



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní JUDr. Veronikou Burianovou ve věci

žalobce: **V. V.**
bytem S.
zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem
sídlem Pod kaštany 245/10, 160 00 Praha 6

proti
žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**
sídlem Závodní 353/88, 360 01 Karlovy Vary

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2022, č. j. KK/2062/DS/21-4,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2022, č. j. KK/2062/DS/21-4, a rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 12. 5. 2021, č. j. 6970/OD-P/21, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 5. 2022, č. j. KK/2062/DS/21-4 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) datované dnem 12. 5. 2021, dodané do datové schránky tehdejšího zástupce žalobce dne 20. 5. 2021, č. j. 6970/OD-P/21 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce vozidla uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „*zákon o silničním provozu*“), kterého se dopustil tím, že jako provozovatel vozidla tovární značky BMW, registrační značky X (dále jen „*předmětné vozidlo*“), porušil právní povinnost uvedenou v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu tím, že nezajistil, aby při užití předmětného vozidla na pozemní komunikaci byla dodržována pravidla provozu na pozemních komunikacích, neboť dne 29. 7. 2020 v době od 10:20 hodin do 10:30 hodin v Karlových Varech, v ulici Goethova stezka, nezjištěný řidič stál s předmětným vozidlem v úseku platnosti dopravní značky C 7a – stezka pro chodce, kterážto přikazuje chodcům užít v daném směru takto označené stezky; ostatním účastníkům provozu na pozemních komunikacích je její užívání zakázáno. Popsané jednání neznámého řidiče vykazovalo znaky přestupku proti zákonu o silničním provozu, spáchaného porušením právní povinnosti v § 4 písm. c) téhož zákona. Za předmětný přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.
2. Z centrálního registru vozidel správní orgán prvního stupně zjistil, že provozovatelem předmětného vozidla je od 28. 1. 2020 spolek ShareCAR!, z.s. (dále jen „*spolek ShareCar*“). Do tohoto dne byl provozovatelem vozidla žalobce, který byl době spáchání přestupku jeho vlastníkem.
3. Protože správní orgán prvního stupně do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, věc usnesením ze dne 4. 11. 2020, č. j. 16220/OD-P/20, odložil podle § 76 odst. 1 písm. k) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Žalobce v dalším průběhu správního řízení správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že provozovatelem vozidla je spolek ShareCar.
4. Příkazem ze dne 15. 1. 2021, č. j. 510/OD-P/21, správní orgán prvního stupně uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla ve smyslu § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve spojení s § 10 odst. 3 téhož zákona. Žalobce proti tomuto příkazu podal odpor.
5. Po proběhnutí správního řízení vydal správní orgán prvního stupně prvoinstanční rozhodnutí. Dospěl k závěru, že žalobce byl skutečným provozovatelem předmětného vozidla, zatímco spolek ShareCar pouze virtuálním, formálně zapsaným, provozovatelem v důsledku zneužití práva žalobce. Proto správní orgán prvního stupně uznal žalobce jako provozovatele předmětného vozidla vinným ze spáchání shora vymezeného přestupku a

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

uložil mu za jeho spáchání pokutu. Odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalovaný zamítl napadeným rozhodnutím, když se ztotožnil s odůvodněním správního orgánu prvního stupně.

II.

Žaloba

6. Žalobce předně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, č. j. 1 As 318/2018-41, a rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2021, č. j. 20 A 4/2021-23, namítal, že napadeným rozhodnutím ve spojení s rozhodnutím prvoinstančním byl potrestán jako provozovatel předmětného vozidla, ač provozovatelem nebyl. Přestupek provozovatele vozidla může spáchat právě a jen jeho provozovatel jako speciální subjekt. Podle žalobce je provozovatel vozidla právní konstrukcí a provozovatel vozidla nemusí mít k vozidlu žádný faktický vztah.
7. Stran argumentace správních orgánů zneužitím práva žalobce popsal, k jakým paradoxním situacím by aplikováním úvah žalovaného docházelo. Správní orgány podle žalobce neprovedly subjektivní, ani objektivní test zneužití práva a svůj závěr o zneužití práva žalobcem nijak nezduvodnily. Podle žalobce nemusí mít provozovatel k vozidlu žádný vztah, a i když je osobou odpovědnou za plnění některých povinností vůči státu, je fakticky jen právním konstruktem vytvořeným zákonodárcem, který může být stejně jako vlastník odlišný od osoby, která porušila dopravní předpisy. Žalobce přirovnal provozovatele vozidla k odpovědnému zástupci pro provozování živnosti. O zneužití práva se navíc dle žalobce nejednalo, neboť nebylo prokázáno, že by zápis spolku ShareCar jako provozovatele předmětného vozidla byl zneužitím práva. Pokud by měl být předmětný přestupek spáchán prostřednictvím zneužití práva, muselo by se jednat o úmyslné jednání a zavinění ve formě úmyslu by muselo být s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2019, č. j. 10 As 241/2019-36, uvedeno ve výroku rozhodnutí.
8. Správní orgány podle žalobce pochybily rovněž v tom, že dokazování vedly směrem ke zjištění způsobu fungování spolku Virtuální provozovatel, z.s. (dále jen „*spolek VP*“), ač žalobce není a nebyl jeho členem. Způsob fungování spolku ShareCar je zcela odlišný. Pokud měly správní orgány pochybnosti o fungování spolku ShareCar, měly vyhovět žalobcovu důkaznímu návrhu na provedení výsledku statutárního orgánu tohoto spolku. Vypořádání tohoto důkazní návrhu způsobem provedeným správními orgány žalobce považoval za nedostatečné.
9. Žalobce dále namítal pochybení správního orgánu prvního stupně, který provozovateli vozidla, spolku ShareCar, nezaslal výzvu k úhradě určené částky. Nebyla tak splněna podmínka pro zahájení řízení dle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu. Zároveň nemohl správní orgán prvního stupně dospět k závěru o zneužití práva, neboť spolku ShareCar, jakožto provozovateli vozidla, neumožnil vyřídit věc úhradou určené částky. Rovněž správní orgán prvního stupně nevyjevil žalobci svou úvahu, že výzvu zaslal namísto provozovateli vozidla žalobci a že ji provozovateli vozidla nezašle. Žalobce měl tedy za to, že předmětná výzva mu byla zaslána navíc jako vlastníkovu vozidla a že byla zároveň zaslána i provozovateli vozidla, který určenou částku uhradí.
10. Žalobce navrhl, aby soud zrušil jak napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí prvoinstanční.

III.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný shrnul průběh správního řízení a rekapituloval žalobní námitky. Podle žalovaného byly žalobní námitky obdobné námitkám odvolacím, a proto žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se s nimi vypořádal. Dle žalovaného napadené rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, který byl i správně právně posouzen. Výzva k uhrazení určené částky byla zaslána přímo žalobci, protože správní orgán prvního stupně měl již od 26. 6. 2020 k dispozici videozáznam prokazující obstrukční principy, které jsou v napadeném rozhodnutí řádně odůvodněny.
12. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

13. Soud o žalobě rozhodoval ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť s tímto postupem oba účastníci řízení výslovně souhlasili (žalobce v podané žalobě a žalovaný ve vyjádření k žalobě).
14. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti.
15. Žaloba je důvodná.
16. Stěžejním žalobním bodem v projednávané věci bylo, že se žalobce nemohl dopustit přestupku, jež mu správní orgány kladly svými rozhodnutími za vinu, neboť nebyl v době spáchání přestupku provozovatelem předmětného vozidla.
17. § 2 písm. b) zákona o silničním provozu stanoví, že *provozovatel vozidla* je vlastník nebo jiná osoba, která je jako provozovatel zapsána v registru silničních vozidel podle zvláštního právního předpisu nebo obdobné evidenci jiného státu.
18. 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.
19. 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.
20. Z právní věty, již byl opatření rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, č. j. 1 As 318/2018-41, publ. pod č. 3917/2019 Sb. NSS, vyplývá, že „[p]ojem *provozovatele vozidla* je v § 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a § 2 odst. 15 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, vymezen na základě evidenčního principu. Postavení provozovatele vozidla a jeho odpovědnost za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu jsou spojeny se zápisem vlastníka nebo jiné osoby v registru silničních vozidel jako provozovatele vozidla, nikoli s pouhým vlastnictvím vozidla jako takovým. Je tedy nerozhodné, kdo je vlastníkem vozidla ve smyslu předpisů soukromého práva, podstatné je, kdo je jako provozovatel vozidla zapsán v

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

registru silničních vozidel.“

21. Nejvyšší správní soud v bodě 27 rozsudku ze dne 17. 1. 2019, č. j. 5 As 243/2016-35, vysvětlil: *„Skutková podstata v tomto případě obsahuje zvláštní znak charakterizující pachatele správního deliktu jako „provozovatele vozidla“, tj. osobu se zvláštním postavením či způsobilostí; trestní právo v tomto ohledu užívá termínu speciální subjekt, kterým je v tomto případě ten, kdo je zapsaný registru vozidel – a tím je jednoznačně stěžovatel, jak vyplývá z dokladu o registraci vozidel. Uvedenému odpovídá i zákonodárcem užitě sloveso „provozuje“, které je nutno chápat v kontextu toho, že se jedná o objektivní odpovědnost osoby, která je provozovatelem vozidla. Pouze tato osoba odpovídá za to, jak je vozidlo provozováno neboli užíváno v rámci silničního provozu, a případná odpovědnost jiné osoby, která fakticky užívala vozidlo (např. na základě nájemního vztahu), je soukromoprávní záležitostí; shodně srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 25. 10. 2013, č. j. 59 A 6/2013 – 46.“*
22. V posuzované věci nebylo mezi účastníky sporu o tom, že žalobce nebyl v době spáchání přestupku veden v registru silničních vozidel jako provozovatel předmětného vozidla. Jak vyplývá z výše uvedené právní úpravy i judikatury Nejvyššího správního soudu, přestupku podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu se může dopustit výlučně osoba zapsaná jako provozovatel vozidla v registru silničních vozidel. Tato žalobní námitka byla tedy důvodná.
23. Soud dodává, že případem, který je skutkově obdobný případu žalobce, se zabýval Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 30. 11. 2021, č. j. 20 A 5/2021-23 (dále jen „rozsudek Ostrava“). Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 9. 8. 2022, č. j. 7 As 11/2022-17 (dále jen „usnesení NSS“), kasační stížnost proti rozsudku Ostrava odmítl pro nepřijatelnost. Soud nenalezl žádný důvod odchytil se od závěrů obsažených v uvedených dvou soudních rozhodnutích. Ostatně ani účastníci řízení se odlišného posouzení nedovolávali – žalobce v žalobě rozsudek Ostrava v žalobě uvedl na podporu své žalobní argumentace a žalovaný se k tomu ve vyjádření k žalobě nevyjádřil.
24. Soud se tedy ztotožňuje s posouzením uvedeným v rozsudku Ostrava, spočívajícím v tom, že osobou odpovědnou za přestupek podle § 125f zákona o silničním provozu nemůže být někdo, kdo nesplňuje zákonná kritéria, kterými je provozovatel vozidla v § 2 písm. b) zákona o silničním provozu definován (bod 10 rozsudku). Odkazem na obstrukční taktiky osoby spojené se spolkem ShareCar nelze dovozovat odpovědnost za přestupek u osoby, která nemá postavení subjektu uvedeného ve skutkové podstatě přestupku, protože bylo věcí zákonodárce, jak vymezí konkrétní skutkové podstaty přestupků, a pokud v případě přestupku podle § 125f určil, že se toho přestupku může dopustit pouze provozovatel vozidla, jehož zákonnou definici navíc totožný zákon jednoznačně vymezuje, tak soudům ani správním orgánům nepřísluší výkladem rozšiřovat okruh možných pachatelů takového přestupku (bod 11 rozsudku). Uvedené právní posouzení stvrdil i Nejvyšší správní soud v usnesení NSS, kde v bodě 9 uvedl k uvedenému výkladu § 125 odst. 1 písm. f) a § 2 písm. b) zákona o silničním provozu ze strany Krajského soudu v Ostravě, že *„[v]ýklad provedený krajským soudem odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu. V tomto ohledu je třeba akcentovat zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, č. j. 1 As 318/2018 – 41. Z něho vyplývá, že postavení provozovatele vozidla a jeho odpovědnost za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu jsou spojeny se zápisem vlastníka nebo jiné osoby v registru silničních vozidel jako provozovatele vozidla, nikoli s pouhým vlastnictvím vozidla jako takovým. Je tedy nerozhodné, kdo je vlastníkem vozidla ve smyslu*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

předpisů soukromého práva, podstatné je, kdo je jako provozovatel vozidla zapsán v registru silničních vozidel.“

25. Správní orgány však založily svá rozhodnutí nikoli na tom, že by žalobce byl evidovaným provozovatelem předmětného vozidla, ale na tom, že k evidenci provozovatelů nemusely pro zneužití práva přihlížet, protože evidovaný stav zápisu v registru silničních vozidel je důsledkem snahy vlastníka vozidla vyhnout se deliktní odpovědnosti (srov. str. 2 prvoinstančního rozhodnutí a str. 5 napadeného rozhodnutí). Toto východisko správní orgány odůvodnily bodem 42 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 222/2017 – 45 (srov. str. 2 prvoinstančního rozhodnutí a str. 5 či 7 napadeného rozhodnutí). Tímto rozsudkem argumentovaly správní orgány i ve výše popsané ve věci řešené rozsudkem Ostrava, a s jejich argumentací se tak již vypořádal jak rozsudek Ostrava, tak usnesení NSS, a zdejší soud na jejich argumentaci souhlasně odkazuje.
26. Krajský soud v Ostravě vysvětlil, že uvedený závěr nelze aplikovat izolovaně, bez zohlednění kontextu, v jakém byl vysloven. Nejvyšší správní soud řešil v uvedené věci správní delikt provozovatele vozidla v situaci, kdy byl jako provozovatel zapsán původní vlastník vozidla, který již auto prodal, ale v registru vozidel byl nadále evidován jako provozovatel. Správní orgány označily za osobu odpovědnou za správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu (ve znění účinném do 30. 6. 2017) nového vlastníka vozidla, s čímž Nejvyšší správní soud nesouhlasil a za osobu provozovatele považoval osobu evidovanou v registru vozidel. Současně vyslovil shora uvedený právní názor pro případ zneužití této evidence. Uvedený názor tak byl vysloven za poněkud jiných skutkových okolností a podle názoru krajského soudu dosud nebyl v rozhodovací praxi soudů dotažen do takového stavu, aby za přestupek podle § 125f zákona o silničním provozu mohla být uznána vinnou osoba, která neodpovídá zákonné definici provozovatele vozidla, protože není jako provozovatel předmětného vozidla zapsaná v registru vozidel. Krajský soud setrvává na názoru, že takový postup není možný a byl by v rozporu s § 5 zákona číslo 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky (bod 12 rozsudku Ostrava). Toto právní posouzení opět stvrdil Nejvyšší správní soud, a to konkrétně v bodě 9 usnesení NSS: *„Stěžovatelem označený rozsudek ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 222/2017 – 45, nevychází ze zcela identických skutkových a právních okolností. Nejvyšší správní soud řešil v označené věci správní delikt provozovatele vozidla v situaci, kdy byl jako provozovatel zapsán původní vlastník vozidla, který již auto prodal, ale v registru vozidel byl nadále evidován jako provozovatel. Správní orgány označily za osobu odpovědnou za správní delikt nového vlastníka vozidla, s čímž Nejvyšší správní soud nesouhlasil a za osobu provozovatele považoval osobu evidovanou v registru vozidel. Nyní projednávaná věc se tak od věci řešené v rozsudku ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 222/2017 – 45, odlišuje, což vyvolává nemožnost mechanické aplikace některých dílčích závěrů. Ani ze stěžovatelem označené judikatury vztahující se k procesní strategii předmětného provozovatele vozidla a osob s ním spojených, resp. judikatury ke zneužití práva (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 AfS 107/2004 – 48, ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 233/2015 – 58), nevyplývá jednoznačná opora pro výklad stěžovatele. V označených rozsudcích byla posuzována odlišná situace.“* Soud shrnuje, že bod 42 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 222/2017 – 45, nelze paušálně vyložit tak, jak to činí správní orgán prvního stupně (i) na str. 2 prvoinstančního rozhodnutí, tj. že správní orgány nemusí přihlídnout k osobě odlišné od vlastníka vozidla a zapsané jako provozovatel v registru silničních vozidel, jakmile dospějí k závěru, že evidovaný stav je důsledkem snahy se vyhnout deliktní odpovědnosti provozovatele, nebo (ii) na str. 5 prvoinstančního rozhodnutí, že vzhledem k obstrukčním praktikám určitých osob

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

v přestupkových řízeních je zápis provozovatele vozidla v registru silničních vozidel, subjektu personálně propojeném s těmito osobami, nutně zápisem účelovým.

27. Soud přisvědčil žalobním námitkám, že správní řízení bylo zatíženo vadami, které byly s to založit nezákonnost rozhodnutí, kdy správní orgány v řízení vůbec nejednaly s provozovatelem předmětného vozidla (bod 35 žaloby), a že ve správním řízení nebylo prokázáno, že by žalobce zneužil své právo tím, že jako provozovatele předmětného vozidla zapsal spolek ShareCar (bod 26 žaloby).
28. Soud z žalovaným předloženého správního spisu zjistil, že ani jeden ze správních orgánů se neobrátil na spolek ShareCar jakožto provozovatele předmětného vozidla, ačkoli jim skutečnost, že tento spolek je zapsaným provozovatelem vozidla, byla od počátku známa (viz čl. 7 správního spisu). Výzvu k úhradě určené částky s odkazem na § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu ze dne 26. 8. 2020 adresoval správní orgán prvního stupně žalobci a odůvodnil ji jednak tím, že žalobce je vlastníkem vozidla, a současně odkazem na § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, přestože ten stanoví povinnosti pouze provozovateli, a nikoli vlastníkovi vozidla (viz čl. 8 správního spisu). Skutečnost, že provozovatelem předmětného vozidla je spolek ShareCar, žalobce sdělil správnímu orgánu prvního stupně i v podání, které došlo správnímu orgánu prvního stupně dne 24. 11. 2020 (viz čl. 14 správního spisu), a správní orgán prvního stupně si ji znovu ověřil z úřední evidence (viz čl. 16 a 17 správního spisu). V podání ze dne 5. 5. 2021 žalobce správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že důvodem zápisu spolku ShareCar jako provozovatele bylo zapojení jeho vozidla do programu sdílených vozidel nabízených tímto spolkem, kdy údají o řidiči sdíleného vozidla disponuje právě tento spolek.
29. Pojem provozovatele vozidla vychází podle výše citovaného § 2 písm. b) zákona o silničním provozu výlučně z evidenčního principu. Podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu má obecní úřad obce s rozšířenou působností bezodkladně po zjištění nebo oznámení přestupku vyzvat *provozovatele vozidla*, s nímž došlo ke spáchání přestupku, k uhrazení určené částky. Takto správní orgán prvního stupně nepostupoval a svůj odlišný postup, kdy se obrátil nikoli na evidovaného provozovatele, ale na vlastníka, ve výzvě ani nijak neodůvodnil. Správní orgány tak nerespektovaly subsidiární charakter odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupek vůči odpovědnosti řidiče vozidla (srov. § 125f odst. 1, 5 a § 125h zákona o silničním provozu a body 30 a 34 již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, č. j. 1 As 318/2018-41, publ. pod č. 3917/2019 Sb. NSS). Správní orgány tak rovněž zatížily řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost jejich rozhodnutí, když svým postupem provozovateli vozidla neumožnily označit osobu, která předmětné vozidlo v rozhodné době řídila (srov. § 125f odst. 5 a § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu), ani uhradit určenou částku v souladu s § 125h odst. 5 zákona o silničním provozu, ani mu neumožnily prokázat naplnění liberačních důvodů dle § 125f odst. 6 zákona o silničním provozu. Soud nepřisvědčil závěru žalovaného v závěru str. 4 napadeného rozhodnutí, že za nezbytné kroky ke zjištění řidiče předmětného vozidla lze považovat výzvu odeslanou vlastníkovi vozidla, který není jeho evidovaným provozovatelem.
30. Ani závěrům správních orgánů o zneužití práva žalobcem tak, jak byly odůvodněny, soud nemohl přisvědčit. Správní orgány dostatečně neodůvodnily ani neprokázaly závěr, že by žalobce zneužil své právo zapsat spolek ShareCar jako provozovatele předmětného vozidla. Soud nechce obecně vyloučit situaci, že v určitých případech, kdy by bylo řádně zjištěno, odůvodněno a prokázáno, že zápis provozovatele v registru silničních vozidel je důsledkem

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zneužití práva, by směly správní orgány k takovému zápisu nepřihlížet (k tomu srov. předposlední větu bodu 9 usnesení NSS). Nicméně k tomu v posuzované věci nedošlo.

31. Zneužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je dovolené jenom zdánlivě. Jde tedy o chování, které formálně vzato odpovídá dikci právního předpisu, avšak je zároveň pocítováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho právem reprobovaného zneužití (srov. např. rozsudek NSS č. j. 1 Afs 107/2004-48 ze dne 10. 11. 2005, č. 869/2006 Sb. NSS, a rozhodnutí rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 54/2006-155 ze dne 16. 10. 2008, č. 1778/2009 Sb. NSS, č. j. 1 As 70/2008-74 ze dne 27. 5. 2010, č. 2099/2010 Sb. NSS).
32. Z hlediska soudního přezkumu tvoří prvoinstanční a napadené rozhodnutí jeden celek a vzájemně se argumentačně doplňují (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25, či dne 14. 10. 2021, č. j. 7 As 447/2019-60, bod 22). Nejprve se proto soud zabýval prvoinstančním rozhodnutím, jehož závěry žalovaný v napadeném rozhodnutí explicitně aproboval.
33. Správní orgán prvního stupně učinil z provedeného dokazování skutková zjištění ke spolku VP a dovozoval z nich skutková zjištění i ke spolku ShareCar z jediného důvodu – že jsou oba spolky personálně propojeny (viz str. 3 prvoinstančního rozhodnutí). Takový závěr však nelze učinit. To, jak jedná třetí osoba (spolek VP), nelze přičítat provozovateli předmětného vozidla (spolek ShareCar) ve věci vozidla žalobce, a to ani tehdy, jednaly-li by oba spolky prostřednictvím totožných osob či by jeden spolek byl členem druhého. Zjednodušeně řečeno, jedná se o dva právní subjekty a praxi jednoho nelze z důvodů personální propojenosti přičítat druhému. Z toho vyplývá závěr soudu, že ani k praxi spolku ShareCar obecně, ani k jednání spolku ShareCar v této konkrétní věci správní orgán prvního stupně nezjistil nic. Závěr správního orgánu prvního stupně na str. 3 prvoinstančního rozhodnutí, že z propojení obou spolků *plyne, že se v případě tohoto „provozovatele“ nejedná o skutečného provozovatele, ale o provozovatele veskrze „virtuálního“ a v podstatě jde o „náhradu“ zmocnění dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů*, není tedy správný. Jednak z propojení spolků nevyplývá nic relevantního v této věci ke spolku ShareCar. Dále, i kdyby bývalo vyplývalo, správní orgán prvního stupně přezkoumatelně nevysvětlil, co míní *skutečným* provozovatelem, tj. jaká kritéria či jaké vlastnosti má skutečný provozovatel splňovat.
34. Absentující skutková zjištění vztahující se k fungování spolku ShareCar tedy nemohla být dostatečná pro učinění závěru o zneužití práva žalobcem. Správní orgán prvního stupně se blíže zabýval jen činností spolku VP a jeho personálním propojením se spolkem ShareCar. Jelikož ve vztahu k faktickému fungování spolku ShareCar správní orgán prvního stupně nezjistil nic, nemohl obstát jeho závěr na str. 5 prvoinstančního rozhodnutí, že *„výše uvedený spolek Share CAR! z.s. je jen dalším pokračováním „projektů“ jejichž cílem je zanášení obstrukčních praktik do řízení o přestupku a k zápisu spolku Share CAR!, z.s. jako provozovatele vozidla“*, ani jeho závěr na str. 8, že *„spolek Share CAR!, z. s., umožňuje vlastníkům vozidel, aby tento spolek zapsali jako provozovatele jejich vozidla do evidence vozidel, a tito vlastníci vozidel se jako provozovatelé zbavili pokut souvisejících s parkovacími delikty neznámých řidičů a přestupky zjištěných prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích“*.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Pouhé personální propojení spolku ShareCar a spolku VP neznamená bez dalšího, že tyto spolky vykonávaly totožnou činnost.

35. Správní orgán prvního stupně citoval dále judikaturu soudů rozhodujících ve správním soudnictví (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 As 106/2016-31, ze dne 11. 2. 2020, č. j. 10 As 384/2019-37, ze dne 18. 5. 2020, č. j. 4 As 38/2020-43, ze dne 6. 8. 2020, č. j. 5 As 355/2019-20, či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 22. 1. 2020, č. j. 36 A 3/2018-79) týkající se tam jmenovaných osob a jejich obstrukčních praktik a na str. 5 prvoinstančního rozhodnutí uzavřel, že tyto citované závěry lze vztáhnout na nyní projednávanou věc. Tomu nelze přisvědčit, protože rozsudky se týkaly abuzivních a obstrukčních procesních praktik ve správním řízení, kdy v projednávané věci správní orgán prvního stupně v prvoinstančním rozhodnutí žádnou obstrukční praktiku ve správním procesu nepopsal. Nelze směřovat obstrukční procesní praktiky v rámci přestupkových řízení s okolnostmi souvisejícími se zápisem provozovatele do registru silničních vozidel, které je předmětem hmotněprávního správního posouzení.
36. Závěr správního orgánu prvního stupně na str. 5 prvoinstančního rozhodnutí, že účelem zápisu spolku ShareCar jako provozovatele předmětného vozidla bylo vyhýbání se postihu za protiprávní jednání řidiče, tedy z provedeného dokazování nijak nevyplynul. Soud dodává, že správní orgán prvního stupně zde operuje s tím, že má jít o jednání *vlastníka nebo skutečného provozovatele*, aniž by vysvětlil, kdo je podle něj *skutečným* provozovatelem, v situaci, kdy v posuzované věci automaticky jednal s žalobcem z titulu jeho vlastnictví předmětného vozidla a skutečným provozovatelem se nezabýval, ani ho nezjišťoval – podle posledního odstavce na str. 5, 7 a 8 prvoinstančního rozhodnutí správní orgán prvního stupně žalobce považoval za provozovatele vozidla. Z ničeho tedy nevyplývá, že by žalobce byl *skutečným* provozovatelem předmětného vozidla - ze skutkových zjištění učiněných správními orgány v projednávané věci vyplývá toliko to, že žalobce byl jeho vlastníkem. Byly to správní orgány, kdo vnesl do řízení podle nich relevantní závěr, že žalobce je *skutečným* provozovatelem předmětného vozidla, a proto jej byly povinny vysvětlit, co tímto pojmem míní a měly svůj závěr, že žalobce je skutečným provozovatelem podložit náležitými důkazy.
37. Na str. 8 prvoinstančního rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl, že zápisem spolku ShareCar jako provozovatele do registru silničních vozidel se vlastníci vozidel zbavují pokut souvisejících s parkovacími delikty neznámých řidičů a přestupky zjištěných prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, a vysvětlil principy objektivního a subjektivního testu zneužití práva. Správní orgán prvního stupně měl závěr o zneužití práva žalobcem za naplněný tím, že *jako vlastník a faktický provozovatel zaevidoval spolek ShareCar jako virtuálního provozovatele vozidla, což mělo vést k jeho nepostižitelnosti za přestupky provozovatele vozidla a ztrátě zájmu na tom, aby řidič vozidla vlastněného žalobcem dodržoval pravidla provozu na pozemních komunikacích tak, aby byla zajištěna bezpečnost silničního provozu, což je veřejným zájmem*. Závěru správního orgánu prvního stupně o zneužití práva tak, jak byl v prvoinstančním rozhodnutí odůvodněn, soud nemohl přisvědčit. Správní orgán prvního stupně ani nevymezil, co míní *skutečným* provozovatelem vozidla, ani skutkově vůbec nezjišťoval, kdo tímto skutečným provozovatelem je. Závěr, že je jím žalobce, nebyl nijak odůvodněn. Správní orgán prvního stupně se v průběhu správního řízení neobrátil na evidovaného provozovatele

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

vozidla, spolek ShareCar, a nezjišťoval, kdo a jak vozidlo provozoval. Správní orgán prvního stupně ani neodůvodnil, z jakých skutkových zjištění dovodil, že účelem zaevidování ShareCar byla nepostižitelnost žalobce jako provozovatele za přestupky, a to i vzhledem k tomu, že zákon o silničním provozu konstruuje odpovědnost provozovatele jednak jako subsidiární a jednak odvozenou od zápisu osoby provozovatele v registru silničních vozidel (nikoli od osoby, která vozidlo vlastní nebo drží). Jakkoli je nezpochybnitelný veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu, správní orgán prvního stupně nijak přezkoumatelně neodůvodnil, proč měl být dotčen zápisem spolku ShareCar v registru silničních vozidel, když správní orgán prvního stupně k tomuto spolku nezjistil v podstatě žádné skutečnosti (kromě zjištění o jeho personálním propojení se spolkem VP, aniž přinesl argumentaci svědčící pro relevanci tohoto faktu). Závěr o zneužití práva žalobcem tak vychází pouze ze zjištění způsobu fungování spolku VP a skutečnosti, že tento spolek je personálně propojen se spolkem ShareCar, což je nedostatečné. V situaci, kdy se správní orgány neobrátily na evidovaného provozovatele předmětného vozidla (spolek ShareCar) podle § 125h odst. 1 a 6 zákona o silničním provozu, nemohly dospět k závěru o zneužití práva žalobcem, neboť sdělil-li by jim evidovaný provozovatel osobu řidiče, nedošlo by ani k nepostižení pachatele přestupku a úvaha o dotčení zájmu na bezpečnosti silničního provozu by též nemohla obstát. Pokud by tedy správní orgány postupovaly řádně dle § 125h odst. 1 a 6 zákona o silničním provozu (tedy se obrátily na provozovatele vozidla evidovaného v registru silničních vozidel), mohly zjistit, kdo v rozhodné době předmětné vozidlo řídil – úvaha o tom, že žalobce zaevidoval spolek ShareCar jako provozovatele vozidla za účelem vyhnutí se odpovědnosti za přestupek tak byla přinejmenším předčasná.

38. Pokud jde o napadené rozhodnutí, ani jeho odůvodnění závěru o zneužití práva žalobcem neobstojí. Na str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že „*správním orgánům všech stupňů je všeobecně známo, že spolek Share CAR!, z.s. umožňuje vlastníkům vozidel, aby spolek zaevidovali jako provozovatele jejich vozidla do registru vozidel, aby se zbavili pokut souvisejících s přestupky nesprávného stání, jízdy na červenou a nedodržení stanovené rychlosti zjištěné automatizovaným prostředkem bez obsluhy*“. Uvedené skutkové zjištění nemá oporu ve správním spisu, ani se nejednalo se o notorietu nepodléhající dokazování. „*Notoriety mohou být známy úplně každému nebo širokému okruhu osob v určitém místě a čase.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, publ. pod č. 2312/2011, bod 21; v bodě 22 tohoto rozsudku pak lze nalézt příklady skutečností obecně známých). Skutečnosti zjišťované správním orgánem prvního stupně týkající se spolku ShareCar, spolku VP a jejich personálního propojení svědčí o tom, že se o notorietu nejednalo. Rovněž je nepochybné, že informace, že spolek ShareCar umožňuje vlastníkům vozidel, aby jej zaevidovali jako provozovatele vozidla, není známá úplně každému či širokému okruhu osob v určitém místě a čase. Pokud se mělo jednat o skutečnost známou žalovanému z jeho úřední činnosti, bylo povinností žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí náležitě vyložit, ze které své konkrétní úřední činnosti či postupu zná takové skutečnosti, resp. odkud se o nich dozvěděl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, publ. pod č. 2312/2011, body 24 a 25). Takto však žalovaný nepostupoval, proto je jeho uvedený závěr nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.
39. Žalovaný na str. 5 napadeného rozhodnutí uvedl: „*To, že odvolatel vozidlo převedl, jak vyplývá se spisové dokumentace, za účelem sdílení vozidla na spolek Share CAR!, z.s. je čistě účelové; jeho namítání, že vozidlem nedisponuje, nepoužívá jej, ani neprovozuje je liché.*

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Zaevidováním spolku Share CAR!, z.s., jako provozovatele předmětného vozidlo, mělo být docíleno vyhnutí se odpovědnosti za přestupek. Odvolací správní orgán nemůže přisvědčit odvolateli, že měl správní orgán vést řízení o přestupku se spolkem Share CAR!, z.s. evidovaným provozovatelem vozidla zn. BMW. Pokud je účastník řízení běžným provozovatelem vozidla, dle ustanovení § 125f zákona o silničním vyžaduje, aby správní orgány komunikovali s provozovatelem vozidla, který je zapsaný v registru vozidel, kdy takové vyžádání je odrazem ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, dle kterého platí, že provozovatel vozidla zajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.“

Tyto závěry žalovaného jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, resp. nemají oporu ve spisu. Žalovaný učinil závěr, že žalobce vozidlo převedl, aniž k tomu učinil jakékoli skutkové zjištění, kdy jen odkázal na spisovou dokumentaci. Z čeho žalovaný dospěl k tomu, že žalobce nezamýšlel sdílení vozidla, není zřejmé. Ani posouzení, že tvrzení žalobce, že vozidlem nedisponuje, nepoužívá jej, ani neprovozuje, je nepravdivé, žalovaný neopřel o žádné skutkové zjištění. Proto není závěr žalovaného, že zaevidováním spolku ShareCar jako provozovatele předmětného vozidlo mělo být docíleno vyhnutí se odpovědnosti za přestupek, náležitě odůvodněn. V textu odůvodnění žalovaný používá sousloví *běžný provozovatel* vozidla, aniž by srozumitelně vysvětlil, jaké má mít běžný provozovatel vlastnosti, čím je definován a proč jím spolek ShareCar není.

40. Obdobné posouzení činí soud ve vztahu k dalšímu závěru žalovaného na str. 5 napadeného rozhodnutí, že *v daném případě tedy bylo správnímu orgánu prvního stupně od momentu doručení přestupků známo, že spolek ShareCar jako provozovatel spadá do kategorie virtuálního provozovatele*. Není jasné, co termínem *virtuální provozovatel* žalovaný míní, proč to mělo být správnímu orgánu prvního stupně známo již doručením přestupků a čím se liší od *skutečného* nebo *běžného provozovatele*. Posouzení žalovaného, že je nepravdivé tvrzení žalobce, že základní náplní činnosti provozovatele ShareCar je sdílení vozidel, nevyplývá ze skutečností uvedených žalovaným na str. 5 napadeného rozhodnutí (videozáznamy a výtisk z internetových stránek www.virtualniprovozovatel.cz), protože se netýkají spolku ShareCar. Závěr žalovaného, že *původní provozovatel, který se změnil na virtuálního provozovatele, má jediný cíl, a to vyhnout se tímto způsobem pokutám i odpovědnosti za přestupky v silničním provozu*, není odůvodněn a není ani srozumitelný, protože žalovaný nevysvětlil, za jakých podmínek považuje subjekt za virtuálního provozovatele a proč to má mít vliv na posouzení podle § 2 písm. b) zákona o silničním provozu.
41. Argumentace žalovaného na str. 6 napadeného rozhodnutí veřejným zájmem na ochraně bezpečnosti silničního provozu nebyla na projednávanou přílehu. Žalovaný totiž spojoval *virtuálního provozovatele* (jehož definici či vlastnosti neobjasnil) s popřením uvedeného veřejného zájmu, když bez náležitého odůvodnění činí závěr o tom, že virtuální provozovatel nemusí zajistit, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Závěr žalovaného, že virtuálním provozovatelem navádí P. K. *provozovatele* k tomu, aby porušovali dopravní předpisy, je nesrozumitelný a pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný.
42. Rovněž nepřiléhavou byla úvaha žalovaného o záměru na tvorbě zisku na str. 7 napadeného rozhodnutí. Žalovaný zde svůj závěr o zneužití práva odůvodnil tím, že se při větším množství spáchaných přestupků pro správní orgány stane procesní situace

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nepřehlednou, nezařadí některý z přestupků do společného řízení a jejich rozhodnutí budou tedy správními soudy rušena a současně jim bude ukládána povinnost hradit náklady řízení. Soud má za to, že správní orgány poněkud předbíhaly budoucí nejisté události, resp. ve svých rozhodnutích nezdůvodnily dostatečně konkrétně a přezkoumatelně své obavy. Obecně však soud uvádí, že správními orgány popsaná situace se dá snadno v rámci rozhodování o povinnosti uhradit náklady řízení, kdy by situace provozovatele, který je v registru silničních vozidel zapsán pro velké množství vozidel, což by podstatně omezovalo nebo přímo znemožňovalo vést společné řízení, mohla být pro úvahy o nákladech řízení jistě relevantní. Navíc na případně existující obstrukční procesní praktiky zapsaného provozovatele lze reagovat tak, jak správní orgány reagují na jiné obstrukce, kdy obecně takové postupy správních orgánů nejsou správními soudy zpochybňovány. Pokud žalovaný odkázal jako na důkaz zneužití práva žalobce na videozáznam týkající se spolku VP, soud opět konstatuje, že soud nesouhlasí se správními orgány, že by jednání spolku VP mělo být pro rozhodnutí ve věci relevantní jen z důvodu personálního propojení tohoto spolku se spolkem ShareCar.

43. Vzhledem k tomu, že soud považoval výše uvedené žalobní námitky za důvodné, pro nadbytečnost se již nezabýval zbylými žalobními námitkami žalobce.
44. Soud tedy zrušil výrokem I tohoto rozsudku napadené rozhodnutí pro nezákonnost i pro vady řízení dle § 78 odst. 1 s. ř. s. ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že vytýkanými vadami řízení i nezákonným posouzením věci bylo zatíženo i prvoinstanční rozhodnutí, zrušil soud postupem dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí prvoinstanční. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil soud věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku (srov. § 78 odst. 5 s. ř. s.).

V.

Náklady řízení

45. Výrokem II. tohoto rozsudku soud procesně úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení proti procesně neúspěšnému žalovanému (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s.).
46. Celkové žalobcem účelně vynaložené náklady řízení ve výši 11 228 Kč sestávaly z částky 6 200 Kč jako odměny advokáta za dva úkony právní služby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby), dvou paušálních částek jako náhrad hotových výdajů po 300 Kč dle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu, to vše zvýšené o DPH ve výši 21 % v částce 1 428 Kč, a zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.
47. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. Pokud kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud pro

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nepřijatelnost (§ 104a odst. 1 s. ř. s.).

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.

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.

Plzeň 17. října 2022

JUDr. Veronika Burianová v.r.
samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.