění totožnosti řidiče vozidla. Omezily se totiž na učinění výzvy podle ust. § 125h

zákona o silničním provozu, aniž by využily řádné výzvy k podání vysvětlení, předvolání případných svědků, ohledání místa spáchání přestupku atd. Samotný institut výzvy podle ust. § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu navíc považovala žalobkyně stejně jako povinnost provozovatele podle ust. § 10 odst. 3 téhož zákona za protiústavní, pročez zdejšímu soudu navrhla, aby danou otázku předložil k posouzení Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.

11. Kromě toho bylo žalobkyní namítáno, že nemohla být výše uvedená výzva ze strany prvostupňového správního orgánu vůbec učiněna, protože byla zákonem v rozhodnou dobu stanovena podmínka, aby bylo možné věc projednat v blokovém řízení (dnes příkaz na místě). V tomto ohledu považovala žalobkyně závěry žalovaného za nepřezkoumatelné, neboť v předmětné věci nebyl ze spáchání přestupku nikdo obviněn, a proto chyběla ochota k zaplacení pokuty.
12. Stejně tak žalobkyně brojila proti neprokázání formálních znaků přestupku řidiče vozidla, neboť není z pořízené fotodokumentace zřejmé, jaké vozidlo je na nich zachyceno, popř. zda se nejednalo o tzv. nouzové stání či poruchu vozidla. Správní orgány sice údajně disponují kvalitnější verzí fotografií v elektronické podobě, ale ty nebyly do správního spisu založeny. Dále nebyla podle žalobkyně správně posouzena ani materiální stránka přestupku, jejíž přítomnost nelze dovozovat pouze z naplnění formálních znaků přestupku provozovatele vozidla. Musí být navíc posuzována společenská škodlivost jednání samotného provozovatele, nikoliv řidiče vozidla. Tato skutečnost však byla správními orgány opomenuta. Podle názoru žalobkyně došlo v důsledku okolností případu k tomu, že bylo ohrožení právem chráněného zájmu vyloučeno.
13. Žalobkyně poté namítala porušení zásady předvídatelnosti práva a legitimního očekávání, neboť již vůči ní bylo před prvostupňovým správním orgánem v obdobné věci vedeno přestupkové řízení (sp. zn. ODSČ-33560/16-FIL/V), které bylo zastaveno. Současně žalobkyně v tomto ohledu poukázala na dopravní situaci v místě spáchání přestupku, kde podle jejího názoru běžně dochází k porušování ust. § 25 odst. 3 zákona o silničním provozu, aniž by bylo toto společensky závažnější jednání správními orgány postihováno. K této námitce se navíc žalovaný přezkoumatelným způsobem nevyjádřil.
14. Závěrem pak žalobkyně doplnila, že správní orgány nesprávně uložily pokutu podle právní úpravy platné a účinné v době spáchání přestupku. Pozdější právní úprava je totiž pro žalobkyni příznivější, když umožňuje rovněž uložení správního trestu napomenutí nebo zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Tento závěr podle žalobkyně vyplývá ze srovnání rozhodných znění ust. § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu. Prvostupňový správní orgán pak neuvedl, proč k uložení jiného druhu správního trestu nepřistoupil, a to s v kontextu závažnosti přestupku a okolností jeho spáchání.
15. Nad rámec uvedeného žalobkyně namítla, že odpovědnost za přestupek zanikla, a to s odkazem na právní úpravu obsaženou v novém přestupkovém zákoně. S ohledem na všechny shora uvedené důvody pak navrhla, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost k náhradě nákladů soudního řízení.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

16. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že s podanou žalobou nesouhlasí. Ve vztahu k jednotlivým námitkám pak doplnil, že se ztotožňuje s výkladem podmínek odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupek v judikatuře Nejvyššího správního soudu. V tomto kontextu pak žalovaný odkázal na nález Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 15/16, na základě kterého nelze považovat skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 125f odst. 1 ve spojení s ust. § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu za protiústavní, popř. odporující zásadě presumpce neviny.
17. Stejně jako v napadeném rozhodnutí pak žalovaný poukázal na skutečnost, že žalobkyně totožnost řidiče nesdělila, přičemž nelze její pasivitu přičítat k tíži správnímu orgánu. Nebylo tedy porušeno právo na odepření výpovědi, přičemž byla vina žalobkyně za spáchání přestupku provozovatele dále posuzována na základě policejní dokumentace. Žalovaný současně připomněl, že lze porušení stanovené povinnosti řidiče vyřešit jako přestupek příkazem na místě, jak vyžaduje ust. § 125h zákona o silničním provozu.
18. Pokud se jedná o materiální stránku přestupku, žalovaný doplnil, že správní orgány se ve vztahu k jednání řidiče omezily pouze na zjištění toho, zda byly naplněny formální znaky přestupku, což spolehlivě vyplývá z podkladů založených ve spisové dokumentaci. Společenská škodlivost byla posuzována ve vztahu k jednání provozovatele vozidla, a to v tom smyslu, že žalobkyně nezajistila, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu, což mělo za následek protiprávní stav. Při posouzení právní věci bylo postupováno tak, aby oproti shodným nebo obdobným případům nevznikly nedůvodné rozdíly.
19. Žalovaný dále odmítl výklad žalobce, že by mohl být za spáchání přestupku provozovatele vozidla uložen jiný druh správního trestu než pokuta, a to ani po změně právní úpravy. Co se týče otázky zániku odpovědnosti za přestupek, odkázal žalovaný na judikaturu správních soudů, podle které nelze právní úpravu obsaženou v novém přestupkovém zákoně považovat za příznivější. Správní orgány proto postupovaly podle lhůty pro projednání přestupku stanovené v ust. § 125e zákona o silničním provozu, která byla dodržena. Proto žalovaný krajskému soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.
20. K vyjádření žalovaného podala žalobkyně repliku, ve které sice připustila posouzení ústavnosti právní úpravy přestupku provozovatele vozidla Ústavním soudem, ale současně doplnila, že tím nepozbývají platnosti další námitky, které byly v žalobě uplatněny. Kromě toho žalobkyně poukázala na skutečnost, že je ochota účastníka řízení zaplatit pokutu v blokovém řízení (dnes příkaz na místě) nutnou podmínkou k projednání přestupku provozovatele vozidla. Žalovaný podle žalobkyně rovněž nezdůvodnil, proč není tvrzené vyvolání protiprávního stavu kvalifikováno jako přestupek v jiných případech. Stejně tak žalobkyně setrvala na námitce, že nebyla úvaha o druhu a výši správního trestu učiněna v souladu se zákonem. Naopak připustila, že dosavadní judikatura správních soudů nepotvrzuje, že by bylo možné považovat nový přestupkový zákon za příznivější právní úpravu ve vztahu k posouzení zániku odpovědnosti za přestupek.

V. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

21. Ve správním spisu se nachází oznámení přestupku, policejní fotodokumentace a karta vozidla (RZ:), na základě kterých byla žalobkyně jako provozovatel vozidla vyzvána přípisem ze dne 17. 9. 2014 k tomu, aby uhradila určenou částku 700 Kč nebo sdělila údaje o totožnosti řidiče vozidla v lhůtě 15 dnů ode dne doručení výzvy. Tato výzva jí byla doručena dne 17. 9. 2014 do datové schránky.
22. V tomto kontextu žalobkyně požádala v režimu zákona č. 106/1999 Sb. o zaslání kopie správního spisu prostřednictvím veřejné datové sítě, čemuž bylo po uhrazení stanovené úhrady vyhověno zpřístupněním požadovaných podkladů na internetových stránkách prvostupňového správního orgánu. Žalobkyně prvostupňovému orgánu nezaslala ve stanovené lhůtě ani později žádné sdělení, jímž by podala vysvětlení k totožnosti řidiče vozidla.
23. Následně byl vydán příkaz ze dne 12. 1. 2015, proti kterému podala žalobkyně odpor. Z toho důvodu bylo pokračováno v přestupkovém řízení a žalobkyně byla vyzvána k tomu, aby se seznámila s podklady pro vydání rozhodnutí. Její opakované žádosti o zaslání kopie správního spisu nebylo vyhověno.
24. Ve věci pak bylo konáno dokazování mimo ústní jednání dne 1. 11. 2017, a to za přítomnosti jednatele žalobkyně, která se poté k podkladům pro rozhodnutí vyjádřila sdělením ze dne 9. 11. 2017. Následně bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, proti kterému se žalobkyně odvolala, což vedlo k vydání napadeného rozhodnutí.

VI. Posouzení věci krajským soudem

25. Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).
26. V souladu s ust. § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
27. Soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili a krajský soud nepovažoval ústní projednání věci za nezbytné.
28. Žaloba **není důvodná**.
29. Krajský soud připomíná, že byla žaloba v podstatě rozdělena do dvou částí, přičemž první z nich spočívala v předestření nesouhlasného stanoviska žalobkyně s výkladem podmínek pro uplatnění sekundární odpovědnosti provozovatele vozidla podle ust. § 125f odst. 1 ve spojení s ust. § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu (včetně souvisejících ustanovení), a to zejména ze strany Nejvyššího správního soudu.
30. V tomto ohledu zdejší soud uvádí, že se ve své podstatě nejedná o konkrétní žalobní body, ale pouze jejich teoretická východiska, což bylo ostatně v žalobě na více místech výslovně potvrzeno. Přestože krajský soud nijak nepochybně věcnou souvislost a

relevanci uvedených argumentů, byť jsou do značné míry spíše akademického charakteru, není v jeho kompetenci, aby právní názory Nejvyššího správního soudu revidoval.

31. V tomto směru je vhodné poukázat na ust. § 12 odst. 1 a 2 s. ř. s., podle kterého platí, že: *„Nejvyšší správní soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených tímto zákonem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Nejvyšší správní soud sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu.“*
32. Z výše citovaného ustanovení zákona a samotného účelu Nejvyššího správního soudu, které je vrcholným orgánem soustavy soudů rozhodujících ve správním soudnictví, vyplývá, že je jeho judikatura ve vztahu ke krajským soudům argumentačně závazná. Přestože se pak tato forma závaznosti na správní orgány bezprostředně nevztahuje, je znalost a reflexe ustálené judikatury při rozhodování ve správním řízení žádoucí, neboť přispívá mimo jiné k posílení jednoty rozhodování ve veřejné správě a ve výsledku také zásady legitimního očekávání (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2013, č. j. 17 A 8/2012 - 63; dostupný na www.nssoud.cz)
33. Pokud žalobce poukazoval na některé názory Nejvyššího správního soudu, které byly vysloveny ve specifickém kontextu obstrukčních praktik známého seskupení fyzických a právnických osob, dodává k tomu krajský soud, že při rozhodování předmětné věci tyto právní názory nikterak specifičtěji neaplikoval a nemají tedy vliv na posouzení věci žalobce, v níž se o praktiky tohoto typu vůbec nejednalo (viz k uvedenému např. žalobkyní citovaný rozsudek ze dne 15. 12. 2017, č.j. 4 As 199/2017-30, přístupný na www.nssoud.cz)
34. Pokud se pak jedná o posouzení ústavnosti výše uvedené právní konstrukce odpovědnosti provozovatele vozidla za jednání řidiče, jehož totožnost nebyla správními orgány zjištěna, je pro krajský soud v tomto ohledu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR závazný právní názor Ústavního soudu, který vyslovil ve svém nálezu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Aniž by považoval krajský soud 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 nevinny ani nevytváří faktickou překážku uplatnění práva na odeprání výpovědi.
35. Přestože se právní závěry Ústavního soudu vztahují primárně k ust. § 125f odst. 1 a ust. § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, bylo při jejich formulaci nepochybně přihlédnuto také k souvisejícím ustanovením a přípustnosti zákonného postupu učinění výzvy k úhradě určené částky nebo sdělení totožnosti řidiče podle ust. § 125h téhož zákona. V samotném textu odůvodnění citovaného nálezu (bod 47) je ostatně v tomto ohledu uvedeno, že: *„při výkladu napadených ustanovení nelze pominout ani navazující*

ustanovení zákona o silničním provozu, konkrétně jeho § 125g a 125h. “Proto ani námitky žalobkyně proti ústavnosti či legitimitě těchto ustanovení, která v její věci byla aplikována, nejsou opodstatněné.

36. S ohledem na tuto skutečnost krajský soud uvádí, že testovaná právní úprava odpovědnosti provozovatele vozidla ve svém celku posouzena jako protiústavní, pročez není důvodu k tomu, aby byla tato otázka Ústavnímu soudu opětovně předkládána, jak bylo v žalobě s odkazem na ust. § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu navrhováno. To samozřejmě nijak nevylučuje možné pochybení správního orgánu v konkrétní věci, pakliže při projednání přestupku provozovatele vozidla postupuje v rozporu se zákonem (např. porušení požadavku subsidiarity), což bude dále krajským soudem v mezích žalobních bodů řádně posouzeno.
37. Žalobkyně poté v druhé části žaloby sdružila větší množství námitek, kterými z různých důvodů brojila proti nezákonnosti prvostupňového a napadeného rozhodnutí. S ohledem na skutečnost, že žalobkyně namítala rovněž zánik odpovědnosti za přestupek vlivem běhu promlčecí lhůty, vypořádal krajský soud nejprve tuto námitku a teprve následně se zabýval ostatními částmi žalobní argumentace.
38. Pro větší přehlednost odůvodnění rozhodnutí krajský soud sdružil vypořádání žalobních námitek do následujících bodů.

A) Zánik odpovědnosti za přestupek (promlčení)

39. Žalobce namítal, že byla ze strany správních orgánů nesprávně posouzena otázka zániku odpovědnosti za přestupek provozovatele vozidla, a to v důsledku nabytí účinnosti ust. § 112 odst. 1 nového přestupkového zákona, který použití dosavadních (prekluzivních) lhůt vylučuje. V tomto ohledu krajský soud poukazuje na ust. § 112 odst. 2 daného zákona, ve kterém je stanoveno, že: *„Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“*
40. Žalobkyně pak sice výše citované ustanovení zákona ve své argumentaci reflektovala, ale interpretovala jej podle názoru zdejšího soudu nesprávným způsobem. Záměrem zákonodárce totiž nepochybně nebylo, aby došlo přijetím ust. § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona a souvisejících právních předpisů k „amnestii“ či hromadnému zániku odpovědnosti za přestupky a správní delikty spáchané přede dnem nabytí jeho účinnosti. Z okolností přijetí daného právního předpisu a doktrinárního výkladu lze naopak dovodit, že zákonodárce chtěl zakotvit pravidlo zamezující tomu, aby bylo trestání pouze v důsledku změny délky promlčecích lhůt nadále prakticky znemožněno (srov. Bohadlo, D. a kol. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018).
41. Za předpokladu, že by krajský soud argumentaci žalobkyně přisvědčil, šel by proti smyslu dotčené právní úpravy, neboť by fakticky posvětil výklad spočívající v tom, že odpovědnost za správní delikty (dnes přestupky), o kterých nebylo pravomocně

rozhodnuto před nabytím účinnosti nového přestupkového zákona, by se zpětnou účinností zanikla ve lhůtě jednoho roku od jejich spáchání (nejpozději do tří let – objektivní lhůta).

42. Tento závěr vyplývá ze skutečnosti, že dřívější právní úprava zániku odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla obsažená v ust. § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu byla založena pouze na dvouleté subjektivní a čtyřleté objektivní lhůtě k zahájení řízení, čímž správní orgány co do lhůty k vydání rozhodnutí nijak nelimitovala. Zpětná aplikace ust. § 30 a násl. nového přestupkového zákona by proto měla v mnoha případech za následek automatické a zcela neopodstatněné omilostnění těch, vůči kterým již bylo řízení v souladu se zákonem zahájeno.
43. Pokud pak žalobkyně naznačila, že by tímto výkladem došlo k porušení zásady retroaktivity ve prospěch pachatele, ani s tímto závěrem se krajský soud neztotožňuje. Přestože se totiž čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod kromě trestního práva přiměřeně aplikuje také v jiných oblastech právní regulace, nelze jej z hlediska uplatnění retroaktivity ve prospěch aplikovat také ve vztahu k běhu lhůty stanovené pro zánik odpovědnosti za přestupek či dříve rozlišovaný správní delikt.
44. Tento závěr nevyplývá primárně z právní povahy institutu promlčení, která není v rámci trestně-právní dogmatiky doposud zcela vyjasněna, ale zejména z účelu samotného čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Ten se podle názoru Ústavního soudu „*zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán) a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat.*“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93).
45. Pokud tedy zákonodárce v ust. § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona toliko stanovil pravidla pro řešení kolize staré a nové právní úpravy běhu lhůt k zániku odpovědnosti za přestupek či správní delikt, nelze tuto skutečnost považovat za porušení zákazu retroaktivity ve prospěch, neboť se nejedná o změnu právní úpravy, která by byla pro žalobkyni ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (ust. § 112 odst. 1 nového přestupkového zákona) příznivější. Správní orgány proto postupovaly správně, pokud v rozhodné době vycházely z lhůty pro zahájení správního řízení stanovené v ust. § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu, která byla dodržena.

B) Nezákonné zaslání výzvy a zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla

46. Žalobkyně dále namítala, že jí byla jako provozovateli vozidla zaslána výzva k úhradě určené částky nebo sdělení údajů potřebných k určení totožnosti řidiče v rozporu se zákonem. Konkrétně bylo v tomto ohledu nepřímou poukázáno na ust. § 125h odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, podle kterého může být provozovateli vozidla při splnění dalších podmínek zaslána výše uvedená výzva pouze za předpokladu, pokud lze porušení pravidel silničního provozu nebo povinností řidiče projednat v blokovém řízení.
47. Krajský soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že byla tato podmínka splněna, neboť se v nyní posuzované věci neznámý řidič dopustil jednání majícího znaky přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, za který bylo v rozhodné době možné uložit podle odstavce 6 písm. a) téhož ustanovení zákona

pokutu v blokovém řízení až do výše 2 000 Kč. Úmyslem zákonodárce naopak nemohlo být považovat tuto podmínku za splněnou jen tehdy, pokud je (neznámý) řidič vozidla ochoten pokutu na místě zaplatit, neboť se jedná o ze své podstaty nelogickou situaci, která navíc zcela vylučuje možnost uplatnění sekundární odpovědnosti provozovatele vozidla.

48. V této souvislosti byla ze strany žalobkyně namítána rovněž nezákonnost postupu prvostupňového správního orgánu, protože neučinil dostatečné kroky za účelem zjištění totožnosti řidiče vozidla. Co se týče samotného institutu zaslání výzvy podle ust. § 125h zákona o silničním provozu, krajský soud připomíná, že je jeho aplikace zákonem výslovně předvídána. Musí být samozřejmě taxativně splněny jednotlivé podmínky, mezi které patří mimo jiné skutečnost, že totožnost řidiče vozidla není známa nebo není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku. V nyní posuzované věci byl policejní spis tvořen pouze čtyřmi fotografiemi zaparkovaného vozidla a oznámením přestupku, ze kterého vyplývá, že se jeho pachatele (řidiče vozidla) nepodařilo odhalit.
49. Žalobce pak argumentoval tím, že mohl správní orgán využít také jiné prostředky, jako je například výzva k podání vysvětlení, místní šetření nebo předvolání případných svědků přestupkového jednání apod. K tomu krajský soud uvádí, že za účelem zjištění totožnosti neznámého řidiče se správní orgán nejprve přirozeně obrací na provozovatele vozidla, který by měl mít přehled o tom, kdo vozidlem v rozhodné době disponoval.
50. Z toho důvodu byl ostatně do zákona o silničním provozu zakotven institut výzvy podle ust. § 125h zákona o silničním provozu. Pokud ovšem provozovatel určenou částku neuhradí a ani nesdělí údaje nezbytné k určení totožnosti řidiče vozidla, nelze jeho pasivitu či neochotu klást k tíži správnímu orgánu, popř. po něj striktně požadovat opakování „neúspěšného pokusu“ cestou podání vysvětlení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2019, č. j. 2 As 33/2016 – 53, a ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 114/2016 – 46; odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Krajský soud nepovažuje tyto judikaturní závěry vůči provozovateli za nepřiměřeně přísné, navíc zdůrazňuje, že v předmětné věci vyčkal prvostupňový správní orgán s vydáním příkazu několik měsíců poté, co uplynula patnáctidenní lhůta ke sdělení totožnosti řidiče či zaplacení stanovené částky.
51. Ze samotného policejního spisu podle názoru krajského soudu nevyplývá žádná indicie, která by odhalení totožnosti řidiče vozidla bez součinnosti jeho provozovatele reálně umožňovala. Krajskému soudu není příliš jasné, jak by v tomto ohledu mohlo k objasnění stavu věci přispět žalobkyní argumentované provedení šetření v místě spáchání přestupku, a to s časovým odstupem několika měsíců. Podobně je nutné reagovat k namítanému neprovedení výslechu případných svědků, kteří nebyli v žalobě nijak specifikováni a ani z obsahu policejní dokumentace jejich přítomnost v místě spáchání přestupku nijak nevyplývá. Naopak je v oznámení přestupku výslovně uvedeno, že policisté pachatele přestupku neodhalili, pročez by podání jejich svědecké výpovědi v tomto směru nemělo žádnou další vypovídající hodnotu. Krajský soud je tedy toho názoru, že prvostupňový správní orgán učinil za účelem zjištění totožnosti

řidiče vozidla dostatečné kroky, které jsou od něj příslušnou právní úpravou a judikaturou vyžadovány.

C) Neprokázání naplnění formální stránky přestupku a absence materiálního znaku

48. Co se týče otázky naplnění formálních znaků přestupku, bylo ze strany žalobkyně namítáno, že není z fotodokumentace založené ve správním spisu zřejmé, zda se vztahuje k oznámení přestupku, popř. zda je na ní zachyceno vozidlo žalobce, a to na uvedeném úseku pozemní komunikace. K tomu krajský soud předně uvádí, že jsou sice fotografie vytisknuté ze sdíleného programu správního orgánu a městské policie skutečně nekvalitní, ale přesto lze z jejich obsahu zjistit nejen typ a výrobce vozidla, ale také jeho registrační značku (viz čtvrtý snímek zachycující detail přední části vozidla).
49. Skutečnost, že je možné souvislost jednotlivých fotografií s obsahem oznámení přestupku na první pohled dovodit pouze na základě přibližné shody časových údajů, je zcela běžnou záležitostí. Nelze navíc opomenout, že je skutek dále konkretizován dalšími relevantními údaji, jako je místo jeho spáchání. V nyní posuzované věci ostatně z oznámení přestupku vyplývá, že mělo dojít k porušení pravidel silničního provozu na ulici Kudrnova 24 v Brně (městská část Brněnské Ivanovice).
50. V tomto ohledu dává krajský soud žalobci za pravdu v tom, že uvedené místo spáchání přestupku z obsahu jednotlivých fotografií přímo nevyplývá. Bylo by tedy nepochybně žádoucí, aby byla do správního spisu založena například tisková sestava z veřejně dostupných map na internetu (např. pomocí funkce „Street View“), pomocí které lze bez pochybností ověřit, že bylo zaparkované vozidlo žalobkyně na výše uvedeném místě opravdu zachyceno.
51. Podle názoru krajského soudu se však nejedná o vadu, která by měla sama o sobě za následek nezákonnost rozhodnutí. Je totiž třeba zohlednit nejen znalost místních podmínek prvostupňovým správním orgánem, ale také skutečnost, že žalobce záměnu místa spáchání přestupku nenamítal, neboť pouze konstatoval, že je „nelze ověřit přímo z pořízené fotodokumentace“. Nad rámec uvedeného krajský soud připomíná, že došlo ze strany neznámého řidiče k porušení povinnosti podle ust. § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, podle kterého platí, že: *„Řidič smí zastavit a stát jen vpravo ve směru jízdy co nejblíže k okraji pozemní komunikace a na jednosměrné pozemní komunikaci vpravo i vlevo.“*
52. Z obsahu pořízených fotografií spolehlivě vyplývá, že vozidlo žalobce bylo zaparkováno proti směru jízdy, což ostatně nebylo ve správním řízení ani v žalobě kromě spekulativního a ničím nepodloženého tvrzení o nouzovém stání či závadě vozidla nijak zpochybněno. V tomto ohledu by tedy došlo k porušení pravidel silničního provozu v zásadě na jakékoliv pozemní komunikaci. Jinými slovy, u daného druhu přestupku je dostatečné vymezení místa jeho spáchání rozhodné zejména proto, aby nebyl zaměnitelný s jiným skutkem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2016, č. j. 2 As 85/2016 – 33).
53. Nejedná se však o okolnost, která by na rozdíl od případů porušení dopravního značení zákazu stání či zastavení měla přímý vliv na posouzení toho, zda bylo jednání řidiče protiprávní či nikoliv. Krajský soud je tedy toho názoru, že bylo naplnění formálních

znaků skutkové podstaty přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) ve spojení s ust. § 25 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu dostatečně prokázáno.

54. Co se pak týče materiální stránky přestupku provozovatele vozidla, krajský soud předně připomíná, že nelze považovat za nesprávný postup, pakliže správní orgány při své rozhodování vycházejí z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, které je pro zdejší soud závazná.
55. V tomto ohledu má zásadní význam zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 114/2016 – 46: „*Ustanovení § 125f odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu však cíleně odkazuje jen na „znaky přestupku podle tohoto zákona“, tj. součástí skutkové podstaty správního deliktu provozovatele vozidla nečiní ty znaky přestupku, které vyplývají až z obecné právní úpravy přestupkové odpovědnosti či analogicky aplikovaných zásad trestního práva, jako je tomu (vedle již zmíněných) například u materiální stránky přestupku, věku a přičetnosti pachatele, neexistence přestupkové imunity, právního omylu aj. Ke zkoumání těchto znaků byl dán prostor v řízení o přestupku řidiče vozidla, nikoliv však v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla (viz obdobný závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 11. 2016, č. j. 8 As 156/2016-35).*“
56. V nyní posuzované věci tak není uplatnění sekundární odpovědnosti žalobkyně jako provozovatele vozidla podmíněno posouzením společenské škodlivosti jednání řidiče majícího znaky přestupku podle výše uvedeného ustanovení zákona o silničním provozu. Přesto krajský soud k souvisejícím námitkám žalobkyně dodává, že zastavení vozidla v protisměru nemusí vykazovat společenskou škodlivost pouze tím, že tvoří překážku silničního provozu, jak bylo prvostupňovým správním orgánem zdůrazněno.
57. Naopak se pochopitelně jedná o preventivní opatření, aby nedocházelo za účelem parkování nebo následného vyjíždění k přejíždění do protisměru či otáčení se vozidlem v místech, kde to nemusí být ostatními účastníky silničního provozu očekáváno. Skutečnost, že se podle žalobkyně porušení pravidel silničního provozu na dané pozemní komunikaci běžně dopouštějí také další osoby, je v nyní projednávané věci irelevantní.
58. Pokud se jedná o materiální stránku přestupku provozovatele vozidla podle ust. § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, je zásadně naplněna již samotným porušením zákonem stanovené povinnosti a vytvořením potenciálně nebezpečné situace tím, že není zajištěno dodržování pravidel silničního provozu ze strany neznámého řidiče vozidla (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015 – 31). Ke stejnému závěru ostatně dospěly správní orgány, ačkoliv se podrobněji vyjadřovaly rovněž ke společenské škodlivosti jednání řidiče, který nemohl být postihnut, neboť nebyla jeho totožnost zjištěna.

D) Porušení principu předvídatelnosti práva

59. Žalobkyně rovněž namítala, že došlo ze strany prvostupňového správního orgánu k porušení principu předvídatelnosti práva. Konkrétně argumentovala tím, že bylo vůči ní v minulosti vedeno jiné řízení o přestupku provozovatele vozidla (sp. zn. ODSČ-33560/16-FIL/V), které bylo zastaveno, přestože spočívalo v obvinění z naplnění stejné

skutkové podstaty jako v nyní posuzované věci. Krajský soud k tomu uvádí, že nelze bez dalšího dovozovat porušení zásady legitimního očekávání, podle které nemají při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů vznikat nedůvodné rozdíly, pouze na základě výsledku jiného přestupkového řízení žalobkyně jako provozovatele vozidla.

60. Žalobkyně dovozovala tento závěr ze skutečnosti, že se mělo jednat o porušení stejné skutkové podstaty přestupku. V tomto kontextu však nelze podle názoru zdejšího soudu opomenout, že se měl v nyní posuzované věci neznámý řidič dopustit jednání majícího znaky přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, což je tzv. sběrná skutková podstata, k jejímuž naplnění může dojít porušením různých povinností řidiče a pravidel silničního provozu. V zásadě tak může nastat situace, kdy je vůči konkrétnímu provozovateli vozidla vedeno více řízení o stejném přestupku, ale na základě zcela jiných skutkových okolností případu, jak ostatně bez potřeby bližšího zkoumání vyplývá také z podkladů, které byly k žalobě přiloženy.
61. Pokud se pak jedná o žalobkyní namítanou absenci materiální stránky přestupku, a to s odkazem na dopravní situaci a běžné porušování pravidel silničního provozu v místě spáchání přestupku, krajský soud se v tomto ohledu odkazuje na výše uvedené závěry, které formuloval při vypořádání zbývajících žalobních námitek. K tomu pouze dodává, že žalobkyně nijak nedoložila, že by nebyly ostatní účastníci silničního provozu ze strany městské policie či správních orgánů za přestupky spáchané v daném místě postihováni.

E) Nezákonnost uloženého správního trestu

62. Správní orgány dále podle žalobkyně pochybily rovněž při stanovení druhu a výměry správního trestu. Jejich úvahy byly totiž založeny na přesvědčení, že měla být aplikována právní úprava platná a účinná ke dni spáchání přestupku, neboť pozdější právní úprava není pro žalobkyni příznivější.
63. V tomto ohledu bylo poukázáno na novelizaci ust. § 125f odst. 3 věty první zákona o silničním provozu. Zatímco znění rozhodné právní úpravy ukládání sankce ke dni spáchání přestupku stanovovalo, že „*Za správní delikt podle odstavce 1 se uloží pokuta*“, došlo před vydáním prvostupňového rozhodnutí k přesunutí dané právní úpravy do ust. § 125f odst. 4 téhož zákona, který stanovuje, že „*Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu*“. Žalobkyně z toho dovodila, že jí mohlo být uloženo rovněž napomenutí, jako mírnější druh správního trestu.
64. Krajský soud se s tímto výkladem neztotožňuje, a to z následujícího důvodu. Přestože došlo ke změně dikce ust. § 125f odst. 3 věty první zákona o silničním provozu (dnes odst. 4), nelze z toho automaticky dovozovat záměr zákonodárce, aby mohlo být místo pokuty za přestupek provozovatele vozidla nově ukládáno rovněž napomenutí, což je v případě postihu samotného přestupku spáchaného fyzickou osobou podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu vyloučeno. Nic takového neplyne ani z důvodové zprávy k novele z. č. 183/2017 Sb., kterou byla předmětná změna v § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu provedena.

65. Podpůrně lze ve vztahu k výkladu použitého slovního obratu „lze uložit pokutu“ odkázat na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 5. 2019, č. j. 54 A 11/2018 – 46 (dostupný na www.nssoud.cz): „*Ustanovení § 125f odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích však mělo stejnou zákonnou dikci jako následně § 125f odst. 4 téhož zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017. Z uvedeného je tedy naprosto zřejmé, že nedošlo ke změně druhu možné sankce a i nadále je možné uložit pokutu za přestupek provozovatele vozidla.*“
66. Ani za předpokladu, že by krajský soud argumentaci žalobkyně přisvědčil, což neučinil, nelze v posuzované věci dovodit žádné subjektivní právo žalobce na uložení jiného druhu správního trestu než pokuty, neboť se v mezích zákona jedná o záležitost uvážení správních orgánů, které nemůže soud nahrazovat. Žalobkyni navíc byla pokuta uložena na samotné spodní hranici zákonného rozpětí, což bylo žalovaným v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí výslovně považováno za zcela přiměřené.

VII. Závěr a náklady řízení

67. Ze všech shora uvedených důvodů bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.
68. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, respektive ani úhradu nákladů řízení nepožadoval, pročez se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává (výrok III.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení 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.

V Brně dne 31. října 2019

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D.,
v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
K. M.