



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Auto Hruška s.r.o.**, se sídlem U Staré elektrárny 1895/52, Ostrava, zastoupené JUDr. Hanou Reclíkovou, advokátkou se sídlem Masařská 323/6, Opava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2019, č. j. MSK 146842/2019, sp. zn. DSH/29145/2019/Bor, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2020, č. j. 18 A 29/2019 - 22,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2020, č. j. 18 A 29/2019 - 22, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 27. 11. 2019, č. j. MSK 146842/2019, sp. zn. DSH/29145/2019/Bor, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni k rukám její zástupkyně, advokátky JUDr. Hany Reclíkové, na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti 24 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Předmětem podnikání žalobkyně je mimo jiné pronájem a půjčování věcí movitých - provoz půjčovny osobních automobilů. Městský úřad Orlová (dále jen „městský úřad“) předvolal dne 13. 9. 2018 žalobkyni jako provozovatelku vozidla reg. zn. X k vysvětlení k přestupku týkajícímu se překročení dovolené rychlosti jízdy v obci dne 22. 7. 2018 ve 12:31 hod. v Orlové, v ulici 17. listopadu u čp. 211 ve směru jízdy od ulice Dr. M. Tyrše k Masarykově třídě. Na předvolání žalobkyně reagovala zasláním předávacího protokolu, smlouvy o nájmu vozidla č. 1976 a protokolu o vrácení ke smlouvě o nájmu vozidla č. 1976, v nichž je uvedeno, že motorové vozidlo, reg. zn. X, pronajala od 19. 7. 2018 do 23. 7. 2018 panu N. V. Městský úřad poté dvakrát předvolal pana V. k podání vysvětlení k přestupku, zásilka však byla v obou případech městskému úřadu vrácena s informací, že ji nebylo možné vložit do schránky. Obě předvolání městský úřad zasílal na adresu, která byla uvedena v dokumentech předložených žalobkyní, tj. na adresu O. X, X O.; jedná se přitom o adresu obecního úřadu. Městský úřad kontaktoval pana V. rovněž na telefonním čísle, které mu sdělila žalobkyně, avšak jednalo se o pracovní telefon, který pan V. v té době již nepoužíval. Další informace ohledně pana V. městský úřad neměl k dispozici. Věc proto odložil, neboť nezjistil do 60 dnů od přijetí oznámení skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Nezjištěný řidič motorového vozidla se tedy dopustil jednání vykazujícího znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), tím, že v rozporu s § 18 odst. 4 téhož zákona překročil o 41 km/h nejvyšší dovolenou rychlost jízdy stanovenou zákonem na 50 km/h.

[2] Městský úřad příkazem ze dne 12. 6. 2019, č. j. OD/PŘ/1596/19/JAH, uložil žalobkyni za přestupek podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu pokutu ve výši 5000 Kč podle § 124f odst. 4 téhož zákona. Žalobkyně se měla přestupku dopustit tím, že jako provozovatelka motorového vozidla nezajistila, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích bylo zjištěno, že dne 22. 7. 2018 v 12:31 hodin řídil blíže neurčený řidič motorové vozidlo, reg. zn. X, v obci Orlová na ulici 17. listopadu u č. p. 211, ve směru jízdy od ulice Dr. M. Tyrše k Masarykově třídě, přičemž mu byla naměřena rychlost jízdy 91 km/h; nejvyšší dovolená rychlost v daném místě je 50 km/h.

[3] Proti příkazu podala žalobkyně odpor. Městský úřad rozhodnutím ze dne 12. 9. 2019, č. j. OD/PŘ/1596/19/JAH, uložil žalobkyni za přestupek označený stejně jako je uvedeno v bodě [2] pokutu ve výši 5000 Kč a povinnost náhrady nákladů řízení paušální částkou ve výši 1000 Kč. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalované zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Ostravě, v níž zejména namítla, že správní orgány neučinily nezbytné kroky ke zjištění ztotožněného pachatele přestupku. Úmyslem zákonodárce bylo postihovat pouze neaktivní provozovatele, žalobkyně však kontaktní byla a řidiče specifikovala. Žalovaný

pokračování

spolu s vyjádřením k žalobě doložil sdělení k žádosti o poskytnutí údajů z informačního systému evidence obyvatel a sdělení o tom, že pan V. neměl v dotčeném období zřízenou datovou schránku. Při jednání před krajským soudem žalobkyně doložila fotokopie občanského průkazu a řidičského průkazu pana V.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že městský úřad učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku ve smyslu § 125f odst. 5 písm. a) zákona o silničním provozu, neboť opakovaně dvakrát doručoval žalobkyni označenému řidiči vozidla výzvu k podání vysvětlení na adresu ohlašovny jeho pobytu. Na tyto výzvy řidič nijak nereagoval; jiná adresa nebyla městskému úřadu známa a ani pokus jej kontaktovat telefonicky na čísle mobilního telefonu uvedeného žalobkyni nebyl úspěšný. Žalobkyni odkazovanou judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2016, č. j. 7 As 129/2016 – 35, a ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 As 293/2018 – 25; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 12. 2016, č. j. 22 A 37/2015 - 35) krajský soud označil za nepřiléhavou.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Předně se neztotožnila s tím, že by nebylo zřejmé, v čem mělo protiprávní jednání pachatele přestupku spočívat. Správním orgánům byl znám skutek i totožnost pachatele přestupku. Stěžovatelka předala městskému úřadu veškeré údaje, které zjistila z občanského průkazu řidiče. Krajský soud navíc bez opory v právu neaplikoval závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 293/2018 – 25. Podle tohoto rozhodnutí *„pokud autopůjčovna jako provozovatelka vozidla sdělí správnímu orgánu, která konkrétní osoba, byť by se jednalo o cizince, měla v době spáchání údajného přestupku od ní vozidlo půjčeno, je to zpravidla dostatečný důvod pro zahájení řízení o přestupku proti této osobě. Poskytne-li autopůjčovna jako provozovatelka vozidla tímto způsobem součinnost, zpravidla nepřipadá v úvahu její odpovědnost za správní delikt provozovatele vozidla“*. Stěžovatelka nespatřuje důvod pro to, aby správní orgány nemohly zahájit správní řízení vůči osobě českého občanství, která byla řádně ztotožněna podle údajů uvedených v platném občanském průkazu; tím spíše, pokud řízení lze zahájit vůči osobě cizí státní příslušnosti. Krajský soud měl proto při posuzování věci vycházet z citovaného rozsudku. Stěžovatelka rovněž namítla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další

kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73). Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v jeho nedostatečném odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je ovšem vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 – 64). S ohledem na obecnou formulaci námitky nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud taktéž obecně konstatuje, že napadený rozsudek nedostatkem důvodů rozhodnutí netrpí.

[11] Podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu *„provozovatel vozidla se dopustí přestupku tím, že 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.“*

[12] Podle § 125f odst. 5 písm. a) zákona o silničním provozu správní orgán přestupek podle odst. 1 téhož ustanovení projedná, *„pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, jehož znaky porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje, a nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě“.*

[13] Nejvyšší správní soud předepisuje, že na nyní řešenou věc jsou aplikovatelné závěry stěžovatelkou odkazovaného rozsudku č. j. 2 As 293/2018 – 25.

[14] Z § 125f zákona o silničním provozu plyne, že odpovědnost provozovatele vozidla je objektivní, za pouze výslovně vymezené správní delikty a je subsidiární vůči odpovědnosti řidiče za přestupek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 – 45). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46, při výkladu a aplikaci § 125f zákona o silničním provozu *„nelze ztrácet ze zřetele smysl a účel úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, kterým bylo postihnout tzv. problematiku osoby blízké. V případech překročení maximální povolené rychlosti naměřeného pomocí automatických radarů a v případech nesprávného parkování správní orgány často jednoznačně zjistily spáchání přestupku, ale při zjišťování totožnosti pachatele byly odkázány na vysvětlení podané registrovaným provozovatelem vozidla. Pokud provozovatel odepřel podání vysvětlení s tím, že by jím vystavil postihu osobu blízkou (§ 60 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů), správní orgány se ocitly ve stavu důkazní nouze a věc odložily, protože při množství podobných dopravních přestupků bylo vyloučeno zjišťovat totožnost přestupců jinými způsoby. Cílem zavedení úpravy správního deliktu provozovatele vozidla bylo, aby zmíněná delikttní jednání nezůstala nepotrestána a aby za ně v případě nezjištění totožnosti pachatele odpovídal provozovatel vozidla (zdůraznění provedeno nyní Nejvyšším správním soudem), kterému byla § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu stanovena povinnost zajistit, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích (viz zápis z hlasování v Poslanecké sněmovně o návrhu novely zákona o silničním provozu vráceném Senátem ze dne 6. 9. 2011, dostupný*

pokračování

na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/021schuz/s021045.htm>). [...] Bylo by však „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 (zdůraznění provedeno nyní Nejvyšším správním soudem). *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.*“

[15] V praxi se vyskytují rovněž situace, v nichž je „pátrací“ povinnost správních orgánů ve vztahu k zjištění skutečného řidiče oslabena či vůbec neplatí. Jedná se o případy, ve kterých provozovatel vozidla označil osobu údajného řidiče z důvodu učinění pouhé procesní obstrukce bez reálného obsahu, konkrétně když neuvedl (a) dostatečné množství osobních údajů konkrétní osoby, aby ji bylo možné identifikovat a kontaktovat, popřípadě uvedl údaje smyšlené či falešné, nebo (b) šlo o provozovatele, respektive jejich zástupce, kteří opakovaně jednali v podobných věcech obstrukčním způsobem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 2 As 346/2018 – 22). Ve věcech, v nichž se jedná o odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu, je třeba výše uvedené obecné závěry judikatury aplikovat individuálně podle konkrétních skutkových okolností (viz rozsudek č. j. 2 As 293/2018 – 25.)

[16] Nejvyšší správní soud má ve shodě se stěžovatelkou za to, že skutečnosti, které se městský úřad o osobě označeného řidiče dozvěděl, byly dostatečné k zahájení řízení o přestupku s řidičem. Zaslání výzvy k podání vysvětlení adresované tvrzenému řidiči je sice běžně považováno za součást tzv. nezbytných kroků ke zjištění pachatele přestupku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 8 As 243/2017 – 36), avšak vzhledem k pronájmu dotčeného vozidla je situace v nyní řešeném případě odlišná. Ze zjištěných skutečností totiž vyplývá, že to byl stěžovatelkou uvedený řidič, kdo měl toto vozidlo v nájmu na základě smluvního ujednání se stěžovatelkou. Přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 8 As 243/2017 – 36, „*institut podání vysvětlení dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích slouží pouze k objasnění skutečností, bez kterých nemá správní orgán dostatek informací k zahájení správního řízení. Správní orgán může přistoupit k užití institutu podání vysvětlení pouze v případě, kdy vysvětlení nezbytně potřebuje a zároveň si rozhodné skutečnosti nemůže zjistit jiným postupem, který by nezatěžoval dotčené osoby (§ 6 odst. 2 správního řádu). V případě, kdy takto prvostupňový orgán nepostupoval, vykonával svá formální oprávnění ultra vires, tedy mimo svoji pravomoc.*“ Správní orgány navíc nezpochybňovaly, že stěžovatelkou označený řidič měl vozidlo v nájmu ve smluvně specifikovaném časovém rozmezí.

[17] Městský úřad měl k dispozici údaje o totožnosti osoby, jíž stěžovatelka pro rozhodnou dobu vozidlo pronajala, a sice jméno, adresu trvalého pobytu a číslo mobilního telefonu. Stěžovatelka sice doložila fotokopie občanského a řidičského průkazu nájemce vozidla až při jednání krajského soudu, přičemž tvrdila, že je přiložila v rámci poskytnutí součinnosti již ke smlouvě o nájmu vozidla; ve správním spisu městského úřadu však tyto kopie obsaženy nejsou. Tuto skutečnost ovšem nelze klást k tíži stěžovatelky. V případě potřeby mohl městský úřad stěžovatelku vyzvat k doložení kopie občanského, případně řidičského průkazu. Ostatně údaje, včetně data narození pana V., žalovaný získal v reakci

na žádost o poskytnutí údajů z informačního systému evidence obyvatel, aniž by měl k dispozici některý ze zmiňovaných dokladů. Rovněž krajský soud připustil, že tato „zjištění provedená žalovaným, jakožto odvolacím orgánem, mohl a měl možnost provést v rámci prvostupňového správního řízení“.

[18] Stěžovatelka sdělila městskému úřadu dostatečné množství osobních údajů konkrétní, existující osoby, čímž poskytla správním orgánům adekvátní součinnost. Vznela tedy zcela plausibilní a smlouvou o nájmu vozidla a souvisejícími protokoly podložené tvrzení, že dotčené vozidlo v relevantním časovém rozmezí (od 19. 7. 2018 do 23. 7. 2018) pronajala jiné osobě, která mohla být v době spáchání přestupku dne 22. 7. 2018 řidičem, a tedy i pachatelem přestupku. Z jednání stěžovatelky nelze vyvodit ani snahu o procesní obstrukce (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 – 40, ze dne 23. 11. 2016, č. j. 2 As 249/2016 – 39, nebo ze dne 13. 4. 2017, č. j. 10 As 324/2016 – 46).

[19] Městský úřad znal totožnost tvrzeného řidiče. Bylo rovněž zjevné, v čem mělo protiprávní jednání spočívat (tj. kdy, kde a za použití jakého vozidla k němu mělo dojít). Městský úřad proto měl jasné informace pro zahájení řízení o přestupku a další vysvětlení ze strany řidiče nebylo ve smyslu § 59 ve spojení s § 137 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nezbytné. Lze totiž důvodně předpokládat, že toto vozidlo označený řidič řídil i v době spáchání přestupku. Jinak řečeno, existovaly skutečnosti, které odůvodňovaly zahájení řízení o přestupku proti určité osobě, tj. stěžovatelkou označenému řidiči, panu V. Městský úřad měl zahájit přestupkové řízení s panem V.; v opačném případě postupoval v rozporu s § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu, resp. v rozporu se zásadou subsidiarity odpovědnosti provozovatele vozidla. Důvodem pro zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla není nesdělení údajů, které správní orgán již zná (či si je může opatřit), nýbrž nezjištění totožnosti pachatele – řidiče vozidla. Zjištění, zda tvrzený řidič toto vozidlo v daném místě a čase skutečně řídil, je pak věcí samotného řízení o přestupku.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), který je v dalším řízení vázán výše uvedeným právním názorem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[21] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

[22] Náklady řízení stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5000 Kč a odměna advokátky ve výši 3400 Kč za jeden úkon právní služby v podobě

pokračování

sepisu kasační stížnosti [3100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a jeden režijní paušál ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu], zvýšená o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty ve výši 21 %, neboť zástupkyně stěžovatelky je plátkyní daně z přidané hodnoty. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 9114 Kč.

[23] Náklady řízení o žalobě tvoří soudní poplatek ve výši 3000 Kč a odměna advokátky ve výši 10 200 Kč za tři úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení, sepisu žaloby a účasti při jednání soudu dne 30. 7. 2020 [3100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu, a tři režijní paušály po 300 Kč za tři úkony právní služby podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu], zvýšená o částku 2142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty. Celkem náklady řízení o žalobě činí 15 342 Kč.

[24] Celková výše nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 24 456 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení v této výši k rukám její zástupkyně JUDr. Hany Reclíkové, advokátky se sídlem Masařská 323/6, Opava, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 9. prosince 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně
senátu