



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci žalobkyně: **L. J.**, bytem P....., zastoupené *Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4*, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2017, č.j. DSH/1058/17,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 1.500,- Kč za správní delikt provozovatele motorového vozidla podle § 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 též jen „zákon o silničním provozu“), jehož se dopustila tím, že jako provozovatelka osobního motorového vozidla tov. zn. Mitsubishi Eclipse, RZ:....., v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistila, aby při užití tohoto vozidla na pozemních komunikacích byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, neboť na podkladě oznámení Městské policie Plzeň bylo zjištěno, že dne 27. 7. 2016 v době nejméně od 16:25 hod. do 16:32 hod. neznámý řidič s uvedeným vozidlem neoprávněně zastavil a stál v Plzni, při levém okraji ulice Jungmannova ve směru od ulice Americká (v prostoru před budovou č. 154, pozn. so),

v úseku označeném svislou dopravní značkou B 28 (zákaz zastavení), čímž porušil ustanovení § 4 písm. c) zákona o silničním provozu [rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 21. 12. 2016, č.j. MMP/308831/16, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 28. 2. 2017, č.j. DSH/1058/17].

II. Žalobní body

1) [„Vada výroku“] Výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť z něj nelze jednoznačně dovodit, zda vozidlo žalobkyně skutečně stálo v úseku platnosti dopravní značky č. B 28. V prostoru před budovou č. 154 se nachází též úsek platnosti dopravní značky č. IP 13c a rovněž dopravní značky č. B 29. Z výroku nelze dovodit, v jaké části prostoru před touto budovou (dlouhém zhruba 50 metrů) vozidlo žalobkyně stálo, zůstává tedy pochybnost, zda v úseku platnosti značky č. B 28, B 29 nebo IP 13c (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2015, č.j. 2 As 111/2015-42). Skutečnost, že místo skutku je upřesněno v odůvodnění (před prodejnou Moje kabelka) a rovněž na něj lze usuzovat z fotodokumentace, nemá v tomto směru žádnou relevanci, neboť právě výrok musí být přesný, jasný a určitý, což v tomto případě není splněno (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2015, č.j. 2 As 111/2015-42, a ze dne 25. 6. 2015, č.j. 9 As 290/2014-53).

2) [„Dopravní značka č. B 28“] V řízení nebylo prokázáno, že by dopravní značka, k jejímuž porušení mělo dojít, byla na dané místo stanovena ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, neboť správní orgán neprokázal existenci příslušného opatření obecné povahy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č.j. 2 As 48/2008-58). Při tom pokud by tento postup dodržen nebyl, nemohlo by dojít k porušení této značky, neboť by pro nedodržení zákonného postupu nemohla mít právní účinky. Pro neprovedení příslušného dokazování je pak nutné vycházet z toho, že předmětná značka žádný právní základ neměla [*in dubio pro reo*] (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 2142/11), z čehož vyplývá, že nebylo prokázáno, že by ke správnímu deliktu, který je žalobkyni kladen za vinu, došlo.

3) [„Materiální stránka přestupku“] Nebyla naplněna materiální stránka přestupku, neboť vozidlo způsobem, jakým stálo, nikoho neomezovalo ani neohrožovalo (ostatně ani správní orgán nekonstatoval, že by materiální stránka přestupku byla naplněna, což má za následek nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů). Úvaha správního orgánu, že „v důsledku stání předmětného vozidla na uvedeném místě došlo ke značnému ztížení výhledových podmínek pro případ případného výjezdu vozidel z přilehlého vjezdu“, je čistě spekulativní, pokud správní orgán dané místo neohledal, resp. pokud neprovedl vyšetřovací pokus. Dle názoru žalobkyně naopak bylo i přes její vozidlo dobře vidět na vozidla jedoucí zprava, neboť její vozidlo je nižší než standardní vozidla. Nadto se jedná o ulici s minimálním (jednosměrným) provozem; ohrožení vozidel vyjíždějících z vjezdu, který prakticky není užíván, je proto ryze hypotetické.

4) [„Dokazování“] O provedeném dokazování nebyl pořízen řádný protokol. Správním orgánem pořízený protokol o dokazování mimo ústní jednání obsahuje toliko výčet listin založených ve spise, samotný popis prováděného dokazování však v něm obsažen není. Lze

proto usuzovat na to, že ve skutečnosti žádné dokazování ve smyslu § 51 odst. 2 správního řádu provedeno nebylo.

5) [„Šablonovitost napadeného rozhodnutí“] Napadené rozhodnutí je dále nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se zjevně jedná toliko o mechanicky vyplněnou šablonu, nikoli o rozhodnutí, které by bylo výsledkem myšlenkové a tvůrčí činnosti, kterou je nutné při právním posouzení konkrétního případu vynaložit. Zdejšímu soudu musí být z úřední činnosti známo, že všechna rozhodnutí žalovaného ve věci správního deliktu provozovatele vozidla v případě, že je podáno toliko blanketní odvolání, jsou v podstatě až na rekapitulaci obsahu spisu a průběhu řízení totožná, což platí i pro napadené rozhodnutí. Pokud soud s touto domněnkou nesouhlasí, navrhuje žalobkyně, aby byla provedena analýza výše specifikovaných rozhodnutí žalovaného vypracovaných stejnou oprávněnou úřední osobou (tj. Bc. J. Č.) v roce 2016, čímž se domněnka žalobkyně potvrdí (nebo vyvrátí).

6) [„Protiústavnost“] Samotná skutková podstata správního deliktu provozovatele vozidla a především pak povinnost stanovená v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je v rozporu s Ústavou České republiky, ústavními principy a základními právy.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Žalovaný předně konstatuje, že žalobkyně v průběhu celého řízení o přestupku námitky, které uvádí nyní v žalobě, nenamítala. Proti příkazu podala žalobkyně toliko blanketní odpor. Již zde na počátku řízení o přestupku mohla žalobkyně své námitky týkající se pochybností o zjištěném skutkovém stavu u spáchaného přestupku vyjádřit. Žalobkyně své námitky nevznesla ani po provedeném dokazování ve věci, kterého se ani nezúčastnila. Po vydání rozhodnutí ve věci žalobkyně podala odvolání bez odvolacích námitek.

Z uvedeného je zřejmá procesní strategie žalobkyně, potažmo jejího zmocněnce: nečinit ve věci žádná podání a ponechávat správní orgány v jakési nevědomosti, co do rozsahu přezkumu věci, v naději, že pominou něco, s čím bude možno spojovat zrušení rozhodnutí o přestupku. Žalovaný je toho názoru, že právě proto podal zmocněnec žalobkyně blanketní odvolání, na výzvu k doplnění odvolání nereagoval a teprve, když bylo ve věci s konečnou platností ve správním řízení rozhodnuto, podává přestupce obsírnou žalobu. Dle názoru žalovaného, který koresponduje s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, ovšem s chybnou představou o uplatnění námitek až v přezkumném soudním řízení. K blanketnímu nedoplněnému odvolání se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudcích ze dne 18. 6. 2015, č.j. 7 As 93/2015-36, a ze dne 23. 4. 2015, č.j. 2 As 215/2014-43. Z uvedené judikatury lze vyvodit jediný logický, racionální a zákonný závěr, a to, že obviněný sice nemá povinnost v průběhu přestupkového řízení na svoji obhajobu cokoliv uvádět, přistoupí-li však na tuto „strategii“, musí počítat s tím, že ho mohou případně pro nestřežení si svých práv postihnout z rozhodnutí ve věci plynoucí nepříznivé důsledky, které by jinak mohly být v případě jeho konstruktivního přístupu k věci eliminovány.

Žalovaný konstatuje, že přezkoumal rozhodnutí v rámci revizního principu (§ 89 odst. 2 správního řádu) a dospěl k závěru, že toto rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními

předpisy. Odvolání jako řádný opravný prostředek je plně v dispozici toho, kdo jej podal. Je to odvolatel, který má vymezit, s jakým okruhem otázek se má odvolací správní orgán vypořádat v souladu s příslušnou právní úpravou; nikdo jiný proto jeho úlohu a pozici nemůže nahradit. Řada skutkových otázek a v návaznosti i právních otázek, které žalobkyně nastoluje v žalobě, jí byla známa po přečtení odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, přičemž mohly být známy toliko žalobkyni. Žalovaný konstatuje, že jeho povinností bylo přezkoumat v zásadě toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy, přičemž usoudil, že správní orgán prvního stupně opatřil dostatek důkazů o tom, že se žalobkyně dopustila přestupku.

Dále se žalovaný správní orgán vyjádřil k jednotlivým žalobním bodům:

Ad 1) Vymezení místa, kde neznámý řidič zastavil a stál, ve výroku rozhodnutí považuje žalovaný za zcela dostatečné, neboť v místě již nejsou žádné další markanty, které by pro upřesnění místa bylo možné uvést. Žalovaný konstatuje, že pro určení místa, kde mělo být zaparkováno vozidlo žalobkyně, je ve výroku podstatné právě uvedení platnosti dopravní značky a dále, že tato skutečnost je zřejmá i z fotodokumentace založené ve spisu, neboť vozidlo stojí na samém začátku úseku platnosti značky B 28 (zákaz zastavení).

Ad 2) Žalobkyně po celou dobu řízení platnost předmětné dopravní značky nezpochybnila a tuto námitku vznáší až v žalobě. Z tvrzení žalobkyně ani nevyplývá, na základě čeho by měla být existence opatření obecné povahy zpochybněna a ani ze spisové dokumentace nevyplývají žádné okolnosti, které by založily pochybnosti o její existenci. Správní orgán prvního stupně tedy neměl důvod v řízení existenci takového opatření obecné povahy dokazovat a žalovaný tuto námitku považuje za nedůvodnou.

Ad 3) Ustanovení § 125f zákona o silničním provozu nikde nezmiňuje, že by podmínkou odpovědnosti provozovatele vozidla bylo zaviněné porušení povinnosti stanovené v § 10 odst. 3 téhož zákona, naopak terminologie hovořící o správním deliktu, stejně jako i konstrukce odst. 5, odpovídající klasickému vymezení liberačních důvodů v případě objektivní odpovědnosti, nenechává na pochybách, že zavinění se v řízení o odpovědnosti provozovatele vozidla nezkoumá. To ostatně odpovídá i záměrům zákonodárce na zavedení „objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za následek, nikoliv za zavinění“ prezentovaným ministrem dopravy v průběhu projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně. V tomto smyslu je tak namístě vnímat i pasáž § 125f odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu požadující, aby zjištěné porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazovalo znaky přestupku podle tohoto zákona. Samotný zákon o silničním provozu v současnosti totiž definuje jen objektivní stránku skutkové podstaty jednotlivých přestupků; zavinění jako znak odpovědnosti za přestupek sám výslovně nestanoví (to lze dovodit teprve na základě právní úpravy v § 3 přestupkového zákona). Totéž ovšem platí i pro okolnosti vylučující odpovědnost za přestupek, které jsou, pokud jde o nutnou obranu a krajní nouzi, upraveny v § 2 odst. 2 přestupkového zákona, ve zbytku je pak lze dovodit až na základě analogické aplikace norem trestního práva (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č.j. 8 As 17/2007-135). 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 by byl dán prostor v řízení o přestupku řidiče vozidla, nikoliv však v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2016, č.j. 8 As 156/2016-35).

Ad 4) Správní orgán prvního stupně dostal své povinnosti dle § 51 odst. 2 správního řádu, neboť včas vyrozuměl žalobkyni o provádění důkazů mimo ústní jednání. Přesto, že účast žalobkyně na provádění dokazování není nutná, mohla se žalobkyně takového provádění zúčastnit a následně se k němu vyjádřit ve stanovené lhůtě. Správní orgán prvního stupně o provedeném dokazování mimo ústní jednání řádně vyhotovil protokol a následně žalobkyni vyrozuměl o provedeném dokazování a určil jí lhůtu k možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim, čehož žalobkyně nevyužila. Žalovaný nemá důvod pochybovat o správnosti takového dokazování. Ze spisové dokumentace není zřejmá žádná vada takového dokazování a žalovaný považuje tvrzení žalobkyně za ničím nepodloženou spekulaci.

Ad 5) Vzhledem k tomu, že se jednalo o blanketní odvolání, přezkoumal žalovaný rozhodnutí pouze z hlediska souladu s právními předpisy a nemohl se zabývat individualitami konkrétního případu, neboť žalobkyně byla po celou dobu řízení pasivní a žalovaný nemohl reagovat na její případné podněty. K návrhu žalobkyně, aby byla provedena analýza rozhodnutí vypracovaných stejnou oprávněnou úřední osobou (tj. Bc. J. Č.) v roce 2016, žalovaný sděluje, že takový návrh považuje za irelevantní, neboť má za to, že napadené rozhodnutí je v souladu s právními předpisy, a i pokud by takový návrh považoval za přípustný, sděluje, že uvedená oprávněná úřední osoba v roce 2016 nebyla zaměstnancem žalovaného, což automaticky vyvrací domněnku žalobkyně.

Ad 6) K posouzení ústavnosti právní úpravy je příslušný výlučně Ústavní soud, tedy správní orgán prvního stupně a v návaznosti na něj ani žalovaný neměl s ohledem na platnost a účinnost právní úpravy žádný důvod pochybovat o její ústavnosti.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

Žaloba nebyla shledána důvodnou.

Ad 1) soud uvádí, že žalobkyně namítá, že z výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nelze jednoznačně dovodit, zda její vozidlo skutečně stálo v úseku platnosti dopravní značky B 28.

Podle § 68 odst. 2 správního řádu se *ve výrokové části (...) uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími*

jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právníckými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. Podle § 77 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění účinném pro projednávanou věc, jenž blíže specifikuje náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku, platí, že výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, formu zavinění, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného opatření (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě nákladů řízení (§ 79 odst. 1).

Jak plyne z judikatury správních soudů, v zájmu právní jistoty účastníka řízení musí být skutek ve výroku popsán dostatečně určitě, aby nebyl zaměnitelný s jiným skutkem (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73, publ. pod č. 1546/2008 Sb.). V tomto smyslu slouží výrok rozhodnutí ústavní hodnotě právní jistoty. Je tak klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky, jak to ostatně opakovaně konstatuje Nejvyšší správní soud (obecně k významu výrokové části rozhodnutí srov. např. bod 26 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č.j. 1 As 67/2009-64).

V usnesení ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu (přestupku) musí vždy spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o přestupcích, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě. Ze všech těchto důvodů odmítl rozšířený senát úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Shodně se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byly uloženy, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.

Ve výroku rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 21. 12. 2016, č.j. MMP/308831/16, je skutek vymezen takto: „*dne 27. 7. 2016 v době nejméně od 16:25 hod. do 16:32 hod. neznámý řidič s uvedeným vozidlem [= osobní motorové vozidlo tov. zn. Mitsubishi Eclipse, RZ:.....] neoprávněně zastavil a stál v Plzni, při levém okraji ulice Jungmannova ve směru od ulice Americká (v prostoru před budovou č. 154, pozn. so), v úseku označeném svislou dopravní značkou B 28 (zákaz zastavení)*“.

Přestupek neznámého řidiče byl, jak patrně, ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně popsán nezaměnitelným způsobem. Soud proto nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že zůstává pochybnost, zda její vozidlo stálo v úseku platnosti značky č. B 28, B 29 nebo IP 13c. Podle názoru soudu je místo spáchání přestupku popsáno dostatečně určitě a nezaměnitelně a žalobčiny snahy o jeho zpochybnění nejsou na místě. Z uvedeného výroku je zřejmé, že vozidlo žalobkyně zastavilo a stálo v Plzni, při levém okraji ulice Jungmannova ve směru od ulice Americká v prostoru před budovou č. 154 v úseku označeném dopravní značkou B 28. Z toho plyne, že předmětné vozidlo stálo v úseku platnosti dopravní značky B 28 a nikoli dopravní značky B 29 nebo IP 13c. Popis místa ve výroku rozhodnutí se shoduje s popisem v odůvodnění rozhodnutí a s údaji ve spise, ob stojí však i bez spojení s nimi (zejména fotografiemi z místa spáchání deliktu). Žalovaný správní orgán ovšem nemá zcela pravdu, když tvrdí, že v místě již nejsou žádné další markanty, které by pro upřesnění místa bylo možné uvést (viz údaj „*před vchodem do prodejny galanterie Moje kabelka*“ v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). Soud připouští, že místo spáchání správního deliktu mohlo být ve výroku rozhodnutí správního orgánu popsáno ještě podrobněji, avšak z důvodu, že pro určení místa, kde stálo vozidlo žalobkyně, je podstatné právě uvedení existence dopravní značky B 28, je popsání místa spáchání přestupku, jak je vymezeno ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, dostatečně konkrétní a nezaměnitelné a dostojí tedy všem zákonným i judikatorním požadavkům.

Podle názoru zdejšího soudu určení místa „*při levém okraji ulice Jungmannova ve směru od ulice Americká v prostoru před budovou č. 154 v úseku označeném svislou dopravní značkou B 28 (zákaz zastavení)*“ respektuje i požadavky kladené na výrokovou část rozhodnutí správních orgánů ve věcech správních deliktů v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2015, č.j. 2 As 111/2015-42, a ze dne 25. 6. 2015, č.j. 9 As 290/2014-53. Zdejší soud tudíž námitku nedostatečné specifikace místa spáchání přestupku nevyhodnotil jako důvodnou.

Ad 2) soud konstatuje, že správní orgány zcela správně vycházely ze skutečnosti, že dopravní značka B 28 byla na daném místě umístěna. O tom není sporu a dokazují to i fotografie obsažené ve správním spise. Jako taková tak bez ohledu na úkon příslušného správního orgánu, jímž byla stanovena, vyvolávala účinky, a to bezpodmínečnou povinnost řídit se jí, stanovenou v § 4 písm. c) zákona o silničním provozu: „*Tato povinnost nepochybně vzniká právě okamžikem, kdy je taková dopravní značka umístěna v terénu: od této chvíle je zřejmý její význam a platnost a především se stává součástí onoho systému pravidel silničního provozu.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2012, č.j. 1 AOs 1/2012-30). Žalobkyně po celou dobu řízení před správními orgány účinnost předmětné dopravní značky nezpochybnila a – zcela nekonkrétní – pochybnosti o postupu stanovení této značky

na daném místě ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu uplatnila až v žalobě. Z tvrzení žalobkyně uvedeného v žalobě ani z obsahu předložených správních spisů ovšem neplyne, že by tu byly na místě jakékoliv určitější pochybnosti o tom, že by předmětná dopravní značka B 28 byla stanovena a umístěna v rozporu se zákonnou úpravou reglementující zde opatření obecné povahy. Správní orgány proto v přezkoumávané věci neměly žádný důvod k tomu, aby se blíže zabývaly zákonností příslušného opatření obecné povahy a postupu, který jeho vydání předcházela. Že by správní orgány byly bez zřejmého důvodu povinny prokazovat, že dopravní značka, k jejímuž porušení došlo, byla na dané místo stanovena ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu, nevyplyvá ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č.j. 2 As 48/2008-58. Námitku neprokázání existence opatření obecné povahy, jímž byla dopravní značka B 28 na dané místo stanovena, proto soud nepokládá za důvodnou.

Ad 3) soud uvádí, že je třeba upřesnit, jak k materiální stránce deliktu přistupuje trestní právo a jak správní právo (v případě správního trestání je v daném případě relevantní období do 30. 6. 2017).

Současné soudní trestání je založeno na tomto principu: *„K dosažení maximální legality podmínek trestní odpovědnosti je návrh nové kodifikace založen na formálním pojetí trestného činu, což mj. povede ke zvýšení jednotnosti při výkladu a aplikaci zákona a k posílení rovnosti všech před zákonem. Toto řešení znamená opuštění dosavadního materiálního či formálně materiálního pojetí a je výraznou změnou určující charakter nové kodifikace trestního práva. ... Formální pojetí trestného činu obsažené v osnově trestního zákoníku přitom neznamená, že by společenská škodlivost trestného činu (která nahradila vágní pojem společenské nebezpečnosti ...), neměla po jeho přijetí již žádný význam, když opak je pravdou, neboť tato materiální kritéria se v typové podobě uplatňují v legislativním procesu, a to při stanovení, jaká typová jednání – skutkové podstaty (základní, privilegované i kvalifikované) – jsou trestnými činy a s jakou trestní sazbou, jakož i v rámci výkladu trestního zákoníku při uplatnění zásady subsidiarity trestní represe a z ní vyplývajícího principu “ultima ratio” (§ 12 odst. 2), a dále samozřejmě i při ukládání trestů za formálně vymezené trestné činy (přečiny a zločiny), kde se kritéria povahy a závažnosti činu vymezená v § 39 odst. 2 osnovy trestního zákoníku uplatní jako základní kritéria pro stanovení druhu trestu a jeho výměry.“* [Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona - trestní zákoník. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 5. volební období, 2006 – 2010, sněmovní tisk 410/0, část č. 1/9].

K řečenému recentní učebnice trestního práva hmotného mj. uvádějí: *„Materiální pojetí záleželo v tom, že definici trestného činu tvořily dvojí znaky: na jedné straně nebezpečnost činu pro společnost (materiální znak) a na druhé straně skupina formálních znaků (někteří autoři považovali za přesnější označovat toto pojetí jako materiálně-formální).“* [Pavel Šámal a kol.: Trestní právo hmotné. 7. vyd. Praha 2014, s. 89] a *„Předchozí právní úprava byla založena na kombinovaném, tzv. materiálním (materiálně-formálním, formálně-materiálním) pojetí trestného činu. Jednalo se o koncepci, podle které byl trestný čin tvořen dvěma současně přítomnými znaky. Aby se jednalo o trestný čin, musely být zároveň splněny dvě podmínky: čin musel vykazovat znaky uvedené v zákoně (formální podmínka) a současně musel být nebezpečný pro společnost (materiální podmínka). Obě*

podmínky musely být splněny zároveň. Formální a materiální podmínky trestnosti činu nebylo možné vzájemně nahrazovat (srov. č. 20/1998 Sb. rozh. tr.). Pokud čin nesplňoval prvou nebo druhou podmínku, nešlo o trestný čin. ... Při posuzování každého jednotlivého jednání (skutku, činu) se tedy nejprve zjišťovalo, zda čin naplňuje znaky uvedené v zákoně, a teprve poté, je-li tomu tak, zda je v konkrétním případě nebezpečný pro společnost natolik, aby se jednalo o trestný čin. Materiální znak trestného činu, tj. nebezpečnost činu pro společnost a její stupeň, se používaly jako určitý korektiv, s jehož pomocí se odstraňovaly tvrdosti zákona při řešení otázky trestnosti konkrétního trestného činu. Trestným činem bylo pouze takové jednání, které se jevilo hodným trestu pro jeho zvláštní společenskou nebezpečnost (škodlivost) a které současně naplňovalo znaky uvedené v zákoně. Samotné označení určitého jednání zákonodárcem za trestné ještě nestačilo.“ [Jiří Jelínek a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 4. vyd. Praha 2014, s. 139-140].

Trestní právo tedy trestním zákoníkem z roku 2009 přešlo od 1. 1. 2010 na formální pojetí trestného činu. Je tak otázkou, zda také pro správní trestání do 30. 6. 2017, pro něž 1. leden 2010 sám o sobě žádný mezník nepředstavuje, se má společenská škodlivost uplatňovat jen v legislativním procesu a při ukládání sankcí za správní delikty nebo v celém svém dřívějším rozsahu. Posun v soudním trestání ovšem nepochybně vede k požadavku určité opatrnosti i ve správním právu trestním.

Některé aspekty této komplikované otázky bude nutno přenechat teorii správního práva. Zásadní tu je, že v trestním právu se v rámci přechodu na formální pojetí trestného činu provedlo upřesnění skutkových podstat trestných činů, kdežto ve správním trestání se do 30. 6. 2017 nepřistoupilo k žádnému jednorázovému zásahu do skutkových podstat správních deliktů, ale jejich precizace je záležitostí průběžnou a žel spíše nepřilíš systémovou a proporční. Se zbývajícými aspekty uvedené složité otázky je na místě se vyrovnat za použití dosavadních výsledků soudní praxe.

Ohledně materiálního znaku skutkové podstaty Nejvyšší správní soud v minulosti zaujal a i po 1. 1. 2010 potvrdil tento názor: „*Lze obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.*“ (rozsudek ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, rozsudek ze dne 6. 1. 2012, čj. 5 As 106/2011-77, a rozsudek ze dne 27. 9. 2012, čj. 1 As 118/2012-23).

Citovaný právní názor se, jak vidno, týká přestupků, není zde však racionálního důvodu, proč by nemohl být *per analogiam* vztažen také na ostatní správní delikty.

V naznačeném ohledu je tedy nutno při správním trestání rozlišovat dvě skutečnosti: tak významné okolnosti, které vylučují, aby určitým jednáním byl porušen nebo ohrožen

zájem společnosti, a takové další okolnosti, které „jen“ snižují závažnost správního deliktu (zejména způsob jeho spáchání a jeho následky). Jejich rozdílné právní důsledky jsou pak nabíledni: vyjeví-li se – vcelku výjimečně – prvé z těchto okolností, nemůže být shledána odpovědnost za správní delikt, zatímco zjistí-li se – relativně často – některé z druhé skupiny okolností, je k tomu třeba přihlédnout toliko při určení výše sankce [*in concreto*: § 125f odst. 3 ve spojení s § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu]. V přezkoumávané věci jde o druhou z těchto skutečností. Úvaha správního orgánu prvního stupně, že „v důsledku stání předmětného vozidla na uvedeném místě došlo ke značnému ztížení výhledových podmínek pro případ případného výjezdu vozidel z přilehlého vjezdu“, je nepochybně založena na dobré znalosti poměrů místa. Jungmannova ulice v Plzni byla (a je) jednosměrná, ale provoz tu rozhodně nebyl (a není) minimální. Vozidlo žalobkyně nadto stálo v těsné blízkosti výjezdu. I když vjezd do vnitrobloku hotelu Slovan nepatří k frekventovaným, rozhodně to neznamena, že ohrožení vozidel vyjíždějících z vnitrobloku by bylo ryze hypotetické. Námitku nenaplnění materiální stránky deliktu proto soud nepovažuje za důvodnou.

Ad 4) soud konstatuje, že důkazy lze ve správním řízení provádět při ústním jednání nebo mimo ně. Ve smyslu § 18 odst. 1 věty první správního řádu o ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, se sepisuje protokol.

Podle § 51 odst. 2 věty první správního řádu o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Podle § 36 odst. 3 části věty první před středníkem správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

Dne 14. 11. 2016 pod č.j. MMP/276009/16 Magistrát města Plzně oznámil žalobkyni, že v předmětné věci budou dne 1. 12. 2016 mimo ústní jednání provedeny důkazy listinami. Provedení důkazů listinami mimo ústní jednání je zachyceno v protokolu sepsaném správním orgánem dne 1. 12. 2016 pod č.j. MMP/292099/16. Dne 2. 12. 2016 pod č.j. MMP/293347/16 Magistrát města Plzně vyrozuměl žalobkyni, že dne 1. 12. 2016 bylo provedeno mimo ústní jednání dokazování listinami, a sdělil jí, že v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu má možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k těmto podkladům, a to ve lhůtě stanovené příloženým usnesením.

Důkaz listinou je upraven v § 53 správního řádu: provádí se buď za přítomnosti účastníků, zúčastněných osob nebo veřejnosti, anebo v jejich nepřítomnosti. Pro první z těchto případů je v § 53 odst. 6 větě druhé správního řádu stanoveno, že důkaz listinou se provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah. Pro druhý z uvedených případů zákon způsob provedení důkazu listinou nestanovuje; z logiky věci se tu důkaz provede tak, že si správní orgán (tj. oprávněná úřední osoba) listinu přečte a seznámí se tak s jejím obsahem. Že si v daném případě oprávněná úřední osoba příslušné listiny přečetla a seznámila se tak s jejím obsahem, je řádně doloženo protokolem o provedení důkazů mimo ústní jednání ze dne 1. 12. 2016, č.j. MMP/292099/16. Námitka, že v přezkoumávané věci ve skutečnosti žádné dokazování ve smyslu § 51 odst. 2 správního řádu provedeno nebylo, tudíž nebyla posouzena jako důvodná.

Ad 5) soud uvádí, že proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání bez odvolacích důvodů (blanketní odvolání). Dne 12. 1. 2017 pod č.j. MMP/011240/17 Magistrát města Plzně vyzval žalobkyni k doplnění podaného odvolání o odvolací důvody v souladu s § 82 odst. 2 správního řádu s uvedením, v jakém rozsahu je předmětné rozhodnutí napadáno, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. K doplnění odvolání byla žalobkyni určena lhůta do pěti pracovních dní po oznámení příslušného usnesení. Žalobkyně předmětné odvolání nedoplnila.

V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný správní orgán shrnul průběh a výsledky dosavadního řízení a s odvoláním žalobkyně se vypořádal tímto způsobem: Odvolací správní orgán na základě § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává rozhodnutí z hlediska souladu s právními předpisy v celém rozsahu. Z hlediska správnosti přezkoumává odvolací správní orgán rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Odvolací správní orgán dále konstatuje, že odvolatelka podala odvolání bez odvolacích důvodů. Odvolatelka ani přes výzvu neuvedla, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá, či v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost napadeného rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení a odvolací správní orgán neshledal veřejný zájem na přezkoumání správnosti napadeného rozhodnutí. V rámci přezkumu se však odvolací správní orgán důkladně zabýval otázkou, zda správní orgán I. stupně dostál požadavku § 3 a § 52 správního řádu. Po důkladném přezkumu napadeného rozhodnutí odvolací správní orgán shledal, že ve věci bylo provedeno dokazování v potřebném rozsahu (§ 52 správního řádu). Ve zdůvodnění napadeného rozhodnutí byl na podkladě provedených důkazů, jenž tvoří ucelený řetězec, vyvozen správním orgánem I. stupně logický závěr o zavinění správního deliktu odvolatelkou, s čímž se odvolací správní orgán plně ztotožňuje. Odůvodnění napadeného rozhodnutí poskytuje skutkovou i právní oporu výroku napadeného rozhodnutí. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, jaké podklady pro rozhodnutí správní orgán I. stupně shromáždil, jak zhodnotil provedené důkazy a jakými úvahami se řídil. Správní orgán I. stupně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, čímž plně vyhověl požadavku ust. § 3 správního řádu. Odvolací správní orgán přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo s právními předpisy podle § 89 správního řádu. Tímto přezkumem nebyly odvolacím správním orgánem shledány závady, které by mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo s právními předpisy. Odvolací správní orgán neshledal veřejný zájem na přezkumu rozhodnutí, přičemž odvolatelka odvolací námitky neuvedla. Z výše uvedených důvodů tak odvolací správní orgán rozhodl, jak je výše uvedeno, tedy že odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

K tomu soud konstatuje, že to, že se žalovaný na str. 3 - 4 odůvodnění svého rozhodnutí ztotožnil se skutkovými závěry Magistrátu města Plzně a shledal je přesvědčivými, nelze považovat za pouhou rekapitulaci odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jak se domnívá žalobkyně, nýbrž se ze strany odvolacího správního orgánu jedná o vlastní hodnocení správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu odvolacích námitek, což odpovídá právní úpravě obsažené v § 89 odst. 2 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, č.j. 10 As 296/2016-43).

K námitce žalobkyně obsažené v bodu 5) může zdejší soud parafrázovat výstižné vyjádření Krajského soudu v Českých Budějovicích k obdobné námitce: Stran tvrzené šablonovitosti soud pochybení ve smyslu § 68 správního řádu neshledal, neboť napadené rozhodnutí splňuje všechny zákonné požadavky. Za situace, kdy žalobkyně podala pouze blanketní odvolání, které ani k výzvě správního orgánu nedoplnila, nebylo možné pojmout jeho vypořádání odlišným způsobem. Skutečnost, že rozhodnutí vydaná proti blanketním odvoláním mohou vykazovat jisté shodné znaky, není překvapivé ani nezákonné. Není podstatné, že žalobkyně vnímá napadené rozhodnutí jako „šablonovité“, subjektivní stylistické požadavky na jeho formulaci nelze akceptovat. Způsob, jakým žalovaný postupoval, není za daných okolností nezákonný a nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Jiná rozhodnutí vydaná oprávněnou úřední osobou ve věci blanketních odvolání proti rozhodnutí o dopravním přestupku za rok 2016 by byla pro projednávanou věc ze shora uvedených důvodů nepodstatná. Soud návrh provést je jako důkaz zamítl pro nedůvodnost a nadbytečnost, jakož i neproveditelnost. Soud absenci skutečného přezkumu zákonnosti prvostupňového rozhodnutí neshledal. Povaha napadeného rozhodnutí nenásvědčuje tomu, že by se nejednalo o úvahu oprávněné úřední osoby, ale o vyplněný vzor (rozsudek ze dne 13. 12. 2017, č.j. 53 A 4/2017-38).

Ohledně námitky šablonovitosti napadeného rozhodnutí se zdejší soud ztotožňuje také s názory Krajského soudu v Brně: *„Soud nesdílí ani názor žalobce, že by se jednalo o nepřezkoumatelná rozhodnutí pro nedostatek důvodů proto, že by mělo jít pouze o mechanicky vyplněné šablony. Obsah rozhodnutí správních orgánů je vždy logicky spjat jak s náročností posouzení skutkového stavu, tak s náročností právního hodnocení věci. V případě správních deliktů (přestupků) provozovatelů vozidel se jedná o delikty spojené s objektivní odpovědností pachatele a v zákonem limitovaných případech, které předznamenávají typologicky méně náročné situace jak na prokázání skutkového stavu, tak i na právní hodnocení. Podle názoru zdejšího soudu jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tak rozhodnutí žalovaného se zabývají všemi skutečnostmi, které byly o deliktním jednání zjištěny, a zároveň se správní orgány zabývají i aplikací právních norem na zjištěný skutkový stav. Nic na tom nemůže změnit to, že s tímto hodnocením soud věcně nesouhlasí. U správních rozhodnutí, kterých vydávají správní orgány desítky, stovky až tisíce, v typologicky naprosto shodných situacích jak skutkově tak právně nelze očekávat jazykovou či právní ekvilibristiku, která bude obsahově odlišovat jednoznačně jedno rozhodnutí od druhého. Naopak je zcela dostačující, pokud tato rozhodnutí naplňují požadavky zákona na přezkoumatelnost a pokud jsou vydána v zákonném procesu. To navíc v situaci, kdy se činnost účastníků řízení vyznačuje mnohdy procesní pasivitou, vč. odvolacího řízení, tedy absencí jakékoliv skutkové i právní argumentace, na kterou by měly správní orgány reagovat. Z těchto důvodů považuje soud uvedenou námitku za nedůvodnou a pouze na okraj musí konstatovat, že i žaloby předkládané ať už nyní Mgr. Voříškem, nebo dříve JUDr. Topolem se vyznačují taktéž šablonovitostí, neboť soudu jsou předkládány stále stejné sety obsahově zcela totožných námitek, což v konečném důsledku nutně vede k tomu, že zcela obecné námitky bez návaznosti na konkrétní skutkovou a právní situaci toho kterého případu jsou i soudem vypořádávány v mnoha věcech obdobně až shodně (jako třeba tato námitka). Tím se jistě vytváří nekonečný kruh „šablonovitých“ postupů všech zúčastněných, ať již správních orgánů, nebo zástupců účastníků, příp. soudu, přičemž jsou soudu k řešení předkládány námitky, které byly již*

nesčetněkrát vyřešeny, bez valné naděje na změnu názoru soudu.“ (např. rozsudek ze dne 25. 4. 2018, č.j. 73 A 13/2017-44).

Zdejší soud tedy námitku šablonovitosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného nevyhodnotil jako důvodnou.

Ad 6) zdejší soud poznamenává, že nálezem ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, Ústavní soud zamítl návrh Krajského soudu v Ostravě na zrušení § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 297/2011 Sb., a na vyslovení protiústavnosti § 125f odst. 1 tohoto zákona, ve znění účinném do 30. června 2017.

K tomu, že nebylo vyhověno návrhu žalobkyně na přerušení řízení, zdejší soud odkazuje na argumentaci obsaženou např. ve svém rozsudku ze dne 26. 7. 2017, č.j. 30A 124/2016-30.

V. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal soud žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný správní orgán však žádné náklady řízení neuplatnil, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 23. května 2018

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.