

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **RYANT IT, s.r.o.**, se sídlem Stanislavova 1509/30, Znojmo, zastoupená Mgr. Adamem Biňovcem, advokátem se sídlem Bykoš 41, Králův Dvůr – Bykoš, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 12. 2020, čj. 2172/2020-160-SPR/5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 8. 2022, čj. 20 A 16/2021-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím z 16. 10. 2020 uznal Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) žalobkyni vinnou z přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o provozu“). Tohoto přestupku se měla dopustit tím, že v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o provozu nezajistila, aby při užití vozidla provozovaného žalobkyní byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu stanovená tímto zákonem.

[2] Výrokem I. tohoto rozhodnutí bylo konstatováno, že dosud nezjištěný řidič předkročil dne 22. 1. 2020 v 12:59 hodin vozidlem tovární značky Škoda provozovaným žalobkyní RZ X nejvyšší povolenou rychlost o 20 km/h. Stalo se tak v Brusnickém tunelu (tunelový komplex Blanka) v úseku pro směr Troja, v úseku označeném svislou dopravní značkou č. „B 20a Nejvyšší dovolená rychlost“, která stanovovala nejvyšší dovolenou rychlost pro daný úsek na 70 km/h. Výrokem II. tohoto rozhodnutí bylo konstatováno, že dne 6. 2. 2020 v 12:32 hodin dosud nezjištěný řidič překročil vozidlem tovární značky Škoda provozovaným žalobkyní RZ X na stejném úseku nejvyšší povolenou rychlost o 32 km/h.

Výrokem III. tohoto rozhodnutí pak bylo konstatováno, že dne 26. 2. 2020 v 10:35 hodin překročil dosud nezjištěný řidič vozidlem tovární značky Škoda provozovaným žalobkyní RZ X nejvyšší povolenou rychlost na stejném úseku o 26 km/h. Za tyto skutky byla žalobkyni uložena úhrnná pokuta ve výši 3 500 Kč [§ 125f odst. 4 ve spojení s § 125c odst. 5 písm. f) zákona o provozu].

[3] V odvolacím řízení žalovaný zrušil v záhlaví uvedeným rozhodnutím výrok III. rozhodnutí magistrátu a odvolací řízení v tomto rozsahu zastavil. Dále žalovaný rozhodnutí magistrátu ve vztahu k výroku I. a II. změnil tak, že snížil výši pokuty na 2 500 Kč. Ve zbytku rozhodnutí magistrátu žalovaný potvrdil. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí žalovaného bránila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze. Ten žalobu zamítl.

[4] Městský soud shledal jako nedůvodnou námitku žalobkyně, že magistrát porušil své povinnosti ohledně identifikování osoby řidiče. Správní orgány jsou sice povinny tuto osobu identifikovat, nicméně v případech, kdy nebude tato snaha zjevně úspěšná, nelze po nich vyžadovat nijak rozsáhlou aktivitu. Magistrát v projednávané věci své povinnosti vyplývající z § 125f odst. 5 zákona o provozu splnil, jestliže vyzval k vyjádření osobu, již žalobkyně označila za řidiče (dále jen „tvrzený řidič“), která měla spáchat skutky podle výroků I. a II. rozhodnutí magistrátu. Tvrzený řidič se nicméně nedostavil k jednání o přestupcích, jeho vyjádření k věci bylo velmi neurčité a zároveň žalobkyně nijak nepodložila svá tvrzení, proč je nutno považovat za řidiče právě tuto osobu. Pokud se tvrzeného řidiče nepodařilo vyslechnout, tak jej správní orgány nemohly uznat vinným. Magistrát v takovém případě měl zahájit řízení o přestupku s provozovatelem vozidla, což také učinil.

[5] Městský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že se žalovaný vůbec nezabýval naplněním podmínek, které stanoví § 125f odst. 5 zákona o provozu ve vztahu ke skutkům označených ve výrocích I. a II. rozhodnutí magistrátu. Tuto odvolací námitku totiž žalobkyně směřovala pouze proti skutku uvedenému ve výroku III., přičemž žalovaný se námitkou žalobkyně ohledně tohoto skutku zabýval dostatečně. Ostatně v rozsahu přezkumu výroku III. rozhodnutí magistrátu také žalovaný žalobkyni vyhověl.

[6] K úvahám žalobkyně, že magistrát měl lépe spolupracovat s tvrzeným řidičem, městský soud toliko konstatoval, že se jedná o pouhou spekulaci ohledně důvodů, proč tvrzený řidič s magistrátem více nespolečně pracoval. Městský soud opět podotknul, že magistrát splnil své povinnosti ohledně identifikování osoby řidiče.

[7] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně o nesprávné aplikaci absorpční zásady. Tato vada měla vzniknout tak, že magistrát nevedl společné řízení o projednávaných skutcích (bod [2] tohoto rozsudku) a o skutku z 1. 7. 2019 (o kterém magistrát rozhodoval v řízení pod sp. zn. S-MHMP 2030919/2019/Bal). Městský soud dal žalobkyni za pravdu v tom, že v tomto sporu byly naplněny předpoklady pro vedení společného řízení. Rozhodným okamžikem pro vedení společného řízení je totiž den zahájení řízení o prvním z nich. Řízení o skutku z 1. 7. 2019 bylo zahájeno až po 22. 1. 2020, kdy se stal skutek označený ve výroku I. rozhodnutí magistrátu.

[8] Vedení společného řízení je nicméně pouze jednou z procesních možností k naplnění zásady absorpce. U souběhu přestupků se zásada absorpce musí projevit v tom smyslu, že

pokračování

správní orgány mají přihlížet k již dříve uloženým trestům, nikoliv trvat na společném řízení. V tomto sporu k porušení zásady absorpce nedošlo. V rozhodnutí magistrátu a také v rozhodnutí o skutku z 1. 7. 2019 totiž správní orgány shodně v obou rozhodnutích uložily žalobkyni pokutu ve výši 2 500 Kč. Ve svém souhrnu tak tyto dvě pokuty nepřekročily horní hranici zákonné sazby [§ 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o provozu, dle kterého lze uložit pokutu od 2 500 Kč do 5 000 Kč].

[9] Zároveň se v tomto sporu jedná o přestupek, u kterého není možné upustit od potrestání (§ 125c odst. 9 zákona o provozu). I kdyby tedy bylo napadené rozhodnutí nakonec zrušeno, tak by správní orgány nemohly uložit žalobkyni nižší pokutu. Nejnižší sazba pokuty za tento přestupek je stanovena na také již uložených 2 500 Kč.

[10] Absorpční zásada nebyla ze strany správních orgánů porušena ani tím, že žalobkyni vznikla povinnost nahradit náklady řízení dvakrát [§ 95 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“)]. Ustanovení § 41 přestupkového zákona se totiž vztahuje pouze na ukládání správních trestů. Náhrada nákladů řízení se za správní trest nepovažuje.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti tomuto rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní konstatuje, že v tomto sporu nebyly naplněny podmínky pro zahájení řízení se stěžovatelkou jakožto provozovatelkou vozidla. Dále upozorňuje na vadu, které se správní orgány dopustily tím, že nevedly o této věci a o skutku z 1. 7. 2019 společné řízení.

[12] K první námitce stěžovatelka uvádí, že kromě doručení jednoho předvolání neučinil magistrát vůči tvrzenému řidiči žádné další procesní kroky. Žalovaný nesprávně označil jednání stěžovatelky za obstrukční. Stěžovatelka oznamovala totožnost dvou různých osob proto, že tyto dvě osoby mají dlouhodobě svěřena dvě vozidla stěžovatelky k výkonu zaměstnání. Tvrzený řidič má dlouhodobě k dispozici vozidlo RZ X a druhá osoba zase užívá druhé vozidlo RZ X. Správní orgány tak měly postupovat dle judikatury (rozsudek NSS z 13. 1. 2020, čj. 9 As 260/2018-21) a vyložit opakované označování osoby tvrzeného řidiče stěžovatelkou jako důvod k aktivnějšímu identifikování skutečné osoby řidiče. Tvrzený řidič přitom možnost, že v inklinované době vozidlo řídil, připustil. Tento spor je tak analogický k věci vedené pod sp. zn. 30 A 92/2013 (pozn. NSS: stěžovatelka patrně zmiňuje rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové z 28. 8. 2014, čj. 30 A 92/2013-27), a správní orgány tak měly v nyní projednávaném sporu postupovat stejně.

[13] Stěžovatelka rozumí tomu, že správní orgány nemohou činit smysluplné kroky v případech, kdy je osoba řidiče nekontaktní či nežijící. V tomto sporu však tvrzený řidič kontaktní je a vozidlo užívá dlouhodobě. Úkony správních orgánů ohledně identifikace osoby řidiče tedy byly nedostatečné. Stěžovatelka, jakožto právnická osoba, může být za tento typ přestupků odpovědna pouze subsidiárně.

[14] Ke druhé námitce stěžovatelka uvádí, že městský soud jí sice dal za pravdu v závěru, že v tomto sporu byly naplněny předpoklady pro vedení společného řízení se skutkem z 1. 7. 2019. Pokud zákon stanoví povinnost správního orgánu vést společné řízení, pak je ale

nutno pohlížet na přezkoumávané řízení jako na nezákonné od samého počátku. Správní orgány nedisponují možností správního uvážení, zda zahájí společné řízení. Z této povinnosti se mohou zprostit pouze na základě ustanovení § 88 odst. 5 přestupkového zákona. Toto ustanovení však nebylo v tomto sporu aplikováno. Správní orgány a také soudy musí při výkladu tohoto ustanovení upřednostnit jazykovou metodu (rozsudek Nejvyššího soudu z 29. 11. 2010, sp. zn. 29 Cdo 300/2010 *per analogiam*), přičemž toto ustanovení není nijak nejasné, nesrozumitelné či rozporné. V tomto sporu ani nenastala žádná objektivní okolnost, která by ospravedlnila aplikaci § 88 odst. 5 přestupkového zákona.

[15] Stěžovatelka si je vědoma judikatury NSS, dle které nevedení společného řízení není vadou, pro kterou by bylo třeba rušit přezkoumávaná správní rozhodnutí, jestliže byla dodržena zásada absorpce. Tato judikatura nicméně opomíjí skutečnost, že pokud správní orgán neshledá nutnost zahájit společné řízení, tak by mělo být jeho povinností jednotlivý skutek z již probíhajícího společného řízení vyloučit. Tím, že správní orgány nevykloučily jednotlivý skutek k samostatnému řízení (tj. skutek z 1. 7. 2019), připravily stěžovatelku o její právo na obhajobu. Nemohla se totiž odvolat proti takovému neexistujícímu usnesení, které by vyloučilo skutek k samostatnému řízení.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na závěry rozsudku městského soudu a navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Jelikož v dané věci rozhodoval samosoudce, zabýval se Nejvyšší správní soud předně přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. Zabýval se tedy tím, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti viz usnesení NSS z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, ve věci *Ostapenko*. Dle této judikatury bude kasační stížnost přijatelnou, pokud: (i) se dotýká zatím judikaturou neřešených právních otázek; (ii) se týká právních otázek řešených rozdílně; (iii) je třeba judikaturního odklonu; či (iv) došlo k zásadnímu pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[18] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[19] Žádná část kasační argumentace podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nezakládá přijatelnost kasační stížnosti. Kasační stížnost nevyvolává otázky, které by dosud nebyly v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešeny nebo byly řešeny rozdílně, či vyžadovaly učinit judikaturní odklon. Nejedná se ani o případ zásadního pochybení městského soudu, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. Městský soud naopak posoudil případ stěžovatele v souladu s ustálenou judikaturou, od níž Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se odchýlit.

IIIa. K námitce o nesprávném vedení řízení se stěžovatelkou

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že v tomto případě nebyly splněny podmínky pro projednání přestupku se stěžovatelkou jakožto provozovatelkou vozidla. Tato námitka je nepřijatelná.

[21] Podle § 125f odst. 5 zákona o provozu platí, že *obecní úřad obce s rozšířenou působností přestupek podle odstavce 1 projedná, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, jehož znaky porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje, a*

a) nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo

b) řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.

[22] Městský soud shrnul, že tvrzený řidič pouze neurčitě uvedl, že je pravděpodobné, že vozidlo řídil, neví však, zda i v místě označeném správním orgánem, a jednání si není vědom. Zároveň stěžovatelka netvrdila ani nedoložila žádné další okolnosti spojené s řízením vozidla tvrzeným řidičem. Aproboval proto závěr, že správní orgány nezjistily skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.

[23] Podobnou kasační námitkou (dokonce totožné stěžovatelky) se již Nejvyšší správní soud zabýval, a to v rozsudku z 17. 8. 2023, čj. 6 As 149/2022-32. Za příléhavé považoval odkazy městského soudu na judikaturu (rozsudky NSS z 22. 10. 2015, čj. 8 As 110/2015-46, a z 28. 2. 2020, čj. 2 As 97/2019-37). Z rozsudku čj. 8 As 110/2015-46 (a jeho bodu 18) vyplývá, že označení řidiče provozovatelem vozidla nemusí bez dalšího vytvořit překážku pro projednání přestupku provozovatele vozidla. Uvedený výklad potvrzuje též rozsudek čj. 2 As 97/2019-37, v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil, že je na provozovateli vozidla, aby správnímu orgánu blíže doložil své tvrzení, že vozidlo v inkriminovaném čase řídil tvrzený řidič a že nejde jen o obstrukční taktiku.

[24] Nejvyšší správní soud naopak nepovažoval za příléhavé ou odkazy na rozsudky NSS z 25. 3. 2020, čj. 9 As 311/2018-27, a z 13. 1. 2020, čj. 9 As 260/2018-21. Tato judikatura vyznívá v tom smyslu, že správní orgány mají vyvinout úsilí při zjišťování skutečného řidiče. V těchto případech ovšem šlo právě o situace, kdy provozovatel vozidla správnímu orgánu nejen sdělil totožnost řidiče, ale své sdělení správnímu orgánu též dokládal. To však stěžovatelka ve věci čj. 6 As 149/2022-32 neučinila, a neučinila tak ani v nyní projednávaném případě.

[25] S výše uvedenými závěry judikatury se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a nemá důvod se od nich odchylovat. Námitka, že nebyly splněny podmínky pro projednání přestupku provozovatele vozidla, tak není přijatelná.

IIIb. K námitce o nutnosti vést společné řízení

[26] Také námitka stěžovatelky, že v tomto sporu mělo dojít k vedení společného řízení spolu se skutkem z 1. 7. 2019, je nepřijatelná.

[27] Přestupkový zákon v ustanovení § 88 odst. 1 uvádí, že *pokud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení*. Odstavec druhý stanoví, že *ve společném řízení se projednají rovněž přestupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán*. Toto ustanovení ve svém páteřním odstavci určuje, že „*k urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení usnesením vyloučit a vést o něm samostatné řízení*.“

[28] Judikatura k tomuto pravidlu dovodila, že „*nevede-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (nyní § 88 přestupkového zákona), společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků*“ (rozsudek NSS z 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, bod 32, publikován pod č. 2248/2011 Sb. NSS). K podobnému závěru dochází i městským soudem citovaný judikát, kdy „*k užití absorpční zásady NSS odkazuje na svou ustálenou judikaturu, z níž je patrné, že ani nevedení společného řízení není takovou vadou, pro niž by bylo nutné rozhodnutí správních orgánů rušit, byla-li dodržena zásada absorpční. Uložení sankce za správní delikt v jednom řízení nebrání pozdějšímu samostatnému projednání souběžně spáchaných deliktů. Při ukládání sankce za ně však musí být v souladu se zásadou absorpce přihlédnuto k již uložené pokutě*“ (rozsudek NSS z 14. 10. 2021, čj. 2 As 5/2020-50, bod 31).

[29] Z výše citované judikatury vyplývá, že správní orgány nemusí vést společné řízení, dodrželi-li při svém rozhodování zásadu absorpce. Pokud je zásada absorpce dodržena, tak nevedení společného řízení nezakládá nezákonnost rozhodnutí, tedy není vadou, která by měla vliv na zákonnost takového rozhodnutí.

[30] Argumentace ustanovením § 88 odst. 5 přestupkového zákona (bod [14] a [15] tohoto rozsudku) na tomto závěru judikatury nemůže nic změnit. Pomíjí totiž, že sama vada řízení, tj. procení pochybení v průběhu řízení, může vést ke zrušení správního rozhodnutí jen tehdy, pokud by tato vada mohla mít vliv na zákonnosti vydaného rozhodnutí. I kdyby bylo na místě postupovat podle tohoto ustanovení, a správní orgán tak neučinil, avšak dostal by své povinnosti použít absorpční zásadu, stále by šlo jen o vadu, která neměla vliv na zákonnost vydaného správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tak neshledává v této věci žádný výjimečný důvod, proč by se měl odchýlit od své stávající judikatury (usnesení NSS citované v bodě [17] tohoto rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, a proto ji podle § 104a s. ř. s. odmítl.

pokračování

[32] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, bod 53, a usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 18). Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně 12. prosince 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu