



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Bc. Kryštofem Hornem v právní věci

žalobce: J. J.
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Ing. Ondřejem Horázným
sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha 3

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2024, č. j. 121947/2024/KUSK/OSŽPS,

takto:

- I. Žaloba proti výroku I. rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2024, č. j. 121947/2024/KUSK/OSŽPS/ZAM, se odmítá.
- II. Výrok II. rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2024, č. j. 121947/2024/KUSK/OSŽPS/ZAM, a rozhodnutí Městského úřadu Mnichovo Hradiště ze dne 30. 7. 2024, č. j. MH-OD/11222/2023-17, se ruší a věc se v tomto rozsahu vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 22 476,70 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Ondřeje Horázného, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Mnichovo Hradiště (dále jen „městský úřad“) ze dne 30. 7. 2024, č. j. MH-OD/11222/2023-17 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Toho se měl dopustit porušením § 5 odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu tím, že dne 2. 6. 2023 v obci Mnichovo Hradiště na silnici II/610, ul. Víta Nejedného u domu čp. 1471 řídil motorové vozidlo, na němž nebyly umístěny tabulky s registrační značkou. Za spáchaný přestupek městský úřad žalobci prvostupňovým rozhodnutím uložil dle § 125c odst. 5 písm. c) zákona o silničním provozu pokutu ve výši 4 000 Kč a dle § 125c odst. 6 písm. b) téhož zákona též správní trest zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel v trvání tří měsíců od právní moci rozhodnutí. Vedle toho byla žalobci podle ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), ve spojení s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení, uložena povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný napadeným rozhodnutím snížil žalobci pokutu na částku 800 Kč, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Shrnutí přestupkového řízení

2. Dne 2. 6. 2023 žalobce řídil osobní automobil, aby jej z provozovny jednoho podniku převezl do provozovny jiného podniku, kde měl být tento automobil uskladněn. Jízda mezi provozovnami proběhla částečně po trase veřejné pozemní komunikace (silnice II. třídy) tvořené ulicí Víta Nejedlého v Mnichově Hradišti. Během této jízdy byl žalobce zastaven policejní hlídkou, která zjistila, že automobil není opatřen registrační značkou. Policie po ztotožnění žalobce jako řidiče pojala podezření ze spáchání přestupku a předala věc k projednání Městskému úřadu Mnichovo Hradiště (dále „městský úřad“), který zahájil s žalobcem přestupkové řízení.
3. Při ústním jednání dne 24. 4. 2024 žalobce vypovídal a zakreslil do mapy polohu policejního vozidla a směr výjezdu z areálu na pozemní komunikaci. Uvedl, že policejní auto bylo rozpoznatelné, mělo kameru a majáky. Žalobcovo vozidlo musela jeho osádka vidět. Žalobcův zástupce se k obvinění písemně vyjádřil a mj. navrhl výslech zasahujících policistů, kteří silniční kontrolu prováděli. Tento návrh městský úřad usnesením ze dne 25. 7. 2024, č. j. MH-OD/11222/2023-16 (dále jen „usnesení o důkazních návrzích“), zamítl, neboť skutkový stav byl zjištěn dostatečně.
4. Městský úřad dne 30. 7. 2024 vydal prvostupňové rozhodnutí. Skutkové závěry prvostupňového rozhodnutí založil městský úřad především na podkladech doložených policií a na účastnickém výslechu žalobce. Na jejich základě vzal za dostatečně prokázané, Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

že skutečně došlo k průjezdu žalobcem řízeného automobilu mezi dvěma provozovny i přes úsek silnice II třídy, aniž by na automobilu byla umístěna registrační značka v souladu se zákonem o silničním provozu a prováděcími předpisy. Proto shledal, že skutková podstata příslušného přestupku byla naplněna. Při ukládání správního trestu zákazu činnosti mj. aplikoval úpravu o mimořádném snížení výměry pokuty podle § 44 přestupkového zákona, neboť vzhledem k okolnostem případu shledal dolní hranici 6 měsíců za nepřiměřenou.

5. Proti prvostupňovému rozhodnutí i proti usnesení o důkazních návrzích podal žalobce odvolání. V něm vedle řady procesních pochybení vytýkal městskému úřadu též pochybení při výkladu pojmu *registrační značka*, který je třeba odlišovat od pojmu *zvláštní registrační značka*. Dle žalobce má toto rozlišení vyplývat ze zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (dále „zákon č. 56/2001“) a prováděcí vyhlášky č. 343/2014 Sb., o registraci vozidel, v rozhodném znění (dále „vyhláška č. 343/2014“), přičemž požadavky zmiňované městským úřadem nelze extenzivně rozšiřovat na zvláštní registrační značky.
6. Žalovaný však napadeným rozhodnutím obě odvolání žalobce zamítl (usnesení o důkazních návrzích je v něm zjevnou chybnou v psaní nesprávně označeno) a jak usnesení o důkazních návrzích, tak prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Změnil pouze výrok o trestu tak, že peněžitou pokutu snížil na 800 Kč, jinak uložený správní trest potvrdil. Ztotožnil se s nosnými skutkovými a právními závěry městského úřadu, naopak argumentaci žalobce nepřisvědčil. Žalobcův návrh na doplnění dokazování výsledkem policistů shledal žalovaný vzhledem k dostatečně zjištěnému skutkovému stavu nadbytečným.

Obsah podání účastníků

7. Žalobce v žalobě argumentuje proti usnesení o důkazních návrzích a namítá, že mu městský úřad dne 3. 7. 2024 zaslal výzvu k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí, ve které uvedl, že žalobci „zasílá podklady pro vydání rozhodnutí“ a současně jej vyzval k vyjádření k podkladům do 5 dnů ode dne doručení výzvy. Žalobce reagoval vyjádřením ze dne 15. 7. 2024, ve kterém namítl, že žádné podklady neobdržel a žádal o možnost osobně se s nimi seznámit. Na toto vyjádření městský úřad nereagoval a následně vydal prvostupňové rozhodnutí, a to ještě v průběhu odvolací lhůty k usnesení o důkazních návrzích.
8. Žalobce dále namítá, že ve svém vyjádření k podkladům (*pozn. ze dne 15. 7. 2024 – doplněno soudem*) navrhl provedení výslechu svědků (policistů a ředitele společnosti LITRA s. r. o., IČO: 61539821 P. K.). Jejich výslech však byl městským úřadem odepřen, čím dle názoru žalobce došlo k porušení zásady rovnosti zbraní. Právo na výslech je garantováno v § 82 zákona o odpovědnosti za přestupky, ale především v čl. 6 odst. 3 Úmluvy a na ni navazujících Protokolů. Právo na výslech nelze podmiňovat tím, zda by přineslo nové skutečnosti nebo nikoliv a městský úřad ani žalovaný zde nemohou předjímat, zda výslech může přinést nové skutečnosti či nikoliv.
9. Žalobce shledává ve výroku II. napadeného rozhodnutí absenci povinných náležitostí ve smyslu § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalobce tvrdí, že policisté viděli celou jeho jízdu v předmětném vozidle po veřejně přístupné pozemní komunikaci od výjezdu ze soukromého areálu až do místa zastavení. Tato jízda měla podle žalobce délku snad okolo 200 m. Žalobce však v prvostupňovém rozhodnutí (a současně i napadeném rozhodnutí) nenachází přesný popis skutku, který je podstatný pro posouzení materiálního znaku

přestupku a pro splnění podmínek stanovených k tomu, aby nebylo skutek možno zaměnit za jiný.

10. Žalovaný se podle žalobce vůbec nevypořádal s odvolacími námitkami a argumentoval alibisticky tím, že „*správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí.*“ Odvolací námitky žalobce při tom byly logické a odůvodněné. Žalovaný se tak dopustil porušení zásady rovnosti zbraní a zneužití vrchnostenského postavení správního orgánu.
11. Žalobce dále namítá, že inkriminovaný skutek se měl týkat tzv. *zvláštních registračních značek*, které měly být na předmětném vozidle připojeny, nikoliv tzv. *převozních značek*, o kterých se zmiňuje žalovaný v napadeném rozhodnutí. K demonstraci rozdílu mezi oběma typy značek žalobce odkazuje na části z přílohy č. 26 vyhlášky o registraci vozidel. Již ve správním řízení namítal, že se na projednávaný případ měla použít právní úprava podle zákona č. 56/2001, a nikoliv podle zákona o silničním provozu, kterou aplikoval městský úřad. Žalovaný se však s touto zásadní námitkou nevypořádal. Její podstata přitom spočívala v argumentaci, že projednávaný skutek nemohl vést k naplnění přestupku § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním provozu, protože k tomu by musela existovat povinnost mít na vozidle umístěnou *registrační značku*. V případě žalobce však existovala naprosto odlišná povinnost, a to opatřit vozidlo *zvláštní registrační značkou*, neboť jím řízené vozidlo nebylo vozidlem v provozu ve smyslu § 38 zákona č. 56/2001. Subjektem povinnosti opatřit vozidlo *zvláštní registrační značkou* je ovšem *dopravce*, neboť tabulka zvláštní registrační značky je přidělena dopravci a nikoliv vozidlu. Obvinění z přestupku nemůže být nepřipustně extenzivně rozšiřováno v neprospěch obviněného nad rámec zákona, zde tedy nemůže být registrační značka zaměňována za zvláštní registrační značku. V případě žalobce by se mohlo jednat jediné o naplnění zbytkové skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu.
12. Žalobce dále namítá, že ve výroku o vině je stavba označena jako dům, kdy se ale podle žalobce nejedná o dům, nýbrž o rozsáhlý komerční objekt v délce přes 300 m. Zároveň žalobce ze strany žalovaného shledává absenci popisu směru jeho jízdy, když je důležité odkud a kam a kterým směrem žalobce jel a kde byl policisty zastaven.
13. Žalobce konečně namítá, že velmi krátká délka jízdy má vliv na posouzení materiální stránky přestupku. Policisté měli předmětné vozidlo pod kontrolou a celou dobu jízdu žalobce sledovali. Tím pádem nemohlo ani dojít k narušení veřejného zájmu tím, že by předmětné vozidlo nebylo identifikovatelné, když jízda probíhala za přímého dohledu policistů.

Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Setrvává na závěru, že žalobce svým jednáním spáchal přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o silničním provozu, s tím, že právní kvalifikace registrační značky, resp. zvláštní registrační značky byla provedena v souladu se zákonem.
15. Žalovaný se neztotožňuje s výkladem žalobce, že řídil neregistrované vozidlo, a tedy se nejednalo o vozidlo v provozu, a proto nemělo přidělenou registrační značku. K žalobcem řízenému vozidlu, k jehož provozu na pozemních komunikacích bylo vydáno povolení příslušného obecního úřadu k manipulačnímu provozu, měly být umístěny trvale manipulační registrační značky. S poukazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 239/2013

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Sb. žalovaný uvádí, že dosud *neregistrované vozidlo lze považovat za vozidlo v provozu*, takže se o vozidlo, na které dopadá právní úprava zákona o silničním provozu. Povinnost umístit na vozidlo při manipulačním provozu zvláštní registrační značku vyplývá z § 38b odst. 4 písm. c) zákona č. 56/2001 a dopadá na výrobce, dovozce, dopravce nebo prodejce vozidla. Pravidla pro umístění značky jsou stanovena v § 32 a § 33 vyhlášky o registraci vozidel. Porušení této povinnosti dopadá na uvedené subjekty. Povinnost umístit zvláštní registrační značku tíží výrobce, dovozce, dopravce nebo prodejce vozidla; zákaz řídit vozidlo bez registrační značky však dopadá na řidiče vozidla. Objektem přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o silničním provozu je zájem společnosti na zajištění identifikovatelnosti vozidel užívaných v provozu na pozemních komunikacích, která je podstatná především vzhledem k případnému zjištění totožnosti provozovatele vozidla. Bylo by zcela proti smyslu zákonné úpravy, pokud by v provozu na pozemních komunikacích byl připuštěn pohyb vozidel bez registrační značky. Žalovaný má za to, že *zvláštní registrační značka při manipulačním provozu spadá pod kategorii registrační značky*, protože v § 23 vyhlášky o registraci vozidel je zvláštní registrační značka pro manipulační provoz jedním z druhů registračních značek a má tak rovnocenné postavení jako ostatní druhy registračních značek. K podpoře své argumentace žalovaný cituje z rozsudku rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 15. 9. 2023, č. j. 5 As 172/2022-32. Žalovaný připouští, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí použil nepřiléhavou argumentaci *převozní registrační značkou*, což ale nezakládá nesrozumitelnost rozhodnutí

16. Žalovaný nesouhlasí ani s žalobními námitkami procesního charakteru. Z § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nevyplývá povinnost kopie podkladů účastníku správního řízení zasílat (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 16/2011-106). Pro zachování procesních práv žalobce je podstatné, že se mohl s obsahem spisu seznámit. K námitce neprovedení navržených důkazů žalovaný uvádí, že městský úřad měl v řízení o přestupku dostatečné podklady, na jejichž základě zjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a právě proto nebyly provedeny navrhované svědecké výpovědi. Správní řízení je ovládáno zásadou volného hodnocení důkazů ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu, která dává správním orgánům prostor, aby samy vyhodnotily, které důkazy jsou pro jejich závěry rozhodující. Městský úřad přitom dospěl ke skutkovým zjištěním, která mají oporu v provedeném dokazování a zjistil skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, což žalovaný potvrdil jako správný postup. Pokud jde o určitost místa spáchání přestupku, to je třeba posuzovat mimo jiné s ohledem na charakter a okolnosti spáchaného přestupku a v posuzovaném případě bylo místo spáchání dostatečně konkretizováno, když pro spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. c) bodu 1 zákona o silničním provozu stačí, že se jej řidič vozidla dopustí na pozemní komunikaci. Žalovaný rovněž nesouhlasí s absencí materiální stránky přestupku. Skutečnost, že žalobce ujel s předmětným vozidlem pouze 300 m neznamená, že k závažnému porušení právních předpisů nemohlo dojít již během této krátké jízdy. Krátká vzdálenost byla zohledněna při určení výše trestu, nicméně je nepřipustné, aby byla odpovědnost za přestupek vyloučena jen tím, že řídil pouze krátký úsek, neboť by se požadavek na snadnou identifikaci vozidla zcela míjel účinkem.

Replika žalobce

17. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, ve které zdůraznil, že zaslal-li mu správní orgán výzvu ze dne 3. 7. 2024, očekává, že součástí zásilky avizované podklady skutečně jsou. Dále opakovaně zdůrazňuje, že neprovedením důkazu výsledkem svědků byl Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

zkrácen na svém právu na obhajobu. Skutek nebyl ve výroku řádně popsán, což má vliv na hodnocení naplnění materiálního znaku přestupku. Dále namítá, že termín *vozidlo v provozu* je obsažen v části čtvrté zákona č. 56/2001 a pojem *provoz* nelze zaměňovat za *provoz na pozemních komunikacích* ve smyslu zákona o silničním provozu. Zvláštní registrační značka nespadá podle žalobce pod legislativní zkratku registrační značka a papírovou převozní značku nelze považovat za státní poznávací značku.

18. K materiální stránce přestupku uvádí, že nemožnost identifikace předmětného vozidla nepřicházela v úvahu, když policisté sledovali předmětné vozidlo po celou dobu jeho jízdy. Ministerstvo dopravy navrhlo změnu zákona, podle kterého má zákonodárce pod § 5 odst. 2 písm. k) na mysli užití postihu jen u vozidel již registrovaných.

Posouzení procesních předpokladů

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
20. Ve vztahu k části žaloby směřující proti výroku I. napadeného rozhodnutí soud nicméně žalobu odmítl pro nepřípustnost.
21. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřípustná „*domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno*“. Ze soudního přezkumu jsou přitom podle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeny úkony (a tedy i rozhodnutí) správního orgánu, „*jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem*“. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřípustný.
22. Jak již bylo uvedeno výše, výrokem I. napadeného rozhodnutí žalovaný zamítl odvolání žalobce proti usnesení so důkazních návrzích a toto rozhodnutí v celém rozsahu potvrdil. Takovéto usnesení správního orgánu I. stupně je přitom svou povahou rozhodnutím, resp. úkonem správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Zamítnutím takového návrhu účastníka totiž nedochází k bezprostřednímu zásahu do hmotných práv účastníků řízení, nejedná se o meritorní posouzení věci, ale pouze o dílčí procesní rozhodnutí, které lze ve správním soudnictvím přezkoumat až jako případnou vadu řízení předcházející vydání konečného rozhodnutí ve věci.
23. Jelikož tedy žalobce podal žalobu proti výroku I. napadeného rozhodnutí, který je ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučen, postupoval soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a žalobu v tomto rozsahu odmítl. Nad rámec uvedeného nicméně soud v této souvislosti podotýká, že odmítnutím žaloby proti výroku I. napadeného rozhodnutí nedochází k jakémukoliv zkrácení žalobcových práv, neboť žalobce svou žalobou současně napadl rozhodnutí ve věci samé, a proto se soud otázkou zamítnutí návrhu žalobce zabýval v rámci věcného přezkumu konečného rozhodnutí ve věci (k tomu viz dále).

Průběh jednání dne 20. 10. 2025

24. Při jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a shrnuli nosné argumentační body.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

25. Žalobce zdůraznil, že od podání žaloby došlo k posunu v právní úpravě. Vozidlo nebylo registrováno, ani mu *neměla být přidělena* žádná značka. Žalobce byl tedy potrestán za porušení povinnosti, kterou dle aktuální právní úpravy nemá. Jde navíc o zcela výjimečnou situaci, neboť vozidlo byla zabaleno do folie a bylo v transportním režimu, nemohlo tedy ani policejní hlídce hypoteticky ujet. Materiální stránka přestupku absentuje. Trestání by bylo v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy, která byla zavedena kvůli úsekovému měření a po zavedení odpovědnosti provozovatele vozidla je v zásadě obsoletní.
26. Žalovaný s argumentací žalobce nesouhlasil a poukázal na to, že žalobce spáchal ohrožovací delikt, není tedy podstatné, zda skutečně došlo k narušení chráněného zájmu na identifikaci vozidla. Ke spáchání přestupku či vzniku škody mohlo beztak dojít. Přestupek je závažný, s přísnou sazbou a žalovaný zohlednil všechny přidružené okolnosti v mimořádném zmírnění trestu. Značka byla vozidlu přidělena (na to žalobce uvedl, že značku měl přidělenou jen dopravce, nikoliv vozidlo).
27. Dokazování soud neprováděl, neboť žalobce vzal důkazní návrhy zpět. Soud k tomu dodává, že původně navržené výsledky policistů by byly beztak nadbytečné, neboť mezi stranami není sporu o povaze a okolnostech posuzovaného jednání žalobce, zejména pokud jde o délku jízdy bez registračních značek a přítomnost policejního vozu.

Posouzení věci soudem

28. Z úřední činnosti je soudu známo, že spolu s žalobcem byli za stejné jednání přestupkově postiženi další dva řidiči, kteří proti příslušným správním rozhodnutím podali ke zdejšímu soudu obdobné žaloby. Náhled samosoudců různých soudních oddělení zdejšího soudu na věc není zcela jednotný. Zatímco soudní oddělení č. 44 žalobu jiného žalobce rozsudkem ze dne 11. 8. 2025, č. j. 44 A 22/2024-65, zamítlo, soudní oddělení č. 56 dalšímu žalobci rozsudkem ze dne 4. 9. 2025, č. j. 56 A 18/2024-64, vyhovělo. Shoda v zásadě panuje co do posouzení formální stránky přestupku a procesních aspektů. Soud i v tomto případě ve shodě s ostatními má za to, že žaloba v tomto rozsahu důvodná není. Přiklání se ale k názoru soudního oddělení č. 56, že v daném případě absentuje materiální stránka přestupku.

Absence podkladů u výzvy k vyjádření se k podkladům

29. Žalobce namítá, že mu městský úřad žalobci procesní obranu, když mu nezaslal podklady pro vydání rozhodnutí, ač tak ve výzvě ze dne 3. 7. 2024 předeslal.
30. Soud konstatuje, že tato žalobní námitka je založena na mylné úvaze, že správní orgán je povinen účastníkovi *zasílat* podklady pro vydání rozhodnutí. Správní řád ani jiný právní předpis však takovou povinnost správním orgánům neukládá.
31. Judikatura je naopak ustálena v závěru, že právo na pořízení kopie tedy není ve správním řádu upraveno jako samostatné právo, nýbrž jako součást práva na nahlížení do spisu (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77, ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 16/2011-106, 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77). Ani z § 38 správního řádu upravujícího právo účastníka nahlížet do spisu přitom nelze dovodit povinnost správního orgánu pořizovat kopie či opisy listin obsažených ve spise a zasílat je účastníkovi (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2020, č. j. 3 As 124/2018-61, nebo ze dne 18. 8. 2023, č. j. 5 As 46/2022-33, odst. 20).
32. Povinnost zaslat listinu obsaženou ve správním spise neplatí ani za situace, že se touto listinou provádí dokazování. Pokud se provádí důkaz listinou (§ 51 odst. 2 správního řádu), lze jej provést buďto v rámci ústního jednání, nebo mimo ústní jednání tak, že se listina vloží

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

do spisu a účastníkovi se zašle toliko *poučení o možnosti seznámit se s podklady* pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudky NSS ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011-51, a ze dne 21. 8. 2014, č. j. 10 As 16/2014-25), aniž by tyto jednotlivé podklady musely být účastníkovi samostatně zasílány. Poučení o seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu se tedy účastníkovi zasílá zpravidla tehdy, pokud správní orgán při rozhodování ve věci samé hodlá vycházet pouze z listinných podkladů a zároveň rozhoduje mimo ústní jednání. Případně se toto poučení zasílá tehdy, pokud se po konání ústního jednání zakládají do spisu ještě nějaké nové podklady, z nichž se při meritorním posouzení vychází.

33. V nyní posuzované věci bylo ze strany městského úřadu využito obou výše zmiňovaných možností. Ve věci jednak proběhlo dne 24. 4. 2024 ústní jednání, při němž byl žalobce seznámen se spisovou dokumentací (viz záznam na str. 2 protokolu ústním jednání č. j. MH-OD/11222/2023-12). Již tímto okamžikem byla povinnost městského úřadu seznámit žalobce s podklady pro vydání rozhodnutí splněna, neboť po ústním jednání již do spisu nebyly zakládány žádné nové podklady, jichž by bylo užito jako důkazních prostředků. Jinak řečeno, po konání ústního jednání měl již městský úřad prostor k tomu, aby rozhodl ve věci samé. Navzdory tomu zaslal žalobci přípis ze dne 3. 7. 2024, č. j. MH-OD/11222/2023-14, vyzývající vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí a stanovil mu k tomu lhůtu 5 dnů. Tím žalobci umožnil realizaci práva na seznámení se s podklady v podstatě dvakrát.
34. Soud tedy shrnuje, že právo žalobce seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí bylo naplněno jednak při ústním jednání dne 24. 4. 2024 (při němž proběhlo dokazování), a pak ještě podruhé v rámci výzvy k vyjádření se s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 3. 7. 2024 (jež se nelišily od těch, jež byly k dispozici již při ústním jednání). Povinností městského úřadu (a ani později žalovaného) však nebylo tyto konkrétní podklady žalobci samostatně zasílat (srov. judikaturu v odst. 31-32 výše).
35. Soud přesto nemůže uzavřít, že by postup městského úřadu byl zcela bezchybný.
36. Nelze totiž přehlédnout, že městský úřad v závěru výzvy k vyjádření se s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 3. 7. 2024 užil formulaci „[s]právní orgán Vám zasílá [sic!] podklady pro vydání rozhodnutí a podle § 36 odst. 3 [správního řádu] Vás vyzývá k písemnému vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí a to do 5 dnů ode dne doručení této výzvy.“ Dle soudu je citovaná věta poněkud matoucí, neboť slova „Vám zasílá podklady“ naznačují, jako by městský úřad sděloval, že současně s výzvou zasílá i samotné podklady, a že předpokládá vyjádření k nim. Soud proto považuje za zcela logickou reakci žalobcova zástupce, který podáním ze dne 15. 7. 2024 upozornil městský na to, že kromě průvodního dopisu mu žádné podklady zaslány nebyly, a proto trval na tom, aby se s nimi mohl osobně seznámit a aby mu k tomu byl ustanoven nový termín. Současně žádal o nařízení nového ústního jednání za účelem výslechu policistů. Za této situace bylo žádoucí, aby městský úřad nějak adekvátně odpověděl a vysvětlil, jak to se zasíláním podkladů skutečně myslel.
37. Městský úřad však zvolil polovičaté řešení. Sice vydal usnesení o důkazních návrzích, jímž zamítl návrh žalobce na nařízení nového ústního jednání, avšak otázku avizovaného zaslání podkladů již nijak neotevřel. Takový postup považuje soud za nevhodný, žalobce však na právech nepoškodil. Jakkoliv mohl vyvolat nejistotu ohledně obsahu správního spisu (kterou mohl zástupce odstranit nahlédnutím do spisu nebo telefonickým dotazem), jelikož spis neobsahoval žádné další podklady, se kterými by nebyl žalobce seznámen, nemohl Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nevhodný postup správního orgánu žalobce zkrátit na právech a vést k jinému výsledku řízení.

Neprovedení výsledku navržených svědků

38. Žalobce dále považuje za porušení zásady rovnosti zbraní, že nebylo vyhověno jeho důkaznímu návrhu na svědecký výslech zasahujících policistů a ředitele společnosti LITRA s. r. o.
39. K tomu soud předně uvádí, že v argumentaci k této žalobní námitce je *právo být slyšet* poněkud mylně zaměňováno za *právo činit důkazní návrhy*.
40. Zdůrazňuje-li žalobce právo na výslech ve smyslu čl. 6 odst. 3 Úmluvy či § 82 odst. 1 přestupkového zákona, jedná se o právo obviněného být slyšet, k tomu, co se mu klade za vinu. K porušení tohoto práva v daném případě nedošlo, neboť ve věci bylo nařízeno ústní jednání na 24. 4. 2024, při němž byl žalobce jednak seznámen s obsahem spisu, a jednak byl vyslechnut jako účastník řízení.
41. Právo obviněného být slyšen k předmětu obvinění však nelze směřovat s nárokem na výslech jiné osoby jako svědka. Svědecká výpověď je pouze důkazní prostředek, který může být proveden, je-li to vhodné ke zjištění stavu věci (srov. § 51 odst. 1 správního řádu), přičemž pokud je takový důkaz proveden, má obviněný právo se k němu vyjádřit (srov. § 82 odst. 3 přestupkového zákona ve spojení s § 36 odst. 3 správního řádu). To však neznamená, že by na provedení takového důkazu byl právní nárok a že by byl správní orgán vázán důkazním návrhem účastníka.
42. Nejinak je tomu i v přestupkovém řízení, v němž správní orgán rovněž není vázán důkazním návrhem obviněného. Je tedy primárně na správním orgánu, které důkazy provede a které nikoliv, nicméně pokud se správní orgán rozhodne účastníkem navržený důkaz neprovést, je povinen odůvodnit proč.
43. Dle ustálené judikatury lze provedení důkazu odmítnout, jestliže skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován, *nemá relevantní souvislost* s předmětem řízení, nebo není-li navržený důkaz *způsobilý ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost*, anebo je *nadbytečný*, jelikož skutečnost, k níž má být proveden, byla již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností ověřena nebo vyvrácena jinak (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 569/03, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. II. ÚS 418/03). Neprovedení důkazu však musí být v každém případě řádně odůvodněno (srov. např. rozsudky NSS ze dne 7. 8. 2015, č. j. 5 Afs 180/2014-21, ze dne 27. 7. 2016, č. j. 2 Afs 35/2016-43, a nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 2067/14).
44. V nyní posuzované věci žalovaný neprovedl výslech navržených svědků z důvodu nadbytečnosti, neboť shledal, že podklady ze správního spisu, tj. vyhotovená fotografie zachycující vozidlo bez umístěných registračních značek, oznámení přestupku vyhotovené v místě silniční kontroly a konečně i účastnická výpověď žalobce v rámci ústního jednání ze dne 24. 4. 2024 prokazují skutkový stav dostatečně.
45. S tím soud souhlasí. Soudu naopak není zřejmé, v čem konkrétně by žalobcem navržený výslech svědků – ať už policistů nebo ředitele společnosti LITRA s. r. o. – měl lépe přispět k objasnění toho, zda se žalobcem řízený automobil pohyboval na veřejné pozemní komunikaci bez řádně umístěné registrační značky. Nutno podotknout, že správní orgány

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

nijak nespороvaly, že k zastavení žalobcem řízeného automobilu došlo policejní hlídkou právě tím způsobem, jak žalobce vyličil ve své výpovědi ze dne 24. 4. 2024 (tedy že policejní auto stálo naproti výjezdu z areálu, že jej policejní hlídka sledovala a že zasahující policista žalobci vytknul chybějící uchycení registrační značky). Stejně tak správní orgány nerozpороvaly, že žalobce v daný okamžik řídil vozidlo kvůli jeho převozu z jednoho skladu do druhého a že tyto sklady jsou provozované společností LITRA s. r. o. Soud tedy uzavírá, že žalovaným uváděné důvod pro nevyhovění návrhu na výsledk svědků shledává za akceptovatelné.

Absence přesného popisu skutku

46. Žalobce namítá též nedostatky ve vymezení skutku tak, aby jej nebylo možno zaměnit za jiný. V této souvislosti namítá zejména absenci směru jízdy vozidla, místo jeho zastavení či nepřesné označení rozsáhlého komerčního objektu za rodinný dům.
47. Soud dává žalobci obecně zapravdu v tom, že skutek, v němž je spatřováno přestupkové jednání, musí být natolik dostatečně vymezen, aby nemohl být zaměněn s jiným. Tyto požadavky na formulaci výroku dovodil již rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, který mj. vyložil, že „[v]ýrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.“
48. Soud nicméně konstatuje, že v nyní posuzované věci jsou tyto požadavky splněny. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí (jenž byl napadeným rozhodnutím zcela potvrzen) je skutek popsán tak, že žalobce „dne 2. 6. 2023 v 11:20 hod v obci Mnichovo Hradiště na silnici II. třídy č. 610, ulice Víta Nejedlého u domu čp. 1471, řídil motorové vozidlo značky Škoda (VIN: X), na němž nebyla umístěna tabulka státní poznávací značky (dále jen 'registrační značka')“. Dle soudu je tato formulace skutku zcela jasná: Je zřejmé, kdo (žalobce), kdy (2. 6. 2023 v 11:20 hodin), kde (v Mnichově Hradišti na silnici II. třídy č. 610 v ulici Víta Nejedlého poblíž objektu čp. 1471) jak jednal (řídil motorové vozidlo bez umístěné tabulky registrační značky). Takové vymezení skutku je zcela dostatečné.
49. Postrádá-li žalobce ve skutkové větě údaje o směru jízdy, počtu ujetých metrů či o místě zastavení vozidla policejní hlídkou, pak takové údaje by z hlediska vymezení skutku byly již nadbytečné. Nejde totiž o znaky skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o silničním provozu, která spočívá v tom, že řidič – tj. účastník provozu na pozemních komunikacích, který řídí motorové nebo nemotorové vozidlo anebo tramvaj [§ 2 písm. d) téhož zákona] – nedodrží povinnost spočívající v zákazu „řídít vozidlo, na němž není umístěna tabulka státní nebo vojenské poznávací značky (dále jen 'registrační značka'), jde-li o vozidlo, kterému registrační značka byla nebo měla být přidělena, nebo je umístěna tabulka registrační značky, která nebyla vozidlu přidělena“ [§ 5 odst. 2 písm. k) téhož zákona]. Z citované úpravy je zřejmé, že k naplnění znaku skutkové podstaty dojde tím, pokud účastník provozu na pozemních komunikacích řídí vozidlo, které není opatřeno tabulkou s registrační značkou (k výkladu tohoto pojmu viz níže), ačkoliv mu tato registrační značka byla nebo měla být přidělena. Z hlediska naplnění znaků skutkové podstaty však není rozhodující, zda je vozidlo řízeno v tom či onom směru, ani kde přesně dojde k jeho zastavení. Lapidárně vyjádřeno: Rozhodující je to, že se na pozemní komunikaci podléhající režimu silničního provozu ocitne vozidlo bez umístěné registrační znaky (kterou má jinak mít) a že toto vozidlo někdo řídí, a nikoliv *samo o sobě* to, z jakého

směru se vodilo na komunikaci dostalo, kolik ujelo metrů či v jakém okamžiku přestalo být řízeno.

50. Za vadu nelze považovat ani skutečnost, že ve výroku zmiňovaný objekt čp. 1471 byl specifikován jako „dům“, ač ve skutečnosti jde o velký podnikový areál. Jedná se totiž pouze o pomocný údaj umožňující přesnější lokalizaci. Není rozhodující, zda je takový údaj popsán přesně v souladu se svým stavebně-technickým účelem, nýbrž zda napomáhá identifikovat určitou lokalitou. Soud konstatuje, že v lokalitě ulice Víta Nejedlého v Mnichově Hradišti zjevně není více budov s čp. 1471, které by šlo vzájemně zaměnit (už jen tím, že sám žalobce uvádí, že jde o rozsáhlý komerční areál a nikoliv dům, dává najevo, že mu je dostatečně zřejmé, o jaký objekt se jedná a kde se nachází).
51. K požadavkům na vymezení místa lze pro úplnost připomenout závěry rozsudku NSS ze dne 16. 7. 2015, č. j. 4 As 63/2015-52, odst. 31, jenž mj. vyložil, že *„[z]da je určení místa spáchání přestupku ve výroku dostatečně konkrétní, je otázkou posouzení okolností každého jednotlivého případu, přičemž závěry vyslovené v rozsudcích správních soudů nelze prezentovat odtržené od kontextu případů, které byly těmito soudy rozhodovány. Místo spáchání přestupku lze určit s větší či menší přesností, přičemž je třeba odmítnout úvahy o nutnosti specifikovat místo spáchání přestupku v každém případě s přesností na 1 m pomocí GPS souřadnic.“* Ve vztahu k nyní posuzované věci lze konstatovat, že úsek jízdy bez tabulky registrační značky nemusel být specifikován s přesností na celé metry či s přesností identifikace okolních objektů dle stavebních předpisů.

Rozsah pojmu registrační značka

52. Stěžejní sporný bod spočívá v právní otázce, zda skutek, kterého se žalobce dopustil, mohl naplnit znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním provozu spočívajícího v porušení povinnosti řidiče neřídit vozidlo bez umístěné *registrační značky*. Žalobce je totiž přesvědčen, že na jím řízené vozidlo vůbec nedopadala povinnost spočívající v umístění tabulky s registrační značkou, neboť šlo o dosud neregistrované vozidlo, jemuž v inkriminovanou dobu ještě nebyla registrační značka přidělena, a proto jeho řízením logicky nemohlo dojít k naplnění skutkové podstaty spočívající v řízení vozidla bez umístění takové značky. Má totiž za to, že na vozidlo dosud neregistrované dopadá povinnost umístění tabulky s tzv. *zvláštní registrační značkou*, což je dle žalobcova názoru něco jiného než registrační značka, a její absence má jít na vrub dopravce (popř. provozovatele), ale nikoliv řidiče.
53. Před vlastním zodpovězení této sporné otázky soud předesílá, že žalovaný se s ní v napadeném rozhodnutí vypořádal na samé hraně přezkoumatelnosti. K dané otázce se vyjadřuje zejména v odůvodnění na str. 6 napadeného rozhodnutí, nicméně tato část odůvodnění je formulačně velmi krkolomná. Žalovaný zde opakovaně se zde užívá pojem *převozní značka*, což je laický a legislativně nedefinovaný pojem, jímž má žalovaný zjevně na mysli právě zvláštní registrační značku ve smyslu § 38b zákona č. 56/2001, jak je patrné z kontextu na str. 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí (a jak i posléze žalovaný objasňuje ve vyjádření k žalobě). Navzdory slohově nezdařilým formulacím lze z obsahu zmiňované napadeného rozhodnutí nicméně dovodit následující nosný závěr: Smysl právní úpravy spočívá v tom, aby se na silnicích nepohybovala vozidla, u nichž bude znemožněna identifikace, a proto pokud žalobce řídil vozidlo zcela neopatřené jakoukoli značkou umožňující identifikaci, pak skutkovou přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním naplnil.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

54. Soud konstatuje, že tento nosný závěr vyjádřený na str. 6 napadeného rozhodnutí je v konečném důsledku správný, nicméně zasluhuje lepší vysvětlení.
55. Pro zodpovězení sporné otázky, zda i řízením vozidla bez přidělené registrační značky lze spáchat přestupek dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním provozu, je třeba nejprve vyjít ze znění zde uvedené skutkové podstaty, jež je následující: *„Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že řídí vozidlo, na němž není v rozporu s § 5 odst. 2 písm. k) umístěna tabulka registrační značky nebo je umístěna tabulka registrační značky, která nebyla vozidlu přidělena.“* Citovaná skutková podstata tedy řidiči zakazuje, aby řídil vozidlo, na němž buďto zcela absentuje tabulka s registrační značkou (první možnost), nebo na něm tabulka s registrační značkou sice umístěna je, avšak s jinou, než která mu byla přidělena (druhá možnost). Druhá možnost, spočívající v řízení s jinou než přidělenou registrační značkou, se nyní projednávané věci zjevně netýká. V nyní posuzované věci se spor týká právě možnosti první, jež je podmíněna rozparem s § 5 odst. 2 písm. k) zákona o silničním provozu, podle kterého *„[ř]idič nesmí řídit vozidlo, na němž není umístěna tabulka státní nebo vojenské poznávací značky (dále jen „registrační značka“), jde-li o vozidlo, kterému registrační značka byla nebo měla být přidělena, nebo je umístěna tabulka registrační značky, která nebyla vozidlu přidělena.“*
56. Z výše uvedeného je zřejmé, že v zákoně o silničním provozu je pojem *registrační značka* užíván jako zastřešující pojem pro státní nebo vojenskou poznávací značku, přičemž tímto zákonem je postihováno jednání, které nespočívá v absenci registrační značky jako takové, ale v *absenci tabulky* coby fyzického nosiče, na které je registrační značka zaznamenána. Kromě zmiňovaného zastřešujícího označení pro státní nebo vojenské poznávací značky však pojem *registrační značka* není v zákoně o silničním provozu blíže definován.
57. O něco podrobnější vymezení pojmu *registrační značka* obsahuje zákon č. 56/2001, který upravuje podmínky pro registraci a technický provoz motorových vozidel. V něm je pojem *registrační značka* poprvé použit v souvislosti s vymezováním obsahu registru silničních vozidel. Konkrétně podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 56/2001 obsahuje registr silničních vozidel evidenci *„ztracených, odcizených, poškozených a zničených osvědčení o registraci silničního vozidla, technických průkazů silničního vozidla a tabulek s přidělenou státní poznávací značkou (dále jen „registrační značka“)“*. Citované ustanovení však ve skutečnosti není plnohodnotnou definicí, neboť v zásadě říká pouze to, že *registrační značka* ve formě tabulek s přidělenou státní poznávací značkou je jednou z položek v evidenci registru silničních vozidel. Podrobnější definici obsahuje až navazující § 7 odst. 3 zákona č. 56/2001, podle něhož *„[r]egistrační značka je tvořena kombinací velkých písmen latinské abecedy a arabských číslic.“* Právě tento legislativní popis v zásadě odpovídá tomu, co je v běžném povědomí tuzemské populace chápáno jako „espézetka“, tedy jedinečná kombinace písmen a čísel individuálně spojených s konkrétním motorovým vozidlem. Pokud jde o konkrétnější formu, obsah či strukturu registrační značky, ta je dle § 7 odst. 6 zákona č. 56/2001 ponechána úpravě prováděcího předpisu, jímž je vyhláška č. 343/2014.
58. Naproti tomu pojem *zvláštní registrační značka* není v zákoně č. 56/2001 vůbec nijak definován. Poprvé je v něm (podobně jako pojem *registrační značka*) použit v souvislosti s vymezováním obsahu registru silničních vozidel, konkrétně podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 56/2001 registr silničních vozidel dále obsahuje evidenci *„přidělených zvláštních registračních značek a ztracených, odcizených, poškozených a zničených tabulek s přidělenou zvláštní registrační značkou“*. To ovšem nevypovídá nic o tom, co je skutečným

obsahem pojmu zvláštní registrační značka. Částečnou odpověď lze nalézt až v navazujících ustanoveních vymezujících tři situace, s nimiž zákon spojuje přidělování zvláštních registračních značek:

- První situací je tzv. *zkušební provoz* povolovaný Ministerstvem dopravy, který spočívá v provozování vozidel s dosud neschválenou technickou způsobilostí, o který může žádat výrobce vozidla nebo provozovatel technické zkušebny (srov. § 38a zákona č. 56/2001).
- Druhou situací je o tzv. *manipulační provoz* povolovaný obecním úřadem obce s rozšířenou působností (silničním správním úřadem), který spočívá je buďto (i) v provozování vozidel, která již mají schválenou technickou způsobilost, ale zároveň ještě nejsou zapsána v registru silničních vozidel, nebo (ii) v provozování vozidel, která sice již byla z provozu vyřazena, ale zároveň nejsou použita k jinému účelu než k jízdě nejvýše 100 km od provozovny dopravce bez současného přepravování osob a nákladů (srov. § 38b zákona č. 56/2001). Do první zmiňované podskupiny spadá též jízda dosud neregistrovaného vozidla z místa prodeje do místa registrace, k této činnosti však není třeba samostatné povolení manipulačního provozu, ale postačí, pokud prodejce má od silničního správního úřadu přiděleny příslušné tabulky a evidenční knihu (srov. § 38b odst. 5 a 6 zákona č. 56/2001).
- Třetí situací je povolení shora popsaného zkušebního nebo manipulačního provozu za účelem jízdy do jiného státu (srov. § 38c a § 38d zákona č. 56/2001).

59. Ač jsou situace upravené v § 38a až § 38d zákona č. 56/2001 obsahově odlišné, tak všem je společná snaha o zajištění toho, aby se v silničním provozu nepohybovalo zcela neoznačené vozidlo. Nicméně to, jak konkrétně má označení v podobě zvláštní registrační značky vypadat, zákon č. 56/2001 nic neuvádí. Nezmiňuje se o žádné kombinaci písmen a číslic jako je tomu v případě „běžné“ registrační značky, ani neodkazuje na prováděcí právní předpis upravující formu, obsah a strukturu.
60. Právě výslovná absence úpravy způsobu označení a podoby zvláštní registrační značky dle soudu nasvědčuje tomu, že tzv. zvláštní registrační značka nepředstavuje žádný „paralelní“ způsob označování vozidel odlišný od registračních značek, ale že jde ve skutečnosti pouze o podkategorii „běžných“ registračních značek, u nichž jsou způsob označení i podoba výslovně upraveny v § 7 odst. 3 a 6 zákona č. 56/2001.
61. Tomuto výkladu zcela nasvědčuje § 29 vyhlášky č. 343/2014, jímž se provádí právě § 7 odst. 6 zákona č. 56/2001 a jímž se upravuje konkrétní provedení tabulek s registrační značkou. V němž je se přitom explicitně zmiňuje i popis podoby zvláštní registrační značky.
62. Konkrétně § 29 odst. 2 písm. f) až g) vyhlášky č. 343/2014 uvádí:

„Tabulky s registrační značkou [sic!] jsou pro jejich identifikaci rozlišeny barevným provedením takto: (...)

- f) pro zvláštní registrační značku pro jízdu z místa prodeje do místa registrace silničního vozidla - zelený podklad a černé znaky, na tabulce je dále vytištěna doba platnosti, datum přidělení, prostor pro otisk razítka a pro podpis oprávněné osoby,*
- g) pro zvláštní registrační značku pro manipulační provoz - bílý podklad a zelené znaky, v levé části je modrý pruh se znakem Evropské unie s vyznačením rozlišovací značky České republiky; je-li registrační značka uspořádána ve dvou řádcích, umísťuje se modrý pruh se*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

znakem Evropské unie s vyznačením rozlišovací značky České republiky vlevo před znaky v prvním řádku,

- b) **pro zvláštní registrační značku pro zkušební provoz** - bílý podklad a zelené znaky, v levé části je modrý pruh se znakem Evropské unie s vyznačením rozlišovací značky České republiky; je-li registrační značka uspořádána ve dvou řádcích, umísťuje se modrý pruh se znakem Evropské unie s vyznačením rozlišovací značky České republiky vlevo před znaky v prvním řádku.“

63. Podobně § 29 odst. 3 vyhlášky č. 343/2014 uvádí: „**Všechny druhy tabulek s registrační značkou jsou vyrobeny ze slitin lehkých kovů. Toto neplatí pro tabulku se zvláštní registrační značkou pro jízdu z místa prodeje do místa registrace silničního vozidla, která je vyrobena z tvrdého papíru. Tabulka s registrační značkou pro sportovní vozidla, o rozměru 330 x 85 mm, která je umístěna na přední části sportovního automobilu, nebo o rozměru 80 x 110 mm, která je umístěna na sportovním motocyklu, může být vyrobena na samolepicí fólii.**“
64. Dle soudu je z výše citované úpravy zřejmé, že prováděcí právní předpis k zákonu č. 56/2001 operuje s pojmem zvláštní registrační značka jako s podtypem registrační značky, a nikoli jako s paralelním systémem označování. Jinak řečeno, úprava podoby zvláštní registrační značky zjevně spadá do stejné kategorie jako úprava podoby registrační značky (srov. § 7 odst. 3 a 6 zákona č. 56/2001). Pojem registrační značka je tudíž zastřešujícím pojmem zahrnujícím jak „běžné“ registrační značky, tak i ty zvláštní určené pro situace předvídané v § 38a až § 38c zákona č. 56/2001.
65. Tento výklad podporuje i důvodová zpráva k zákonu č. 63/2017 Sb., jímž byl upraven postup silničního správního úřadu při vydávání zvláštní registrační značky dle § 38d zákona č. 56/2001, a v níž se v souvislosti s tím výslovně uvádí: „**V návaznosti na navrhované vložení možnosti přidělit registrační značku pro vývoz do jiného státu podle § 38d se navrhuje vložit tuto registrační značku [sic!] do výčtu zvláštních registračních značek (resp. jejich evidence).** Zároveň je třeba doplnit pro tuto registrační značku evidenci rovněž údajů o vozidle, k němuž byla přidělena (na rozdíl od ostatních zvláštních registračních značek je tato značka přidělována k určitému vozidlu).“ Z uvedeného je patrné, že zákonodárce zjevně počítal se zvláštními registračními značkami jakožto s výčtem v rámci kategorie registrační značky, a nikoliv jako s nějakým separátním systémem identifikace. Ani z důvodových zpráv k jiným novelám zákona č. 56/2001 (zejména z důvodové zprávy k zákonu č. 239/2013 Sb. zavádějící nynější úpravu § 38a až § 38c vymezující situace pro užití zvláštních registračních značek) nelze nijak dovodit, že by zákonodárce zamýšlel zvláštní registrační značky jako paralelní systém identifikace existující nezávisle na dosavadních registračních značkách, ale spíše je chápal jako specifickou podskupinu v rámci standardních registračních značek. Právě uvedené přesně koresponduje se systematikou výše odkazované prováděcí vyhlášky č. 343/2014, která upravuje konkrétní formu, obsah a podobu zvláštních registračních značek, třebaže byla vydána k provedení ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 56/2001, jenž se zmiňuje pouze o registračních značkách bez přívlastku.
66. Konečně ani judikatura výslovně nedovodila, že by „běžné“ a zvláštní registrační značky představovaly dva paralelní systémy identifikace vozidel. NSS sice v rozsudku ze dne 15. 9. 2023, č. j. 5 As 172/2022-32, dovodil, že povinnosti týkající se „běžných“ registračních značek nejsou zcela srovnatelné s povinnostmi týkajícími se zvláštních registračních značek (srov. odst. 22 zmiňovaného rozsudku), nicméně činil tak specificky ve vztahu k otázce viditelnosti tabulky se zvláštní registrační značkou vydané pro případ jízdy z místa prodeje

do místa registrace. NSS však konstatoval, že účel zvláštní registrační značky je stejný jako u „běžné“, tedy zajistit identifikaci vozidla (srov. odst. 26 citovaného rozsudku). Podstatné tedy je, že NSS nejenže neuvažoval o zvláštních registračních značkách jako o paralelním systému identifikace, jenž by existoval separátně a sloužil k jinému účelu než systém „běžných“ registračních značek, ale zejména připustil, že za absenci tabulky se zvláštní registrační značkou lze postihnout též řidiče v režimu zákona o silničním provozu.

67. Soud tedy shrnuje, že pojem *zvláštní registrační značka* ve smyslu § 38a až § 38c zákona č. 56/2001 je pouze dílčí podskupinou spadající pod (obecný) pojem *registrační značka* ve smyslu § 7 a násl. téhož zákona. Proto pokud se v nějakém právním předpise hovoří o registrační značce, jedná se o zastřešující pojem, pod který je třeba zahrnout i pojem zvláštní registrační značka. Konkrétní rozsah povinností při užívání zvláštních registračních značek v konkrétních situacích (srov. odst. 54 výše) sice může být odlišný oproti užívání „běžných“ registračních značek, v obou případech však jde o plnění téhož účelu – zajistit identifikaci vozidla pohybujícího se v silničním provozu.
68. Z tohoto důvodu je třeba pojem *registrační značka* uváděný v zákoně o silničním provozu nutno vztáhnout i na *zvláštní registrační značky*, které sice nejsou v zákoně o silničním provozu výslovně zmiňovány, nicméně ze systematiky zákona č. 56/2001 Sb. a jeho prováděcí vyhlášky č. 343/2014 je zřejmé, že jde pouze o specifickou podskupinu registračních značek, a nikoliv o paralelní systém identifikace vozidel. Z hlediska plnění povinnosti § 5 odst. 2 písm. k) zákona o silničním provozu spočívající v umístění tabulky registrační značky proto není rozhodné, zda příslušná tabulka měla být opatřena pouze „běžnou“ registrační značkou, nebo tou zvláštní kvůli řešení některé situace předvídané v § 38a až § 38c zákona č. 56/2001. K porušení dané povinnosti proto dochází již jen tím, že absentuje tabulka s registrační značkou, přičemž není rozhodné, zda se mělo jednat o registrační značku „běžnou“ určenou pro obvyklý provoz, nebo o registrační značku zvláštní určenou pro specifické druhy provozu ve smyslu § 38a až § 38c zákona č. 56/2001. Přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním provozu spočívající v řízení vozidla bez tabulky s registrační značkou tedy může být spáchán bez ohledu na to, zda se mělo jednat o registrační značku z kategorie běžné či zvláštní. V obou případech jde totiž o vozidlo bez identifikace, jehož pohyb v silničním provozu má zmiňované ustanovení zamezit (srov. již zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2023, č. j. 5 As 172/2022-32, odst. 26).
69. S ohledem na uvedené lze uzavřít, že žalovaný ani městský úřad se nedopustili extenzivního výkladu ustanovení trestní povahy v neprospěch obviněného, jak je namítáno v žalobě. Jestliže skutkovou podstatu § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o silničním provozu ve spojení s § 5 odst. 2 písm. k) téhož zákona vztáhly i na vozidlo pohybující se v silničním provozu bez zvláštní registrační značky, nejednalo se o žádné rozšíření povinnosti, ale stále o jednu a tutéž povinnost opatřit vozidlo tabulkou s registrační značkou – lhostejno zda s tou „běžnou“ nebo s tou zvláštní. Je tedy bezpředmětná argumentace žalobce, že podle nové právní úpravy je přestupkem jen jízda s vozidlem, které mělo být opatřeno značkou, neboť přesně tak tomu bylo. Měla-li tato argumentace směřovat k výkladu dřívější právní úpravy, nelze jen z pozdějšího aktu zákonodárce dovozovat, jaká byla vůle zákonodárce předešlého (tj. zda šlo o zpřesnění či změnu).
70. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že provozování vozidla bez umístění tabulky registrační značky může založit též přestupkovou odpovědnost na straně provozovatele

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

vozidla podle § 83 odst. 1 písm. o) nebo § 83a odst. 1 písm. c) ve spojení s § 38 odst. 1 písm. c) zákona č. 56/2001. Tato odpovědnost provozovatele existuje nezávisle na odpovědnosti řidiče, který takové vozidlo řídí. Uplatnění přestupkové odpovědnosti vůči provozovateli tudíž není podmínkou k jejímu uplatnění vůči řidiči. Naopak, v daném případě zahájení přestupkového řízení vůči řidiči v režimu zákona o silničním provozu nebrání zahájení přestupkového řízení vůči provozovateli v režimu zákona č. 56/2001, neboť jde o povinnosti upravené dvěma různými zákony, tudíž se zde neplatí překážka ve smyslu § 125g odst. 1 zákona o silničním provozu. Žalobce má tedy pravdu potud, že za inkriminované jednání mohl být v daném případě (teoreticky) postižen i provozovatel (resp. dopravce), nicméně tato skutečnost není důvodem k jeho vlastnímu vyvinění.

Materiální znak přestupku

71. S ohledem na nedůvodnost všech výše uvedených žalobních bodů tudíž není dle přesvědčení soudu, jak již bylo uvedeno výše, žádných pochyb o tom, že žalobce svým jednáním naplnil veškeré formální znaky přestupku (jeho jednání bylo protiprávní, za přestupek výslovně označené zákonem, vykazovalo znaky zákonem stanovené a nejednalo se o trestný čin). Z tohoto důvodu se soud dále zabýval posledním žalobním bodem, v němž žalobce namítal absenci společenské škodlivosti svého jednání, jinými slovy řečeno nenaplnění materiální stránky přestupku. Tento žalobní bod přitom soud shledal důvodným.
72. Podle § 5 přestupkového zákona platí, že přestupkem je *společensky škodlivý* protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.
73. Z citovaného ustanovení vyplývá, že odpovědnost za přestupek je v tuzemském řádu založena na tzv. formálně-materiálním pojetí. Jinými slovy řečeno tedy pro spáchání přestupku nepostačí naplnění formálních znaků přestupku, ale jednání přestupce musí dosahovat rovněž určité míry společenské škodlivosti (materiální stránka přestupku).
74. K naplnění materiální stránky přestupku NSS rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2018-45, uvedl, že v obecné rovině lze: *„vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek. Čím vyšší bude společenská nebezpečnost určitého jednání, tím výjimečnější musí být okolnosti, které by mohly oslabit materiální stránku natolik, že by toto jednání nemohlo být kvalifikováno jako přestupek.“* V citovaném rozsudku poté Nejvyšší správní soud jako významnou okolnost vylučující naplnění materiální stránky přestupku shledal překročení nejvyšší povolené rychlosti o 2 km/h na přehledném úseku v místě s nízkou hustotou provozu při výjezdu z obce.
75. Ve vztahu k projednávanému přestupku přitom NSS dovodil, že okolnost spočívající v ujetí relativně krátké vzdálenosti s vozidlem neopatřeným registračními značkami sama o sobě nevylučuje naplnění materiálního znaku přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 7 As 106/2017-23). I v průběhu jízdy na krátkou vzdálenost se totiž

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

lze dopustit celé řady přestupků či jiných deliktů, přičemž kvůli následné nemožnosti identifikace vozidla by bylo podstatně ztíženo vyvození odpovědnosti osoby, které se jich dopustila (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2017, č. j. 7 As 61/2017-34).

76. Dle přesvědčení soudu se však v projednávané věci k okolnostem naplňujícím formální znaky přestupku kromě toho, že žalobce s vozidlem urazil velice krátkou vzdálenost v řádu nejvýše nižších stovek metrů, přidružila rovněž další podstatná okolnost spočívající v tom, že žalobce byl s vozidlem od okamžiku vjezdu na pozemní komunikaci na křižovatce ulic Černá silnice a Víta Nejedlého v obci Mnichovo Hradiště až do okamžiku zastavení pod neustálým policejní hlídky, která za žalobcem v zásadě ihned poté, co opustil areál, vyrazila a neprodleně jej zastavila.
77. Tato okolnost je pro posouzení společenské škodlivosti jednání žalobce zcela zásadní vzhledem k zájmu chráněnému ustanovením § 125c odst. 1 písm. a) bod 1. zákona o silničním provozu. Objektem, resp. chráněným zájmem, je v případě tohoto přestupku: „[...]/ zajištění možnosti jednoznačné a jednoduché přímé identifikace jednotlivce, který řídí vozidlo účastnící se provozu na pozemních komunikacích, nebo alespoň zjednodušení následného zjišťování jeho totožnosti, za účelem případného vyvození odpovědnosti za protiprávní jednání“ (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2017, č. j. 7 As 61/2017-34).
78. V daném případě byl žalobce po celou dobu své relativně velice krátké jízdy po pozemní komunikaci pod neustálým dohledem policejní hlídky, která jej neprodleně po výjezdu z areálu zastavila a ztotožnila. Vozidlo navíc bylo netypicky zabaleno ve folii (viz fotografie ve správním spise), nešlo tedy o snadno zaměnitelné běžně vypadající vozidlo, které by se snad mohlo v provozu ztratit a nešlo by dohledat. S ohledem na tyto mimořádné okolnosti případu a z nich vyplývající skutečnost, že zájem chráněný daným zákonným ustanovením nebyl v projednávané věci vůbec ohrožen, soud uzavřel, že jednání žalobce se vymykaloby typovým jednáním pachatelů předmětného přestupku natolik, že jeho závažnost nedosahovala ani spodní hranice typové nebezpečnosti pro společnost (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 10. 2008, sp. zn. 7 Tdo 1012/2008). Jelikož tedy jednání žalobce nebylo natolik společensky škodlivé, aby došlo k naplnění materiálního znaku přestupku podle § 5 přestupkového zákona, nelze jeho jednání posoudit jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1. zákona o silničním provozu, a proto je napadené rozhodnutí, jímž byl žalobce spácháním citovaného přestupku uznán vinným, z tohoto důvodu nezákonné.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

79. S ohledem na vše výše uvedené tudíž soud napadené rozhodnutí ve výroku II. podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc žalovanému v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil k dalšímu řízení. Soud s ohledem na povahu zrušovacího důvodu postupoval podle § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušil současně rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť důvody, které vedly ke zrušení výroku II. napadeného rozhodnutí, nemohou být v odvolacím řízení zhojeny. V dalším řízení je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu. Jelikož soud dospěl k závěru, že jednání, jež je žalobci vytýkáno, není z důvodu absence materiálního znaku přestupkem, žalovaný řízení zastaví dle § 86 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona.
80. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 3 s. ř. s. V části, ve které byla žaloba odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů. Žalovaný byl v řízení co do projednávaného merita zcela neúspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

řízení. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 22 476,70 Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč a dále z odměny a náhrady hotových výdajů advokáta podle § 35 odst. 2 věty druhé s. ř. s. ve spojení s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) vč. daně z přidané hodnoty. Odměna advokáta sestává z:

- odměny ve výši 9 300 Kč za tři úkony právní služby po 3 100 Kč poskytnutých před 1. 1. 2025 podle § 6, § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“), v podobě převzetí a přípravy zastoupení, podání žaloby a repliky k vyjádření žalovaného (soud nepřiznal náhradu za doplnění žaloby, jelikož toto doplnění mohlo a mělo být již součástí žaloby samotné);
- odměny ve výši 4 620 Kč za úkon právní služby spočívající v účasti advokáta při jednání před soudem nepřesahující dvě hodiny podle § 6, § 7 bod 5., § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025 a
- náhrady hotových výdajů ve výši 900 Kč za čtyři režijní paušály náležející v souvislosti s úkony právní služby poskytnutými do 31. 12. 2024 po 300 Kč podle § 13 odst. 1, odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024 a jeden režijní paušál ve výši 450 Kč náležející v souvislosti s úkonem právní služby poskytnutým po 1. 1. 2025 podle § 13 odst. 1, odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025.

81. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměnu ve výši 15 270 Kč je proto v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. nutno navýšit o 3 206,70 Kč odpovídající sazbě této daně ve výši 21 %. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 22 476,70 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobce, a to v souladu s § 54 odst. 7 s. ř. s. ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
82. Pro úplnost soud dodává, že nevyhověl preventivně učiněné žádosti žalovaného o případnou aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s., tedy aby žalobci v případě jeho úspěchu náhradu nákladů nepřiznal z důvodů zvláštního zřetele hodných. Tyto důvody měly spočívat v tom, že správní orgány nepochybily a jen se ve správním uvážení ohledně materiální stránky přestupky rozešly s názorem soudu. To však důvody zvláštního zřetele hodné nejsou. Správní orgány byly povinny vydat zákonné rozhodnutí a zhodnotit všechny znaky přestupku, včetně společenské škodlivosti. Jelikož tak učinily nesprávně, je zcela namístě, aby nesly náklady, které žalobce vynaložil na odstranění nezákonných rozhodnutí.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. října 2025

JUDr. Bc. Kryštof Horn v. r.
samosoudce