



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **ALSTA s.r.o.**, IČO 06708005, sídlem U Cihelny 263/32, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. června 2019 č. j. KUOK 62640/2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 28. prosince 2020 č. j. 72 A 31/2019 - 26,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 28. prosince 2020 č. j. 72 A 31/2019 - 26 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad Šternberk (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 4. února 2019 č. j. MEST 11067/2019 uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a uložil jí pokutu ve výši 1.500 Kč.

[2] Přestupku se žalobkyně dopustila tím, že jako provozovatel motorového vozidla s registrační značkou X v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistila dodržování povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích při užití vozidla na pozemní komunikaci. Porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy dne 26. září 2018 v 18.33 hodin v obci Šternberk na ulici Jívavská tak, že nezjištěný řidič uvedeného vozidla jel rychlostí 62 km/h v úseku, kde je nejvyšší dovolená rychlost 50 km/h. Jednáním řidič

naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu.

[3] Než městský úřad rozhodl výše uvedeným způsobem, sdělila mu žalobkyně jméno osoby, která měla v době přestupkového jednání řídit vozidlo. Označené řidičce, jíž byla jednatelka žalobkyně, zaslal městský úřad výzvu, avšak ta na ní nereagovala, nedostavila se k podání vysvětlení ani se neomluvila. Podle městského úřadu samotné označení osoby řidiče bez dalších důkazů nemůže vést k uznání viny. Jelikož označená řidička na výzvu, která obsahovala i řádné poučení, nereagovala, bylo zřejmé, že využila svého práva výpověď městskému úřadu odepřít. Tím podle něj vznikly podmínky pro objektivní odpovědnost žalobkyně jako provozovatelky vozidla. Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v návěti. Uvedl, že přestupkové jednání se řidičce (jednatelce) nepodařilo prokázat, neboť sama zmařila řádné zjištění stavu věci tím, že se bez náležité omluvy nedostavila k podání vysvětlení.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“) žalobu, kterou krajský soud shledal jako důvodnou a rozsudkem uvedeným v návěti zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V rozsudku s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že je nutné rozlišovat, zda provozovatel vozidla spadá do kategorie provozovatelů, kteří na výzvu správního orgánu vůbec neuvedou konkrétního přestupce, případně o něm nesdělí dostatečné množství osobních údajů, aby jej bylo možné identifikovat a kontaktovat, nebo do kategorie provozovatelů, kteří správnímu orgánu poskytnou dostatečné množství identifikačních údajů, na jejichž základě správní orgán sděleného řidiče vyzve k podání vysvětlení. Krajský soud zařadil žalobkyni do druhé kategorie provozovatelů vozidel, neboť poskytla dostatek informací tím, že jednoznačně identifikovala řidičku vozidla jménem, datem narození a trvalým bydlištěm. Zároveň podle krajského soudu ze spisového materiálu ani z podání účastníků řízení neplynulo, že by žalobkyně a její jednatelka postupovaly obstrukčně. S odkazem na další judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud uzavřel, že odložení přestupkové věci bylo v posuzované věci předčasné a že takový postup se jevil v tomto konkrétním případě pouhým formalismem vedoucím k tomu, aby bylo možné zahájit řízení o přestupku s provozovatelem vozidla. Pouhým jedním předvoláním tudíž městský úřad podle krajského soudu neučinil nezbytné kroky ve smyslu § 125f odst. 5 písm. a) zákona o silničním provozu a měl provést další smysluplný úkon reálně směřující ke zjištění pachatele přestupku.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku odpovědnosti právnické osoby za přestupek provozovatele motorového vozidla v případě obstrukčního jednání její jednatelky označené za řidičku. Podle stěžovatele šlo v této věci o novou obstrukční taktiku spočívající v tom, že jediná jednatelka společnosti označí sama sebe jako osobu řidiče, avšak následně zůstane nekontaktní, a správnímu orgánu se proto nepodaří v šedesáti dnech stanovených v § 76 odst. 1 písm. k) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), zjistit skutečnosti odůvodňující zahájení řízení vůči určité osobě. Stěžovatel uvedl, že

pokračování

popsaný obstrukční postup vede k tomu, že ve výsledku není potrestán ani pachatel na základě subjektivní odpovědnosti, ani provozovatel na základě objektivní odpovědnosti, což je v rozporu s veřejným zájmem. Stěžovatel napadl rovněž výrok o náhradě nákladů řízení v tom smyslu, že právní zástupce žalobkyně byl po dobu trvání soudního řízení současně jejím jediným společníkem a jednatelem, a proto ji nemohl zastupovat jako advokát a neměl nárok na zaplacení právních služeb advokáta.

[6] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu se provozovatel vozidla *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.*

[9] 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, nebo b) řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.*

[10] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že přestupek provozovatele vozidla podle § 125f zákona o silničním provozu je subsidiární k přestupku řidiče vozidla. Primárně je tedy za přestupek odpovědný řidič vozidla a odpovědnost provozovatele nastupuje až v případě, nelze-li „skutečného řidiče na základě žádných důkazů či indicí zjišťovat a vést proti němu přestupkové řízení“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2014 č. j. 1 As 131/2014-45, bod 22). Zásadní pro postup správního orgánu podle § 125f zákona o silničním provozu tedy je provedení nezbytných kroků ke zjištění pachatele přestupku, přičemž postup vůči provozovateli vozidla může následovat až posléze. Zároveň by však šlo proti smyslu předmětné právní úpravy „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 zjišťovat přestupce, musí se o to pokusit.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2015 č. j. 8 As 110/2015 - 46, bod 18).

[11] Nejvyšší správní soud se vyjádřil rovněž k tomu, co konkrétně se rozumí „nezbytnými kroky“ ve smyslu § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu. Například podle již uvedeného bodu posledně citovaného rozsudku je podmínka provedení nezbytných kroků naplněna, „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 (...), nebo dochází-li k řetězení označených osob (označený řidič označí dalšího řidiče atd.).“ Z další judikatury plyne, že pokud provozovatel vozidla sdělí správnímu orgánu dostatečné množství identifikačních údajů, na jejichž základě správní orgán označeného řidiče vyzve a ten nereaguje (to je i nyní projednávány případy), je pro posouzení, zda byl postup správního orgánu v tomto směru dostatečný, nezbytné zohlednit další skutkové okolnosti. Především je nutné odlišovat případy, v nichž je postup provozovatele vozidla, resp. jeho zástupce prokazatelně obstrukční, od případů, ve kterých ke zneužití práva zjevně nedochází. Jestliže správní orgán důvodně dospěje k závěru, že namísto skutečného splnění povinnosti označit řidiče vozidla provozovatel přistoupil pouze k procesní obstrukci bez reálného obsahu, potom není na místě, aby činil procesní úkony, které se jeví jako neefektivní, bezúčelné či nevhodné. Pro určení, zda se jedná o obstrukční jednání, je podstatná rovněž zkušenost správních orgánů s konkrétním provozovatelem vozidla (k uvedenému viz také shrnutí judikatury v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. října 2019 č. j. 2 As 346/2018 - 22, bod 13). Posouzení toho, zda byla snaha správního orgánu zjistit pachatele přestupku dostatečná, je nicméně vždy závislé na konkrétních skutkových okolnostech dané kauzy (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2016 č. j. 6 As 208/2016 - 37, bod 10).

[12] Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále plyne, že doručení jediné výzvy k podání vysvětlení, na které označená osoba (řidič) nereaguje, samo o sobě zpravidla pro závěr o učinění nezbytných kroků dostatečné není. V takovém případě musí správní orgán učinit další smysluplný úkon směřující ke zjištění pachatele, a to např. opětovný pokus o doručení předvolání, ověření aktuální adresy v příslušných registrech nebo případně předvedení (viz zejm. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 346/2018 - 22 a rozsudek ze dne 13. ledna 2020 č. j. 9 As 260/2018 - 21). Avšak zásadní jsou vždy konkrétní okolnosti daného případu, a tudíž není možné tento závěr zobecnit na všechny situace. Jednu výzvu lze za „nezbytné kroky“ považovat například tehdy, pokud provozovatel vozidla označí jako řidiče osobu žijící v zahraničí, jež nepřebírá zásilky správního orgánu. V takovém případě je opakované zasílání výzev nekontaktní osobě zbytečné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2020 č. j. 4 As 450/2019 - 36, bod 23).

[13] V nyní projednávané věci žalobkyně coby provozovatelka vozidla označila ve lhůtě stanovené městským úřadem jako řidičku svou tehdejší (jedinou) jednatelku, přičemž uvedla její jméno, datum narození a adresu bydliště, tedy dostatečný soubor údajů pro to, aby ji mohl městský úřad kontaktovat a dále s ní jednat. Ze spisu je dále zřejmé, že označená osoba výzvu k podání vysvětlení převzala, tudíž jí bylo možné doručovat. Nijak na ni však nereagovala.

[14] Už z těchto skutkových okolností je zřetelný výrazný rozdíl nyní projednávané věci oproti kauzám, z nichž vychází naznačený závěr o nedostatečnosti zaslání jedné výzvy, o který opřel své rozhodnutí krajský soud. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 260/2018 - 21, na nějž krajský soud přímo odkazuje, se týkal situace, v rámci níž provozovatelka vozidla (právnícká osoba) prodala vozidlo, s nímž byl spáchán přestupek, občanovi jiného členského státu EU. Kupujícího potom provozovatelka označila jako řidiče, přičemž přestupek byl spáchán po prodeji vozidla, avšak před změnou jeho

pokračování

provozovatele v registru vozidel. Označenému řidiči bylo předvolání k podání vysvětlení doručeno fikcí podle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, písemnost se tedy fakticky nedostala do dispozice adresáta. Rozsudek č. j. 2 As 346/2018 - 22, na nějž posledně citovaný rozsudek rozsáhle odkazuje, se pro změnu týkal zapůjčení vozidla jeho provozovatelem, který byl fyzickou osobou, další fyzické osobě. Řidič označený provozovatelem pak zásilku s předvoláním k podání vysvětlení nepřevzal, byla tedy rovněž doručena fikcí. Stejně tak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2020 č. j. 9 As 311/2018 - 27, na nějž se krajský soud odvolává jako na potvrzení své rozhodovací praxe, jelikož potvrdil dřívější rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. června 2018 č. j. 22 A 149/2016 - 46, se týkal skutkově odlišných okolností. Provozovatelem vozidla byla právnická osoba a vozidlo v době spáchání přestupku na základě smlouvy o nájmu vozidla užíval občan jiného členského státu EU. Tomu zaslal správní orgán výzvu, kterou si označený řidič převzal, ale nereagoval na ni.

[15] K žádnému ze skutkových průběhů tedy nelze současnou kauzu připodobnit, jelikož v nyní projednávané věci provozovatelka vozidla (právnická osoba) označila za řidičku svou jednatelku, která výzvu zaslou městským úřadem prokazatelně převzala. Vztah označené řidičky vůči provozovatelce vozidla je tudíž kvalitativně zásadně odlišný oproti vztahům označených řidičů a provozovatelů vozidel ve výše citované judikatuře – obchodní korporace jako právnická osoba pochopitelně být řidičem nemůže a její vozidla v souvislosti s předmětem jejího podnikání při pravidelném chodu věcí užívají (a tedy i řídí) především její zaměstnanci nebo osoby zastávající funkci statutárního orgánu. Závěr o nedostatečnosti jedné výzvy byl navíc původně konstruován v případech, v rámci nichž byla výzva doručena fikcí.

[16] Je nutné rovněž zohlednit, že označená řidička jako jednatelka žalobkyně měla pod kontrolou veškerou komunikaci se správními orgány, což potvrzují i podání žalobkyně vůči nim. Věděla proto o všech okolnostech postupu správních orgánů od samého začátku. Za takové situace a se zohledněním toho, že jednatelka žalobkyně nijak nereagovala na výzvu k podání vysvětlení (ať už jako fyzická osoba nebo prostřednictvím datové schránky žalobkyně), i když výzvu prokazatelně převzala, lze podle Nejvyššího správního soudu konstatovat, že kroky městského úřadu v podobě zaslání jedné výzvy byly pro splnění podmínky „nezbytných kroků“ ve smyslu § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu dostatečné. Jednání žalobkyně a její (jediné) jednatelky spočívající v označení jednatelky za řidičku, která se bez omluvy nedostavila k podání vysvětlení, přičemž následně žalobkyně coby provozovatelka vozidla napadla postup správních orgánů ohledně zjištění skutečného pachatele přestupku, je tudíž v současné kauze možné označit za obstrukční.

[17] Na základě výše uvedeného shledal Nejvyšší správní soud první námitku stěžovatele spočívající v nesprávném posouzení právní otázky odpovědnosti právnické osoby za přestupek provozovatele motorového vozidla jako důvodnou. Závěr krajského soudu, že odložení přestupkové věci bylo předčasné a že městský úřad měl provést ještě další smysluplný úkon reálně směřující ke zjištění pachatele přestupku, je tudíž nesprávný. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud postupoval striktně podle tzv. právní věty již citovaného rozsudku č. j. 9 As 260/2018 - 21, avšak k významu právní věty připomíná svou dřívější judikaturu, konkrétně rozsudek ze dne 11. září 2008

č. j. 2 As 57/2008 - 84, č. 1722/2008 Sb. NSS, dle něhož nelze právní větu „vnímat jako jakousi obdobu právní normy a chápat ji jako svébytné zachycení právního pravidla schopného samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, a jednak v kontextu rozhodnutí, z něž pochází, jeho skutkových a právních okolností, jež se do ní nevešly. Je proto chybou, pokud je právní věta absolutizována a je jí argumentováno bez ohledu na konkrétní okolnosti rozhodovaného případu.“ Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že právní věta plní především funkci anotace rozhodnutí, která uživatelům usnadňuje vyhledávání ve stále rozsáhlejších databázích soudních rozhodnutí.

[18] Kromě výše uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že není bez významu ani skutečnost, že označená řidička coby statutární orgán žalobkyně, byla ve smyslu § 159 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, povinna vykonávat svou funkci *s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí*, tedy s péčí řádného hospodáře. To také znamená „výkon vědomé rozhodovací činnosti na základě dostatečných informací, konané v dobré víře ve prospěch právnické osoby bez preferování vlastních soukromých zájmů, opírající se o racionální základy, vykonávané odborně, po všech stránkách profesionálně (...)“ (ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, komentář k § 159). Nejvyšší správní soud už dříve na základě obdobných východisek dovodil, že vzhledem ke konstrukci odpovědnosti provozovatele vozidla jako odpovědnosti objektivní je v zájmu provozovatele dbát na ochranu svého majetku a co nejvíce eliminovat negativní účinky, které mu mohou vzniknout tím, že další osoba užívá jeho vozidlo v rozporu s veřejnoprávními normami (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. prosince 2014 č. j. 3 As 7/2014 - 21 a již citovaný č. j. 4 As 450/2019 - 36). V případě společnosti s ručením omezením na tyto její zájmy dbá statutární orgán, jednatelka proto měla mít na řádném objasnění přestupku eminentní zájem, s čímž se však rozcházel její výše popsáný postup.

[19] Nejvyšší správní soud přisvědčil i druhé námitce stěžovatele, že současný jednatel žalobkyně ji v soudním řízení nemůže zastupovat jako advokát, takže jí bylo na místě přiznat náhradu nákladů řízení jako nezastoupenému účastníkovi řízení. Podle § 33 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, *za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona*. Z § 164 odst. 1 občanského zákoníku ve spojení s § 44 odst. 5 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, plyne, že statutárním orgánem společnosti s ručením omezeným oprávněným ji zastupovat ve všech záležitostech je její jednatel. Tím je v případě žalobkyně po celou dobu soudního řízení Mgr. Stanislav Sochor.

[20] Jelikož je Mgr. Sochor oprávněn za žalobkyni jednat i bez smluvního zmocnění, není možné, aby v řízení před soudy vystupoval ve dvou různých rolích (tedy jako jednatel a zvolený zástupce), jako tomu bylo v řízení před krajským soudem. Daný závěr už dříve dovodila judikatura Nejvyššího soudu v případě občanského soudního řízení (viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 10. května 2008 sp. zn. 29 Odo 560/2004 a ze dne 13. ledna 2011 sp. zn. 29 Cdo 4594/2009) a Nejvyšší správní soud jej pro účely řízení před správními soudy převzal v rozsudku ze dne 14. září 2017 č. j. 9 Ads 177/2016 - 89, č. 3633/2017 Sb. NSS, bod 55, v němž konstatoval následující: „Ve správním soudnictví nemůže jednatel společnosti s ručením omezením vystupovat jako zástupce této společnosti na základě

pokračování

udělené plné moci.“ Přiměřeně lze odkázat rovněž na nález Ústavního soudu ze dne 10. dubna 2018 sp. zn. IV. ÚS 193/17, N 70/89 SbNU 89.

[21] Na dosavadní jednání Mgr. Sochora v řízení je proto nutné nahlížet jako na jednání statutárního orgánu a v případě nezměněných okolností je s ním zapotřebí takto jednat i v dalším řízení. To má důsledek také pro náhradu nákladů řízení, jelikož žalobkyně se proto stává nezastoupeným účastníkem řízení. Není proto možné přiznat odměnu advokáta ani paušální náhradu hotových výdajů dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). K náhradě nákladů řízení procesně nezastoupenému žalobci blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2015 č. j. 6 As 135/2015 - 79, č. 3344/2016 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že pokud bylo dříve v řízení Mgr. Sochorovi doručováno jako právnímu zástupci žalobkyně, nejedná se o vadu, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, jelikož tuto situaci Mgr. Sochor jako jednatel žalobkyně i jako advokát sám svým jednáním vyvolal a současně veškeré doručované písemnosti se jemu a jeho prostřednictvím i žalobkyni dostaly do dispozice. V řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud doručoval přímo i žalobkyni.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. května 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu