

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **K. Š.**, zast. JUDr. Petrem Doležalem, advokátem se sídlem Mazovská 476/2, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2021, č. j. JMK 162428/2021, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 1. 2023, č. j. 22 A 3/2022-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení nadepsaného rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 15. 11. 2021, č. j. JMK 162428/2021, kterým zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Židlochovice ze dne 1. 10. 2021, č. j. MZi-2021/513357-7. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán odpovědným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupku se žalobce dopustil tím, že nezajistil, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu, neboť nezjištěný řidič vozidla r. z. X řídil toto vozidlo rychlostí 59 km/h v místě, kde je nejvyšší dovolená rychlost 50 km/h. Za přestupek uložil městský úřad žalobci pokutu ve výši 1500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Městský úřad zjistil, že dle registru vozidel je provozovatelem vozidla spolek Share CAR!, z. s. Evidovaný stav je však dle městského úřadu pouze důsledkem snahy vyhnout se deliktní odpovědnosti, neboť jako provozovatel vozidla je účelově evidována jiná osoba; městský úřad proto jednal s vlastníkem vozidla, tedy se žalobcem.

[2] Krajský soud předně uvedl, že ve věci není sporné, že v době spáchání přestupku byl jako provozovatel vozidla v registru vozidel zapsán spolek Share CAR!, z. s. Městský úřad však od počátku jednal ve věci se žalobcem – zaslal mu výzvu k zaplacení určené částky dle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, zahájil s ním doručením příkazu přestupkové řízení a poté jej uznal shora označeným rozhodnutím vinným ze spáchání přestupku. V odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že jako provozovatel vozidla je účelově evidována jiná osoba, jednal proto s vlastníkem vozidla, tedy se žalobcem. Krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu v této otázce a dovodil, 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. Je tedy nerozhodné, kdo je vlastníkem vozidla ve smyslu předpisů soukromého práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, č. j. 4 As 318/2018-41). Krajský soud upozornil též na rozsudek Krajského soudu v Ostravě, jenž v obdobné situaci jako nyní shledal správní rozhodnutí nezákonným již proto, že v rozporu se zákonem byla vyvozena odpovědnost vlastníka za přestupek provozovatele vozidla, aniž by se tento soud jakkoli zabýval dalšími námitkami. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2022, č. j. 7 As 11/2022–17, odmítnuta pro nepřijatelnost. Krajský soud se s uvedeným závěrem ztotožnil, neboť i v nyní projednávané věci správní orgány vyvodily odpovědnost vlastníka vozidla za přestupek provozovatele vozidla, aniž by byl vlastník evidovaným provozovatelem vozidla.

[3] K argumentaci správních orgánů zneužitím práva krajský soud uvedl, že jednání směřující k evidenci určité osoby za úplatu jako provozovatele vozidla, pokud vlastník vozidla svým jednáním sleduje výhradně nebo zejména to, aby při provozu vozidla nenesl odpovědnost za přestupek provozovatele vozidla, může znaky zneužití práva vykazovat. Ačkoliv je to jednání formálně dovolené jde proti smyslu a účelu právní úpravy. Zároveň však musí být jednání směřující ke zneužití práva dostatečně prokázáno. Aplikace tohoto institutu představuje výjimečný postup a musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo bylo zneužito a účastník řízení sleduje jiné než objektivním právem předpokládané cíle (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81). Skutečnost, že oba dotčené spolky jsou propojeny nejen osobou P. K., který je dlouhodobě znám svými obstrukčními praktikami, nýbrž i samy navzájem, kdy spolek Share CAR!, z. s. je jednou ze zakládajících osob spolku Virtuální provozovatel, z. s., je významnou indicí z hlediska úvah o zneužití práva. Pokud se však vlastník vozidla v průběhu správního řízení brání tím, že vozidlo ve skutečnosti neprovozuje a toto vozidlo je předmětem sdílení ze strany členů spolku Share CAR!, z. s. a navrhuje v tomto směru důkazy, jsou správní orgány povinny toto jeho tvrzení prověřit. V tomto případě to znamená zabývat se blíže činností spolku Share CAR!, z. s., tedy tím, zda se jedná skutečně o platformu pro sdílení vozidel, nebo zda je deklarovaná činnost spolku čistě formální. To ovšem správní orgány neučinily. Obranu žalobce vypořádaly toliko odkazem na stanovy spolku Virtuální provozovatel, z. s., který v nyní projednávané věci evidovaným provozovatelem není, a úvahou, že jakékoliv vyjádření P. K. by nebylo přínosem pro toto správní řízení. Kromě toho se nevyjádřily ani ke všem navrhovaným důkazům (žalobce navrhoval prokazovat skutečnost, že servis vozidla provedl a platil spolek Share CAR!, z. s.)

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“. V obecné rovině tedy podává kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[5] Stěžovatel má za to, že zneužití práva bylo nade vší pochybnost prokázáno. Prokázána byla vzájemná provázanost P. K., spolku Virtuální provozovatel, z. s. a spolku Share CAR!, z. s. Stěžovatel poukazuje na to, že součástí spisu je vytištěná stránka z domény virtualniprovozovatel.cz, kde je jasně uvedeno, že pokud bude provedena změna zápisu provozovatele vozidla v registru a za poplatek 200 Kč měsíčně, bude vlastník vozidla zbaven odpovědnosti za přestupky a „*Vaše překročení rychlosti a neoprávněné parkování je tedy zcela beztrestné*“. Dále je ve spisu výpis ze spolkového rejstříku, kde je jako statutární orgán spolku Share CAR!, z. s. zapsán P. K. a u spolku Virtuální provozovatel z. s. je P. K. zapsán jako předseda správní rady. Dále spis obsahuje výpis z obchodního rejstříku P. K., v němž je uveden jako ředitel spolku Share CAR!, z. s. a jako předseda správní rady spolku Virtuální provozovatel, z. s. Součástí spisu je také videozáznam, na kterém P. K. vysvětluje účel a princip služby virtuálního provozovatele a stanoví spolku Virtuální provozovatel, z. s., ze kterých je zřejmé, že spolek nijak s vozidlem, u kterého je zapsán jako provozovatel, nedisponuje. S ohledem na uvedené dospěly správní orgány k závěru, že přepis v registru byl zcela účelový.

[6] Stěžovatel poukazuje na § 4 písm. a) zákona o silničním provozu, který klade důraz na prevenci a zajištění bezpečnosti všech účastníků silničního provozu. Ve vztahu k provozovateli vozidla jsou tyto obecné povinnosti zakomponovány do § 10 zákona o silničním provozu. V § 10 odst. 3 tohoto zákona vyžaduje zákonodárce, aby řidič, kterému provozovatel svěří vozidlo do užívání, dodržoval své povinnosti a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovené zákonem o silničním provozu. Účelový přepis na společnost ShareCAR!, z. s. ve své podstatě popírá naprosto prioritní veřejný zájem na zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a pozitivní smysl a účel právní normy deformuje do nepřijatelné roviny, kdy jediným účinným nástrojem, kterým mohou správní orgány obstrukčnímu jednání zabránit, je vést v každém jednotlivém případě celé řízení od okamžiku doručení oznámení přestupku výhradně s evidovaným vlastníkem vozidla a nikoli provozovatelem. Aplikací institutu zneužití práva se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004–48. Stěžovatel má za to, že účelový přepis vozidla na virtuálního provozovatele spadá mezi zcela výjimečné situace, ve kterých lze uplatnit institut zneužití práva.

[7] S ohledem na uvedené navrhuje stěžovatel rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přípustná, za stěžovatele jedná oprávněný zaměstnanec dle § 105 odst. 2 s. ř. s., a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[9] Před zahájením meritorního přezkumu se však soud musel zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s., s účinností od 1. 4. 2021, platí, že za podmínky, kdy před krajským soudem rozhodoval o věci specializovaný samosoudce, a tato kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou (změna na základě novely soudního řádu správního zákonem č. 77/2021 Sb.).

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že se uvedená právní úprava na nyní projednávanou věc užije. Krajský soud rozhodl po nabytí účinnosti novely s. ř. s., přičemž se jedná o věc ve smyslu § 31 odst. 2 s. ř. s., tedy o věc, ve které rozhoduje specializovaný samosoudce (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, ze dne 5. 8. 2021, č. j. 10 Azs 196/2021-30, ze dne 14. 7. 2021, č. j. 10 Azs 184/2021-36, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021-30, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31, ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 225/2021-34, ze dne 9. 12. 2021, č. j. 9 Azs 213/2021-45 atp.).

[11] Návazně se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Podstatný přesah zájmů stěžovatele Nejvyšší správní soud vymezil již v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS. Ačkoli se v tomto usnesení vyjádřil ve vztahu k předcházející právní úpravě nepřijatelnosti, která pamatovala pouze na posuzování ve vztahu k mezinárodní ochraně, závěry plynoucí z této judikatury jsou přiměřeně uplatnitelné také v nyní projednávané věci (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28, ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Azs 84/2021-23, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 9 Azs 110/2021-30, ze dne 23. 7. 2021, č. j. 4 As 156/2021-50, ze dne 13. 8. 2021, č. j. 10 As 222/2021-39, ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31, ze dne 1. 9. 2021, č. j. 1 As 148/2021-44, ze dne 24. 9. 2021, č. j. 10 Azs 225/2021-34, ze dne 7. 10. 2021, č. j. 6 Azs 242/2021-21, ze dne 9. 12. 2021, č. j. 9 Azs 213/2021-45 atp.). Z uvedené judikatury současně vyplývá, že o přijatelnou kasační stížnost se může jednat v případě, pokud se kasační stížnost týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu nebo byly řešeny rozdílně. Přijatelná může být kasační stížnost také tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. O takové pochybení se může jednat především tehdy, nerespektoval-li krajský soud ustálenou judikaturu, a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, nebo krajský soud v konkrétním případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Přiměřeně lze uvedené aplikovat i na kasační stížnosti podané správním orgánem (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, ze dne 31. 10. 2012, č. j. 8 Azs 17/2012-37, ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 Azs 231/2016-55, ze dne 8. 3. 2018, č. j. 9 Azs 435/2017-22, ze dne 12. 12. 2019, č. j. 7 Azs 219/2019-32).

pokračování

[12] V dané věci nevystala žádná právní otázka, která by dosud nebyla v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena, popř. byla řešena rozdílně. Rovněž tak Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by bylo nutno učinit judikaturní odklon. Krajský soud se nedopustil ani zásadního pochybení, které mohlo mít dopad vůči stěžovateli. Krajský soud posoudil věc v souladu s konstantní judikaturou, od které neshledal Nejvyšší správní soud důvod se odchýlit. Stěžovatel ostatně přijatelnost kasační stížnosti ani netvrdil.

[13] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[14] Ve vztahu k tvrzenému stížnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odkazuje soud např. na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45 atp.). Podle názoru Nejvyššího správního soudu postupoval krajský soud v souladu s uvedenou judikaturou. Důkladně vypořádal stěžejní žalobní námitky. Stěžovatel koneckonců neodůvodnil, v čem konkrétně měl tento důvod spočívat.

[15] Stěžovatel dále poukazoval na kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud postupoval v souladu se zákonem i konstantní judikaturou, pokud jde o výklad § 125 odst. 1 písm. f) a § 2 písm. b) zákona o silničním provozu. 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 předpisů soukromého práva, podstatné je, kdo je jako provozovatel vozidla zapsán v registru silničních vozidel. Právě uvedené přitom aplikoval krajský soud na danou věc. Krajský soud sám poukázal na rozsudek ze dne 28. 2. 2018, č. j. 1 As 222/2017-45, přičemž dovodil, že 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.

[17] Krajský soud nepochybil ani při posuzování stěžovatelem tvrzeného zneužití práva, když dovodil, že závěry stěžovatele nejsou podepřeny dostatečným skutkovým podkladem. Jak to plyne z judikatury zdejšího soudu (rozsudek ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81), i soudu Ústavního (nález ze dne 6. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 643/04), výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také v krajních případech zneužití práva. Zároveň však musí být úmyslné jednání směřující ke zneužití práva dostatečně prokázáno, neboť se

jedná o výjimečný postup (*ultima ratio*) a musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo bylo skutečně zneužito. Argumentace stěžovatele je sice věrohodná, zneužití práva žalobcem ale sama o sobě nedosvědčuje, zejména za situace, bránil-li se žalobce tvrzením, že vozidlo ve skutečnosti neprovozoval a že bylo předmětem sdílení ze strany členů spolku Share CAR!, z. s. Tuto skutečnost správní orgány nijak neověřovaly. Kromě toho žalobce navrhoval v tomto směru důkazy - výslech statutárního zástupce spolku Share CAR!, z. s., svědeckou výpověď Pavla Nováčka, odpovědného vedoucího autoservisu P. N. Auto Brno, ve kterém mělo být vozidlo servisováno, aniž by jej tam žalobce předal, nebo obdržel či platil fakturu. Stěžovatel se ve vztahu k navrhovaným důkazům vyjádřil pouze v tom smyslu, že výslech zástupce spolku Share CAR!, z. s. provádět nebude a odkázal na videozáznam, kde pan P. K. objasňuje fungování virtuálního provozovatele, z něž dovodil, že by jakékoliv další vyjádření pana K. nebylo pro řízení přínosem. K provedení dalších navrhovaných důkazů se nijak nevyjádřil a nijak nezkoumal ani faktickou činnost spolku Share CAR!, z. s. Otázkou neprovedení navržených důkazů se již zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48, v němž uvedl: „*Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že by bylo rozhodujícím orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene*“ (obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77, ze dne 5. 10. 2017, č. j. 2 As 235/2017-26, nebo ze dne 27. 11. 2019, č. j. 9 As 131/2018-72). Z uvedeného plyne, že správní orgány sice nemusí provést veškeré účastníkem navržené důkazy, jsou však povinny důvody takového postupu uvést. K tomu však v nynější věci nedošlo a stěžovatel zcela konkrétní důkazní návrhy žalobce v podstatě ignoroval. Poněvadž se jednalo důkazy, které by mohly být s to vyvrátit tvrzení stěžovatele o účelovém zápisu spolku Share CAR!, z. s. jako provozovatele vozidla, jednalo se o zásadní pochybení stěžovatele v předchozím řízení. Krajský soud posoudil tuto otázku správně.

[18] Krajský soud postupoval i v dalších ohledech v mezích právní úpravy a judikatury Nejvyššího správního soudu. Nedopustil se ani žádných zásadních vad vedoucích k nutnosti kasace jeho rozhodnutí.

[19] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl jako nepřijatelnou podle § 104a odst. 1 s. ř. s.

[20] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, část III. 4., usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2021, č. j. 9 As 32/2021-32). Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce pak ve stanovené lhůtě nepodal vyjádření

pokračování

ke kasační stížnosti, žádné náklady mu tedy nevznikly. Proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 18. července 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu