



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Alexandra Krysly a soudců Mgr. Jany Komínkové a Mgr. Miroslavy Kašpírkové v právní věci **žalobce: L.Z.**, nar. ..., ..., *zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Praha, Na Zlatnici 301/2*, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, IČ 70890366, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 07. 03. 2015, č. j. DSH/2433/16,

t a k t o :

Žaloba se z a m í t á.

I. Žádný z účastníků n e m á n á r o k na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Přeštice, Odboru správního a dopravního ze dne 30. 11. 2015, č. j. PR-SD-SLL/29993/2015, jímž žalobci byla uložena sankce pokuty ve výši 5.000,-Kč, neboť se dopustil správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Dále byla žalobci rozhodnutím správního orgánu prvního stupně uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000,-Kč.

Žalobce v **podané žalobě** předně uvedl, že správní orgán prvního stupně zahájil proti žalobci řízení o správním deliktu provozovatele vozidla doručením příkazu č. j. PR-OSD-SLL/15645/2015 ze dne 15. 6. 2015. Zahájení řízení předcházela výzva ke sdělení totožnosti pachatele. Žalobce na základě této výzvy sdělil správnímu orgánu prostřednictvím svého

zástupce totožnost řidiče, který vozidlo řídil v předmětný čas. Správní orgán šetřením zjistil, že pachatel přestupku v mezidobí zemřel a požádal o součinnost další správní orgány a Policii ČR. Správnímu orgánu prvního stupně bylo sděleno, že pan S. (tj. oznámený řidič) nejezdil ze svého bydliště ve Slavičíně nikam dále než do Brna či do Zlína a nemohl tedy dne 18. 10. 2014 řídit vozidlo na dálnici D5. Správní orgán se s tímto tvrzením spokojil a zahájil řízení o správním deliktu provozovatele vozidla.

Žalobce namítal, že správní orgán neprovedl dostatečné kroky ke zjištění osoby řidiče. Tvrzení, že osoba na fotografii z rychloměru nemůže být pan S., je irrelevantní. Správní orgán porovnával zcela nekvalitní fotografii z rychloměru, na které není vidět ani obrys řidiče vozidla, s fotografií pana S. přiloženou k žádosti o řidičské oprávnění. Pokud by na fotografii z rychloměru byla vidět tvář řidiče, bylo by možné přistoupit k vzájemnému porovnávání fotografií; je ale zcela irrelevantní porovnávat fotografii, na které není osoba řidiče vidět a následně tvrdit, že z fotografie vyplývá, že pan S. vozidlo neřídil.

Dle názoru žalobce ve chvíli, kdy správní orgán považoval oznámení osoby řidiče za nevěrohodné, měl minimálně sdělitele této informace, tj. žalobce, předvolat k podání vysvětlení a vyzvat jej k tomu, aby označil důkazy na podporu svého tvrzení. Jen takový postup by byl konformní s § 125h odst. 5 silničního zákona a odůvodňoval by následně odložení věci dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích. Pokud však takto správní orgán nepostupoval, tak závěr o odložení věci z důvodu § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích byl předčasný, neboť úvahy, které správní orgán k jeho závěrům vedly, jsou nedostatečné. Pokud správní orgán zastal názor, že žalobce totožnost řidiče uvedl nepravdivě, měl vést proti žalobci řízení o přestupku dle § 125c odst. 2 silničního zákona pro porušení § 10 odst. d) silničního zákona. Pokud by správní orgán dospěl k závěru, že tvrzení provozovatele vozidla stran totožnosti řidiče není pravdivé, pak měl povinnost proti němu zahájit řízení o deliktu dle § 125c odst. 2 silničního zákona.

Žalobce se dále odkazoval na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 4. 2015, č. j. 15 A 14/2015 – 35: „*Postihnout provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, lze pouze v případě, že správní orgán učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku podle § 125f odst. 4 téhož zákona; tyto kroky musí být ze správního spisu zřejmé, a to i v případě, že spočívají ve skutečnostech známých z úřední činnosti.*“ V daném případě přitom není ze spisu zřejmé, že by správní orgán učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, neboť např. nepředvolal žalobce jako provozovatele vozidla k podání vysvětlení. Nadto, žalobce seznal, že jeho vyjádření nebylo akceptováno, až z příkazu, kterým bylo zahájeno řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Žalobce přitom legitimně očekával, že správní orgán akceptoval jeho vyjádření k osobě řidiče. Ve chvíli, kdy bylo zahájeno řízení o správním deliktu, už žalobce nemohl předložit žádné důkazy na podporu svého tvrzení, např. nájemní smlouvu. Pokud by ale správní orgán žalobce předvolal k podání vysvětlení, žalobce by předložil další důkazy na podporu svého tvrzení. Žalobce byl tak fakticky sankcionován za pasivitu správního orgánu. Správní orgán prvního stupně následně věc dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích odložil. V této souvislosti však žalobce namítal, že věc měla být odložena podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, neboť pachatel přestupku v mezidobí zemřel, což správní orgán zjistil svým šetřením. Správní orgán tak neměl právo

zahájit řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, neboť dle § 125f odst. 4 písm. a) silničního zákona má takové právo jen v případě, že je šetření přestupku odloženo dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích. V napadané věci však byl přestupek odložen dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích; nesprávné uvedení důvodu odložení v záznamu o odložení věci na toto nemá vliv, neboť důvod odložení dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích je prioritní k § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích.

Žalobce dále namítal, že žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ač jeho vydání nepředcházelo nařízení ústního jednání, na kterém by bylo provedeno dokazování za osobní účasti žalobce. Dále byl žalobce přesvědčen, že takový postup krátil žalobce na svém právu dle čl. 6 odst. 1 a odst. 3 písm. c. Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobce měl právo na to, aby jeho věc byla projednána, a to za přítomnosti jeho a jeho obhájce a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (uplatnění zásady bezprostřednosti). Žalobce přitom nekonání ústního jednání uplatnil i jako odvolací námitku. Obviněný ze správního deliktu má právo na požití obdobných práv, jako obviněný z přestupku či trestného činu. Obvinění ze správního deliktu provozovatele vozidla spadá do pojmu „trestních obvinění“. V takovém případě je nutné, v analogii s trestním řádem (ust. § 2 odst. 11), jakož i zákonem o přestupcích (ust. § 74 odst. 1), konat ústní jednání, jakož je i nutné aplikovat právě ust. čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

V této souvislosti žalobce odkazoval na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 4. 2015, č. j. 15A 14/2015-35, ve kterém krajský soud konstatoval, že „*Pokud tedy přestupkový zákon stanovuje správním orgánům v prvním stupni jednoznačnou povinnost konat ve věcech přestupků ústní jednání (srov. § 74 odst. 1 věta první), je nutné s ohledem na srovnatelný charakter správních deliktů a přestupků, jejich začlenění pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy a skutečnost, že zařazení určitého konání či opomenutí do kategorie přestupků nebo správních deliktů závisí jen na trestní politice státu, dovodit stejnou povinnost u pro řízení o správních deliktech.*“

K nutnosti nařízení ústního jednání ve věci řízení o správním deliktu provozovatele vozidla se vyjadřoval i Krajský soud v Hradci Králové např. v rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 30A 56/2014-35, kde potvrdil názor žalobce ohledně nutnosti nařízení ústního jednání. Především se ale žalobce odkazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 139/2015 – 30. Rozsudek NSS je na věc zcela přílehavý, neboť NSS zde jednoznačně vyjádřil povinnost správních orgánů konat ústní jednání i v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla.

Žalobce shledal takové pochybení zásadním, neboť provozovatel vozidla, který nese objektivní odpovědnost, nemůže předkládat žádná skutková tvrzení, neboť na místě spáchání přestupku zpravidla osobně nebyl, a tedy může vycházet toliko z prováděných důkazů.

K samotnému skutku žalobce konstatoval, že v době průjezdů daným úsekem nesvítilo proměnné dopravní značení, což se ostatně na podzim 2014 dělo na daném místě velmi často. Nebylo tedy zřejmé, že by na daném místě nebyla nejvyšší povolená rychlost stanovena na 130 km/h, jak je stanovena na dálnici. Řidič vozidla se tak nemohl dopustit přestupku dle

§ 125c odst. 1 písm. f) bod 2 silničního zákona, ale přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 silničního zákona. Pokud by správní orgán nařídil ústní jednání, byla by mu tato skutečnost sdělena. Žalobci tak vinou toho, že správní orgán nedostatečně zjišťoval skutkový stav, byla udělena více než dvojnásobná sankce, než jaká mu měla být udělena.

Dále žalobce namítal, že správní delikt provozovatele vozidla je již promlčen. Správní delikt totiž musí vykazovat znaky přestupku [§ 125f odst. 2 písm. c) silničního zákona], avšak po uplynutí jednoleté lhůty tyto vykazovat nemůže, neboť jak již bylo řečeno, znakem přestupku po jednom roce od jeho spáchání je jeho neprojednatelnost. Správní orgán přitom zahajoval řízení později, než po roce od spáchání. K tomu srov. Metodika k usměrnění některých správních činností obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, krajských úřadů a Magistrátu hl. m. Prahy v souvislosti se změnou zákona č. 361/2000 Sb. zákonem č. 297/2011 Sb., vydaná Ministerstvem dopravy pod č. j. 8/2013-160/OST/5: *Správní delikt provozovatele vozidla nelze projednat, uplynula-li ode dne spáchání projednávaného přestupku doba delší než 1 rok. Tuto analogii § 20 odst. 1 zákona o přestupcích doporučujeme uplatnit v souladu se zásadou správního řízení „In dubio mitius“.*

Žalobce se neztotožnil s vyjádřením žalovaného, že ačkoliv v době spáchání správního deliktu provozovatele vozidla nebyla prekluzivní lhůta pro správní delikt provozovatele vozidla v silničním zákoně stanovena, bylo na místě analogicky užít § 125e odst. 3 silničního zákona. Ustanovení § 125e odst. 3 silničního zákona jednoznačně hovoří o prekluzivní lhůtě pro pachatele správního deliktu, jímž je právnická osoba. Žalobce je přitom fyzickou osobou. Nebylo tak možné užít § 125e odst. 3 silničního zákona, neboť nelze fyzické osobě přičítat tytéž povinnosti, jako má právnická osoba. Jedná se tak o nedovolenou analogii v neprospěch pachatele, která je v právním státě zakázána. Je sice možná pravdou, že metodika Ministerstva dopravy nebyla pro žalovaného závazná (jak žalovaný uvádí v napadeném rozhodnutí), to ale neodůvodňuje ignoraci základních zásad správního trestání. Správní orgány byly povinny řídit se zásadou *in dubio mitius* a v souladu s touto zásadou užít pro žalobce jako pachatele výhodnější prekluzivní lhůtu, tj. lhůtu jednorozhodnou. Nadto, žalovaný není oprávněn dovozovat, jaký byl asi záměr zákonodárce a podle toho sám vykládat právní předpisy. V důvodové zprávě k novele silničního zákona č. 297/2011 Sb. nebyla o správním deliktu provozovatele vozidla žádná zmínka a nelze tedy argumentovat „záměrem zákonodárce“, když záměr zákonodárce nebyl znám. Žalobce se na podporu svého tvrzení odkazoval na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 2. 2016, č. j. 30A 80/2015 – 43, ve kterém krajský soud vyjádřil jednoznačný názor, že veškeré správní delikty spáchané do 6. 11. 2014 včetně by měly být promlčeny uplynutím jednoleté prekluzivní lhůty od jejich spáchání.

Žalobce závěrem namítal, že samotná skutková podstata správního deliktu provozovatele vozidla a především pak povinnost stanovená v § 10 odst. 3 silničního zákona je v rozporu s Ústavou, ústavními principy a základními právy. Ustanovení § 10 odst. 3 silničního zákona zakotvuje presumpci odpovědnosti provozovatele vozidla za jednání řidiče při užití vozidla, jehož je provozovatelem. Toto 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 pozemních komunikacích stanovena zákonem o silničním provozu. Provozovatel vozidla totiž nemůže učinit více, než poučit řidiče vozidla o

tom, že má dodržovat dopravní předpisy, přinejmenším pokud řídí jeho vozidlo. Nicméně, osoba držící řidičské oprávnění musela absolvovat autoškolu a povinné závěrečné zkoušky, a tedy provozovatel vozidla je oprávněn se legitimně domnívat, že taková osoba zná své povinnosti (mj. povinnost dodržovat nejvyšší povolenou rychlost či neodstavovat vozidlo tam, kde to není povoleno). Fakticky absolutní odpovědností provozovatele vozidla za dodržení povinnosti řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích při užití jeho vozidla v silničním provozu dochází k porušení několika základních práv provozovatele vozidla. Jako vhodné se jeví uvést podobnost odpovědnosti držitele zbraně, kdy tento je oprávněn ji svěřit jenom osobě, která má příslušné oprávnění, stejně tak jako je provozovatel vozidla oprávněn vozidlo svěřit jenom tomu, kdo má řidičský průkaz. Analogicky se současnou dikcí zákona o silničním provozu by tak osoba, která je držitelem zbraně, odpovídala za trestný čin proti životu a zdraví, který spáchal ten, jemuž byla zbraň po právu svěřena, a skutečný střelec by vyvázl bez trestu, což je samozřejmě situace absurdní a zcela ústavně nekonformní. Ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu presumuje odpovědnost provozovatele vozidla za jednání řidiče. Tato premisa je zcela v rozporu s jednou se základních zásad soudního trestání a *per analogiam* i trestání správního, presumcí nevinny, neboť provozovatel vozidla je automaticky shledáván vinným. Žalobce má za to, že omezení základního práva provozovatele vozidla svými negativními důsledky přesahuje klady, které představuje veřejný zájem na ustanovení § 10 odst. 3 silničního zákona. Žalobce má proto za to, že aplikací ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu bylo zasaženo do jeho práv garantovaných Listinou základních práv a svobod.

Na základě výše uvedeného je dle názoru žalobce rozhodnutí žalovaného nezákonné, neboť vydání rozhodnutí žalovaného nepředcházely zákonné kroky správního orgánu prvního stupně, neboť správní orgán prvního stupně neprovedl dostatečné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Následně správní orgán nenařídil ve věci ústní jednání, ačkoliv v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla je ústní jednání povinně nařizováno. Správní delikt provozovatele vozidla již je navíc promlčen a žalobce tak nemůže být za jeho spáchání zodpovědný. Vzhledem k tomu, že žalobce vyjádřil názor, že celé řízení bylo vedeno v rozporu s právními předpisy, navrhuje zrušit též rozhodnutí prvního stupně.

Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný uvedl, že žalobní námitky týkající se nařízeného ústního jednání, dále toho, že správnímu orgánu I. stupně nevzniklo právo zahájit řízení o správním deliktu, neboť měl přestupky řešit jako konkrétní přestupek s konkrétní osobou přestupce, která mu byla známa a rovněž toho, že správní delikt provozovatele vozidla již byl promlčen, uvedl žalobce již coby odvolací námitky. Žalovaný se tedy již k těmto námitkám podrobně vyjádřil v napadeném rozhodnutí a dovolil si tímto na své závěry v něm uvedené odkázat.

K námitce žalobce, že v době průjezdu předmětným úsekem nesvítilo proměnné dopravní značení, žalovaný konstatoval, že považuje za zcela irelevantní, pokud se žalobce jako provozovatel zmíněného vozidla až v žalobě pokouší vnést pochybnosti do přestupku jako takového. V daném případě se jedná o obecnou ničím nepodloženou námitku, žalobce

neuvádí nějaké relevantní podklady, které by byly schopné samy o sobě vyvrátit jasné závěry opřené o dostatečné podklady svědčící o přestupkovém jednání neznámého řidiče zmíněného vozidla. Žalovaný byl toho názoru, že se v řízení o správním deliktu již neposuzuje to, zda byl či nebyl přestupek spáchán, když o jeho existenci svědčí věrohodné podklady, protože přestupkové řízení již bylo skončeno, ale jedná se již o jeho objektivní odpovědnost, které se může zprostit jen na základě zcela jasně zákonem daných výše popsaných liberačních důvodů.

K námitce žalobce, že je dle jeho názoru povinnost zakotvená v ust. § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu v rozporu s Ústavou, ústavními principy a základními právy žalovaný uvádí následující. Žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j.: 1 As 237/2015 - 31 ze dne 17. února 2016, kde je uvedeno: „*Smysl novely provedené zákonem č. 297/2011 Sb., která vložila do zákona o silničním provozu správní delikt provozovatele vozidla, bylo řešit faktickou nemožnost postihu velkého množství přestupků. Při vyšetřování jednoznačně zjištěných přestupků, typicky např. překročení povolené rychlosti zachycené radarem nebo právě nesprávného parkování, byly správní orgány ohledně totožnosti pachatele odkázány na vysvětlení podané provozovatelem vozidla. Pokud provozovatel odepřel podání vysvětlení s tím, že by jím vystavil postihu osobu blízkou, ocitl se správní orgán v důkazní nouzi. Jelikož při množství podobných dopravních přestupků bylo vyloučeno zjišťovat totožnost přestupců jinými způsoby, správní orgány tyto věci odkládaly. Aby jednoznačně prokázaná deliktní jednání v silničním provozu nezůstala nepotrestána, zákonodárce přijal konstrukci, že v případě nezjištění totožnosti řidiče za delikt odpovídá provozovatel vozidla (srov. rozvedení této úpravy v rozsudku ze dne 11. 12. 2014, č. j. 3 As 7/2014 - 21, ústavní stížnost proti tomuto rozhodnutí odmítnuta jako zjevně neopodstatněná usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 508/15)* Ústavní soud v uvedeném usnesení konstatoval, že „*Právní závěr o spáchání správního deliktu provozovatelem vozidla (stěžovatelem) a o uložení pokuty podle zákona o silničním provozu nevybočuje z ústavních kautel.*”

Žalovaný žádal, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), o věci samé bez jednání.

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Soud žalobu **neshledal důvodnou.**

Soud se neztotožnil s tvrzením žalobce, že žalovaný neprovedl dostatečné kroky ke zjištění řidiče vozidla. Podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu *obecní úřad obce s rozšířenou působností správní delikt podle odstavce 1 projedná, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku a a) nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo b) řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.*

Výkladem tohoto ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22.10.2015, č.j. 8 As 110/2015 (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz), kde v bodech 16 až 18 uvedl, že „*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). „Přednost“ odpovědnosti za přestupek je patrná i z § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu, podle kterého správní orgán poučí provozovatele, jehož vozidlem nezjištěný řidič spáchal přestupek, o možnosti sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku. 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“... „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. Dobrý příklad poskytuje věc řešená Krajským soudem v Hradci Králové v rozsudku ze dne 28.8.2014, čj. 30 A 92/2013-27, kde provozovatelem vozidla byla autopůjčovna, která na základě výzvy poskytla správnímu orgánu údaje o subjektu, jenž měl v době spáchání přestupku vozidlo pronajaté, a přiložila příslušnou nájemní smlouvu; krajský soud uzavřel, že správní orgány měly vyvinout větší úsilí ke kontaktování označené obchodní společnosti a jejího jednatele, který dle sdělení provozovatele vozidlo osobně přebíral. Naopak 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 (srov. citovaný rozsudek 3 As 7/2014-21), 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“.*

Pro posouzení důvodnosti žalobní námitky jsou významné i závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 10.11.2005, č.j. 1 Afs 107/2004-48, publikovaném pod č. 869/2006 Sb. NSS, kde kasační soud uvedl: „*Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184 - 185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu. Právo je jedním ze společenských normativních systémů; je tedy nerozlučně spjato s existencí společnosti, kterou svým regulativním působením významně ovlivňuje. Úkolem práva jako společenského normativního systému je zabezpečit reprodukci společnosti a tedy i vůbec její řádné fungování. Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch,*

a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití. Z tohoto pohledu je evidentní, že právní řád nemůže být hodnotově neutrální, ale musí obsahovat, chránit a prosazovat alespoň hodnoty, které umožňují bezporuchové soužití jednoho člověka s lidmi dalšími, tedy život člověka jako člena společnosti. V tomto svém regulativním působení musí právo předkládat svým adresátům racionální vzorce chování, tedy takové vzorce, které slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů. To je příkaz nejen pro zákonodárce, ale i pro adresáty právních norem a orgány, které tyto právní normy autoritativně interpretují a aplikují; smyslu práva jako takového odpovídá pouze takový výklad textu právního předpisu, který takové uspořádání vztahů ve společnosti respektuje. Výklad, který by – při existenci několika různých interpretačních alternativ – racionalitu uspořádání společnosti pomíjel, nelze považovat za správný a závěr, k němuž dospívá, potom důsledně vzato nelze považovat ani za existující právo, a to z toho důvodu, že se přičí základnímu smyslu práva. Ostatně odedávna platí, že znát zákony neznamená znát jenom jejich text, ale především pochopit jejich smysl a působení; obdobné platí o právu samém. Při existenci několika interpretačních alternativ tedy takové chování, které není v souladu s požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů, je chováním protiprávním; takové chování může mít zároveň povahu zneužití subjektivního práva“.

Oprávnění „sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku“ nelze vykládat v tom smyslu, že by provozovatel mohl za řidiče označit kohokoliv. Smyslem tohoto oprávnění je umožnit provozovateli sdělit správním orgánům údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku, neboť je to právě provozovatel vozidla, kdo na základě své předchozí úvahy umožnil jiné osobě užívat jím provozované vozidlo. Není obvyklé, aby vozidla byla půjčována osobám, o nichž provozovatel neví nic bližšího, které nezná nebo u nichž si pečlivě neověří jejich identitu a způsobilost vozidlo užívat. Avšak ani skutečnost, že provozovatel vozidla sdělí správnímu orgánu údaje o totožnosti údajného řidiče, nutně neznamená, že se provozovatel vozidla zproští odpovědnosti za správní delikt. Z tohoto důvodu musí být provozovatel vozidla vždy schopen správním orgánům zásadně předestřít takovou skutkovou verzi reality, která se bude jevit jako věrohodná, a která se bude moci stát předmětem dokazování, resp. učinění nezbytných kroků ke zjištění pachatele přestupku. V případě souzeném Nejvyšším správním soudem například shora zmíněná autopůjčovna, která na základě výzvy poskytla správnímu orgánu údaje o subjektu, jenž měl v době spáchání přestupku vozidlo pronajaté, a přiložila příslušnou nájemní smlouvu. Není-li provozovatelem předestřena skutková verze reality, která by se jevila jako věrohodná, nemohou správní orgány jakkoli pochybit při jejím dokazování. Za předložení věrohodné skutkové verze je odpovědný provozovatel, pokud této své odpovědnosti nedostojí, nemůže tuto skutečnost klást k tíži správním orgánům.

Žalobce žádnou věrohodnou skutkovou verzi reality nepředestřel.

Policie ČR v dané věci dne 20. 10. 2014 odevzdala prvoinstančnímu orgánu věc správního deliktu dle § 125f odst. 1, 2 písm. a) zákona o silničním provozu, neboť dne 18.10.2014 v 9:30 hodin byla automatizovaným technickým prostředkem – rychloměrem typu MUR-07 & RedCon, v prostoru tunelu Valík, dálnice D5, na 77,6 km ve směru jízdy na Prahu, v měřeném úseku s nejvyšší povolenou rychlostí 80 km/hod. vozidlu, jehož

provozovatelem je žalobce, naměřena rychlost 139 km/hod., po odečtení povolené 3% tolerance chyby měřidla 134 km/hod.; provozovatel vozidla tak v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Policie ČR k odevzdání věci připojila fotodokumentaci z místa přestupku zachycující vozidlo registrační značky ... a ověřovací list č. 8012-OL-70101-14 k užitému rychloměru. Výzvou ze dne 14.11.2014 prvoinstanční orgán vyzval žalobce ke sdělení totožnosti řidiče vozidla. Žalobce na to reagoval podáním ze dne 4.12.2014, ve kterém uvedl: „*Sděluji Vám, že v době uvedené ve výzvě měl vozidlo k užívání a řídil jej pan M.S., nar. ..., bytem ...*“. Ke svému podání pak doložil plnou moc ze dne 22.11.2014, kterou zmocnil ke svému zastoupení společnost FLEET Control, s.r.o.

Prvoinstančním orgánem bylo dotazem na Policii ČR, Krajské ředitelství policie Zlínského kraje, Obvodní oddělení Slavičín, mj. zjištěno, že M.S. dne ... zemřel a že dne 18.10.2014, což byla sobota nebyl pan S. v práci, ale dotazem na matku pana S. bylo zjištěno, že byl pravděpodobně v místě svého bydliště, nebo u přítelkyně ve Slavičíně. Dle matky pana S. její syn měl vlastní vozidlo, neměl důvod půjčovat si cizí auta, a že v posledních 2-3 letech nebyl dál než ve Zlíně nebo Brně. Policie dále prvoinstančnímu orgánu sdělila, že na obdobné dotazy již odpovídala dalším odborům dopravy, kdy všechny provozovatele vozidel zastupovala společnost FLEET Control s.r.o. Dotazem na Městský úřad Luhačovice prvoinstanční orgán zjistil, že M.S. neměl zdravotní ani jiné omezení a ani od 13.6.2008, kdy si převzal prvopis řidičského průkazu, nikdy nenahlásil jeho ztrátu nebo odcizení. Městský úřad Luhačovice v příloze svého sdělení zaslal výpis z evidenční karty (řidiče) M.S. (bez záznamu v přestupcích) a kopii žádosti M.S. o vydání řidičského průkazu. Prvoinstanční orgán následně záznamem ze dne 15.12.2014, č.j. PR-OSD-SLL/5604/2015, věc podezření z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2. zákona o silničním provozu odložil podle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích, neboť nezjistil do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.

Postupu prvoinstančního orgánu není co vytknout.

Disponoval-li prvoinstanční orgán strohým žalobcovým sdělením o údajném řidiči vozidla a výše uvedenými skutkovými zjištěními významně zpochybňujícími jeho věrohodnost (více než 400 km vzdálenost místa přestupku a místa zaměstnání M.S. s dojezdovým časem přesahujícím 4 hodiny, tvrzení matky pana S. a v neposlední řadě četnost obdobných dotazů, kde všechny provozovatele vozidel zastupovala rovněž společnost FLEET Control s.r.o.), nebylo povinností prvoinstančního orgánu činit žádné další kroky směřující k určení totožnosti přestupce, kupř. předvolávat žalobce k podání vysvětlení. Žalobce správním orgánům nepředestřel skutkovou verzi reality, která by se jevila jako věrohodná a která by se mohla stát předmětem dokazování, resp. učinění nezbytných kroků ke zjištění pachatele přestupku.

Pokud jde o námitku, že „*je sporné tvrzení správního orgánu, že osoba na fotografii z rychloměru nemůže být panem S.*“, resp. že „*z fotografie vyplývá, že pan S. vozidlo neřídil*“, soud konstatuje, že správní orgány nic takového netvrdily. Prvoinstanční orgán se zabýval fotografií pořízenou automatizovaným technickým prostředkem, přičemž v odložení věci

k tomu uvedl, že „snímek osoby řidiče nevykazuje možné znaky pro ztotožnění osoby“, v prvoinstančním rozhodnutí pak uvedl, že záznam z rychloměru obsahuje mj. „neztotožnitelnou osobu řidiče“. Prvoinstanční orgán tedy s odkazem na onu fotografii netvrdil, že osoba na fotografii z rychloměru nemůže být panem S., nýbrž dospěl k závěru, že na základě oné fotografie nelze určit, že pan S. byl řidičem vozidla. Žalovaný sám fotografii pořízenou automatizovaným technickým prostředkem nekomentoval. Námitka žalobce tudíž není důvodná.

Nedůvodnou je rovněž námitka, že prvoinstanční orgán měl věc odložit nikoli z důvodu, že do šedesáti dní ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě [§ 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích], ale z důvodu, že osoba podezřelá z přestupku zemřela [§ 66 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích]. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích je dle názoru soudu třeba rozumět tak, že podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích lze věc odložit jen tehdy, je-li úmrtí osoby jedinou překážkou k tomu, aby bylo proti takové osobě řízení zahájeno, tedy že správní orgán disponuje takovými podklady, na základě kterých by bylo lze předpokládat jakýkoli možný úspěch ohledně prokázání přestupku určité osobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3.2016, č.j. 1 As 277/2015-33), avšak právě a jen kvůli úmrtí podezřelé osoby není možno k zahájení řízení o přestupku přistoupit. To však není tento případ. Zde je sice na jedné straně osoba stavěná žalobcem do pozice přestupce, avšak na straně druhé chybí jakákoli jiná relevantní zjištění, na základě kterých by šlo alespoň minimálně předpokládat, že by v řízení mohl být přestupek osobě označené žalobcem prokázán.

Prvoinstanční orgán tedy řízení o přestupku správně odložil podle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích, neboť ve lhůtě do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, a zcela v souladu s § 125f odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu zahájil s žalobcem řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Žalobcova námitka stran nesplnění podmínek pro zahájení řízení o správním deliktu tak není důvodná.

Dlužno nad rámec shora uvedeného doplnit, že obezřetnost provozovatele vozidla nekončí splněním povinnosti podle § 10 odst. 1 písm. d) zákona o silničním provozu, podle kterého provozovatel vozidla nesmí přikázat nebo svěřit samostatné řízení vozidla osobě, o které nezná údaje potřebné k určení její totožnosti. Je na každém provozovateli vozidla, aby uvážil, jaké osobě své vozidlo svěří, jelikož se může stát, že osoba, které vozidlo svěří, bude na jím uvedené adrese nekontaktní nebo se již nepodaří spáchání přestupku prokázat a pak může nastat situace, že důsledky spáchaného přestupku zaviněného řidičem dopadnou na něj jako provozovatele vozidla. Tento důsledek je však spravedlivý, neboť to není stát, nýbrž provozovatel vozidla, kdo vozidlo přikazuje a svěruje, a kdo si současně pro tuto negativní eventualitu může například s řidičem sjednat finanční záruku.

Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobce vztahující se ke konání ústního jednání, na kterém by bylo provedeno dokazování za osobní účasti žalobce.

Problematikou dokazování ve spojení s dodržением zásady ústnosti a bezprostřednosti v oblasti správního trestání se zabýval Nejvyšší správní soud např. v usnesení ze dne 3.4.2012, č.j. 7 As 57/2010-82, publikovaném ve Sb. NSS pod č. 2633/2012, kde rozšířený senát Nejvyššího správního soudu mimo jiné uvedl, že „české mediální právo se svým obsahem hmotným, institucionálním, kompetenčním i procesním nijak zvlášť nevymyká z obecné úpravy správního řízení a správního trestání. Není proto důvodu, aby v řízení o správních deliktech z této oblasti regulace platila jiná pravidla, než která tato řízení obvykle provází. Rozšířený senát proto považuje za zcela zásadní, aby Rada v takovém řízení, které svým charakterem spadá i pod článek 6 Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod ve smyslu ‚trestního obvinění‘, respektovala zásadu ústnosti, přímosti a bezprostřednosti. Tyto principy totiž zajišťují, aby ten orgán, který rozhoduje o vině a sankci za správní delikt, byl autenticky přítomen a bezprostředně ovlivněn před ním provedenými důkazy, které zhodnotí a posléze z nich vyvodí správná a úplná skutková zjištění, podřadí je pod příslušnou právní kvalifikaci a konečně rozhodne o případné sankci. Dokazování tedy musí být primárně prováděno při ústním jednání, o jehož konání bude účastník sankčního řízení předem vyrozuměn ve smyslu § 49 odst. 1 správního řádu, aby mohl případně využít svého práva být přítomen a měl možnost se ke všem prováděným důkazům vyjádřit. Pouze výjimečně, za zákonem stanovených podmínek, lze dokazování připustit i mimo rámec ústního jednání, pak ale musí být o provedení takového důkazu vyhotoven protokol dle § 18 správního řádu. Právo účastníka být přítomen provedení důkazu však zůstává i nadále zachováno, a to v návaznosti na § 51 odst. 2 správního řádu.“.

Zákon o silničním provozu nestanovuje nutnost konání ústního jednání ve věci správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, nestanoví tak ani jiný zákon. Na prvoinstančním orgánu tedy bylo, aby ve smyslu § 49 odst. 1 správního řádu vyhodnotil, je-li nařízení ústního jednání ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka nezbytné.

Správní delikt v dané věci spočíval v tom, že žalobce jako provozovatel vozidla nezajistil, aby jeho vozidlem nebyla překročena nejvyšší povolená rychlost v prostoru tunelu Valík, dálnice D5, na 77,6 km ve směru jízdy na Prahu, kdy dne 18.10.2014 v 9:30 hod. v měřeném úseku s nejvyšší povolenou rychlostí 80 km/hod. byla automatizovaným technickým prostředkem vozidlu žalobce naměřena rychlost 139 km/hod., po odečtení povolené 3% tolerance chyby měřidla 134 km/hod. Jednalo se tedy o zcela jednoduchý případ. Prvoinstanční orgán měl k dispozici odevzdání věci od Policie ČR s uvedením provozovatele vozidla, fotodokumentaci z místa přestupku zachycující vozidlo registrační značky a ověřovací list č. 8012-OL-70101-14 k užitému rychloměru. Obsah správního spisu byl dále tvořen zejména výzvou ze dne 14.11.2014 adresovanou žalobci ke sdělení totožnosti řidiče vozidla, žalobcovým sdělením ze dne 4.12.2014 k osobě řidiče vozidla v době přestupku (viz výše), sdělením Policie ČR ze dne 11.12.2014 včetně příloh, sdělením Městského úřadu Luhačovice včetně příloh a záznamem o odložení věci ze dne 15.12.2014. Po odložení věci vydal prvoinstanční orgán rozhodnutí o správním deliktu v příkazním řízení, jímž žalobci uložil pokutu ve výši 5.000 Kč. Proti příkazu podal žalobce blanketní odpor. Prvoinstanční orgán po podání žalobcova odporu písemností ze dne 17.8.2015 oznámil žalobci, že pokračuje v řízení o správním deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu a současně žalobce vyrozuměl, že dne 16.9.2015 od 15:00 hod. bude mimo ústní jednání provedeno dokazování v oznámení specifikovanými listinami a že má jako účastník

řízení právo provádění důkazu se zúčastnit. Ve stejný den prvoinstanční orgán vyrozuměl žalobce, že se v termínu od 16.9.2015 – 23.9.2015 může seznámit s podklady pro rozhodnutí. Žalobce na předmětné písemnosti nijak nereagoval. Dne 16.9.2015 bylo v nepřítomnosti žalobce provedeno dokazování mimo ústní jednání, o čemž byl prvoinstančním orgánem sepsán protokol. Následně bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že v řízení o správním deliktu bylo možno rozhodnout na základě listinných podkladů (důkazů) obsažených ve správním spisu. Prvoinstanční orgán tak nepochybil, nenařídil-li ústní jednání, neboť ke splnění účelu řízení a uplatnění práv žalobce nebylo nezbytné ústní jednání nařizovat. Námitka je tedy v té části, kdy žalobce považoval za nutné konat ve věci ústní jednání, nedůvodná. Nedůvodná je rovněž i ta část námítky, kdy žalobce namítal porušení svého práva účastnit se osobně dokazování. Žalobce měl možnost účastnit se v dané věci dokazování, vyjádřit se k provedeným důkazům, mohl zjištěné skutečnosti rozporovat a navrhnout za tím účelem provedení důkazů. Žalobce sám se však svou procesní strategií o takovou možnost připravil.

Pokud jde o žalobcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2016, č.j. 9 As 139/2015-30, soud konstatuje, že není správné žalobcovo tvrzení, že „NSS zde jednoznačně vyjádřil povinnost správních orgánů konat ústní jednání i v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla“. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku připomněl svoji relevantní judikaturu stran dokazování v oblasti správního trestání, mimo jiné i zdejším soudem výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, a v bodě 29 a 30 odůvodnění uvedl, že „podle § 51 odst. 2 správního řádu má správní orgán provádět důkazy za přítomnosti účastníků řízení, a to buď při ústním jednání, o jehož konání musejí být účastníci řízení s dostatečným předstihem uvědomeni (§ 49 odst. 1), nebo mimo ústní jednání, přičemž v takovém případě musí o provádění důkazů účastníky řízení včas vyrozumět, nehrozí-li nebezpečí z prodlení (srov. VEDRAL. J. Správní řád – komentář, Praha: BOVA POLYGON, 2. aktualizované vydání, 2012, s. 520). Správní řád předpokládá možnost rozhodovat meritorně bez nařízení ústního jednání, stejně jako možnost provést důkaz listinou mimo ústní jednání, nicméně k takovému postupu, jak je výše uvedeno, stanovuje určité podmínky. Především by měli být účastníci řízení o záměru správního orgánu provést důkaz listinou mimo ústní jednání včas vyrozuměni (§ 51 odst. 2 správního řádu) a dále by o tom měl být sepsán protokol (§ 18 odst. 1 téhož zákona). Podle § 53 odst. 6 správního řádu se důkaz listinou za přítomnosti účastníků provede tak, že se listina přečte nebo se sdělí její obsah.“.

Jak již bylo uvedeno shora, v daném případě prvoinstanční orgán zcela dostál požadavkům zákona na provedení dokazování mimo ústní jednání a žalobcem vytýkaných pochybení se nedopustil.

K námitce nesvícení proměnného dopravního značení soud uvádí, že ze žádné skutečnosti ani tvrzení žalobce učiněného v průběhu správního řízení nevyplývá, že by „v době příjezdu daným úsekem nesvítilo proměnné dopravní značení, což se ostatně na podzim 2014 dělo na daném místě velmi často“ a „nebylo tedy zřejmé, že by na daném místě nebyla nejvyšší povolená rychlost stanovena na 130 km/h, jak je stanovena na dálnici“. Pokud se žalobce dovolává toho, že v případě nařízení ústního jednání by prvoinstančnímu orgánu

uvedenou skutečnost sdělil a že vinou prvoinstančního orgánu, který nedostatečně zjišťoval skutkový stav, mu byla udělena vyšší sankce (z důvodu jiné právní kvalifikace přestupku), než jaká mu měla být udělena, považuje soud takovou argumentaci za ryze účelovou.

Žalobce byl o zjištěném protiprávním jednání řidiče vozidla vyrozuměn již ve výzvě ze dne 14.11.2014 ke sdělení totožnosti řidiče. Následně bylo zjištěné protiprávní jednání popsáno v příkazu o uložení pokuty ze dne 15.6.2015 a v oznámení o pokračování řízení o správním deliktu ze dne 17.8.2015. Prvoinstanční rozhodnutí je datováno dnem 30.11.2015. Žalobce po celou tuto dobu a ani v následném odvolacím řízení správními orgány zjištěný skutkový stav nijak nezpochybnil. Existovaly-li již v průběhu správního řízení okolnosti, které mohly svědčit ve prospěch žalobce, měl žalobce dostatečný prostor tyto okolnosti správním orgánům sdělit a označit k jejich prokázání důkazy. Není zřejmé proč tak žalobce, pokud svoji argumentaci myslí vážně, neučinil.

Soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, že došlo již k promlčení správního deliktu.

Při prekluzi (promlčení) správního deliktu zaniká v důsledku uplynutí zákonem stanovené doby odpovědnost pachatele správního deliktu. Otázku prekluze (promlčení) správního deliktu je nutno zásadně posuzovat podle právní úpravy platné a účinné ke dni spáchání správního deliktu. V daném případě je takovým dnem 18.10.2014 a právní úprava týkající se zániku odpovědnosti za správní delikty postihované podle zákona o silničním provozu byla tato:

Podle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezačal řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.*

Podle § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu *na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby; obdobně to platí pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125d.*

Zákon o silničním provozu tedy obsahoval úpravu zániku odpovědnosti za správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob postihované dle tohoto zákona. Ve vztahu k nepodnikajícím fyzickým osobám hovoří zákon o silničním provozu o zániku odpovědnosti pouze za správní delikty dle § 125d zákona o silničním provozu, kteréžto ustanovení ovšem v rozhodném znění obsahovalo úpravu správních deliktů právnických osob a výhradně fyzických osob podnikajících. Subsidiárně užívaný správní řád otázky zániku odpovědnosti za správní delikty neřeší vůbec.

Podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu *právnická nebo fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.*

Subjektem správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu může být právnická osoba i osoba fyzická. Dopustí-li se právnická osoba správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, zaniká její odpovědnost za tento delikt ve smyslu § 125e odst. 3 téhož zákona tehdy, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. O zániku odpovědnosti fyzické osoby za stejný správní delikt zákon o silničním provozu mlčí. Otázka zániku odpovědnosti fyzické osoby za předmětný správní delikt je v zákoně o silničním provozu řešena teprve s účinností od 7.11.2014 (zákon č. 230/2014 Sb.).

Ohledně neexistence normy, která by upravovala lhůtu pro zásah veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob, lze odkázat na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 19.2.2009, č.j. 1 Afs 15/2009-105. Nejvyšší správní soud v odůvodnění předmětného rozsudku uvedl: „S ohledem na neexistenci normy, která by upravovala lhůtu k vyměření celního dluhu, lze prima facie vskutku dospět k témuž závěru, k němuž dospěl krajský soud, totiž že v době dovozu zboží na přelomu let 1997 a 1998 právo vyměřit dluh na cłu nebylo podmíněno žádnou lhůtou, a proto plynutím jakkoliv dlouhé doby nezanikalo. Takovýto výklad je však s ohledem na elementární principy právního státu zcela nepřipustný. Jak uvádí ústavní judikatura, „[p]odstatou ochrany vlastnického práva v oblasti stanovení a vybírání daní a poplatků není pouze formální podřazení určité daně konkrétnímu ustanovení zákona, nýbrž tato ochrana se v materiálním právním státě [...] musí vztahovat také na případy aplikace a interpretace určitého zákonného ustanovení, jež stanoví daňovou nebo poplatkovou povinnost“ (náleze ze dne 1.6.2005 sp. zn. IV. ÚS 29/05, Sb. ÚS sv. 37, č. 113, s. 463, na s. 469). *Conditio sine qua non* výkonu státní moci v podmínkách demokratického právního státu je podřízení státní moci obecným pravidlům právního řádu. Proto ani při vyměření celního dluhu nemohou jednat státní orgány bez omezení, přičemž právě stanovení doby, během níž lze celní dluh vyměřit, je významným limitem jinak neomezené státní moci (srov. k tomu též závěry generálního advokáta W. van Gervena cit. v bodě [25] níže). Promlčení stejně jako prekluze patří k těm nejobecnějším kategoriím právního řádu. Představují jeden z klíčových právních následků marného uplynutí času v právu, přičemž absence jeho legislativního zakotvení může mít významné ústavněprávní konsekvence. Zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 7.5.2008, č.j. 1 As 35/2008-51, právní řád bude potud plnit svou společenskou funkci, pokud bude srozumitelný, přehledný, ale též bezrozporný. To platí o to více pro tak obecné instituty, jako je nutná obrana, které lze bez nadsázky označit za historické, a které lidé vnímají a používají odjakživa zcela přirozeně na ochranu svých práv, aniž by si vůbec uvědomovali jejich přesné vymezení v právu občanském, správním nebo trestním, natož aby rozlišovali jejich odvětvové „odlišnosti“ [část III/c c)]. Tyto teze lze jistě vztáhnout též na jiné obecné instituty práva, jako je promlčení nebo prekluze. Ke stejnému pojetí práva, které je prozařováno pojivem obecných principů právních, které dávají právnímu řádu jeho vnitřní uspořádanost a racionalitu, se nedávno výslovně přihlásil též rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 16.10.2008, č.j. 9 Afs 58/2007-96 (věc Čechofracht, a. s.), publ. pod č. 1754/2009 Sb. NSS. Jednotlivé odvětvové odlišnosti promlčení nebo prekluze nemohou vést proto k závěru, že celní právo bude ve srovnání s jinými odvětvími právního řádu zcela unikátním odvětvím, v němž jako v jediném bude zásah veřejné moci do subjektivní sféry jednotlivce časově zcela neomezen. Smyslem prekluze stejně jako promlčení je jednak přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů, jednak stimulovat věřitele (ať již jím je subjekt soukromého práva nebo veřejná moc) k včasnému

uplatnění jeho práv (srov. k tomu v občanskoprávní rovině výklad M. Knappové, P. Tégl a K. Eliáše in: Eliáš, K. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář* Praha: Linde 2008, s. 408 násl.). V případě nároků veřejné moci nadto prekluze, případně promlčení, snižuje možnost svévolných zásahů do právní sféry fyzických a právnických osob. [...] Nejen české právo proto vychází z pozice, že zásahy veřejné moci do soukromé sféry jsou v zásadě vždy limitovány během času. Pokud zákon směřuje k opaku a vytváří zvláštní skupinu majetkových pohledávek státu, jejichž uplatnění nepodléhá žádné časové limitaci, ohrožuje právní jistotu a oprávněná očekávání adresátů právních norem (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Pro ilustraci lze ukázat na právní úpravu běhu času a promlčení (event. prekluze) majetkových nároků v jiných právních odvětvích. Obecná promlčecí doba v občanskoprávní sféře je tři roky – tedy jen v této době může věřitel prostřednictvím soudu jako orgánu veřejné moci úspěšně uplatnit svou majetkovou pohledávku proti vůli dlužníka (§ 101 obč. zák.). Judikatura Nejvyššího soudu dnes podmiňuje v podstatě všechny občanskoprávní majetkové nároky promlčením (srov. např. rozsudek velkého senátu NS sp. zn. 31 Cdo 3161/2008 ze dne 12.11.2008, www.nsoud.cz, který dovozuje, že „[j]e-li obsahem nároku na náhradu nemajetkové újmy požadavek na zaplacení peněžní částky, pak princip právní jistoty vylučuje, aby plynutí času nebyly přiznány žádné právní účinky“). Podobné úvahy platí v právu veřejném. Podle daňového řádu nelze daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat (§ 47 odst. 1). Stěžovatel velmi případně činí paralelu též ve vztahu k jiným zásahům státní moci do sféry jednotlivce, jako je např. trestní represe, jejíž uplatnění je zásadně rovněž časově omezené. Trestnost činu zaniká uplynutím promlčecí doby, jež činí dvacet let, jde-li o trestný čin, za který trestní zákon ve zvláštní části mj. dovoluje uložení výjimečného trestu, dvanáct let, činí-li horní hranice trestní sazby odnětí svobody nejméně deset let, pět let, činí-li horní hranice trestní sazby odnětí svobody nejméně tři léta, a tři léta u ostatních trestných činů (§ 67 odst. 1 zákona č. 140/1961, trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů). Výklad, podle něhož v době do roku 2002 nebyly celní orgány v úspěšném uplatnění celního dluhu omezeny jakoukoliv lhůtou, by tak zcela absurdně stavěl celní dluh do stejné roviny, jako jsou trestné činy taxativně uvedené v § 67a tr. zák., tedy vedle jednání naplňujících např. skutkovou podstatu válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti podle předpisů mezinárodního práva. V těchto zvláštních případech se však do značné míry setkává právo pozitivní s elementárními požadavky práva přirozeného, které zde výjimečně promlčení vylučuje (srov. např. nález Pl. ÚS 19/93 ze dne 21.12.1993 – ústavnost zákona č. 198/1993 Sb. o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, publ. pod č. 14/1994 Sb.). [...] Zákonodárce tedy tím, že odkázal na subsidiární použití obecných předpisů o správě daní a poplatků, současně však vyloučil užití § 47 daňového řádu, vytvořil prima facie protiústavní mezeru. S ohledem na úvahy podané shora je totiž evidentní, že nelze dospět k závěru, že celní orgány mohou celní dluh vyměřit kdykoliv, neboť takovýto závěr by byl v rozporu s ústavním pořádkem.“ Byť se citovaný judikát týká vyměření celního dluhu, lze dle názoru zdejšího soudu filozofii právní úvahy tohoto judikátu aplikovat i na danou věc.

Neexistenci právní úpravy pro zánik žalobcovy odpovědnosti za správní delikt tedy nelze vyložit tak, že by žalobce mohl být veřejnou mocí za správní delikt poškozen po neomezeně dlouhou dobu. Takový výklad by stavěl žalobcem spáchaný správní delikt na

stejnou úroveň např. s trestnými činy proti lidskosti, proti míru a válečnými trestnými činy, což je závěr zjevně absurdní a v rozporu s ústavním pořádkem.

Chybějící úprava otázky zániku odpovědnosti za žalobcem spáchaný správní delikt tak představuje mezeru v zákoně. Soud se proto zabýval tím, zda lze onu mezeru překlenout na základě analogie práva nebo zákona. Činil tak při vědomí toho, že v oblasti správního trestání lze analogii použít jen v omezeném rozsahu, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, č.j. 1 As 27/2008-67).

Analogii aplikace práva je třeba rozumět řešení právem neupravených vztahů podle právní úpravy vztahů podobných. Teorie práva rozlišuje tzv. analogii legis, tedy situaci, kdy se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější, a tzv. analogii iuris, tzn. situaci, kdy lze výjimečně aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád, ovšem pouze za předpokladu, že není možné postupovat prostřednictvím analogie legis (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.9.2011, č.j. 9 As 47/2011-105).

V dané věci lze aplikovat § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu *per analogiam legis*.

Zaniká-li dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, pokud je provozovatelem vozidla právnická osoba, pak je toto ustanovení svou povahou nejpodobnější zákonem neřešené otázce zániku odpovědnosti provozovatele vozidla za tentýž správní delikt, pokud je provozovatelem vozidla osoba fyzická. S ohledem na smysl prekluze, tak jak byl popsán ve shora citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, zde přitom dle názoru zdejšího soudu neexistuje překážka pro využití analogie legis v podobě výkladu k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.

Z chronologie průběhu věci je tak zjevné, že k zániku odpovědnosti za správní delikt v případě žalobce nedošlo. Správní delikt byl spáchán dne 18.10.2014 a prvoinstanční orgán se o něm dozvěděl dne 20.10.2014, kdy mu bylo doručeno odevzdání věci Policií ČR. Řízení o správním deliktu bylo zahájeno dne 15.6.2015 doručením příkazu žalobci prostřednictvím jeho tehdejšího zástupce, tj. před uplynutím doby dvou let ode dne, kdy se prvoinstanční orgán o správním deliktu dozvěděl, a současně dříve, než uplynuly čtyři roky od spáchání správního deliktu.

K žalobcově námitce o nemožnosti aplikace § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu s odůvodněním, že „nelze fyzické osobě přičítat tytéž povinnosti jako má právnická osoba“ a „jedná se tak o nedovolenou analogii v neprospěch pachatele, která je v právním státě zakázána“, soud konstatuje, že § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu upravuje lhůtu, po jejímž uplynutí dochází k zániku žalobcovy odpovědnosti za jím spáchaný správní delikt, resp. k zániku práva státu na uplatnění správně-trestní odpovědnosti vůči žalobci. Předmětné

ustanovení neupravuje povinnosti provozovatele vozidla, a tudíž jeho aplikací *per analogiam legis* nemůže k žalobcem tvrzenému vůbec dojít.

Rovněž tak zde není důvod k tomu, aby lhůta pro zánik odpovědnosti za předmětný správní delikt byla dána shodně jako v případě odpovědnosti za přestupek.

Podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, ve znění účinném ke dni 18.10.2014, *přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.*

Shora citované ustanovení upravující zánik odpovědnosti za přestupek jakožto zaviněného jednání (srov. § 2 odst. 1 zákona o přestupcích) totiž není onou zákonnou úpravou, která je svým obsahem nejpodobnější chybějící úpravě odpovědnosti za správní delikt (fyzické osoby), jenž je založen na objektivní odpovědnosti za deliktní jednání, tedy odpovědnosti bez ohledu na zavinění. Nejpodobnějším ustanovením, jak již bylo řečeno výše, je zde § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu. Ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu postihuje porušení povinnosti provozovatele vozidla zajistit, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Tato povinnost je zakotvena v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a platí bez rozdílu toho, zda je provozovatelem vozidla osoba právnická či osoba fyzická. Jak fyzickou, tak právnickou osobu v postavení provozovatele vozidla tedy v tomto směru tíží stejná povinnost, v případě jejího porušení jí hrozí postih za stejný správní delikt (§ 125f odst. 1 zákona o silničním provozu) a pokuta stanovená podle stejného zákonného ustanovení (§ 125f odst. 3 zákona o silničním provozu). Není tak důvodu, proč by i otázka zániku odpovědnosti za tentýž správní delikt neměla být jak pro právnické, tak fyzické osoby (jakožto provozovatele vozidla) řešena totožně.

Soud v tomto směru dále souhlasí s žalovaným, že by to bylo i proti koncepci úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, pokud by odpovědnost za něj zanikala ve stejné lhůtě jako odpovědnost za související přestupek řidiče vozidla. Jak již bylo též zmíněno výše, z dikce § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu vyplývá subsidiarita odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek. Až v případě, že není možné s určitostí zjistit řidiče vozidla, který spáchal předmětný přestupek, činí zákon odpovědným provozovatele vozidla za to, že svěřil řízení vozidla jinému a nezajistil, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Uvedené znamená, že nejprve musí být zjišťován pachatel přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.11.2014, č.j. 1 As 131/2014-45). Je-li tedy povinností správních orgánů nejprve zjišťovat, zda bude „průchodné“ řešení věci s řidičem vozidla v přestupkovém řízení, a až následně je event. oprávněn svoji pozornost zaměřit na provozovatele vozidla postihem za správní delikt, bylo by nelogické, aby lhůta pro zánik odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt byla tatáž jako lhůta pro zánik odpovědnosti řidiče vozidla za přestupek.

Soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je v rozporu s Ústavou.

V této souvislosti soud odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 11.12.2014, č.j. 3 As 7/2014 – 21, kde se kasační soud vyjádřil k účelu úpravy, jež byla do zákona o silničním provozu vložena novelou provedenou zákonem č. 297/2011 Sb., *„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 primární identifikovatelnou a konkrétní osobou.“* Zdejší soud poukazuje i na závěry Ústavního soudu ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 508/15. Ústavní soud v uvedeném usnesení konstatoval, že *„Právní závěr o spáchání správního deliktu provozovatelem vozidla (stěžovatelem) a o uložení pokuty podle zákona o silničním provozu nevybočuje z ústavních kautel.“*

V rozsudku ze dne 16.6.2016, č.j. 6 As 73/2016-40, pak Nejvyšší správní soud otázku ústavnosti právní úpravy správního deliktu provozovatele vozidla shrnul následovně: *„Vezmeme-li v úvahu, že*

- *právní úprava odpovědnosti provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 a § 125f zákona o silničním provozu je omezena na úzkou skupinu deliktů objektivně a spolehlivě zjištěných prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo spočívajících v neoprávněném zastavení nebo stání [§ 125f odst. 1 písm. a)],*
- *za podmínky, že takové porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu [pak by se plně uplatnila individuální odpovědnost pachatele na principu zavinění; § 125f odst. 1 písm. c)],*
- *kdy navíc nejde o odpovědnost absolutní, nýbrž s možností liberace z důvodů, které registrovaný provozovatel vozidla nemohl nijak ovlivnit [srov. § 125f odst. 5],*
- *a dokonce kdy – nad rámec nutného – podle zákonné konstrukce nastupuje odpovědnost provozovatele vozidla teprve sekundárně, tj. pouze v případě, že nezbytné kroky ke zjištění skutečného pachatele přestupku nevedly k cíli [srov. § 125f odst. 4],*
- *a konečně přihlédneme-li k povaze a intenzitě této formy nepřímého nátlaku na provozovatele vozidla (limitovaná výše pokuty, absence ukládání bodů do registru řidičů),*

nemá Nejvyšší správní soud ve světle výše zmíněné judikatury Evropského soudu pro lidská práva (a zatím sporé judikatury Ústavního soudu – usnesení sp. zn. I. ÚS 508/15 ze dne 22. prosince 2015) vážný důvod pochybovat o tom, že předmětná právní úprava v testu ústavnosti obстоjí.“

Smyslem zavedení úpravy správního deliktu provozovatele vozidla tak bylo, aby byla jednoznačně prokázána delikttní jednání v silničním provozu 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, přičemž takto stanovenou povinností není nijak zasahováno do Listinou základních práv a svobod garantovaných práv.

K tvrzení žalobce, že je po provozovateli vozidla požadováno nesplnitelné chování, když není schopen ovlivnit chování řidiče a zamezit tak jeho přestupkovému jednání, soud uvádí, že záleží zcela na provozovateli vozidla, zda a komu své vozidlo zapůjčí. Zákon provozovateli vozidla neukládá povinnost, aby své vozidlo svěřoval jiné osobě a vystavoval se tak možnosti, že může nést odpovědnost za její přestupkové jednání. Zákon ponechává stále na provozovateli vozidla, zda se takovémuto riziku vystaví, či nikoli a ten musí být rovněž – zcela v souladu s ústavním pořádkem – připraven nést případnou objektivní odpovědnost za jednání takové osoby, pokud s tou projednání přestupku nebude možné.

Soud neshledal žádný z žalobcem uvedených žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl, neboť není důvodná.

Podle § 60 odst. 1 s.ř.s. by měl právo na náhradu nákladů řízení žalovaný, když měl ve věci plný úspěch. Jelikož žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, rozhodl soud, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím Krajského soudu v Plzni ve dvou písemných vyhotoveních (§ 102 a násl. s.ř.s.).

V Plzni dne 31. května 2017

Za správnost vyhotovení: Martina Kerberová

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu