



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudcem Mgr. Janem Šmakalem ve věci

žalobce: P. K.
proti
žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje,
sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. PK-DSH/1260/23 ze dne 21. 3. 2023,

takto:

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

Odůvodnění:

1. V této věci se soud zabýval tím, zda žalobce v listopadu 2021 třikrát během jedné jízdy předjížděl zakázaným a nebezpečným způsobem, a zda to mohlo být prokázáno (soukromým) videozáznamem jiného řidiče. Vedle toho soud hodnotil, zda je podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod („Listina“) třeba přihlédnout ve prospěch žalobce ke zmírnění zákonné úpravy zakázaného předjíždění účinné od roku 2024, tj. změny zákona účinné až po spáchání přestupku i po pravomocném skončení věci před správními orgány.

2. Po zhodnocení obecných otázek věci i konkrétních okolností případu soud dospěl k závěru, že žalobce se přestupků dopustil, což bylo prokázáno svědeckými výpověďmi i procesně použitelným videozáznamem jiného řidiče. Pozdější změnu přestupkové úpravy, která by pro žalobce byla výhodnější, není třeba zohlednit: nevyžadují to ústavní či mezinárodněprávní záruky základních práv, ani zákonná úprava. V řízení před správním soudem je rozhodný skutkový a právní stav v době rozhodování správního orgánu, v nynější věci tedy stav v době rozhodnutí krajského úřadu.

I. Řízení před správními orgány

3. Magistrát města Plzně rozhodnutím č. j. MMP/367917/22 ze dne 21. 11. 2022 uznal žalobce vinným přestupkem podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) v souvislosti s porušením § 4 písm. c) téhož zákona. Dále žalobce uznal vinným přestupkem podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 7 zákon o silničním provozu v souvislosti s opakovaným porušením § 17 odst. 5 písm. b) téhož zákona.
4. Skutkovou podstatu prvního přestupku měl žalobce naplnit tím, že dne 16. 11. 2021 v době od 12.10 hod. do 12.15 hod. jel jako řidič jízdní soupravy (nákladního motorového vozidla s přívěsem) ve směru jízdy od Plzně na Nepomuk, přičemž před obcí Losiná zleva předjížděl motorové vozidlo, které řídil J. K. Žalobce však při předjíždění nerespektoval, že na vozovce bylo dopravní značení V1a (podélná čára souvislá), jež je zakázáno přejíždět. Žalobce se tedy neřídil pokynem této dopravní značky. Skutkovou podstatu druhého přestupku měl žalobce naplnit tím, že předjížděl pana K. ve chvíli, kdy se nemohl bezpečně zařadit před vozidlo, které pan K. řídil. Žalobce poté pokračoval v jízdě, přičemž cca 300 metrů za obcí Želčany zleva předjížděl jízdní soupravu (nákladní motorové vozidlo s přívěsem), kterou řídil M. R. Takto žalobce učinil opět ve chvíli, kdy se nemohl bezpečně zařadit před nákladní vozidlo, které pan R. řídil. Tím žalobce opětovně porušil § 17 odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu a rovněž naplnil skutkovou podstatu druhého přestupku.
5. Žalobci byla za tyto přestupky uložena pokuta ve výši 7 500 Kč, zákaz činnosti spočívající v řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Následné odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím č. j. PK-DSH/1260/23 ze dne 21. 3. 2023 zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

II. Řízení před soudem

6. Žalobce proti tomuto rozhodnutí brojil žalobou. Namítl, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že to byl žalobce, kdo řídil nákladní vozidlo. Řízení tak bylo zahájeno vůči nesprávné osobě. Žalobce byl zastaven Policií České republiky cca po 26 km od pořízení videozáznamu, jenž měl žalobce údajně usvědčovat z přestupků. Před zastavením se však na pozici řidiče vyměnil s osobou blízkou. Po cestě bylo několik křižovatek a kruhový objezd, kde mohlo dojít k výměně řidiče. Žalobce nemohl sdělit, o jakou osobu blízkou se jedná, neboť by jí tím mohl vystavit možnému stíhání. Zároveň by i jemu hrozil možný postih ze strany jeho zaměstnavatele, i když u něho již nepracuje. Pouhým pohledem do kabiny nákladního vozidla nebylo možné zjistit, kolik osob se v kabině nacházelo. Nadto lůžková část kabiny byla oddělena závěsem a policisté do nákladního vozidla nevstoupili. Neexistoval tak žádný přímý důkaz, že žalobce nákladní vozidlo v danou dobu řídil. Zároveň by se měla uplatnit zásada *in dubio pro reo*. Žalovaný nevypořádal s důkazním prostředkem. Kdyby tak učinil, dospěl by k závěru, že rozhodnutí městského úřadu je

nezákonné. Závěrem žalobce uvedl, že video bylo pořízeno nezákonně. Pan P. K., který video pořídil, držel záznamové zařízení v ruce během jízdy. Tím pan K. porušil zákon o silničním provozu.

7. Žalovaný považoval žalobu za nedůvodnou. Z výpovědi svědků jednoznačně vyplynulo, že motorové vozidlo nikde po dobu jízdy z Losiné do Nepomuku nezastavilo, nemohlo tudíž dojít k výměně osoby řidiče. Při provádění kontrole policisté ztotožnili v osobě řidiče právě žalobce a zároveň policisté vypověděli, že žalobce byl v nákladním vozidle sám. Podrobnosti vztahující se k výměně řidiče uvedl žalobce až nyní v žalobě, přičemž svá tvrzení ničím nepodložil. Video byl v řízení použitelný důkaz. Správní orgány jej použily k prokázání viny žalobce, tedy k nezbytně nutnému účelu, jeho obsah nebyl nijak zneužit. Předmětem řízení byly přestupky žalobce, nikoli přestupky svědka K.

III. Posouzení věci

8. Žaloba není důvodná. Správní orgány bez pochyb prokázaly vinu žalobce procesně použitelnými důkazy. Mohly použít videozáznam pořízený jiným řidičem a neexistuje rozumná pochybnost, že řidičem nebezpečně jedoucího kamionu byl po celou dobu právě žalobce. Mírnější zákonnou úpravu účinnou až od roku 2024 není na věc žalobce možné použít, protože záruky čl. 40 odst. 6 Listiny se v řízení před správním soudem neuplatní na změny právní úpravy účinné až po právní moci rozhodnutí o přestupku.

III. 1.

Okolnosti konkrétního případu

9. Žalobce k věci samé uplatnil dva okruhy námitek: (1) že soukromý videozáznam pořízený svědkem P. K. je procesně nepoužitelný, a (2) že provedené důkazy neidentifikují žalobce jako řidiče.

Prokázání skutku

10. V přestupkovém řízení bylo bez pochyb prokázáno, že řidič zběsile jedoucí soupravy sestávající z nákladního vozu Mercedes-Benz Actros 1842 L/NR s přívěsem Hipocar HTV 18 předjížděl na silnici č. I/20 ve směru z Plzně na Nepomuk řidiče J. K. a M. R. takovým způsobem, že oba svědci museli brzdit a uhýbat, aby nedošlo ke střetu vozidel. Tím dvakrát porušil § 17 odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu, neboť řidič *nesmí předjíždět, jestliže by se nemohl bezpečně zařadit před vozidlo nebo vozidla, která hodlá předjet*. Zároveň při předjíždění jednoho z těchto řidičů přešel dopravní značení V1a podélná čára souvislá, *kteou je zakázáno přejíždět* [§ 4 písm. c) zákona o silničním provozu ve spoj. s přílohou 8 k vyhlášce č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích].
11. Celý tento přestupkový děj vyplývá již z výpovědí zúčastněných řidičů-svědků: Nebezpečné předjetí vozu řidiče K. přes dopravní značení podélná čára souvislá plyne ze svědecké výpovědi svědků K. a K. (str. 21–22 rozhodnutí magistrátu; č. l. 47, 51 správního spisu). Nebezpečné předjetí řidiče R. plyne ze svědecké výpovědi svědků R. a K. (str. 22–23 rozhodnutí magistrátu, č. l. 51, 53 správního spisu).
12. Za toho stavu by skutkové závěry správních orgánů obstály i bez dokazování videozáznamem, který pořídil svědek K. (srov. rozsudek NSS č. j. 4 As 28/2013-24 ze dne 2. 8. 2013, č. 2938/2214 Sb. NSS). Lze nicméně přisvědčit správním orgánům, že

videozáznam, který zřetelně zachycuje celý přestupkový děj, včetně souvislostí, byl procesně použitelným důkazem.

13. Podle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a *které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy*.
14. Tento požadavek směřuje k povaze samotného důkazu, nikoliv k jakékoliv činnosti osoby, která jej pořídila. To prakticky znamená, že vyloučen je důkaz, který je sám o sobě nezákonný, popřípadě důkaz pořízený na základě nezákonné činnosti, která má úzký věcný vztah k samotnému důkazu [srov. přiměřeně nálezy sp. zn. I. ÚS 1677/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 195/75 SbNU 197)].
15. Lze proto uvažovat o relativně široké povinnosti vyloučit důkaz získaný nezákonnou činností *státních orgánů*, neboť ty mohou jednat pouze v souladu se zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Oproti tomu nezákonná činnost soukromé osoby při pořizování důkazu bez dalšího důkaz nevylučuje. Z toho důvodu rozhodovací činnost správních soudů mimo jiné rozlišuje, kdo důkaz pořídil, jakým způsobem a jak tím zasáhl do práv jiných osob (k bližším kritériím srov. pořízení videozáznamu soukromou osobou v rozsudku NSS č. j. 2 As 45/2010-68 ze dne 18. 11. 2011, č. 2518/2012 Sb. NSS, oproti pořízení videozáznamu policistou v cit. rozsudku č. j. 4 As 28/2013-24).
16. Pro posouzení nynější věci postačuje konstatování, že v případě žalobce nejsou dány prakticky žádné důvody, proč uvažovat o tom, že by videozáznam měl být jako důkaz nepřipustný. Předmětem videozáznamu je jízda nákladní soupravy ve veřejném prostoru, osoba řidiče není zachycena. Za toho stavu videozáznam nezasahuje do žádného subjektivního práva žalobce a ani do něj myslitelně zasahovat nemůže. Videozáznam je proto bez dalšího použitelný jako důkaz, byť s tím žalobce nesouhlasí (shodně cit. rozsudek č. j. 2 As 45/2010-68).
17. I proto je bez významu žalobcem zdůrazňované, údajné porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích ze strany svědka K. I pokud by svědek K. videozáznam pořídil telefonem, který za jízdy držel v ruce, nezasáhl tím do práv žalobce. Porušil by tím „jen“ objektivní pravidla silničního provozu. Takové (údajné) porušení nemá úzký věcný vztah k samotnému důkazu o jízdě nákladní soupravy. Lze ostatně obecně uvažovat o tom, zda by nešlo o činnost výjimečně právem dovolenou, neboť směřovala výlučně k zajištění důkazu o bezprostředním ohrožení zákonného zájmu na bezpečném provozu na pozemních komunikacích (srov. § 14, § 88 občanského zákoníku; § 24 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

Zjištění osoby pachatele

18. Totožnost žalobce jako řidiče páchajícího výše uvedené skutky byla prokázána svědeckou výpovědí svědků K., K. a zasahujících policistů B. a N.
19. Svědek K. vypověděl, že měl nákladní soupravu v dohledu po celou dobu od spáchání skutků po zastavení u čerpací stanice (č. l. 52 správního spisu). Svědek K. uvedl, že za nákladní soupravou jel až do Nepomuku, kde ji zastavila hlídka policie (č. l. 47 správního spisu). Svědci B. a N. vypověděli, že vozidlo sledovali od okraje obce Nepomuk až po místo jeho zastavení na čerpací stanici. Dále vypověděli, že řidič byl ve vozidle sám (č. l. 49, 70 a 71 správního spisu).

20. Takto provedené dokazování postačuje pro závěr, že od spáchání přestupku do zastavení nákladní soupravy nedošlo k jejímu zastavení. Žádný ze svědků neuvedl, že by v místě kontroly viděli nějakého jiného řidiče. Oba policisté vyloučili, že by v kabině vozu byl někdo další. Tomu odpovídá, že žalobce na místě policejní kontroly nepopíral, že by byl řidičem. Tím je prakticky vyloučena skutková varianta, že by došlo k výměně řidičů a že by žalobce tedy nebyl řidičem, který se dopustil vytýkaných skutků.
21. S ohledem na tyto okolnosti je nedůvěryhodné tvrzení žalobce o tom, že se (během jízdy) vyměnil s řidičem-pachatelem přestupků, který následně ležel v kabině nákladního vozu na lůžku mimo zraky policistů. Ve světle dostatečně zjištěného skutkového stavu věci není důvod pochybovat o totožnosti řidiče a provádět nadbytečné, spekulativní dokazování k tomu, zda se přeci jen v kabině nemohl někdo schovávat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 10 As 24/2015-71 ze dne 2. 5. 2017, č. 3577/2017 Sb. NSS).
22. Na okraj toho soud konstatuje, že při takovém doplnění dokazování by nedostačovalo zjistit, že v kabině mohl být někdo další, koho policisté neviděli. *Muselo by zároveň být prokázáno tvrzení žalobce, že se s touto osobou vyměnil za jízdy.* Takové tvrzení by bylo třeba – v případě rozumných pochybností – ověřit pomocí vyšetřovacího pokusu, popřípadě rekonstrukce skutku. Tedy praktické ukázky toho, jak se žalobce v provozu na pozemních komunikacích za jízdy nákladní soupravou mění u řízení s někým jiným (srov. rozsudek KS v Plzni č. j. 17 A 62/2020-71 ze dne 30. 7. 2021, odst. 9–11). To je dokazování, které by bylo podle § 77 dost. 1 s. ř. s. možné doplnit i v řízení před soudem, aniž by to vyžadovalo kasaci napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému, aby dokazování doplnil sám.

III. 2.

Zmírnění přestupkového zákona a (ne)uplatnění čl. 40 odst. 6 Listiny před soudem

23. Po podání žaloby došlo k významné změně zákona o silničním provozu. Zákonem č. 271/2023 Sb. byly zvýšeny zákonné sazby pokuty za porušení zákazu předjíždění z rozmezí 5 000 Kč až 10 000 Kč [§ 125c odst. 5 písm. d) zákona ve znění do 31. 12. 2023] na 7 000 Kč až 25 000 Kč [§ 125c odst. 5 písm. b) zákona ve znění od 1. 1. 2024]. Zároveň však byla vypuštěna možnost uložit trest zákazu činnosti [§ 125c odst. 6 zákona ve znění od 1. 1. 2024], který byl původně povinným trestem v rozmezí šesti měsíců až jednoho roku [§ 125c odst. 6 písm. b) zákona ve znění do 31. 12. 2023].
24. Stručně řečeno, podle zákonné úpravy účinné v době vyhlášení rozsudku by žalobce mohl být potrestán vyšší pokutou, ale mohl by nadále řídit, protože by mu magistrát nemohl uložit zákaz řízení.
25. Tuto novou úpravu lze z hlediska trestnosti hodnotit jako celkově mírnější a pro žalobce příznivější [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/20 ze dne 16. 6. 2020 (N 124/100 SbNU 371; 325/2020 Sb., odst. 22)]: Sice došlo ke zvýšení spodní i horní hranice možného trestu pokuty, toto nominální zvýšení nicméně z větší míry pouze odráží celkovou změnu cenové hladiny, která v průběhu času způsobila, že zakázané předjíždění bylo trestáno fakticky stále mírněji (sazba pokuty za přestupek zakázaného předjíždění se od 1. 7. 2006 do 31. 12. 2023 nezměnila). Zároveň bylo sníženo bodové hodnocení porušení povinností stanovených zákonem o silničním provozu ze 7 na 6 bodů a byl *vypuštěn povinný trest zákazu řízení*, který je pro žalobce jako profesionálního řidiče z povahy věci výrazně citelnější svým zabraňujícím účinkem.

26. Za toho stavu soud zvážil, zda případ žalobce přezkoumat z hlediska zákonné úpravy účinné od 1. 1. 2024. Takový postup výslovně vyžaduje i precedenčně významné rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.
27. Ten konstatoval, že v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o vině a trestu za správní delikt *povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější*. (Usnesení č. j. 5 As 104/2013-46 ze dne 16. 11. 2016, č. 3528/2017 Sb. NSS).
28. Dále pak Nejvyšší správní soud uvedl, že obecné pravidlo přednosti pozdější příznivější úpravy je dáno pro případy, kdy zákonodárce přehodnotí potřebu regulace do té míry, že původně stanovenou povinnost zruší, stanoví v jiném (nižším) rozsahu, *nebo alespoň sníží trest za případné porušení takové povinnosti* (srov. rozsudek č. j. 1 As 208/2016-35 ze dne 31. 8. 2017, odst. 28; dále např. rozsudek č. j. 9 As 7/2008-55 ze dne 4. 12. 2008).
29. Postup podle těchto závěrů by nutně vedl ke zrušení (části) rozhodnutí žalovaného, byť žalovaný v době svého rozhodnutí nijak nepochybil. Z pohledu nové právní úpravy totiž správní orgány uložily trest, který zákon nyní pro přestupek žalobce neumožňuje. Případnou moderaci trestu žalobce nenavrhoval, ale ani její podmínky nejsou splněny, neboť trest nebyl uložen ve zjevně nepřiměřené výši.
30. Krajský soud v Plzni však neshledal důvod, pro který by bezvadné a zákonné rozhodnutí žalovaného měl rušit, popřípadě uložený trest moderovat. Závěry usnesení č. j. 5 As 104/2013-46 byly přijaty nejmenší možnou většinou čtyř soudců proti silnému a přesvědčivému odlišnému stanoviska tří soudců názorové menšiny a *nejsou v souladu s tehdejší ani pozdější relevantní judikaturou*. Nejsou ostatně bezvýhradně přijímány ani ostatními soudci Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky č. j. 5 As 104/2013-61 ze dne 26. 1. 2017, č. j. 3 As 140/2018-64 ze dne 14. 8. 2020, odst. 27 a násl.), popřípadě soudci trestního kolegia Nejvyššího soudu (srov. připomínky pro sbírkové plénum k usnesení č. j. 5 As 104/2013-46).
31. Názory jednotlivých soudců Nejvyššího správního soudu jsou pro rozhodování rozšířeného senátu významné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 10 As 2/2018-31 ze dne 29. 5. 2019, č. 3896/2019 Sb. NSS, odst. 33, 40). Potřebu dosahování souladu s judikaturou Nejvyššího soudu pak opakovaně zdůrazňuje i samotný rozšířený senát. V odůvodnění usnesení č. j. 5 As 104/2013-46 rozšířený senát ovšem výslovně uznal, že jeho výklad přesahuje závěry jiných vrcholných soudů. K otázce uplatnění čl. 40 odst. 6 Listiny tedy nepřistoupil s „*maximální zdrženlivostí*“ a „*snahou vyhnout se neshodám*“ (k těmto kritériím srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 Afs 264/2018-85 ze dne 26. 5. 2022, č. 4367/2022 Sb. NSS, odst. 85).
32. Jeví se tedy, že v judikatuře došlo k výslovnému posunu jak v otázce výkladu čl. 40 odst. 6 Listiny, tak obecné povinnosti správního soudu přezkoumávat některé otázky *ex officio*. Z pohledu Krajského soudu v Plzni jde o posun, který Nejvyšší správní soud považuje za významný pro případnou změnu názoru k této otázce i obecně (srov. např. rozsudky NSS č. j. 3 Afs 58/2017-70 ze dne 29. 6. 2018, odst. 33; č. j. 1 Afs 140/2008-77 ze dne 8. 1. 2009, č. 1792/2009 Sb. NSS).

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva

33. Samotné usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 104/2013-46 přiznává, že uplatnění pozdější příznivější právní úpravy dovodil Evropský soud pro lidská práva až v rozsudku velkého senátu ve věci Scoppola proti Itálii (č. 2) ze dne 17. 9. 2009, č. 10249/03. V odst. 109 tohoto rozhodnutí velký senát výslovně uvedl, že čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Evropská úmluva“) zaručuje zásadu retrospektivního uplatnění příznivější (mírnější) trestní úpravy. Ta se projevuje v pravidle, podle kterého soud musí uplatnit právní úpravu výhodnější pro obviněného za situace, kdy existuje rozdíl mezi trestním zákonem účinným v době spáchání činu a následnou trestní úpravou *přijatou před vyhlášením konečného rozhodnutí*.
34. Potud lze jen omezeně přijmout tvrzení usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 104/2013-46, že se Evropský soud pro lidská práva *doposud přímo k nyní řešené právní otázce nevyjádřil*. Nevyjádřil se totiž ke specifické otázce uplatnění čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy na poměry zpětného soudního přezkumu pravomocných správních rozhodnutí, nicméně se *zjevně vyjádřil k obecnému pravidlu, které usnesení č. j. 5 As 104/2013-46 nezmiňuje*: rozhodujícím okamžikem je *přijetí (vyhlášení) konečného rozhodnutí o činu*. Dřívější změna trestního zákona se zohlednit má, pozdější ne.
35. Tohoto pravidla pak Evropský soud pro lidská práva přidržel i v pozdější rozhodovací činnosti (srov. např. rozsudky ve věci Gouarré Patte proti Andoře ze dne 12. 1. 2016, č. 33427/10, odst. 28–36; Koprivnikar proti Slovinsku ze dne 24. 1. 2017, č. 67503/13, odst. 59). Zároveň Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že změny trestního zákona účinné až po přijetí (vyhlášení) konečného rozhodnutí je třeba zohlednit jen v případech, kdy to výslovně požaduje vnitrostátní právo (srov. rozsudek ve věci Gouarré Patte, odst. 33–34; rozhodnutí ve věci Artsruni proti Arménii ze dne 30. 11. 2021, č. 41126/13, odst. 55–57).
36. Otázkou tak je, co je *konečným rozhodnutím* ve smyslu judikatury k čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy. Rozšířený senát se k tomu nijak nevyjádřil; Krajský soud v Plzni pak neshledává důvod se odchýlit od obvyklého chápání konečného rozhodnutí jako rozhodnutí, které *nabylo sílu věci rozhodnuté*. K tomu dochází v momentě, kdy je nezměnitelné, tedy jestliže nejsou k dispozici žádné běžné opravné prostředky nebo jestliže takové prostředky strany vyčerpaly.
37. V systému zpětného soudního přezkumu pravomocných správních rozhodnutí je třeba konečným (pravomocným) rozhodnutím třeba zásadně chápat rozhodnutí druhostupňového orgánu o přestupku. Následný soudní přezkum pravomocného rozhodnutí o přestupku není *běžným opravným* prostředkem, a to ani pro účely výkladu Evropské úmluvy.
38. Podpůrně lze vycházet i z toho, že pravomocné rozhodnutí správního orgánu o přestupku je konečným rozhodnutím pro účely čl. 4 protokolu č. 7 k Evropské úmluvě (srov. např. rozsudek ESLP ve věci Franz Fischer proti Rakousku ze dne 29. 5. 2001, č. 37950/97, odst. 28]. To akceptuje i rozhodovací praxe zdejších správních soudů (srov. např. rozsudky KS v Plzni č. j. 17 A 190/2019-41 ze dne 20. 12. 2019, KS v Brně č. j. 41 A 32/2022-30 ze dne 7. 9. 2022 a č. j. 34 A 36/2022-44 dne 3. 8. 2023). Konečnost rozhodnutí o přestupku, byť třeba jen částečnou, zdůraznil i Ústavní soud v odst. 38 nálezu sp. zn. I. ÚS 946/16 ze dne 30. 5. 2018 (N 105/89 SbNU 543).
39. Konečnost a závaznost uspořádání právních vztahů pravomocným správním rozhodnutím je významnou hodnotou bez ohledu na to, že fakticky přichází do úvahy i jiné

(mimořádné) způsoby, jak takové pravomocné rozhodnutí zvrátit. V tomto ohledu představuje konečná povaha rozhodnutí podle čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy a čl. 4 protokolu č. 7 k této úmluvě dvě strany jedné mince: Právní mocí rozhodnutí o přestupku nabývá pachatel přestupku jistoty, že se jeho postavení nezhorší. Spolu s tím ovšem ztrácí očekávání, že se jeho postavení zlepší.

40. Lze tedy shrnout, že v době vydání usnesení rozšířeného senátu č. j. 5 As 104/2013-46 i později judikatura Evropského soudu pro lidská práva výslovně vylučovala, že by bylo třeba ve prospěch pachatele přihlédnout ke změnám zákona přijatým po právní moci (odsuzujícího) rozhodnutí o přestupku. Dále pak krajský soud odkazuje na argumenty odlišného stanoviska k usnesení č. j. 5 As 104/2013-46, které jsou výstižné a přesvědčivé a není třeba je zde opakovat.

K vnitrostátní úpravě vyžadující uplatnění mírnějšího přestupkového zákona

41. Rozšířený senát v usnesení č. j. 5 As 104/2013-46 konstatoval, že Evropská úmluva *stricto sensu* nevyžaduje přihlédnutí k pozdější příznivější přestupkové úpravě, nicméně tato potřeba může vyplynout z vnitrostátního práva mimo požadavky Evropské úmluvy. Potřebu přihlédnutí k vývoji právní úpravy po právní moci rozhodnutí o přestupku, a to navíc *ex officio*, označuje usnesení č. j. 5 As 104/2013-46 za výklad § 75 odst. 1 s. ř. s. nezbytný pro jeho soulad s čl. 40 odst. 6 Listiny. K tomu lze jen odkázat na pozdější judikaturu Ústavního soudu, který teze rozšířeného senátu fakticky odmítl.
42. V odst. 26 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (N 138/86 SbNU 333; 338/2017 Sb.) Ústavní soud výslovně uvedl, že závěry usnesení č. j. 5 As 104/2013-46 jdou *nad rámec konkrétní úpravy ústavně zaručených práv a z ní plynoucích požadavků judikatury Ústavního soudu*. Z toho nelze než dovodit, že úvahy rozšířeného senátu o obsahu záruk čl. 40 odst. 6 Listiny neobstojí, neboť chybí onen ústavněprávní základ odůvodňující úvahy o ústavně konformním výkladu, či spíše nutném neuplatnění § 75 odst. 1 s. ř. s.
43. Dále pak Ústavní soud opakovaně odmítl, že by existovalo nějaké obecné pravidlo, podle kterého by správní soudy měly k „důležitým“ otázkám přihlížet *ex officio*. Naopak je základním, opakovaně potvrzeným pravidlem, že správní soud projednává jen to, co žalobce namítá. Ústavní soud výslovně uvedl, že *není ústavněprávní důvod, aby soud z úřední povinnosti sám vyhledával vady řízení či důvody nezákonnosti*. Pokud odpovídající tvrzení žalobce *včas nepředloží, lze vycházet z toho, že případné vady řízení či důvody nezákonnosti nepovažuje pro posouzení své věci za zásadní* [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 946/16, odst. 37–38; sp. zn. I. ÚS 164/97 ze dne 10. 3. 1999 (N 39/13 SbNU 277)].
44. Lze tedy shrnout, že po vydání usnesení č. j. 5 As 104/2013-46 judikatura Ústavního soudu výslovně odmítla, že by čl. 40 odst. 6 Listiny zaručoval pachateli přestupku, že správní soud přihlédne ke zvýhodňujícím *změnám zákona přijatým po právní moci (odsuzujícího) rozhodnutí* o přestupku. Neexistuje tedy ústavní úprava, která by vynucovala ústavně konformní výklad § 75 odst. 1 s. ř. s., jak jej prohlásil rozšířený senát v usnesení č. j. 5 As 104/2013-46. Zároveň pak závěry judikatury Ústavního soudu vylučují existenci (obecné) ústavní povinnosti správního soudu posuzovat některé otázky *ex officio* nad rámec žalobních bodů.
45. Vedle toho nelze přehlédnout, že v souzené věci nedošlo k úplné dekriminalizaci jednání žalobce, ale jen ke změně trestních sazeb. Ústavní soud také dříve odmítl, že by samotnou změnu trestních sazeb přijatou po právní moci rozhodnutí o skutku bylo potřeba z ústavněprávních hledisek nějak zohlednit, například změnou výkonu již uloženého

trestu či upuštěním od jeho výkonu (srov. usnesení sp. zn. III. ÚS 1562/12 ze dne 4. 10. 2012; v nynější věci byl trest zákazu činnosti ostatně vykonán ještě před rozhodnutím soudu).

46. Dále pak krajský soud odkazuje na argumenty odlišného stanoviska k usnesení č. j. 5 As 104/2013-46, které jsou výstižné a přesvědčivé a není třeba je zde opakovat. Stejně tak odkazuje na cit. rozsudek č. j. 3 As 140/2018-64, který problematiku postupu soudu *ex officio* nasvěcuje v dalších problematických souvislostech.

K dalším argumentům usnesení č. j. 5 As 104/2013-46

47. Nad rámec uvedeného lze relativizovat i úvahu o nezbytném významu ústavních záruk a potřebě jejich uplatnění v obdobných případech zmírňování přestupkové úpravy. Podle usnesení rozšířeného senátu má dodatečné odpadnutí shody na škodlivosti postihovaného jednání údajně za následek, že by *rozhodnutí o vině a trestu (formálně retrospektivně přezkoumané a jako zákonné shledáno soudem) představovalo flagrantní porušení zásady proporcionality, neboť uložení trestu (a jeho následné vykonání) by nemohlo sledovat žádný legitimní cíl a představovalo by jen absurdní a formalistickou aplikaci (již mrtvé) litery zákona.*
48. O kategorické povaze tohoto náhledu lze komparativně pochybovat, neboť např. čl. 103 odst. 2 německého Základního zákona neobsahuje srovnatelnou záruku jako čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny, aniž by to bylo předmětem nějaké výraznější ústavněprávní polemiky, popřípadě úvah o flagrantní nepřiměřenosti a absurdnosti německé úpravy ústavně zaručených práv [srov. BVerfGE 95, 96 (137–138); Schmidt-Bleibtreu, Bruno et al. GG Kommentar zum Grundgesetz. 15. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2022, str. 2926, Rn. 75; Stern, Klaus a Becker, Florian. Grundrechte-Kommentar. 3. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2019, str. 1696, Rn. 77].
49. I zde je třeba zdůraznit, že žalobce trest zákazu činnosti vykonal dávno před tím, než byla přijata zmírňující změna zákona o silničním provozu a než rozhodoval krajský soud. Pakliže usnesení č. j. 5 As 104/2013-46 zdůrazňuje „*dodatečné odpadnutí shody na škodlivosti postihovaného jednání*“, lze k tomu jen stručně konstatovat, že v době této legislativní skutečnosti (přijetí zákona č. 271/2023 Sb.) již nebyl trest ani ukládán, ani vykonáván – trestněprávní postih žalobce se kompletně (*spáchání činu–konstatování viny a uložení trestu–výkon trestu*) odehrál podle tehdy živé litery zákona.
50. Přezkum podle mrtvé litery zákona je ostatně obvyklým důsledkem retrospektivně budovaného správní soudnictví přezkoumávajícího pravomocná správních rozhodnutí. Jde o přirozený důsledek koncepce zvolené zákonodárcem, nejde o absurditu. Správní trestání se v tomto *ústavněprávně* neliší od jiných agend správního soudnictví [k požadavku *přezkumné povahy* správního soudnictví srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 25/15 ze dne 18. 6. 2019 (N 114/94 SbNU 360; 186/2019 Sb.), odst. 37–38].
51. Označuje-li rozšířený senát rozdělení pravomoci rozhodovat ve věcech přestupků mezi správní orgány a správní soudy za technické opatření sloužící odbřemenění soudní soustavy, z něhož nelze dovozovat omezení standardů soudní ochrany, lze tomu přisvědčit. K žádnému *omezování* ovšem nedochází – čl. 40 odst. 6 Listiny ani čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy nevyžadují přihlédnutí k pozdější příznivější přestupkové úpravě ve věcech pravomocně skončených.
52. Ostatně, nebylo-li by tohoto technického opatření, šlo by o soudně trestní věc zanedbatelné závažnosti. Jako taková by nejspíše byla vyřízena trestním příkazem. Následný přezkum ve třetím článku soudní soustavy (krajský soud je *de facto* třetím

orgánem, který se věci zabývá) by byl jednak *zásadně nepřijatelný*, jednak by v době přijetí mírnější přestupkové úpravy zákonem č. 271/2023 Sb. směřoval *proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí* [srov. § 265a odst. 1, § 265b odst. 1 g), h) trestního řádu]. Nejde tedy o *omezování* soudní ochrany, ale naopak o otázku, zda existují závažné důvody, *proč ve správním soudnictví zvýhodňovat pachatele* způsobem, jehož by se mu v trestním soudnictví nedostávalo. (K povinnosti předcházet neshodám mezi oběma nejvyššími soudy srov. cit. rozsudek rozšířeného senátu č. j. 4 Afs 264/2018-85, odst. 85.)

53. V této souvislosti je třeba poukázat i na určitou nepředvídatelnost pravidla prosazovaného usnesením rozšířeného senátu č. j. 5 As 104/2013-46. Vyřizující soudce krajského soudu o věci rozhodoval v době účinnosti mírnější přestupkové úpravy jen proto, že mu věc byla přidělena jako soudci zastupujícímu až dne 1. 1. 2024 (po zániku funkce původní vyřizující soudkyně). Byla-li by věc žalobce přidělena nyní vyřizujícímu soudci již od počátku (tj. v květnu 2023), byla by soudem vyřízena ještě v roce 2023 právě proto, aby nevznikaly výše uvedené výkladové spory. Hrozba zániku odpovědnosti za přestupek je totiž důvodem pro přednostní vyřízení věci (srov. přiměřeně rozhodnutí NSS č. j. 10 As 230/2021-40 ze dne 13. 10. 2021, č. j. 5 As 377/2021-32 ze dne 25. 1. 2024).
54. Lze přijmout jako rozumné pravidlo, že výsledek věci závisí na tom, zda rozhodnutí o přestupku nabude právní moci za účinnosti přísnějšího či mírnějšího přestupkového zákona. To vyplývá jednak z toho, že právní mocí jsou závazně konstituovány právní vztahy, jednak z toho, že postup v přestupkovém řízení je plně v rukách správního orgánu. Oproti tomu se nejeví jako rozumné, aby osud *pravomocného* správního rozhodnutí o vině a trestu závisel na tom, jak rychle o něm rozhodne správní soud.
55. Žalovaný Krajský úřad Plzeňského kraje je správní orgán, který je nadán nejen *zákonnou pravomocí rozhodovat* ve věcech přestupků na pozemních komunikacích, ale také *odbornou kompetencí*. Zákonné vymezení jeho činnosti i její faktický výkon nepředstavují pouhé shromažďování podkladů, jejichž hodnocení by se mělo měnit podle toho, kdy se správní soud dostane k rozhodnutí.

IV. Závěr

56. Z uvedených důvodů soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s. Žalovaný posoudil rozhodné právní otázky správně a rozhodnutí netrpí ani vadami řízení. Žalobce všechny označené přestupky nepochybně spáchal, což bylo řádně prokázáno. Nebyl ani důvod přihlížet k pozdější, zvýhodňující změně přestupkové úpravy přijaté po právní moci rozhodnutí o přestupku.
57. Žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Žádný z účastníků tak nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 7. května 2024

Mgr. Jan Šmakal v.r.
soudce