

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. P. K., Ph.D. MBA**, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2022, č. j. JMK 29986/2022, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 3. 2023, č. j. 34 A 10/2022-55,

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 nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2022, č. j. JMK 29986/2022, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Židlochovice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 12. 2021, č. j. MŽi-102867/2020 – 23. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), za což mu byla uložena pokuta ve výši 1.500 Kč. Přestupku se měl dopustit tím, že jako provozovatel vozidla nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, jelikož blíže nezjištěný řidič vozidla překročil dne 17. 5. 2020 v obci Židlochovice nejvyšší dovolenou rychlost 50 km/h, a to o 16 km/h, resp. po započtení toleranční odchylky o 13 km/h.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobě vyhověl. Posuzoval několik žalobních námitek, Nejvyšší správní soud ovšem blíže rozvede pouze vypořádání žalobní námitky, s níž se krajský soud ztotožnil, neboť právě tato otázka je nyní předmětem řízení o kasační stížnosti.

[3] Krajský soud vyšel z předpokladu, že odpovědnost provozovatele vozidla za přestupek podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu je subsidiární ve vztahu k odpovědnosti za přestupek řidiče vozidla podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Správní orgán proto musí nejprve učinit nezbytné kroky ke zjištění totožnosti řidiče vozidla. K určení toho, co je nezbytné, je třeba vždy vyjít z konkrétních skutkových okolností. Nelze např. požadovat po správních orgánech rozsáhlá šetření v situaci, kdy označení řidiče provozovatelem vozidla zjevně nevede k nalezení skutečného pachatele (např. označenému řidiči se nedaří doručovat), či je-li zjevné, že označení řidiče je pouze obstrukcí. V tomto případě byl ovšem řidič vozidla, jenž se měl dopustit přestupku, s určitou mírou pravděpodobnosti zjištěn. Ostatně se k tomuto činu doznal (byť toliko podáním vysvětlení, na jehož základě nelze bez dalšího uznat dotyčného vinným). Správní orgán I. stupně učinil až nadstandardní množství pokusů o kontaktování řidiče (zaslal mu třikrát výzvu k podání vysvětlení), ovšem po zahájení řízení o přestupku proti řidiči vozidla učinil pouze jediný úkon, jímž bylo vyrozumění o zahájení řízení a předvolání k jednání. Řidič se bez omluvy k jednání nedostavil a správní orgán I. stupně řízení o přestupku zastavil. Správní orgán I. stupně tak ponechal na uvážení obviněného z přestupku, zda se dostaví, či nedostaví k ústnímu jednání, a to i bez omluvy. Byl si přitom vědom toho, že provedení výsledku obviněného, resp. minimálně provedení pokusu o tento výsledek, je pro řízení o přestupku řidiče nezbytným úkonem. Vzhledem k naprosté pasivitě řidiče po zahájení řízení o přestupku nelze dovozovat, že by hodlal v řízení využít práva nevypovídat, a tedy že by jeho předvolání k jednání bylo v rozporu se zásadou zákazu sebeobviňování. Povinnost dostavit se na předvolání ke správnímu orgánu má každý, včetně obviněného z přestupku. Procesní instituty předvedení a uložení pořádkové pokuty nepředstavují automaticky postupy nad rámec nezbytných kroků. Krajský soud se ztotožnil se žalobcem, že správní orgán I. stupně rezignoval na zjištění skutečného pachatele přestupku, aniž by učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele. Nebyly tak naplněny podmínky pro zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel vymezil dvě otázky, které dle jeho názoru krajský soud nesprávně posoudil.

[5] Stěžovatel je předně toho názoru, že se krajský soud neměl žalobní námitkou, na jejímž základě krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil, vůbec věcně zabývat. Tato otázka totiž neměla být předmětem řízení před krajským soudem, neboť svojí podstatou směřuje do jiného řízení, a sice řízení o přestupku vedenému vůči řidiči vozidla (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2022, č. j. 33 A 30/2021-76). Vzhledem k tomu, že

pokračování

řízení o přestupku žalobce bylo zahájeno teprve poté, co bylo zastaveno řízení o přestupku řidiče, jehož totožnost se nepodařilo v tomto řízení prokázat, je třeba dojít k závěru, že princip subsidiarity byl naplněn (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16).

[6] Pokud by se Nejvyšší správní soud s první kasační námitkou neztotožnil, zastává stěžovatel názor, že řízení o přestupku řidiče vozidla bylo zastaveno v souladu s právními předpisy. Na základě doznání učiněného před zahájením řízení o přestupku nelze v souladu s principem presumpce nevinny učinit závěr o vině obviněného řidiče. Přístup krajského soudu se v této věci vymyká i rozhodovací praxi tohoto soudu (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 6. 2021, č. j. 41 A 51/2019-35).

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná osoba splňující podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s.

[9] Vzhledem k tomu, že věc byla v souladu se zákonem projednána v řízení před krajským soudem specializovaným samosoudcem, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s.

[10] Kasační stížnost je přijatelná tehdy, pokud svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Vymezením tohoto neurčitěho právního pojmu se Nejvyšší správní soud zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[11] V rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, Nejvyšší správní soud upřesnil, že při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti žalovaného, u něhož pojmově nemůže být splněna podmínka přesahu vlastních zájmů, postačí hodnotit, zda se krajský soud dopustil

zásadního pochybení při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně zda nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu.

[12] Výkladem podmínek projednání přestupku provozovatele vozidla upravených v § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně. Přestupek provozovatele má ve vztahu k přestupku řidiče subsidiární povahu. Po správních orgánech nelze podle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu vyžadovat činění rozsáhlých kroků ke zjištění pachatele přestupku, nemají-li pro takové zjištění potřebné indicie a případné označení řidiče provozovatelem vozidla zjevně nevede, respektive nemůže vést k nalezení a usvědčení pachatele přestupku. Budou-li však mít správní orgány na základě označení řidiče provozovatelem vozidla nebo na základě jiných skutkových okolností reálnou příležitost zjistit přestupce, musí se o to pokusit. Naopak pokud provozovatel vozidla k výzvě správního orgánu označí za řidiče osobu, již nelze dohledat nebo se jí nedaří doručovat, osobu, která odepře podání vysvětlení z důvodu hrozícího nebezpečí postihu za přestupek, nebo dochází-li k řetězení označených osob, kdy označený řidič označí dalšího řidiče atd., je podmínka učinění nezbytných kroků ve smyslu § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu naplněna a správní orgán po odložení či zastavení řízení o přestupku projedná přestupek provozovatele vozidla. Rovněž označí-li provozovatel za řidiče jeho vozidla v době spáchání přestupku osobu, která se dopouští častého obstrukčního jednání v řízeních o dopravních přestupcích, bylo by v rozporu s účelem právní úpravy přestupku provozovatele vozidla vyžadovat po správním orgánu učinění dalších kroků ke zjištění pachatele přestupku, a proto podmínka pro projednání přestupku provozovatele vozidla je i v takovém případě naplněna (viz např. rozsudky NSS ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46, a ze dne 11. 5. 2023, č. j. 4 As 170/2022-39).

[13] V případě nejrůznějších obstrukčních praktik je namístě nečinit takové procesní úkony, které se s ohledem na povahu sdělených informací, dřívější poznatky z úřední činnosti či jednání samotných provozovatelů vozidel jeví jako zcela neefektivní, bezúčelné či ne hospodárné. Pokud však z ničeho nevyplývá, a neodvolávají se na to ani správní orgány, že by dotčené osoby měly jakoukoli obstrukční minulost, záměrně komplikovaly správní řízení či prováděly úkony, které zjevně vedou ke zneužívání práva, není možné uplatňovat jakékoli „zrychlené“ či „zjednodušené“ postupy, které by v jiných řízeních, vyznačujících se obstrukčním jednáním účastníků, byly jinak akceptovatelné. V situaci, kdy se nejedná o obstrukční jednání, není na místě ihned při první obtíži s doručováním zanechat všech dalších kroků a bez dalšího přistoupit k odložení věci. Účelem celé právní úpravy přestupku provozovatele vozidla je zjednodušit postihování dopravních přestupků v případech, kdy není možné řidiče vozidla ztotožnit na místě. Správní orgány tedy nemusí provádět nějakou rozsáhlou „detektivní činnost“ při zjišťování pachatele přestupku; v každém případě je však třeba individuálně hodnotit, zdali správní orgán provedl dostatečné množství rozumně požadovatelných úkonů (viz rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 2 As 346/2018-22).

[14] Judikatura současně poukazuje na to, že posouzení splnění podmínek dle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu je výsledkem aplikace výše předestřených obecných východisek na individuální okolnosti každého případu (rozsudky NSS ze dne 29. 5. 2020, č. j. 2 As 293/2018-25, a ze dne 25. 10. 2022, č. j. 7 As 227/2022-17).

pokračování

[15] S výše shrnutými východisky souvisí i právní úprava výzvy podle § 125h zákona o silničním provozu, která zjednodušeně řečeno umožňuje provozovateli vozidla zabránit zahájení řízení o přestupku proti své osobě tím, že sdělí správnímu orgánu údaje o řidiči vozidla. Právní obrana provozovatele vozidla nemusí proto spočívat toliko v prokázání liberačních důvodů (§ 125f odst. 5 zákona o silničním provozu) či v popření znaků skutkové podstaty přestupku (§ 125f odst. 1 a 2 ve spojení s § 125c zákona o silničním provozu), ale i v nesplnění procesních předpokladů pro zahájení řízení o přestupku s provozovatelem (viz rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 114/2016-46).

[16] První námitka stěžovatele vychází z toho, že v nynější věci bylo řízení zahájené proti řidiči vozidla zastaveno. Výhrady krajského soudu směřují podle stěžovatele do jiného řízení, a sice do řízení o přestupku řidiče. Zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení o přestupku řidiče nelze přezkoumávat v řízení o přestupku provozovatele vozidla.

[17] Již z jazykového výkladu § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu je zjevné, že podmínka pro zahájení řízení o přestupku vůči provozovateli vozidla spočívající v nutnosti učinit *nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku* se vztahuje jak na případy, kdy správní orgán řízení vůči řidiči vozidla vůbec nezahájil a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, tak na případy, kdy řízení o přestupku řidiče správní orgán sice zahájil, ale následně jej zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno. Z ustálené judikatury vyplývá, že aplikace § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu vyžaduje naplnění dvou samostatných podmínek, přičemž druhá z nich je formulována alternativně. Skutečnost, že byla splněna druhá podmínka (v té alternativě, že přestupkové řízení vedené s řidičem vozidla bylo zastaveno), neznamená automaticky splnění podmínky první. Neexistuje žádný rozumný důvod k rozdílnému výkladu první podmínky vyjádřené slovy „*učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku*“ v závislosti na tom, zda správní orgán odložil přestupek řidiče, nebo řízení o přestupku řidiče zahájil a následně zastavil. Tím spíše nelze v návaznosti na procesní postup správního orgánu vyloučit možnost provozovatele vozidla bránit se proti projednání jeho přestupku poukazem na to, že správní orgán neučinil *nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku*. Provozovatel vozidla není účastníkem řízení o přestupku řidiče, a nemůže tedy ovlivnit výsledek tohoto řízení. Je-li však následně vedeno přestupkové řízení proti němu, může legitimně namítat, že správní orgán neučinil v přestupkovém řízení vedeném proti řidiči dostatečné kroky směřující k prokázání totožnosti řidiče vozidla, jenž přestupek spáchal.

[18] Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda správní orgány učinily nezbytné kroky ke zjištění řidiče vozidla, v situaci, kdy bylo vůči řidiči vozidla řízení o přestupku zastaveno, např. v rozsudcích ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46, či ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 106/2020-64.

[19] Z těchto důvodů neobstojí ani tvrzení stěžovatele, že již samotným zastavením řízení o přestupku vůči řidiči dojde automaticky k naplnění principu subsidiarity. Opak nelze dovodit ani z nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, na který stěžovatel odkazuje. Nepřípadný je i odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne

19. 12. 2022, č. j. 33 A 30/2021-76, jehož závěry stěžovatel dezinterpretuje. Krajský soud v odst. 41 rozsudku reagoval na žalobní bod shrnutý v odst. 16, v němž žalobce namítal nezákonnost usnesení o zastavení přestupkového řízení. V tom, že nelze přezkoumávat samotné usnesení o zastavení řízení o přestupku řidiče, lze s krajským soudem jistě souhlasit. Nicméně to nic nemění na tom, že nutnost učinit *nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku* představuje samostatnou podmínku projednání přestupku provozovatele vozidla, která je nezávislá na usnesení o zastavení řízení o přestupku řidiče, byť se může částečně s důvody, pro které správní orgán řízení o přestupku řidiče zastavil, překrývat.

[20] Druhá námitka se do značné míry míjí s odůvodněním rozsudku krajského soudu. Stěžovatel tvrdí, že řízení o přestupku řidiče bylo zastaveno v souladu s právními předpisy (to ovšem není předmětem tohoto řízení ani řízení před krajským soudem, viz výše) a že nelze učinit závěr o vině obviněného řidiče na základě doznání učiněného při podání vysvětlení před zahájením řízení o přestupku. To ovšem krajský soud netvrdí (viz bod 35 napadeného rozsudku). Krajský soud dospěl toliko k závěru, že stěžovatel neučinil dostatečné množství kroků ke zjištění řidiče v řízení o přestupku řidiče.

[21] Krajský soud vycházel z toho, že provozovatel na výzvu správního orgánu I. stupně bezodkladně sdělil přesné identifikační údaje k osobě řidiče, které správnímu orgánu umožnily označeného řidiče kontaktovat. Správní orgán zaslal označenému řidiči dvakrát výzvu k podání vysvětlení do datové schránky, přičemž datová zpráva byla doručena pokaždé fikcí. Proto napotřetí zaslal správní orgán výzvu označenému řidiči i poštovní zásilkou. Označený řidič na takto zaslanou výzvu ve stanovené lhůtě reagoval a potvrdil, že v uvedený okamžik a na uvedeném místě vozidlo skutečně řídil. Na základě těchto informací zahájil správní orgán I. stupně řízení o přestupku řidiče, nařídil jednání a předvolal k němu obviněného s tím, že bude při jednání vyslechnut, neboť to považuje za potřebné. Tuto písemnost zaslal obviněnému pouze do datové schránky, datová zpráva byla doručena fikcí. Jelikož se obviněný k jednání bez omluvy nedostavil, projednal správní orgán I. stupně věc v jeho nepřítomnosti a na základě shromážděných podkladů přestupkové řízení zastavil, neboť se nepodařilo obviněnému prokázat spáchání přestupku (neexistoval jediný procesně použitelný důkaz, který by obviněného spojoval s jinak dostatečně prokázaným přestupkem). Krajský soud s ohledem na celý kontext věci a specifické okolnosti, které v ní vyvstaly, dovodil, že správní orgán I. stupně neučinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele. Jeho závěr odpovídá výše shrnutým základním východiskům a specifikům projednávané věci, neboť ačkoliv nebylo v řízení zjištěno žádné obstrukční jednání, správní orgán I. stupně se spokojil se splněním podmínek pro projednání přestupku v nepřítomnosti obviněného a rozhodl způsobem odpovídajícím zjištěnému skutkovému stavu, aniž by se však snažil provést další úkony k prokázání viny přestupce (např. zasláním předvolání k jednání na adresu bydliště, díky čemuž se v předchozí fázi podařilo získat stanovisko obviněného k dané věci). Nejvyšší správní soud pasivitě obviněného při užívání datové schránky samozřejmě nikterak neomlouvá a nezpochybňuje řádnost doručení předvolání k ústnímu jednání, ale s ohledem na okolnosti případu nemůže tato pasivita vést k rezignaci správního orgánu na potrestání přestupku řidiče. Správní orgán I. stupně nevynaložil takovou snahu k prokázání viny řidiče, kterou správní orgány běžně vynakládají v případech, v nichž nelze uplatnit subsidiární odpovědnost provozovatele vozidla.

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud do jisté míry rozumí určité nedůvěře stěžovatele plynoucí z relativně častých obstrukčních jednání provozovatelů a řidičů vozidel, resp. jejich zástupců. Na druhou stranu je vždy třeba individuálně hodnotit konkrétní skutkové nuance (viz rozsudek NSS ze dne 13. 1. 2020, č. j. 9 As 260/2018-21), které v tomto případě žádnému obstrukčnímu jednání nenasvědčují (minimálně co se týče označení řidiče vozidla).

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že otázky, k nimž se vztahují jednotlivé kasační námitky, již byly judikaturou vyřešeny, přičemž posouzení daných otázek krajským soudem je v zásadě souladné s touto judikaturou. Kasační stížnost je tedy nepřijatelná ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Jelikož je kasační stížnost nepřijatelná, Nejvyšší správní soud ji podle § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 31. října 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu