

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **R. W.,** zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje,** se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2017, č. j. JMK 118389/2017, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2018, č. j. 73 A 55/2017 – 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce jako provozovatel vozidla RZ X údajně nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu. Při provozu vozidla byla dne 16. 7. 2016 na silnici II/425 v km 7,6 v obci Židlochovice, na ulici Žerotínovo nábřeží překročena zde maximální dovolená rychlost 50 km/hod. Výsledná rychlost (po odečtení odchylky) zjištěná Městskou policií Židlochovice činila 72 km/h. Rozhodnutím Městského úřadu Židlochovice (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze

dne 22. 6. 2017, č. j. 109201/2016-11, byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu (nyní přestupku) podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu"), v rozhodném znění. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí") zamítl.

[2] Žalobu proti napadenému rozhodnutí poté zamítl Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud" a „napadený rozsudek"). Uvedl, že rozhoduje-li o námitce podjatosti osoba, proti níž byla námitka vznesena, je správní řízení zatíženo vadou. Podle krajského soudu v případě žalobce nemělo pochybení správního orgánu ve správním řízení za následek podstatné porušení ustanovení o správním řízení, a nejedná se proto o nezákonnost rozhodnutí. Námitku podjatosti žalobce podal dne 22. 6. 2017, tj. v týž den, kdy správní orgán prvního stupně vydal své rozhodnutí. O námitce podjatosti správní orgán prvního stupně v samostatném řízení rozhodl dne 12. 7. 2017. Žalobce proti tomu nepodal odvolání. Ani v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce proti postupu ve správním řízení v souvislosti s námitkou podjatosti nebrojil. Nevyčerpal tak možnosti v rámci opravných prostředků ve správním řízení namítat vadnost postupu správního orgánu prvního stupně. Správní orgán prvního stupně pravomocně rozhodl o nepodjatosti úředních osob. Ve věci tak rozhodovala úřední osoba, která nebyla vyloučena. Dále krajský soud posoudil, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byl formulován srozumitelně, neboť dostatečně určitě vyjadřoval právní kvalifikaci skutku, který je žalobci kladen za vinu. Není vadou výroku, pokud neodkazuje na přesný odstavec ustanovení, nýbrž obsahuje doslovnou citaci znění odstavce nezaměnitelnou s textací jiného odstavce téhož ustanovení. Krajský soud dále došel k závěru, že ze spisového materiálu vyplývá, že k měření rychlosti byl užit automatizovaný technický prostředek užívaný bez obsluhy, který je schopen samostatně zaznamenávat a vyhodnocovat rychlost všech projíždějících vozidel. Byla tak splněna podmínka § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu, neboť k měření rychlosti vozidla žalobce byl užit měřicí přístroj, který k zaznamenávání a vyhodnocení rychlosti nepotřebuje součinnost lidské obsluhy. Podle krajského soudu nedošlo v důsledku změny právní úpravy (zrušení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a nabytí účinnosti zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, s účinností od 1. 7. 2017) ke změně trestnosti jednání, které naplňuje skutkovou podstatu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Změnou v právní úpravě došlo pouze k terminologickému sjednocení pojmů „jiný správní delikt" a „přestupek", přičemž nová právní úprava výslovně převzala dotčenou skutkovou podstatu podle právní úpravy účinné do 30. 6. 2017. Krajský soud nepovažoval za důvodnou námitku žalobce, že měl být stíhán za přestupek ve smyslu § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu účinného od 1. 7. 2017, a to s ohledem na delší prekluzivní lhůtu pro zánik odpovědnosti podle úpravy účinné do 30. 6. 2017, která by pro něj byla méně příznivá. Podle napadeného rozsudku není k naplnění skutkové podstaty § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu v případě žalobce nutno zkoumat zavinění. Taková právní úprava totiž nebyla nikdy účinná. Novela - zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (dále jen „zákon č. 183/2017 Sb."), nabyla účinnosti dne 1. 7. 2017, tedy ve lhůtě kratší než 15 dnů po jejím vyhlášení ve Sbírce

zákonů, pro což byly splněny zákonem stanovené podmínky, jelikož se jednalo o doprovodný zákon k úplné kodifikaci obecné přestupkové právní úpravy. Krajský soud uzavřel, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval otázkou, zda pozdější účinná právní úprava není pro žalobce příznivější, přičemž shledal, že druh i výměra sankce zůstaly nezměněny. Žalovaný podle krajského soudu nebyl povinen automaticky v odůvodnění uvádět, z jakých důvodů nepovažuje v případě žalobce podmínky pro mimořádné snížení sankce za splněné. Žalobce přitom sám v odvolání konkrétní důvody nenamítal. Dále žalovaný podle krajského soudu neporušil zásadu subsidiarity přestupku provozovatele vůči přestupku řidiče vozidla, jelikož podle spisového materiálu správní orgán prvního stupně vynaložil potřebné úsilí ke zjištění řidiče vozidla. Ohledně existence osoby označené žalobcem však vyvstaly důvodné pochybnosti, jelikož se tato nenachází v evidenci obyvatel České republiky, odepřela výpověď, odmítla poskytnout prohlášení s úředně ověřeným podpisem a je uváděna jako pachatel opakovaně u obdobných případů známých žalovanému z úřední činnosti.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku zákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže ten rozhodl ve věci samé, aniž by rozhodl o námitce podjatosti. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dnem jeho vypravení, tj. 23. 6. 2017, nikoliv dne 22. 6. 2017, kdy byla vznesena námitka podjatosti. Tato vada řízení má podle stěžovatele vliv na zákonnost rozhodnutí, jelikož procesní námitka podjatosti by jinak neměla smysl, nebylo-li o ní rozhodnuto před vydáním rozhodnutí ve věci samé. Na něm se podílela osoba, proti níž byla vznesena námitka podjatosti, o které nebylo rozhodnuto. Stěžovatel navrhuje provedení důkazu, že proti usnesení o nepodjatosti úředních osob podal odvolání. Výrok rozhodnutí správního orgánu je podle stěžovatele vadný, neboť neobsahuje identifikaci porušeného ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Neobsahuje ani citaci tohoto ustanovení, ale pouze znění § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Nelze proto přezkoumat, zda došlo k naplnění skutkové podstaty porušením § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Žalovaný má povinnost specifikovat, která z povinností uvedená v tom kterém ustanovení zákona byla porušena. Stěžovatel dále vytýká, že krajský soud napadeným rozsudkem aproboval nepřezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jelikož se nezabýval významem neurčitého právního pojmu „automatizovaný technický prostředek užívaný bez obsluhy“. Stěžovatel namítá, že z ověřovacího listu ani radarového záznamu nevyplývá, že se jedná o typ radaru, který je automatizovaným technickým prostředkem užívaným bez obsluhy. Stěžovatel dále spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud neodůvodnil, v čem spatřuje splnění podmínky „naléhavého právního zájmu“ podle § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů, pro to, aby novela č. 183/2017 Sb., nabyla účinnosti ve lhůtě kratší než 15 dnů od jejího vyhlášení. Podmínka naléhavého právního zájmu v tomto případě splněna nebyla. K naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 125f zákona o silničním provozu proto bylo od 1. 7. 2017 do 13. 7. 2017 vyžadováno zavinění. Tato právní úprava je pro stěžovatele příznivější, a proto je nutno ji v jeho případě aplikovat. Podle stěžovatele krajský soud dále

nesprávně posoudil právní otázku existence skutkové podstaty správního deliktu či přestupku podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Nejedná se pouze o terminologickou změnu, jelikož na správní delikt se vztahuje úprava v zákoně o silničním provozu a subsidiárně správní řád, zatímco na přestupek zákon o přestupcích. Je proto nutno posuzovat, která z právních úprav je pro stěžovatele příznivější. Stěžovatel dále namítá, že žalovaný sice nebyl povinen v odůvodnění uvést svou úvahu o aplikaci mimořádného snížení výměry sankce, byl ovšem povinen správní uvážení nad aplikací tohoto hmotněprávního institutu provést. Z vyjádření žalovaného v řízení před krajským soudem vyplývá, že se domnívá, že ustanovení § 44 zákona o přestupcích nelze vůbec aplikovat z důvodu časové působnosti zákona. Stěžovatel ve své žalobě uvedl, že důvody pro mimořádné snížení výměry sankce jsou dány, jelikož sankce byla uložena jako preventivní na spodní hranici zákonného rozmezí s ohledem na absenci jakýchkoliv přitěžujících okolností. Poslední námitkou stěžovatel brojí proti závěru, že krajský soud nesprávně posoudil otázku subsidiarity správního deliktu provozovatele vozidla. Správní orgán prvního stupně podle něj zjistil, kdo vozidlo řídil. Řidič přiznal, že vozidlo řídil, ale odmítl podat vysvětlení. Správní orgán prvního stupně tak neměl důvod pro pochybnosti, že řidič vozidlo řídil. Nejedná se o obstrukční postup, jelikož identifikovaný řidič pan H. je řidičem z povolání a převáží vozidla svých klientů, různých provozovatelů. To, že je uveden v případě několika deliktů, je proto pochopitelné.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a svá vyjádření v řízení před krajským soudem.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[6] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž takové neshledal.

[7] Stěžovatel brojí proti rozsudku krajského soudu pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, která má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

III.A Námitka podjatosti

[9] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil otázku zákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který rozhodl ve věci samé, aniž by předtím rozhodl o námitce podjatosti.

[10] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal námitku dne 22. 6. 2017 prostřednictvím e-mailové schránky, a to vůči všem zaměstnancům správního orgánu prvního stupně. Podjatost namítá z důvodů zjištění skutečnosti, že v rozpočtu obce je pevně plánovaná kapitola určující příjem obecního rozpočtu ze sankcí. Zaměstnanci jsou proto pozitivně motivováni rozpočtový ukazatel naplnit, a mají proto zájem na výsledku řízení, který povede k co nejrychlejšímu výběru co nejvyšší sankce. Stěžovatel požadoval prokázat, zda je dána systémová podjatost úředních osob. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 22. 6. 2017 a vypraveno dne 23. 6. 2017. Dne 26. 6. 2017 správní orgán prvního stupně stěžovatele vyzval k doplnění jeho podání a konkretizaci, proti komu a z jakých konkrétních důvodů námitka podjatosti směřuje. Stěžovatel na výzvu k doplnění nereagoval. V usnesení ze dne 12. 7. 2017, č. j. OSDD/10928/2017 vedoucí odboru dopravy správního orgánu prvního stupně rozhodla, že pověřená úřední osoba Bc. T. L. není vyloučena z vedení a rozhodování v řízení o správním deliktu stěžovatele (dále jen „usnesení o nepodjatosti“). Ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatel podal proti tomuto usnesení odvolání, ačkoliv byl o této možnosti řádně poučen.

[11] Podle § 14 odst. 2 (resp. odst. 3 s účinností od 1. 11. 2018) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) „*účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení.*“

[12] Podle § 14 odst. 3 (resp. odst. 4 s účinností od 1. 11. 2018) správního řádu „*do doby, než představený posoudí, zda je úřední osoba vyloučena, a provede potřebné úkony, může tato osoba provádět jen takové úkony, které nesnesou odkladu*“.

[13] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že o námitce podjatosti je nutno rozhodnout před vydáním rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán prvního stupně tak pochybil, jestliže o námitce podjatosti ze dne 22. 6. 2017 usnesením rozhodl až dne 12. 7. 2017, zatímco rozhodnutí ve věci bylo vypraveno (a tedy vydáno) již dne 23. 6. 2017. Tímto postupem však podle Nejvyššího správního soudu nedošlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Jak krajský soud správně uvedl, usnesením o nepodjatosti bylo o námitce řádně rozhodnuto. Plyne z něj, že o správním deliktu stěžovatele rozhodovala úřední osoba, která není vyloučena z vedení a rozhodování v řízení. Proti tomuto závěru se stěžovatel neohradil ani v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ani nepodal odvolání proti usnesení o nepodjatosti. Námitka proto není důvodná.

[14] V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že proti usnesení o nepodjatosti podal odvolání a že o něm dosud nebylo rozhodnuto. Není-li odvolání součástí spisového

materiálu, došlo podle něj k manipulaci se spisem. Vzhledem k tomu, že stěžovatel tuto námitku neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl, jelikož odvolání jistě podal dříve, než krajský soud rozhodl, není podle § 104 odst. 4 s. ř. s. v kasačním řízení přípustná.

III.B Výrok

[15] Stěžovatel namítá, že ve formulaci výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není uveden odkaz na § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, a není proto zřejmé, porušením jaké povinnosti byla naplněna skutková podstata § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu.

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

[17] Podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu *„provozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem*.“

[18] Výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahuje popis skutku a jeho právní kvalifikaci, tj. že *„tím došlo k porušení ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů* [...], *kdy: v obci smí jet řidič rychlostí nejvýše 50 km.h-1, a jde-li o dálnici nebo silnici pro motorová vozidla, nejvýše 80km.h-1 a ke spáchání přestupku dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu“* (zvýraznění dodáno).

[19] Ve výroku je dále uvedeno, že *„v daném případě tak došlo ke spáchání správního deliktu provozovatele vozidla dle ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, neboť jako provozovatel vozidla v rozporu s ustanovením § 10 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemní komunikaci stanovená tímto zákonem*“ (zvýraznění dodáno).

[20] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, publ. pod č. 3656/2018 Sb. NSS, *„správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu.“* Zároveň ale *„pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí (§ 68 odst. 2 správního řádu) neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takovéhoto pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán*

uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí."

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgán prvního stupně výrokem jasně vymezil, jakou povinnost stěžovatel svým jednáním porušil, a toto jednání popsal. Formulace výroku je tak zcela v souladu se shora citovanou ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Z formulace výroku odpovídající doslovné citaci § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu totiž vyplývá, že se stěžovatel dopustil jednání v rozporu s odstavcem 3, nikoliv tedy dalšími odstavci § 10 zákona o silničním provozu, a to i přesto, že správní orgán neuvedl přímý odkaz na odstavec 3 dotčeného ustanovení. Z výroku taktéž vyplývá, jakou konkrétní povinnost a pravidlo provozu na pozemní komunikaci (§ 18 odst. 4 zákona o silničním provozu) stěžovatel jakožto provozovatel nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byla dodržována. Tato námitka stěžovatele není důvodná.

III.C Automatizovaný technický prostředek bez obsluhy

[22] Namítá-li stěžovatel, že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné, jelikož nevykládá neurčitý právní pojem a neodůvodňuje, zda bylo měření prováděno „*automatizovaným technickým prostředkem užívaným bez obsluhy*" podle § 125f odst. 1 a 2 písm. a) zákona o silničním provozu, nelze takovou námitku shledat důvodnou.

[23] Podle § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu provozovatel vozidla za přestupek podle odstavce 1 odpovídá, pokud „*porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání.*"

[24] Nejvyšší správní soud v souladu se svou ustálenou judikaturou uvádí, že nebylo třeba, aby správní orgány takový pojem v rozhodnutí bez dalšího podrobně interpretovaly. Nejedná se totiž o neurčitý právní pojem. „*Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Současně však dbá na to, aby v zákoně byly uvedeny alespoň některé charakteristické znaky, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise* (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73). Neurčitým právním pojmem je tedy například pojem „veřejný zájem" či „důvody zvláštního zřetele". Ačkoliv pojem *automatizovaný technický prostředek užívaný bez obsluhy* není zákonem definován, jedná se o technický termín judikaturou již vícekrát vyložený, jenž je dostatečně srozumitelný již ze svého jazykového vyjádření (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 43/2008 - 97).

[25] Lze přitom souhlasit s krajským soudem, který v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu k tomuto pojmu konstatoval, že se jedná především o technické prostředky trvale nainstalované a zpravidla pevně zabudované na určitém místě, které nevyžadují přítomnost obsluhujícího personálu; měřidlo je obsluhou toliko umístěno, nainstalováno, případně spuštěno, avšak samotné měření již probíhá automaticky bez toho, aby obsluha zařízení ovládala (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 220/2018 - 70). Takový výklad uvedeného pojmu také zjevně koresponduje s významem, jaký mu přisuzoval v žalobě sám stěžovatel.

[26] Stěžovatel dále namítal, že použité zařízení nebylo automatizovaným technickým prostředkem ve smyslu § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu. K argumentaci stěžovatele Nejvyšší správní soud uvádí, že jak správně konstatoval již krajský soud, v nyní posuzované věci je ze správního spisu zřejmé, že silniční radarový rychloměr značky Ramer AD9T je stacionárním zařízením, jež provedlo měření v automatizovaném režimu bez obsluhy (viz zejména záznam o přestupku ze dne 15. 9. 2016 a ověřovací list příslušného silničního radarového rychloměru ze dne 14. 7. 2016). Ze správního spisu ani tvrzení stěžovatele (a ani z jiných okolností projednávané věci) nelze usuzovat, že by měření provedl přístroj, který by kdokoliv obsluhoval. Skutkově a právně obdobnými situacemi, ve kterých došlo k měření rychlosti radarovým rychloměrem značky Ramer AD9T, se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudcích ze dne 28. 3. 2017, č. j. 8 As 172/2016 - 36, ze dne 13. 4. 2017, č. j. 7 As 282/2016 - 38, či ze dne 16. 5. 2018, č. j. 5 As 177/2017 – 49. V nich zdejší soud dospěl k závěru, že radarový rychloměr značky Ramer AD9T lze užít jako automatizovaný technický prostředek bez obsluhy. Nebylo tedy ani třeba k prokázání skutečnosti, že se v případě použitého rychloměru jednalo o automatizovaný technický prostředek, provádět k důkazu vyjádření Českého metrologického institutu ani stanovisko Ministerstva dopravy; to by bylo nadbytečné.

III.D Zavinění

[27] Není důvodná ani námitka stěžovatele, že vzhledem k účinnosti zákona č. 183/2017 Sb., je k naplnění skutkové podstaty § 125f odst. 1 vyžadováno zavinění. Stěžovatel zároveň považuje rozsudek za nepřezkoumatelný, jelikož krajský soud nevysvětlil pojem „*naléhavý právní zájem*“ a důvod, proč zákon č. 183/2017 Sb. nabyl účinnosti dříve než 15 dní po vyhlášení.

[28] Zákon č. 183/2017 Sb. mimo jiné v návaznosti na kodifikaci přestupků provedenou zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), změnil znění § 125f zákona o silničním provozu tak, že podle odst. 1 se „*provozovatel vozidla dopustí přestupku*“ a za odstavec 2 vložil odstavec 3, jenž stanoví, že „k *odpovědnosti fyzické osoby za přestupek podle odstavce 1 se nevyžaduje zavinění*“. Ve Sbírce zákonů byl tento zákon vyhlášen dne 28. 6. 2017. Podle čl. CCLVII zákona č. 183/2017 Sb. nabyla tato změna účinnosti dnem 1. 7. 2017.

[29] Podle § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv (dále jen „zákon o Sbírce zákonů“), platí, že „*pokud není stanovena účinnost pozdější,*

nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení."

[30] „*Podle ustálené legislativní praxe se v každém právním předpise výslovně stanoví den nabytí jeho účinnosti. Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., obsahuje dvě pravidla vztahující se k účinnosti právních předpisů. K aplikaci pravidla zakotveného v § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., podle kterého pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnost patnáctým dnem po vyhlášení, dochází s ohledem na současnou legislativní praxi zřídka. Toto ustanovení zákona č. 309/1999 Sb. tedy slouží jako jakási „pojistka" pro případ možného opomenutí zákonodárce týkajícího se stanovení účinnosti schvalovaného právního předpisu v průběhu legislativního procesu. Věta druhá § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. pak zákonodárci umožňuje ve výjimečných případech z důvodu obecného zájmu stanovit dřívější počátek účinnosti, než činí obecná doba vacatio legis (15 dnů), nejdříve však lze účinnost právního předpisu stanovit na den jeho vyhlášení. Je zřejmé, že s ohledem na zásadu „neznalost zákona neomlouvá" by adresáti právních norem měli mít dostatek času na seznámení se s právní normou, a dřívější počátek účinnosti, než činí obecná doba legisvakance, by proto měl být zákonodárcem stanoven pouze v opravdu výjimečných a nezbytných případech*" (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007 – 60).

[31] V důvodové zprávě k zákonu č. 183/2017 Sb., je uvedeno: „*V návaznosti na zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 3. srpna pod č. 250/2016 Sb.) a zákon o některých přestupcích (zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 3. srpna 2016 pod č. 251/2016 Sb.) byl připraven návrh doprovodného zákona, který obsahuje návrh nezbytných změn v zákonech obsahujících skutkové podstaty přestupků a dosavadních správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon o některých přestupcích i doprovodný zákon nabudou účinnosti shodně, tj. 1. července 2017. (...) Na základě koncepce reformy správního trestání předkladatel navrhované regulace z titulu plnění koordinační úlohy v oblasti právní úpravy správního trestání podle § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dlouhodobě zastává a prosazuje názor, že typové znaky skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů by měly být z povahy věci obsaženy v zákonech, které obsahují povinnosti, jejichž porušení je znakem těchto skutkových podstat. (...) Tento proces však nebyl dosud dokončen, a proto se navrhuje, aby součástí doprovodného zákona byl rovněž převod zbývajících skutkových podstat do zvláštních zákonů obsahujících právní úpravu povinností, jejichž porušení je znakem těchto skutkových podstat.*"

[32] Jak je patrné z výše uvedeného, zákonodárce z důvodu jednoty právního řádu, sjednocení data účinnosti předpisů, jež spolu úzce souvisí, a ukončení procesu, který měl za cíl zjednodušit orientaci v přestupkových zákonech, zvolil cestu zkrácení legisvakanční lhůty. Jak Nejvyšší správní soud již v obdobných případech posoudil, tento postup je zcela legitimní (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 220/2018 - 70, ze dne 28. 7. 2018, č. j. 4 As 114/2018 - 49, a ze dne 22. 1. 2019, č. j. 7 As 449/2018 - 32). Zákon byl přijat a stal se účinným tak, jak předvídají jeho ustanovení. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že zde není důvod pro

předložení věci Ústavnímu soudu, neboť datum nabytí účinnosti nebylo stanoveno v rozporu s ústavním pořádkem.

[33] S ohledem na to původní právní úprava zákona o silničním provozu i právní úprava novelizovaná obsahují ustanovení o objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla. Nic nenasvědčuje tomu, že záměrem zákonodárce, byť i jen dočasně, bylo toto pravidlo změnit a zavést nutnost prokazovat zavinění. Daný správní delikt/přestupek má v zákoně své místo pro případ, kdy není možné seznat řidiče vozidla, který konkrétní skutek spáchal, existuje společenský zájem na dodržování zákona a jeho cíleném vymáhání a jsou splněny další ústavní požadavky (srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16).

[34] Nejvyšší správní soud taktéž dospěl k závěru, že krajský soud se podrobně zabýval přechodem na novou právní úpravu, vysvětlil její východiska a zhodnotil, zda otázka zavinění měla doznat nějaké změny z hlediska její překvapivosti pro adresáty. Zcela srozumitelně objasnil, jak v daném případě probíhal legislativní proces a proč jej považuje za souladný se zákonem. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozsudek nemůže být považován za nepřezkoumatelný, pokud je z něj zřejmé, jaké skutečnosti vzal soud v úvahu, jakým názorem byl veden a tento vysvětlil. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Správní orgány a soudy ovšem nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08. Napadený rozsudek uvedené podmínky přezkoumatelnosti splňuje.

III.E Existence skutkové podstaty

[35] Důvodná není ani námitka, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ohledně existence skutkové podstaty správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Stěžovatel tvrdí, že právní úprava jej změnila na přestupek, přičemž se nejedná o změnu pouze terminologickou, ale i změnu v právní úpravě, která může znamenat pro stěžovatele příznivější výsledek.

[36] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že jednání stěžovatele bylo trestné jak podle právní úpravy obsažené v zákoně o silničním provozu účinné do 30. 6. 2017, tak podle znění tohoto zákona účinného od 1. 7. 2017. S účinností zákona č. 183/2017 Sb. došlo pouze k terminologické změně a sjednocení a zjednodušení právní úpravy správního trestání. Skutková podstata deliktu provozovatele vozidla ke dni právní moci rozhodnutí žalovaného existovala v nezměněné podobě jako v okamžiku jeho spáchání. Žalovaný proto nepochybil, když odvolání stěžovatele zamítl s poukazem na skutečnost, že druh a výměra správního trestu v § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu

jsou stejné jako sankce (nyní správní trest) podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu účinného do 30. 6. 2017. Správní delikty podle úpravy účinné do 30. 6. 2017 jsou po tomto datu považovány za přestupky bez toho, že by jednání provozovatele vozidla, kterého se dopustil stěžovatel, přestalo být sankciováno a považováno za protiprávní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2018, č. j. 4 As 114/2018 – 49). Změna v právní úpravě související s účinností zákona č. 183/2017 Sb., a zákona o přestupcích proto neměla v materiálním slova smyslu vliv na existenci skutkové podstaty, kterou svým jednáním stěžovatel naplnil.

[37] Důvodná není ani námitka stěžovatele, že právní úprava účinná od 1. 7. 2017 je pro něj příznivější z důvodu kratších prekluzivních dob stanovených zákonem o přestupcích. Krajský soud v bodech 57 až 62 napadeného rozsudku dospěl ke správnému závěru, že úprava účinná od 1. 7. 2017 v případě stěžovatele není příznivější. Správně určil délku subjektivní i objektivní promlčecí doby podle úpravy účinné před i po 1. 7. 2017 i to, že v případech obou zákonných úprav běh a délka promlčecí dob nemůže znamenat pro stěžovatele příznivější výsledek. Nutno je však úvaze krajského soudu vytknout, že vedle § 112 odst. 1 zákona o přestupcích opomněl aplikovat i odstavec 2 téhož ustanovení a nesprávně vyložil § 32 odst. 3 zákona o přestupcích, podle kterého odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději tři roky od jeho spáchání; nikoliv tedy od přerušení promlčecí doby v důsledku vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (bod 62 napadeného rozsudku). Vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání správního deliktu, nedošlo ani k přerušení řízení, jak krajský soud taktéž vadně uvádí (bod 62 napadeného rozsudku). Toto nesprávné posouzení krajského soudu však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

III.F Mimořádné snížení sankce

[38] Stěžovatel dále namítá, že žalovaný neprovedl správní uvážení nad aplikací institutu mimořádného snížení sankce, ačkoliv jsou pro to dány důvody, jelikož sankce byla uložena jako preventivní na spodní hranici zákonného rozmezí s ohledem na absenci jakýchkoliv přitěžujících okolností.

[39] Podle § 44 odst. 1 zákona o přestupcích je za přestupky možné „*uložit pokutu v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty, jestliže a) vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravy dosáhnout, b) je pokuta ukládána za pokus přestupku, c) pokuta uložená v rámci zákonem stanovené dolní hranice sazby by byla vzhledem k poměrům pachatele nepřiměřeně přísná, nebo d) pachatel spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela naplněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, nebo překročil meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost*.“

[40] K otázce, jakým způsobem je třeba aplikovat § 44 zákona o přestupcích, se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 6. 2018, č. j. 4 As 96/2018 - 45, v němž vyslovil, že „*zákonodárce nekoncipoval institut mimořádného snížení výměry pokuty jako institut návrhový, a je proto povinností správního orgánu zvážit, zda jsou dány důvody k postupu podle tohoto ustanovení. Tím totiž dojde k naplnění zásady zákonnosti trestání a zásady individualizace sankce. Zároveň však je třeba uvést, že se jedná o mimořádný institut, a není*

proto i s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie na místě po správních orgánech požadovat, aby v každém jednotlivém případě v odůvodnění rozhodnutí uváděly důvody, pro které neshledaly důvody pro aplikaci tohoto institutu" a dále uvedl, že „*právní úpravu obsaženou v § 44 zákona o odpovědnosti o mimořádném snížení výměry pokuty za přestupek by bylo v zásadě možné považovat za ustanovení, které je pro pachatele příznivější, než dříve platná právní úprava, která uložení pokuty pod dolní hranicí sazby stanovené zákonem neumožňovala.*"

[41] Použití zásady retroaktivity ve prospěch pachatele by tedy připadalo v úvahu, pokud by na případ stěžovatele mohl § 44 odst. 1 zákona o přestupcích alespoň teoreticky dopadat. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že se v posuzované věci jedná o příklad, kdy je vhodné o mimořádném snížení sankce uvažovat, neboť nejsou dány žádné přitěžující okolnosti. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 4 As 114/2018 – 49, tyto okolnosti nemají takový charakter, aby zakládaly potřebu úvahy o aplikaci institutu mimořádného snížení výměry sankce. Jedná se o zcela standardní případ deliktního jednání postihovaného citovanými ustanoveními zákona o silničním provozu a obvyklých osobních poměrů pachatele, přičemž stěžovatelem uváděné okolnosti byly správně hodnoceny s tím, že odůvodňují uložení pokuty na spodní hranici zákonné výměry.

[42] Námitka stěžovatele, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného, jakož i z jeho postoje v průběhu řízení před krajským soudem je zřejmé, že žalovaný zastával názor, že § 44 odst. 1 zákona o přestupcích ani nelze aplikovat z důvodu jeho časové působnosti, je s ohledem na shora uvedené zcela irelevantní a spekulativní. Shora totiž bylo jasně odůvodněno, že § 44 odst. 1 zákona o přestupcích nemohl být na případ stěžovatele aplikován.

III.G Porušení subsidiarity správního deliktu provozovatele vozidla

[43] V poslední námitce stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil otázku subsidiarity správního deliktu provozovatele vozidla.

[44] Podle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu „*obecní úřad obce s rozšířenou působností přestupek podle odstavce 1 projedná, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, jehož znaky porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje, a a) nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, b) řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.*"

[45] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je učinění nezbytných kroků ke zjištění pachatele nutno vykládat tak, že by bylo „*proti smyslu úpravy správního deliktu provozovatele vozidla vyžadovat po správních orgánech rozsáhlé kroky směřující k určení totožnosti přestupce, nemají-li pro takové zjištění potřebné indicie a případné označení řidiče provozovatelem vozidla k výzvě podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu zjevně nevede, resp. nemůže vést k nalezení a usvědčení pachatele přestupku. Budou-li mít správní orgány (ať již na základě označení řidiče provozovatelem vozidla nebo na základě jiných skutkových okolností) reálnou příležitost zjistit přestupce, musí se o to pokusit.* [...] *Pokud*

provozovatel vozidla k výzvě správního orgánu označí za řidiče osobu, kterou nelze dohledat nebo se jí nedaří doručovat, případně označí osobu, která odepře podání vysvětlení z důvodu podle § 60 odst. 1 věty za středníkem zákona o přestupcích [...]*, nebo dochází-li k řetězení označených osob (označený řidič označí dalšího řidiče atd.), je podmínka učinění nezbytných kroků ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o přestupcích naplněna a správní orgán po odložení či zastavení řízení o přestupku projedná správní delikt*" (viz rozsudek ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 As 18/2018 – 59, ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46, dále např. rozsudky ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 114/2016 - 46, nebo ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 - 40).

[46] V posuzovaném případě stěžovatel označil za řidiče W. H., bytem ulice M. 3, R., S. r. N., adresa pro doručování V. 1808/1, P. Dne 15. 9. 2016 byl řidič písemně vyzýván k podání vysvětlení. Výzva mu byla doručována jak na adresu trvalého pobytu, tak na adresu pro doručování. Jelikož doručování nebylo ani v jednom případě úspěšné, pokusil se o to správní orgán prvního stupně opakovaně výzvou ze dne 23. 11. 2016 s předvoláním ke dni 14. 12. 2016. Tato výzva byla doručena vhozením do schránky dne 6. 12. 2016. Dne 14. 12. 2016 správní orgán prvního stupně obdržel vyjádření řidiče, že přestupek spáchal, odepřel však podání vysvětlení, jelikož by vedlo k jeho obvinění. Správní orgán prvního stupně vyzval řidiče k doplnění jeho vyjádření o úředně ověřený podpis, jelikož ze své úřední činnosti zjistil, že jméno řidiče figuruje opakovaně u obdobných případů. To řidič odmítnul s tím, že tento požadavek je protiprávní. Posléze správní orgán prvního stupně zjistil, že řidič W. H. byl dále označen ve dvaceti obdobných případech po celé České republice. Správní orgán prvního stupně tak věc odložil.

[47] Stěžovatelem uvedenou osobu se tak přes veškerou snahu nepodařilo dohledat. V prvé řadě se nedařilo označenému řidiči doručovat. Posléze odmítl vypovídat a odepřel i ověření své totožnosti u písemného prohlášení, že přestupek spáchal. Ačkoliv stěžovatel označil jako řidiče konkrétní osobu, neměl správní orgán prvního stupně reálnou možnost zjistit, kdo je přestupcem. Za daných okolností, jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, správní orgán prvního stupně učinil všechny nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku ve smyslu § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu.

[48] K tomu lze dodat, že argumentaci o údajném řidiči W. H. uplatňují provozovatelé opakovaně, jak vyplývá ze správního spisu. Jde o zjevné procesní obstrukce, které nepožívají právní ochrany, a které - jsou-li správnímu orgánu známy z jeho úřední činnosti – odůvodňují ukončení dalšího prověřování takové osoby, neboť to postrádá procesní efektivitu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[49] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[50] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovaný netvrdil, že by mu nad rámec jeho běžné činnosti jakékoli

náklady vznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. června 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu