



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **S. S.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 8. 2020, čj. KUZL-51017/2020, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2022, čj. 41 A 64/2020-52,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2022, čj. 41 A 64/2020-52, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud posuzoval, zda krajský soud pochybil tím, že nezohlednil argumentaci žalovaného správního orgánu týkající se obstrukčního jednání v přestupkovém řízení ze strany zmocněnce žalobkyně. Dále také zodpověděl otázku, zda lze posuzovat závažnost přestupku provozovatele vozidla podle § 125f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění do 31. 12. 2023 (dále „zákon o silničním provozu“), měřítky závažnosti přestupku spáchaného řidičem vozidla.

I. Vymezení věci

[2] Automatizované silniční rychloměry na různých místech ve Zlíně postupně čtyřikrát změřily rychlost vozidla žalobkyně v případech, kdy překročilo nejvyšší povolenou rychlost. Magistrát města Zlín vydáním příkazu ze dne 9. 5. 2019 zahájil řízení o přestupku s žalobkyní coby provozovatelkou vozidla, jelikož se nepodařilo zjistit totožnost řidiče.

[3] Proti příkazu zaslal e-mailem odpor Petr Kocourek jako jednající člen spolku *Ochrana řidičů o. s.*, který byl jednatelem společnosti *Pomáháme a chráníme, s. r. o.*, která žalobkyni v řízení zastupovala. Magistrátu však nebylo zřejmé, zda odpor podala oprávněná osoba. Proto na něj vyznačil doložku právní moci. Dne 21. 10. 2019 předvolal žalobkyni

k ústnímu jednání. O tři dny později ji však vyrozuměl, že předvolání bylo zasláno z důvodu technické chyby a k jednání ji nepředvolává.

[4] Následně spis z procesní opatrnosti postoupil žalovanému k posouzení důvodnosti případného přezkumu. Žalovaný příkaz dne 21. 4. 2020 přezkoumal a došel k závěru, že žalobkyně byla řádně zastoupena. Příkaz proto nemohl nabýt právní moci. Petr Kocourek byl oprávněn podat odpor jménem žalobkyně, byť nikoliv jako předseda spolku *Ochrana řidičů o. s.*, ale jako zaměstnanec společnosti *Pomáháme a chráníme, s. r. o.* Upozornil však na to, že v době přezkumu již předložená plná moc nebyla účinná, neboť zanikla jeden rok od spáchání přestupků.

[5] Magistrát proto pokračoval v řízení. Přípisem ze dne 22. 4. 2020 žalobkyni vyrozuměl o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. S ohledem na tehdy probíhající pandemii žalobkyni zaslal i kopii správního spisu a umožnil jí vyjádřit se písemnou formou. V návaznosti na to zaslal Petr Kocourek dne 5. 5. 2020 magistrátu oznámení o převzetí zmocnění žalobkyně (plnou moc však nedoložil) a požádal o nařízení ústního jednání. To odůvodnil pouze tím, že magistrát již v minulosti jednání nařídil a jeho stanovisko nelze přehodnocovat. K podkladům pro vydání rozhodnutí se nijak nevyjádřil.

[6] Dne 7. 5. 2020 vydal magistrát rozhodnutí, kterým shledal žalobkyni vinnou ve spáchání čtyř přestupků podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Jako provozovatelka vozidla v rozporu s § 10 odst. 3 citovaného zákona nezajistila, aby při užívání vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu. Za to jí uložil pokutu ve výši 4 800 Kč.

[7] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně blanketní odvolání prostřednictvím Petra Kocourka, který následně dodal plnou moc k jejímu zastupování. Dne 24. 6. 2020 magistrát předvolal žalobkyni k ústnímu jednání s odkazem na § 80 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a § 49 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V návaznosti na to žalobkyně vznesla dotaz k procesnímu stavu řízení. Měla za to, že ve věci již bylo rozhodnuto, což by mělo být překážkou k jeho dalšímu vedení. Na toto podání magistrát nereagoval a dne 20. 7. 2020 ve věci proběhlo jednání, na které se žalobkyně nedostavila a ani nezaslala omluvu.

[8] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím rozhodnutí magistrátu potvrdil. K nařízení jednání až po vydání rozhodnutí uvedl, že takový postup k doplnění dokazování po podání odvolání umožňuje § 86 odst. 2 správního řádu. Tímto postupem dostal magistrát požadavku na zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Žalobkyně však jeho vstřícnosti nevyužila a k jednání se nedostavila. Ve zbytku uvedl, že výše uložené pokuty byla zcela adekvátní. K přestupkům došlo ve velmi frekventované lokalitě, takže riziko kolize s ostatními účastníky silničního provozu bylo vysoké.

[9] Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou. Krajský soud v Brně jí vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí magistrátu. Došel k závěru, že magistrát pochybil, pokud nařídil ústní jednání až po vydání rozhodnutí. Nešlo o doplnění řízení podle § 86 odst. 2 správního řádu, jak tvrdil žalovaný, který se tak snažil napravit procesní

pokračování

pochybení magistrátu. Magistrát totiž v předvolání uvedl, že ústní jednání nařizuje na základě § 80 téhož zákona a že reaguje na žádost žalobkyně o nařízení ústního jednání ze dne 5. 5. 2020. Dle krajského soudu měl magistrát po obdržení žádosti o nařízení ústního jednání vyzvat žalobkyni k doplnění plné moci udělené Petru Kocourkovi a následně ústní jednání buď konat, nebo vydat usnesení o zamítnutí návrhu podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Smyslem ústního jednání totiž je, aby se obviněný mohl vyjádřit k obvinění a k prováděným důkazům. Nedává proto smysl, aby se tak dělo až po vydání rozhodnutí.

[10] Krajský soud dále shledal, že magistrát pochybil, pokud hodnotil závažnost přestupku optikou sankcí pro případně zjištěného konkrétního řidiče a s ohledem na místo jejich spáchání. Tím spolu s žalovaným obešel institut odpovědnosti provozovatele vozidla. Ta je vůči odpovědnosti řidiče sekundární a také objektivní. Vzniká tedy ve vazbě na porušení dopravních předpisů řidičem vozidla daného provozovatele a na závažnost přestupku nemá vliv, v jaké míře řidič dopravní předpisy v konkrétním případě porušil.

[11] Další námitky vznesené v řízení o žalobě považoval krajský soud za nedůvodné. Kasační stížnost však nyní podává žalovaný, který proti jejich vypořádání nebrojil. Nejvyšší správní soud je tedy dále nerekapituloval, jelikož je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti.

II. Obsah kasační stížnosti

[12] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek kasační stížností. V první řadě namítal, že se krajský soud nijak nevypořádal se skutečností, že netradiční postup magistrátu vyvolal tehdejší zmocněnec žalobkyně svými obstrukčními praktikami. Dále ani s tím, že tímto postupem správního orgánu nebyla její procesní práva jakkoliv dotčena. Na to poukazoval i ve vyjádření k žalobě. Krajský soud nevzal v potaz ani to, že k netradičnímu postupu v řízení vedl magistrát blížící se okamžik zániku odpovědnosti za přestupek. Promlčecí doba měla uplynout 15. 5. 2020 a Petr Kocourek podal ničím neodůvodněný návrh na nařízení ústního jednání 4. 5. 2020 v reakci na výzvu správního orgánu k seznámení se s podklady pro rozhodnutí. K návrhu zároveň nepřiložil plnou moc, která by jej opravňovala k jeho podání. Tato pasivní obstrukční taktika vykazovala znaky zneužití práva dle ustálené judikatury. Krajský soud zcela pominul, že uskutečnění ústního jednání před vydáním rozhodnutí ve věci samé již nebylo objektivně možné, neboť by došlo k zániku odpovědnosti za přestupek. Magistrát mohl návrh na nařízení ústního jednání zamítnout usnesením, avšak tímto postupem by práva žalobkyně neochránil lépe než řešením, které zvolil.

[13] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že jakékoliv vyjádření žalobkyně při ústním jednání již na věc nemohlo mít dopad. Podáním odvolání nedochází k zahájení samostatné fáze řízení. V duchu zásady jednotnosti řízení mají účastníci až do vydání rozhodnutí o odvolání možnost vyjadřovat se k obvinění, navrhopvat důkazy a vyjadřovat se k jejich provedení. Tomu odpovídá povinnost odvolacího orgánu zohlednit vše, co vyjde v řízení najevo a vypořádat se se všemi vyjádřeními a důkazními návrhy, je-li to potřebné ke zjištění skutkového stavu.

[14] Žalobkyně se před vydáním prvostupňového rozhodnutí seznámila se spisovým materiálem a využila možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Nic věcného však neuvedla, trvala pouze na nařízení ústního jednání. Magistrát následně vydal rozhodnutí, proti kterému žalobkyně podala blanketní odvolání. Jestliže s konáním ústního jednání nesouhlasila, nic jí nebránilo, aby proti tomu brojila v odvolacím řízení. To však neučinila.

[15] Dle stěžovatele se ani uskutečnění ústního jednání podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky místo § 86 správního řádu postavení žalobkyně fakticky nijak nedotklo. Nedošlo proto vyprázdnění smyslu a obsahu ústního jednání, jak uvedl krajský soud. Ten ostatně ani nespécifikoval, jak měla být žalobkyně postupem magistrátu poškozena. Nezohlednil ani závěry rozsudku NSS ze dne 20. 1. 2021, čj. 2 As 212/2020-26, *AXIMA*, dle kterého nevydání usnesení o zamítnutí žádosti o nařízení ústního jednání nepředstavuje za všech okolností podstatnou vadu řízení, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[16] Stěžovatel dále rozporoval závěr krajského soudu, že na závažnost přestupku provozovatele vozidla nemá vliv, v jaké míře řidič dopravní předpisy v konkrétním případě porušil. Při ukládání správního trestu za přestupek provozovatele vozidla se plně uplatní správní uvážení, a to včetně povahy a závažnosti přestupku. Podstatnou objektivní okolností nutně ovlivňující závažnost přestupku provozovatele vozidla a tím i uložený správní trest je právě i míra překročení nejvyšší dovolené rychlosti a místo, kde k němu došlo. Konkrétní popis těchto skutkových okolností je rovněž součástí skutkové věty výroku o vině provozovatele vozidla. Logicky tedy i při uložení správního trestu provozovateli vozidla hraje roli okolnost, v jaké míře byly povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu porušeny. I z judikatury přitom plyne, že ustanovení upravující odpovědnost provozovatele vozidla sledují v podstatě stejný účel, jako zákonné povinnosti řidiče nebo pravidla silničního provozu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Vzhledem k tomu, že se v projednávaném případě jedná o věc, v níž po 1. 4. 2021 rozhodoval samosoudce, přistoupil Nejvyšší správní soud nejprve ke zkoumání přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 15. 10. 2021, čj. 8 Azs 236/2021-34). Zabýval se tedy tím, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti lze pro stručnost odkázat na usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, jehož závěry se týkaly kasačních stížností ve věci mezinárodní ochrany, ale lze je vztáhnout i na ostatní typy řízení, v nichž se otázka přijatelnosti kasační stížnosti posuzuje (usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS). Kasační stížnost je přijatelná, pokud: (1) se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou; (2) se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) je potřeba učinit judikaturní odklon; (4) by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[18] Kasační stížnost správního orgánu z posledně uvedeného důvodu bude přijatelná, pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo

pokračování

procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu. Přijatelná by byla, přestože by takovým pochybením krajský soud nemohl zasáhnout do hmotněprávního postavení stěžovatele (rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2023, čj. 8 As 169/2021-39). Ostatně respektování nesprávného právního názoru krajského soudu správním orgánem v dalším řízení může mít dopad i do hmotněprávního postavení žalobce (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS).

[19] Stěžovatel v kasační stížnosti stran její přijatelnosti přestřel, že k ústnímu jednání za účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky neexistuje aktuální judikatura NSS. Obdobně ani k § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky ve spojení s § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Proto má za to, že kasační stížnost přesahuje jeho vlastní zájmy. Nejvyšší správní soud však tímto vymezením přijatelnosti ze strany stěžovatele není vázán, neboť se přijatelností kasační stížnosti zabývá i v případě, že stěžovatel žádnou argumentaci na toto téma nevznesl.

[20] Soud proto posoudil, zda uplatněné kasační námitky mohou v projednávané věci naplňovat některý z výše uvedených důvodů přijatelnosti. Přitom shledal, v závěrech krajského soudu lze shledat zásadní pochybení v posouzení otázek, zda bylo správní řízení zatíženo vadami natolik závažnými, že to mělo vliv na zákonnost rozhodnutí, a dále také, zda lze v případě přestupku provozovatele vozidla hodnotit jeho závažnost optikou přestupku spáchaného řidičem vozidla.

[21] Kasační stížnost je proto přijatelná.

[22] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k věcnému přezkoumání napadeného rozsudku v mezích uplatněných kasačních důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

III. A. Nevypořádání argumentace žalovaného stran obstrukčních praktik v přestupkovém řízení

[23] Stěžovatel v první řadě namítá, že krajský soud nereagoval na jeho argumentaci stran obstrukčních praktik žalobkyně a jejího zmocněnce, souvisejících s blížícím se uplynutím promlčecí doby přestupků. Dále ani na námitku, že postupem magistrátu nebyla procesní práva žalobkyně fakticky nijak dotčena, jelikož byla s podklady pro vydání rozhodnutí seznámena a možnost věcně se k nim vyjádřit nevyužila. Soud tuto námitku dle jejího obsahu posoudil jako námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[24] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že za nepřezkoumatelné lze považovat takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění nelze seznát, jaký názor soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů však nemůže být založena jen tím, že odůvodnění soudu je stručné či argumentačně chudé, popř. že soud nevyvracel každý dílčí argument účastníků. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat zdrženlivě. Například v situaci, kdy není z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 20).

[25] Byť obecně platí, že soud je povinen reagovat zejména na námitky žalobce, v souladu se zásadou rovnosti stran dle § 36 odst. 1 s. ř. s. nemůže zcela pominout ani argumentaci žalovaného. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu proto může s přihlédnutím k okolnostem souzené věci způsobit i chybějící vypořádání zásadní argumentace žalovaného správního orgánu (rozsudky NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-41, ze dne 19. 12. 2019, čj. 8 As 320/2018-32, bod 21, nebo ze dne 11. 2. 2020, čj. 8 As 339/2018-35, bod 16).

[26] Stěžovatel namítá, že krajský soud nijak nezohlednil, že procesní postup magistrátu byl důsledkem obstrukčního jednání ze strany zmocněnce žalobkyně, byť na to odkazoval ve vyjádření k žalobě.

[27] Ze spisu krajského soudu plyne, že stěžovatel ve vyjádření k žalobě konkrétně uváděl, že žalobkyně využila svého práva na obhajobu až na samotnou hranici zneužití práva. V řízení byla pasivní, až na podání blanketního odporu. Žádost o nařízení ústního jednání podala během nouzového stavu, aniž by ji věcně odůvodnila, a navíc těsně před uplynutím prekluzivní lhůty [pozn. NSS: terminologií zákona se jedná o promlčecí dobu, viz § 29 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, byť obsahově má stěžovatel pravdu, že jde o lhůtu prekluzivní]. Podobnou taktiku využila i v jiném řízení vedeném magistrátem. Všechny podklady pro rozhodnutí přitom měla k dispozici, jelikož jí byla zaslána kopie celého spisového materiálu. Stěžovatel ve vyjádření k žalobě dále odkázal na rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 36/2019-33, podle kterého může být podání nikdy nedoplněného blanketního odvolání v kombinaci s následným podáním komplexní žaloby hodnoceno jako zneužití práva, čemuž je třeba přizpůsobit i rozsah soudního přezkumu. Tímto přístupem v přestupkovém řízení totiž nelze přesunout celé dokazování až do řízení před správními soudy. Stěžovatel uzavřel, že účelem žádosti o nařízení ústního jednání nebyly zákonem aprobované cíle, ale jednalo se o zdržovací taktiku za účelem dosažení zániku odpovědnosti za přestupek (viz body 4 až 7 vyjádření stěžovatele k žalobě). Dále také uvedl, že nařízení ústního jednání ani nebylo třeba k uplatnění práv žalobkyně, která jich ostatně po nařízení ústního jednání ani nevyužila a ani sama v žalobě neuvedla, jak byla na svých právech poškozena tím, že se ústní jednání uskutečnilo (body 10 a 11 vyjádření stěžovatele).

[28] Krajský soud však podstatnou část argumentace obsažené ve vyjádření k žalobě v napadeném rozsudku nijak nerekapituloval a ani ji nezohlednil v odůvodnění. S ohledem na to nelze než uzavřít, že tím zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Jelikož se zjevně jednalo o otázku pro posouzení dané věci zcela zásadní, je třeba trvat na tom, aby se krajský soud danou argumentací řádně zabýval.

[29] S ohledem na to se Nejvyšší správní soud nyní nemohl věcně zabývat námitkou, zda se v případě postupu zmocněnce žalobkyně jednalo o obstrukční praktiky a zda bylo postupem magistrátu fakticky zasaženo do procesních práv žalobkyně. V souvislosti s tím nelze ani uzavřít, zda se magistrát skutečně dopustil procesního pochybení tím, že nařídil ústní jednání až po vydání prvostupňového rozhodnutí. Jedná se totiž o námitku, která míří proti závěrům napadeného rozsudku, které nejsou od jeho nepřezkoumatelných úvah oddělitelné (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, *SÚD*). Zodpovězení této otázky totiž závisí na tom, jak se krajský soud v dalším řízení poprvé vypořádá s argumentací stěžovatele uvedenou ve vyjádření k žalobě.

pokračování

[30] Nad rámec rozhodovacích důvodů Nejvyšší správní soud uvádí, že nepřehlédl v napadeném rozsudku odkazovanou rozhodovací praxi krajského soudu, podle které zatíží správní orgán řízení vadou, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé, pokud nevyhoví žádosti obviněného z přestupku o nařízení ústního jednání, aniž by vydal usnesení o zamítnutí této žádosti podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky (rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2020, č. j. 33 A 59/2018-68, či ze dne 17. 3. 2021, č. j. 41 A 19/2019-64). Nejvyšší správní soud však krajský soud upozorňuje na stěžovatelem odkazovaný rozsudek *AXIMA*. Podle toho v případě, že obviněný z přestupku podá žádost o nařízení ústního jednání, která se jeví jako obstrukční či účelová, nemusí být s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci chybějící reakce správního orgánu na takovou žádost vadou, která má vliv na zákonnost správního rozhodnutí (viz bod 25 uvedeného rozsudku).

III. B. Nesprávné posouzení závažnosti přestupku a sankce

[31] Závěr o nepřezkoumatelnosti však soudu nebrání, aby se zabýval námitkou, že na závažnost přestupku provozovatele vozidla má vliv i to, v jaké míře byly dopravní předpisy v konkrétním případě porušeny. Tato námitka totiž míří proti závěrům napadeného rozsudku, které jsou od jeho nepřezkoumatelné úvahy oddělitelné a stěžovatelem uplatněné kasační námitky spočívají v samostatných argumentačních liniích (usnesení rozšířeného senátu NSS SÚD).

[32] 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.*

[33] Podle § 125f odst. 1 téhož zákona 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.* (zvýraznění zde i níže v textu doplnil NSS).

[34] *Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 20 km.h⁻¹ a více nebo mimo obec o 30 km.h⁻¹ a více [§ 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu].* Nebo tím, že překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km.h⁻¹ nebo mimo obec o méně než 30 km.h⁻¹ [§ 125c odst. 1 písm. f) bod 4 téhož zákona].

[35] Podle § 125f odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu je jednou z podmínek odpovědnosti provozovatele vozidla za přestupek podle odstavce 1, že *porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona.*

[36] K poslednímu citovanému ustanovení Nejvyšší správní soud uvedl, že je nelze vykládat tak, že jsou správní orgány v řízení o přestupku provozovatele vozidla povinny zjišťovat, zda byly naplněny všechny předpoklady přestupkové odpovědnosti řidiče vozidla. Předmětem řízení o přestupku podle § 125f zákona o silničním provozu není přestupek řidiče, nýbrž objektivní odpovědnost za skutek, který pouze vykazuje znaky tohoto

přestupku (viz rozsudky NSS ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 346/2016-56, a ze dne 13. 6. 2019, čj. 4 As 219/2018-29). Citované ustanovení však součástí skutkové podstaty přestupku provozovatele vozidla nečiní ty znaky přestupku, které vyplývají až z obecné právní úpravy přestupkové odpovědnosti či analogicky aplikovaných zásad trestního práva, jako je například materiální stránka přestupku, věk a přičetnost pachatele, neexistence přestupkové imunity, právní omyl aj. Ke zkoumání těchto znaků je prostor v řízení o přestupku řidiče, nikoliv provozovatele vozidla (rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 114/2016-40). Vykazování znaků přestupku míří na typový popis chování (rozsudek sp. zn. 9 As 346/2016).

[37] Z citované judikatury proto nijak neplynou závěry krajského soudu uvedené v bodě 30 napadeného rozsudku, tedy že objektivní odpovědnost provozovatele vozidla vzniká „jen“ ve vazbě na samotné porušení dopravních předpisů řidičem vozidla daného provozovatele, a že na závažnost takto spáchaného přestupku nemá vliv, v jaké míře řidič dopravní předpisy v konkrétním případě porušil. Neplynou ani z nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, č. 116/2018 Sb., bodu 97, na který odkázal krajský soud. Ústavní soud sice v souvislosti s posouzením, zda ustanovení upravující objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za přestupek nejsou v rozporu se zásadou presumpce neviny, uvedl, že přestupek provozovatele vozidla se liší od některých jiných přestupků, u nichž uznání vinným vypovídá o určitém společensky škodlivém jednání obviněného. V témže bodě však připustil, že uložená pokuta zároveň nepřímo umožňuje potrestání porušení povinností řidiče a pravidel silničního provozu. To je v souladu se závěry, ke kterým níže dospívá Nejvyšší správní soud a zároveň to nijak nepopírá konstrukci, dle které je odpovědnost provozovatele vozidla vůči odpovědnosti řidiče subsidiární.

[38] Již v minulosti NSS vyslovil, byť stručně, že míra porušení pravidel silničního provozu řidičem vozidla může hrát roli při ukládání správního trestu provozovateli vozidla. V rozsudku *AXIMA* k tomu uvedl následující: „*Obzvláště u přestupků, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (např. míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob jeho spáchání, pohnutky a osoba pachatele) na naplnění materiální stránky přestupku žádný vliv; tyto zvláštní okolnosti však správní orgán může zohlednit při stanovení správního trestu* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Afs 14/2011-62).“

[39] To, že se má výše pokuty odvíjet od závažnosti porušení zákona o silničním provozu, lze dovodit již z ustanovení § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, který uvádí, že *za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu. Pro určení výše pokuty se použije rozmezí pokuty pro přestupek, jehož znaky porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje; pokuta však nepřevyší 10 000 Kč.*

[40] Z toho plyne, že zákonodárce sám odvíjí typovou míru závažnosti přestupku provozovatele vozidla od typové míry porušení pravidel silničního provozu řidičem vozidla. Navázal totiž určení výše pokuty pro přestupek provozovatele vozidla na rozmezí pokuty pro přestupek řidiče vozidla, jehož znaky naplňuje.

[41] Citované ustanovení totiž není pro stanovení sankce samo o sobě dostačující. Musí být aplikováno spolu s dalším ustanovením, na které blanketně odkazuje (rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2020, čj. 8 As 100/2019-57, bod 15). Tím je právě ustanovení upravující přestupek

pokračování

řidiče vozidla, jehož znaky konkrétní přestupek provozovatele vozidla vykazuje. V případě přestupků spočívajících v překročení nejvyšší dovolené rychlosti se jedná konkrétně o § 125c odst. 1 písm. f) body 2 až 4 zákona o silničním provozu. Zde zákonodárce rozlišuje tři různé skutkové podstaty přestupku v závislosti na míře překročení nejvyšší dovolené rychlosti, tj. na typové závažnosti těchto přestupků. Až z takto odkazovaných ustanovení je následně možné dovodit, z jakého protiprávního jednání byl provozovatel vozidla coby přestupce shledán vinným, jaký druh trestu zákon za toto jednání stanoví a v jaké míře může být uložen. Uvedenému rozlišení skutkových podstat totiž následně odpovídá i rozmezí sazby pokut, které lze za jednotlivé přestupky uložit. Ty v případě přestupků dle citovaného ustanovení určuje § 125f odst. 5 písm. d), f) a g) zákona o silničním provozu. V souladu s tím je i součástí skutkové věty prvostupňového rozhodnutí označení přestupků řidiče vozidla, jejichž znaky naplnilo jednání blíže nezjištěného řidiče, ze kterého byla žalobkyně shledána vinnou.

[42] Zákonodárce tedy navázal typovou závažnost přestupku provozovatele vozidla, která se odráží ve výši hrozícího správního trestu, na typovou závažnost jednání, kterého se dopustil řidič vozidla.

[43] Nejvyšší správní soud proto nevidí důvod, proč by správní orgány při hodnocení přestupku provozovatele vozidla nemohly přihlížet také k individuální závažnosti konkrétního přestupku, vyplývající ze způsobu a okolností jeho spáchání a jeho dopadů. Pokud totiž provozovatel vozidla poruší povinnosti podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, je pro společenskou závažnost jeho jednání podstatné to, v jaké míře nebyly řidičem vozidla dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu. I v rámci konkrétních skutkových podstat přestupků uvedených v bodě [41] tohoto rozsudku hraje roli, v jakém rozsahu byla rychlost v konkrétním případě řidičem vozidla překročena. Jako příklad lze uvést § 125f odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu, podle kterého se fyzická osoba dopustí přestupku mj. tím, že překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 20 km.h⁻¹ a více nebo mimo obec o 30 km.h⁻¹ a více. Přičemž v případě, že řidič vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost v obci nejméně o 21 km.h⁻¹, bude nepochybně rozdílná společenská nebezpečnost přestupku, než kdyby ji překročil nejméně o 39 km.h⁻¹. Stále se však bude jednat o přestupek stejné skutkové podstaty. Tomu následně odpovídá i rozdílná společenská nebezpečnost přestupku provozovatele vozidla spočívající v tom, zda nezajistil „jen“ to, že řidič vozidla porušil pravidla silničního provozu méně významně, či naopak velmi významně, a jaké zájmy při tom ohrozil.

[44] Na základě uvedeného dospívá soud k závěru, že je není možné hovořit o závažnosti přestupku provozovatele vozidla izolovaně. Tedy bez toho, aniž by se správní orgány zabývaly objektivními okolnostmi spáchání odpovídajícího přestupku řidičem vozidla. Ostatně, obě tyto právní úpravy sledují v podstatě stejný účel (rozsudek *AXIMA*), kterým je zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a preventivní působení na jednání účastníků silničního provozu tak, aby nedocházelo k jednání, které by mohlo mít za následek ztráty na životech či poškození zdraví nebo majetku (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16).

[45] Lze proto uzavřít, že na závažnost přestupku provozovatele vozidla může mít vliv, v jaké míře řidič dopravní předpisy v konkrétním případě porušil. I v tomto řízení mají

správní orgány hodnotit okolnosti spáchání přestupku, které se netýkají přímo osoby přestupce. Kromě míry překročení rychlosti se v konkrétním případě může jednat například o polohu, vytíženost či frekvenci provozu pozemní komunikace, kde byl přestupek spáchán. To obdobně platí i při ukládání správního trestu provozovateli vozidla. I tehdy mohou správní orgány v rámci správního uvážení přihlížet k tomu, v jaké míře byly povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu na pozemních komunikacích porušeny, což ostatně konstatoval NSS již v rozsudku *AXIMA*. V souladu s § 37 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky se totiž při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihledne zejména k povaze a závažnosti přestupku.

[46] Krajský soud pochybil, pokud magistrátu vytkl, že při ukládání správního trestu zohledňoval, jaký správní trest by dostal řidič vozidla, pokud by byl pachatelem téhož přestupku. Nesprávný je taktéž závěr krajského soudu, že na závažnost přestupku provozovatele vozidla nemůže mít vliv, v jaké míře řidič vozidla dopravní předpisy v konkrétním případě porušil. Z prvostupňového rozhodnutí je přitom patrné, že tyto okolnosti magistrát zohledňoval zejména při posuzování, jakou výši správního trestu pokuty žalobkyni uloží (viz str. 9 jeho rozhodnutí).

[47] V důsledku nesprávného právního posouzení uvedených otázek zatížil krajský soud napadený rozsudek v této části vadou, která má za následek jeho nezákonnost.

[48] Je však třeba přisvědčit krajskému soudu v tom, že magistrát neměl závažnost přestupků žalobkyně posuzovat optikou sankcí pro případně zjištěného řidiče vozidla, které nepřipadají v úvahu jako správní trest pro provozovatele vozidla. Konkrétně šlo o tvrzení magistrátu, že za uvedené přestupky by byla řidiči nejen uložena pokuta, ale i body do bodového hodnocení řidičů a v případě recidivy v průběhu jednoho roku také trest zákazu činnosti v délce trvání od 1 do 6 měsíců. Uložení bodů do bodového hodnocení řidiče v případě přestupku provozovatele vozidla totiž nepřichází v úvahu, jelikož v takovém případě není zjištěn řidič vozidla, do jehož bodového hodnocení by měly být body připsány. Trest zákazu činnosti nepřichází v úvahu proto, že z § 47 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky plyne, že jeho uložení musí být stanoveno zvláštním zákonem. Zákon o silničním provozu přitom tuto možnost v případě přestupku provozovatele neskýtá (viz opakovaně citovaný § 125f odst. 4 tohoto zákona).

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku. V dalším řízení se proto nejprve vypořádá s argumentací stěžovatele uplatněnou ve vyjádření k žalobě a posoudí, zda lze hodnotit jednání žalobkyně a jejího zmocněnce v nyní souzené věci jako zneužití práva, které nepožívá právní ochrany (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS). Tomu následně přizpůsobí i rozsah soudního přezkumu.

pokračování

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. září 2023

Petr Mikeš
předseda senátu