



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, Ph.D. ve věci

žalobce: Ing. J. F.
bytem X

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2024, č. j. JMK 75620/2024, sp. zn. S-JMK 170224/2022/OD/Šv,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 31. 5. 2024, č. j. JMK 75620/2024, sp. zn. S-JMK 170224/2022/OD/Šv, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 082 Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í:



I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2024, č. j. JMK 75620/2024, sp. zn. S-JMK 170224/2022/OD/Šv („napadené rozhodnutí“), jímž bylo rozhodnuto o odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Brna („správní orgán prvního stupně“ nebo „prvostupňový orgán“) ze dne 24. 5. 2022, č. j. ODSČ-71209/21-64 („prvostupňové rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí o přestupku“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků (celkem 8) podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích („zákon o silničním provozu“). Přestupků (spáchaných v období od 24. 3. 2021 do 21. 4. 2021) se měl žalobce dopustit tím, že se jako řidič motorového vozidla neřídil dopravními značkami na účelové pozemní komunikaci na parkovišti v Brně, v blízkosti třídy Generála Píky 9, když neoprávněně vjel na vodorovnou dopravní značku „Šikmé rovnoběžné čáry“ (č. V 13). Uvedeným jednáním porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Za spáchané přestupky byla žalobci uložena pokuta ve výši 2250 Kč. Povinnost nahradit náklady řízení žalobci nebyla uložena s ohledem na nevedení společného řízení s řízením vedeným pod sp. zn. ODSČ-70426/21-RO/PŘ. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalovaným změněno tak, že byla změněna výše žalobci uloženého správního trestu z výše 2 250 Kč na výši 3 750 Kč a žalobci byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul předchozí průběh řízení. Prvostupňové rozhodnutí vyhodnotil jako přezkoumatelné. Konstatoval, že nedošlo k zániku odpovědnosti žalobce za přestupky. Změnu výroku prvostupňového rozhodnutí odůvodnil tím, že z důvodu zániku odpovědnosti žalobce za přestupek řešený v jiném řízení (pozn. soudu – s ním mělo být toto řízení spojeno) odpadla povinnost aplikovat zásadu absorpce a uložit žalobci úhrnný trest za přestupky. Proto bylo možné uložit žalobci přiměřenou pokutu za spáchání osmi přestupků a povinnost uhradit náklady řízení.
4. Řízení nebylo nutné spojovat s žádným řízením o přestupcích, kterých se měl žalobce dopustit jako provozovatel vozidla. Dle žalovaného je totiž cílem vedení společného řízení rychlejší a efektivnější rozhodování o souběžných přestupcích a mírnější ukládání správních trestů za vícečetná porušení právních povinností. Vzhledem k výrazně odlišné právní úpravě

přestupků provozovatele vozidla a „běžných“ přestupků řidiče vozidla by ve společném řízení nebylo možné tyto cíle naplnit. Žalovaný poukázal na specifika řízení o přestupcích provozovatele vozidla, pro které nelze vést o přestupcích provozovatele a řidiče společné řízení. Pokud by správní orgán měl vést společné řízení o přestupku provozovatele vozidla a o přestupku téže osoby v postavení řidiče vozidla, byla by činnost správních orgánů naprosto paralyzována. Žalovaný poukázal na účinné znění § 125g odst. 5 zákona o silničním provozu, který omezuje nutnost vedení společného řízení o přestupcích provozovatele vozidla. Rovněž by vedení společného řízení provozovateli vozidla znemožnilo uplatnit vůči řidiči jeho vozidla regresní odpovědnost, neboť by nebylo dobře možné vyčíslit odpovídající částku, kterou by po řidiči vozidla mohl požadovat. Vedení společného řízení by tak mělo za následek zhoršení právního postavení provozovatele vozidla. Možnost vést společné řízení za účinnosti staré právní úpravy vyloučil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018-49. A závěr o nemožnosti vedení společného řízení o přestupcích řidiče a provozovatele vozidla nezpochybnil ani Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 24. 10. 2022, č. j. 33 A 13/2021-34.

5. Žalovaný shledal zjištěný skutkový stav natolik kvalitním, že o něm nebyly žádné pochybnosti. Bylo bezpečně zjištěno, že žalobce byl řidičem vozidla a porušil ustanovení zákona o silničním provozu. Identita řidiče jednoznačně vyplývá z pořízených videozáznamů, kde je zachyceno, jak žalobce vjíždí na vodorovnou dopravní značku, na kterou zaparkuje, a následně odchází. Obličej žalobce je na videu dobře rozeznatelný. Z videozáznamů rovněž plyne, že jednání žalobce nespadá pod žádný zákonem předpokládaný důvod pro vjetí na vodorovnou dopravní značku V 13. Pokud jde o okolnosti pořízení videozáznamů přestupků, žalovaný poukázal na § 24b odst. 1 a 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii („zákon o obecní policii“).
6. Obecní policie se podílela na dohledu na bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a snažila se zjistit totožnost řidiče, který opakovaně protiprávně parkuje na vodorovném dopravním značení na parkovišti v Brně, v blízkosti adresy třída Generála Píky 9. Nebylo praktické, aby se hlídka městské policie zdržovala na místě celý den, proto byla poblíž nainstalována kamera, která místo snímá. Nejednalo se však o *stálý* automatizovaný technický systém, ale o videozáznamy pořízené za účelem zjištění totožnosti pachatele konkrétního přestupku. Informaci o této činnosti neměla obecní policie povinnost zveřejňovat, neboť nebyly naplněny podmínky § 24b odst. 2 zákona o obecní policii. Takový postup by byl naopak kontraproduktivní. Pachatel přestupku by se pravděpodobně začal maskovat, pokud by věděl, že je místo sledováno.
7. Žalovaný konstatoval že žalobce jednal zaviněně a byla naplněna i materiální stránka přestupku. Ztotožnil se s právní kvalifikací skutků učiněnou prvostupňovým orgánem. Uvedl, že změnil prvostupňové rozhodnutí v rozsahu výše uložené pokuty a povinnosti uhradit náklady řízení, neboť odpadla nutnost vést společné řízení s dalším řízením.

III. Žaloba a vyjádření žalovaného

8. Žalobce namítal řadu různých pochybení správních orgánů. Předně namítl, že u všech přestupků došlo k promlčení dle § 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky („zákon o odpovědnosti za přestupky“). Tříletá promlčecí doba posledního přestupku dle žalobce uplynula dne 20. 4. 2024. Dle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky se do promlčecí doby nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností podle odst. 1 tohoto ustanovení. Jedná se i o dobu, po kterou se o věci vedlo soudní řízení

správní. Do 31. 1. 2022 však znělo dané ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky jinak. Znění zákona platné v době údajného spáchání přestupku, a i v okamžiku zahájení správního řízení explicitně uvádělo, že odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání. Nezapočítávání doby vedení soudního řízení správního zde nebylo uvedeno. Řešenou věc je nutné posuzovat na základě právních předpisů platných v době údajného spáchání přestupků, neboť užití právé retroaktivity v neprospěch obviněného je v rozporu s právními principy.

9. Žalobce nebyl vyzván k doplnění odvolání ze strany správního orgánu prvního stupně. K doplnění odvolání byl vyzván žalovaným. Správní orgán nemohl posoudit, jestli bude postupovat dle § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („správní řád“). Tím byl žalobce zkrácen na právu na spravedlivý proces.
10. Žalovaný v napadeném rozhodnutí navýšil původní pokutu z 2 250 Kč na 3 750 Kč a dále připojil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. To je zcela v rozporu s § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu v neprospěch obviněného.
11. Správní řízení mělo být dle § 88 zákona o odpovědnosti za přestupky sloučeno do společného řízení se správním řízením vedeným pod č. j. ODSČ-93036/21-176, a se správním řízením vedeným pod č. j. ODSČ-93928/21-197. V souladu se zásadou absorpce pak měla být žalobci uložena jedna pokuta. Žalobce byl prvostupňovým rozhodnutím uznán vinným ze spáchání přestupků, ke kterým mělo dojít v období od 24. 3. 2021 do 21. 4. 2021. Řízení vedené pod č. j. ODSČ-93036/21-176 bylo zahájeno dne 9. 8. 2021 doručením oznámení o zahájení řízení a týká se údajných přestupků, ke kterým mělo dojít v období od 26. 8. 2020 do 6. 1. 2021. Řízení vedené pod č. j. ODSČ-93928/21-197, bylo zahájeno doručením příkazu dne 20. 9. 2021 a týká se údajných přestupků, ke kterým mělo dojít v období od 24. 1. 2021 do 20. 4. 2021. Napadené rozhodnutí proto bylo vydáno v rozporu se zákonem.
12. Správní orgány zjistily skutkový stav na základě videozáznamů pořízených pokoutně skrytou kamerou. Dle žalobce byly takové videozáznamy pořízeny v rozporu se zákonem, a proto je nelze použít jako důkaz ve správním řízení dle § 51 odst. 1 správního řádu. Dle § 24b odst. 2 zákona o obecní policii je obecní policie povinna o zřízení automatických technických systémů informovat. Městská policie Brna však neinformovala o zřízení systému, kterým byly jednotlivé videozáznamy pořízeny. Posouzení totožnosti osoby zachycené na videozáznamu navíc dle žalobce náleží soudnímu znalci, správní úředník není pro takové úvahy vyškolen. Na videozáznamu ze dne 3. 6. 2021 není dostatečně zřetelně vidět doklad kontrolované osoby, z dokladu nelze přečíst údaje, zejména jméno, příjmení, datum narození, ani bydliště. Z videozáznamu proto neplyne, že by nafilmovanou osobou měl být právě žalobce. Správní orgány svou úvahu o tom, že na videozáznamu ze dne 3. 6. 2021 je právě žalobce, založily pouze na úředním záznamu, který dle ustálené judikatury nemůže být použit jako jediný důkaz. Jinými důkazy o tom, že na videozáznamu ze dne 3. 6. 2021 je právě žalobce, však správní orgány nedisponují.
13. Dle žalobce nebyl odůvodněn závěr správních orgánů o tom, že porušení zákazu vjíždět na vyznačenou plochu nebylo nutné k objíždění, odbočování na místo ležící mimo pozemní komunikaci, nebo vjíždění na pozemní komunikaci z místa ležícího mimo pozemní komunikaci. Nebylo dále prokázáno naplnění materiálního znaku přestupku. Správní orgány neshledaly žádné polehčující okolnosti svědčící ve prospěch žalobce. Jako zcela

evidentní se jeví skutečnost, že v důsledku údajných přestupků nedošlo ke škodě na zdraví ani majetku. Nedošlo ani k ohrožení života, zdraví, či majetku. Nikdo ani nebyl jakkoliv omezen. Tyto polehčující okolnosti však správní orgány ignorovaly.

14. Dle žalovaného jsou žalobní námitky vesměs totožné jako odvolací námitky uplatněné ve správním řízení. Žalovaný proto odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém se s námitkami žalobce vypořádal a odůvodnil i změnu rozhodnutí. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Jednání před soudem

15. Soud nařídil jednání na 28. 3. 2025. Jednání se uskutečnilo za přítomnosti žalobce a zástupce žalovaného.
16. Žalobce z žalobního návrhu zdůraznil, že nedošlo ke sloučení se dvěma správními řízeními, která jsou soudu známá. Podstatné je, že zde nebyla uplatněna absorpční zásada a uložená sankce a náklady řízení převyšují maximální možnou hodnotu. Žalovaný také v odvolacím řízení navýšil uloženou pokutu, což je v rozporu s § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.
17. Zástupce žalovaného odkázal na obsah písemného vyjádření k žalobě. V případě řízení, u nichž dle žalobce mělo být vedeno řízení společné, se jedná o řízení o přestupcích provozovatele vozidla, nikoli řidiče, jedná se tedy o jiné skutkové podstaty. A co se týče zvýšení pokuty v odvolacím řízení, s ohledem na předcházející průběh řízení považoval žalovaný za přepjatě formalistické, aby věc vracel zpět prvostupňovému orgánu.
18. Soud následně doplnil dokazování žalobcem předloženými důkazy, neboť byly relevantní pro posouzení námitky nevedení společného řízení a s tím spojeného neuplatnění zásady absorpce.
19. Z důkazu předloženého žalobcem v podobě rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2021, č. j. JMK 174482/2021, sp. zn. S-JMK 165766/2021/OD/Kš, soud zjistil, že prvostupňové řízení v tamní věci, vedené pod sp. zn. ODSČ-93036/21-176, bylo vedeno o přestupcích, kterých se měl žalobce dopustit jako provozovatel vozidla od 26. 8. 2020 do 6. 1. 2021. Řízení bylo zahájeno oznámením o zahájení řízení ze dne 26. 7. 2021, které bylo žalobci doručeno dne 9. 8. 2021.
20. Z důkazu předloženého žalobcem v podobě rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2022, č. j. JMK 14954/2022, sp. zn. S-JMK 8843/2022/OD/VW, soud zjistil, že prvostupňové řízení v tamní věci, vedené pod sp. zn. ODSČ-93928/21-197, bylo vedeno o přestupcích, kterých se měl žalobce dopustit jako provozovatel vozidla 24. 1. 2021 do 20. 4. 2021. Řízení bylo zahájeno příkazem ze dne 7. 9. 2021, který byl žalobci doručen dne 20. 9. 2021.
21. Účastníci řízení neměli další důkazní návrhy. Po závěrečných návrzích soud přerušil jednání a postupoval podle § 49 odst. 12 věta první s.ř.s.

V. Posouzení věci krajským soudem

22. Při splnění podmínek řízení soud přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s.ř.s.“), v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Zánik odpovědnosti za přestupky

23. Soud se předně zabýval tím, zda v projednávané věci došlo k zániku odpovědnosti za přestupky. Podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky (ve znění účinném do 31. 1. 2022) zaniká odpovědnost za přestupek nejpozději 3 roky od jeho spáchání, byla-li promlčecí doba přerušena. Novelou zákona o odpovědnosti za přestupky č. 417/2021 Sb. došlo s účinností od 1. 2. 2022 k upřesnění § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle něhož „do této doby se nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností podle § 32 odst. 1“. Žalobce měl proto za to, že na běh promlčecí doby nemělo vliv soudní řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 33 A 21/2022, neboť v době údajného spáchání přestupků byla platná starší právní úprava bez dalšího upřesnění.
24. Otázkou tedy bylo, zda se před změnou zákona o odpovědnosti za přestupky doba vedení řízení před správními soudy započítávala do běhu prekluzivní doby, která stanoví definitivní mez zániku odpovědnosti za přestupky. Na tuto otázku poskytuje jednoznačnou odpověď již judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 7. 9. 2022, č. j. 8 As 178/2020-38, k tomu Nejvyšší správní soud shrnul: „[s]mysl stavení lhůty (resp. doby) v řízení před soudem spočívá v tom, aby správnímu orgánu zůstala zachována část lhůty (resp. doby) nevyčerpaná pro případ, že jeho rozhodnutí bude soudem zrušeno a věc mu bude vrácena k dalšímu řízení. V průběhu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí nemůže správní orgán ve věci činit žádné úkony, neboť správní řízení bylo pravomocně skončeno, a musí vyčkávat ukončení soudního řízení, na jehož délku nemá žádný vliv (rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2012, č. 2 Afs 79/2011-171, č. 2652/2012 Sb. NSS).“
25. Význam stavení doby v čase, kdy je vedeno řízení před správními soudy, potvrdil (ve vztahu k § 41 s. ř. s.) i Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2877/18. Srov. k tomu též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2021, č. j. 5 As 400/2020-49, a ze dne 14. 7. 2021, č. j. 10 Afs 344/2020-53. V naposled zmiňovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že „[d]ůvody pro stavení doby pro zánik odpovědnosti v § 32 odst. 1 přestupkového zákona nastanou většinou nezávisle na správním orgánu projednávajícím přestupek; v případě zahájení soudního řízení správního pak dokonce i přímo z vůle pachatele přestupku. Naproti tomu důvody přerušení v § 32 odst. 2 přestupkového zákona nastávají díky aktivitě správního orgánu (oznámením o zahájení řízení o přestupku; vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání). (...) V případě, že by řízení před správními soudy trvalo dlouho, mohlo by právě zahájení takového řízení být cestou k dosažení zániku odpovědnosti za přestupek. To platí tím více v případě (jazykově stejného) § 32 odst. 3 přestupkového zákona, které dobu pro zánik odpovědnosti stanoví jen v délce 3, resp. 5 let.“ Judikatura Nejvyššího správního soudu proto potvrzuje, že mezní prekluzivní doba podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky se nevztahuje na dobu, po kterou trvala některá ze skutečností uvedených v § 32 odst. 1 písm. a) až d) zákona o odpovědnosti za přestupky, a to i před nabytím účinnosti novely, kterou bylo toto pravidlo do zákona vloženo explicitně.
26. Žalobce se proto mylí, pokud pomíjí pravidlo, že do tříleté mezní prekluzivní doby podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky se nezapočítává mj. doba, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní. Prvního přestupku se měl žalobce dopustit dne 24. 3. 2021 a soudní řízení správní pod sp. zn. 33 A 54/2022 se u zdejšího soudu vedlo od 27. 10. 2022 do 18. 4. 2024. Mezní prekluzivní tříletá doba podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky tak běžela u prvního přestupku od 25. 3. 2021 do 27. 10. 2022 (tedy 1 rok, 7 měsíců a 2 dny) a od 19. 4. 2024 do 17. 6. 2024 (tedy 1 měsíc a 29 dní); k zániku odpovědnosti za

tento přestupek (a logicky ani přestupků spáchaných později) v důsledku uplynutí této doby nedošlo.

Nemožnost postupu dle § 87 správního řádu

27. Podle § 87 správního řádu platí, že „[s]právní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas.“
28. Autoremedura je procesním institutem, jež slouží požadavku na rychlost řízení a na procesní ekonomii řízení. Naopak nelze ji vnímat jako samostatný stupeň ochrany práv účastníka správního řízení. K provedení autoremedury bude docházet zejména za situace, kdy účastník řízení v odvolání poukáže na zjevnou chybu prvostupňového rozhodnutí, která by nutně vedla k jeho zrušení, event. správní orgán sám takovou chybu zjistí.
29. Postup správních orgánů v posuzované věci nebyl v rozporu s právní úpravou. Po zrušení prvotního rozhodnutí žalovaného soudem, před jehož vydáním byla možnost autoremedury zachována, byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Správní řízení se tedy již nacházelo v jiném stádiu, než ve kterém se postup dle § 87 správního řádu předpokládá. Poté, co soud vrátil věc žalovanému, žalovaný napravil vadu správního orgánu prvního stupně spočívající v nevyzvání žalobce k doplnění blanketního odvolání. Žalobce své odvolání doplnil a žalovaný jeho odvolací námitky posoudil. Tímto postupem nebyla jakkoli porušena procesní práva žalobce.

Zákaz reformace in peius

30. Dle § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky „[o]dvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.“ Zákaz reformace in peius vyjádřený v § 98 odst. 2 znamená, že v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uložený správní trest, resp. uloženou náhradu škody či vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.
31. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí ze dne 29. 8. 2012, č. j. 1 As 75/2012-76, absolutní výše ukládané pokuty nemůže převýšit částku uloženou prvostupňovým správním orgánem, konkrétní výsledek odvolacího řízení tedy nemůže vyznít v neprospěch obviněného z přestupku. Pro výroky o trestu, náhradě škody a vydání bezdůvodného obohacení se jedná o plošný, bezvýjimečný zákaz změny v neprospěch bez možnosti prolomení této zásady pro důvody uvedené ve správním řádu nebo jiné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 10 As 124/2016-50).
32. Žalovaný pokutu uloženou žalobci prvostupňovým rozhodnutím v odvolacím řízení zvýšil z původní výše 2 250 Kč na novou výši 3 750 Kč. Napadené rozhodnutí je proto z tohoto důvodu nezákonné.

Nevedení společného řízení a absorpční zásada

33. Dle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky „[p]okud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení.“
34. Předně bylo nutno se zabývat otázkou, zda měl žalovaný povinnost vést společné řízení o přestupcích, které se týkaly přestupků žalobce jakožto řidiče (v této věci), a přestupků žalobce

jakožto *provozovatele vozidla* (ve věcech vedených pod sp. zn. ODSČ-93036/21-176, a pod sp. zn. ODSČ-93928/21-197). Přestupky žalobce jakožto provozovatele vozidla vedené v uvedených řízeních byly spáchány ještě před zahájením řízení o přestupcích žalobce jakožto řidiče, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí (srov. § 88 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky).

35. Soud dospěl k závěru, že taková povinnost z § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky vyplývá. Tento závěr podporuje jak dikce právní úpravy, tak důvodová zpráva. Dle důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky (sněmovní tisk 555/0, 7. volební období, 2013-2017): „...S ohledem na principy ukládání správních trestů je třeba ve společném řízení projednat přestupky téhož obviněného, pokud je k jejich projednání věcně a místně příslušný jeden správní orgán... Toto pravidlo je precizováno požadavkem, aby spolu přestupky souvisely. Odkazuje se zde na souvislost přestupků ohledně jimi chráněného objektu tak, aby ve společném řízení byly projednávány pouze přestupky vyskytující se v jedné oblasti veřejné správy a nedocházelo tak ke společnému řízení o přestupcích, které by od úředních osob vyžadovalo velmi různorodou odbornost a jejichž věcná souvislost by byla spíše náhodná nebo vůbec žádná. Oblasti veřejné správy je určitý souhrn právních norem, které regulují množinu právních vztahů majících společného jmenovatele. Tím lze v tomto kontextu rozumět shodný nebo obdobný veřejný zájem. Nejedná se však o veřejný zájem vyjádřený obecně, například ochrana životního prostředí. Veřejný zájem je třeba v tomto kontextu definovat ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový nebo skupinový objekt přestupků. Tím se i obsah použité obecné formulace zúží zpravidla na okruh přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny jedním zákonem případně více právními předpisy upravujícími oblast veřejné správy ve výše uvedeném smyslu.“
36. Pokud byl žalobce podezřelý ze spáchání některých přestupků jako řidič a jiných přestupků jako provozovatel vozidla, jedná se pořád o *stejnou osobu*. Přestupky měly být spáchány *ve stejné oblasti veřejné správy* (na úseku zákona o silničním provozu) a k jejich projednání byl příslušný *stejný správní orgán* (v prvním stupni Magistrát města Brna). Pro účely povinnosti vést společné řízení o různých přestupcích stejného podezřelého přitom není rozhodné, že v případě přestupku spáchaného řidičem a provozovatelem se jedná o osobu posuzovanou v jiném právním postavení, a že je chráněn poněkud odlišný dílčí objekt (srov. odlišení v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2022, č. j. 4 As 321/2023-24, bod 22; druhový objekt – veřejný zájem na dodržování pravidel silničního provozu je však shodný).
37. Správní orgán nemá prostor pro správní uvážení, zda při naplnění zákonných podmínek (tj. tentýž podezřelý, více přestupků ve stejné oblasti veřejné správy, stejný správní orgán) povede společné řízení (srov. odlišnou dikci vedení společného řízení dle § 140 odst. 1 správního řádu, které správní orgán vést *může*). Toto ustanovení má obligatorní povahu a pokud jsou naplněny zákonem předpokládané skutečnosti, správní orgán musí dle § 88 odst. 1 postupovat. Jedinou výjimkou je postup dle odst. 5 tohoto ustanovení, který zavádí možnost správního orgánu vyloučit jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením a vést o něm samostatné řízení, pokud to přispěje *k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu*. Takový postup však nemá vliv na povinnost aplikace zásady absorpce (viz dále).
38. Dle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží jeden správní trest (absorpční zásada). Tato zásada má zabránit nepřiměřeným trestům v případě souběhu přestupkových jednání. A jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 1. 2024, č. j. 2 As 40/2023-43, bod 18, i v případě nevedení společného řízení dle § 88 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky je nezbytné zohlednit zásady pro trestání souběhu přestupků. Jakkoli je tedy

vedení společného řízení procesní cestou vedoucí k naplnění principu absorpce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 1 As 301/2016-58, bod 29 až 31), nevedení společného řízení o všech přestupcích nemá bez dalšího vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí za situace, kdy byla absorpční zásada aplikována (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, č. j. 9 As 164/2018-36, bod 20).

39. Lze tedy shrnout, že pokud byly naplněny zákonné podmínky pro vedení společného řízení dle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, je třeba na aplikaci zásady absorpce dle § 41 odst. 1 téhož zákona trvat. A to i v situacích, kdy to může být pro správní orgán (s ohledem na množství páchaných přestupků ze strany žalobce) obtížné.
40. Z důkazů předložených žalobcem plyne, že byly naplněny předpoklady pro vedení společného řízení o přestupcích spolu s přestupky řešenými v řízení vedeném prvostupňovým orgánem pod sp. zn. ODSČ-93036/21-176, a pod sp. zn. ODSČ-93928/21-197. Tyto dvě věci i nyní řešená věc se totiž týkají přestupků, kterých se měl žalobce (byť jako provozovatel vozidla) dopustit v období od 26. 8. 2020 do 21. 4. 2021. Všechna tři přestupková řízení však byla zahájena až v průběhu srpna a září roku 2021.
41. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí důvody, pro které dle něj nebylo možné vést společné řízení o řešených přestupcích řidiče a jiných přestupcích, jichž se měl žalobce dopustit jako provozovatel vozidla. Žalovaný však přehlíží obligatorní povahu § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, ani netvrdí, že by zákonné předpoklady pro vedení společného řízení dle § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky nebyly naplněny.
42. Odlišné podmínky pro zahájení řízení o přestupku řidiče a přestupku provozovatele vozidla mají vliv zejména na rychlost přestupkového řízení. Snazší uplatnění regresní odpovědnosti ze strany provozovatele vozidla vůči skutečnému řidiči jeho vozidla není důvodem pro nevedení společného řízení. Žalovaným odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018-46, sice konstatoval nemožnost vedení společného řízení o přestupku a o jiném správním deliktu, jednalo se však o situaci za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Navíc i v tamní věci byla dána nutnost uplatnit zásadu absorpce dle § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 10. 2022, č. j. 33 A 13/2021-34, na který žalovaný rovněž odkazoval, se otázkou nutnosti vedení společného řízení věcně nezabýval. Pouze konstatoval, že případný závěr o nevedení společného řízení musí být řádně zdůvodněn, což se v tamní věci nestalo. Nová právní úprava § 125g odst. 5 zákona o silničním provozu pak pouze časově ohraničuje potřebu vedení společného řízení o přestupcích provozovatele vozidla. Neřeší však souvislosti souběžných přestupků řidiče vozidla.
43. Důvody, ve kterých žalovaný spatřuje překážku pro vedení společného řízení dle soudu odpovídají důvodům předpokládaným § 88 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky. Jedná se totiž zejména o požadavek na rychlost a efektivitu řízení, či další důvody. Jak ale již bylo výše vysvětleno, i v případě vyloučení věci do samostatného řízení je nutno aplikovat absorpční zásadu a na jejím uplatnění je nutno trvat. Jinak tomu není ani u souběhu přestupků těžce osoby v postavení provozovatele vozidla a v postavení řidiče.
44. Nutno uzavřít, že nevedení společného řízení v nyní řešené věci je vadou řízení, která sama o sobě nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí. Neuplatnění zásady absorpce však má zpravidla vliv na výši uložené pokuty, a proto se v tomto ohledu jedná o vadný postup a současně další z důvodů pro zrušení napadeného rozhodnutí. Pro účely dalšího řízení je však nutno žalovaného upozornit na závěry rozsudku zdejšího soudu ve věci sp. zn. 34 A 30/2024

a rovněž sp. zn. 34 A 19/2024, kdy bylo zjištěno, že na tresty uložené za přestupky v řízení vedeném pod sp. zn. ODSČ-93036/21 již byla zásada absorpce aplikována, a to ve vztahu k přestupkům žalobce spáchaným v období od 14. 2. 2020 do 30. 6. 2020 a řešeným v řízení sp. zn. ODSČ 68978/20/AMB/V (z hlediska časového totiž nebylo reálné vést o těchto přestupcích společné řízení, ale pro účely aplikace zásady absorpce bylo nutno zohlednit, že všechny tyto přestupky byly spáchány před zahájením řízení sp. zn. ODSČ 68978/20/AMB/V dne 6. 1. 2021). V dalším řízení je tedy podstatné uplatnit zásadu absorpce na tresty za přestupky spáchané od 24. 1. 2021 do 20. 4. 2021 (ODSČ-93928/21) a od 24. 3. 2021 do 21. 4. 2021 (ODSČ-71209/21).

45. Doposud zjištěné vady napadeného rozhodnutí se týkají pouze výroku o správním trestu, soud se proto zabýval i dalším žalobním bodem.

Důkazní prostředky

46. Dle § 24b odst. 1 zákona o obecní policii „[o]becní policie je oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejích úkolů podle tohoto nebo jiného zákona, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných, popřípadě též zvukové, obrazové nebo jiné záznamy o průběhu zákroku nebo úkonu.“ Dle odst. 2 tohoto ustanovení „[j]sou-li k pořizování záznamů podle odstavce 1 zřízeny stálé automatické technické systémy, je obecní policie povinná informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit.“ Soud připomíná že dle zásady zákonnosti mohou orgány vykonávající veřejnou moc činit pouze to, co jim zákon umožňuje. Obecní policie může při výkonu své pravomoci instalovat kamerový systém snímající veřejné prostranství pouze na základě zákonného zmocnění, při naplnění zákonných podmínek.
47. Kamerový systém dlouhodobě snímající veřejné prostranství bezpochyby je stálým automatickým technickým systémem ve smyslu § 24b odst. 2 zákona o obecní policii. Jakkoli pojem „stálý automatický systém“ právní úprava podrobněji nespecifikuje, jeho definici bude naplňovat trvale nainstalovaný technický prostředek (tj. typicky právě kamera), zpravidla pevně zabudovaný na určitém místě, který funguje bez zásahu člověka (srov. např. vymezení pojmu „automatizované technické prostředky používané bez obsluhy“ v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 220/2018-70: „technické prostředky trvale nainstalované a zpravidla pevně zabudované na určitém místě, které nevyžadují přítomnost obsluhujícího personálu. Takové měřidlo je obsluhou toliko umístěno, nainstalováno, případně spuštěno, avšak samotné měření již probíhá automaticky bez toho, aby obsluha takové zařízení ovládala. Charakter automatu je tak dán automatizovaným měřením, které probíhá bez vlivu obsluhy“).
48. Kamerovým systémem byly snímány přestupky, kterých se měl žalobce dopustit v období od 24. 3. 2021 do 21. 4. 2021, jednalo se tedy o období téměř jednoho měsíce. Ostatně i z úředních záznamů Městské policie Brno o přestupcích na č. l. 15, 23, 27, 31, 36, 37, 41 a 46, správního spisu, poslední odstavec, plyne, že videozáznam byl pořízen v souladu s ustanovením § 24b odst. 1 a 2 zákona o obecní policii, byť je v úředních záznamech kamerový systém označován za mobilní.
49. Bylo tedy nutno přijmout závěr, že v posuzované věci byly jako důkazní prostředky pořízeny záznamy pořízené stálým automatickým systémem ve smyslu § 24b odst. 2 zákona o obecní policii, a bylo proto nutné informaci o zřízení takového systému vhodným způsobem uveřejnit. Žalovaný se mýlí, pokud uvádí, že takové uveřejnění nebylo nutné. Otázka zveřejnění informace o zřízení stálých automatických technických systémů za

podmínek vymezených v § 24b odst. 2 zákona o obecní policii je zásadní pro posouzení možnosti městské policie tento systém užívat a předávat informace o zjištěných přestupcích.

50. V dalším řízení tedy bude nutné doložit, že zákonná podmínka § 24b odst. 2 zákona o obecní policii byla naplněna, a že lze tedy pořízené videozáznamy použít jako důkazní prostředek v přestupkovém řízení. K další argumentaci žalovaného postačí odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se zabývala využitím důkazních prostředků získaných v rámci sledování osob a věcí dle § 158d odst. 2 trestního řádu a tam odkazovanou judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2025, čj. 7 As 17/2024-16).
51. Vzhledem k pochybnostem o zákonnosti získání důkazních materiálů, na nichž je založen zjištěný skutkový stav, se soud již obsahem těchto důkazů dále nezabýval. Ze stejného důvodu se nezabýval ani tvrzeným nenaplněním formální a materiální stránky přestupků, či tvrzenou existencí polehčujících okolností.

VI. Závěr a náklady řízení

52. Krajský soud shledal žalobu důvodnou (výrok I.), neboť žalovaný pochybil při ukládání trestu, aplikaci zásady absorpce a povinnosti ověřit zákonnost a potažmo použitelnost získaných důkazních materiálů. Napadené rozhodnutí proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.]. V něm je žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
53. O nákladech řízení soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci měl plný úspěch žalobce, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Žalobce prokazatelně vynaložil náklady na poštovní přepravu dle poštovní obálky založené v soudním spisu. Soud proto přiznal žalobci náhradu za vynaložené poštovné ve výši 82 Kč. Celkem je tedy žalovaný povinen žalobci na nákladech řízení nahradit částku 3 082 Kč, a to ve lhůtě stanovené ve výroku II. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. března 2025

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D.
samosoudkyně