

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **J. K.,** zastoupené Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 7. 2014, č. j. 11133-2/DS/2014/Er, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 9. 2015, č. j. 30 A 116/2014 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Hradec Králové (dále „správní orgán I. stupně“ či „magistrát“) rozhodnutím ze dne 6. 6. 2014, č. j. P/3333/2013/OS1/DvP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) [jedná se o druhé rozhodnutí magistrátu ve věci, neboť první rozhodnutí ze dne 4. 3. 2014 bylo žalovaným zrušeno] uznal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu dle ust. § 125f odst. 1 zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích,

ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o silničním provozu“), kterého se měla dopustit tím, že dne 19. 10. 2013 v 9:45 hodin, na přesně specifikovaném místě, jako provozovatelka motorového vozidla v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistila, aby při užití vozidla tovární značky Fiat Punto 60 SX, registrační značky X, byly na pozemních komunikacích dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem. Za toto jednání byla žalobkyni podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu uložena pokuta ve výši 1.500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1.000 Kč.

[2] Postih vůči žalobkyni byl vyvozen na základě zjištění hlídky Městské policie Hradec Králové provádějící dne 19. 10. 2013 kontrolu parkování vozidel v oblasti Labská kotlina v Hradci Králové, která je u každého vjezdu z ulice V Lipkách opatřena svislou dopravní značkou IP 26a (Obytná zóna), s dodatkovou tabulkou E 12, s textem „Stání pouze s platnou parkovací kartou PO – Pá 8:00 – 18:00 hodin, SO 8:00 – 16:00 hodin“. V 9:45 policisté zjistili, že v označené zóně, před domem č. p. 991, stojí výše označené vozidlo bez parkovací karty. Pořídili proto fotodokumentaci a na vozidlo nasadili blokovací zařízení. Téhož dne ve 22:24 hodin byla policie požádána o tzv. „odblokování“ vozidla panem J. K., bytem L. k. 991/35, H. K. Po sdělení podezření ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu – parkování bez parkovací karty, jmenovaný po poučení toliko oznámil, že vozidlo na zjištěném místě nezaparkoval. Dle údajů v kartě vozidla uvedené registrační značky byla jako jeho provozovatelka od 18. 8. 2008 zjištěna žalobkyně. Na výzvu správního orgánu I. stupně k zaplacení určené částky podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, žalobkyně dne 3. 12. 2013 sdělila, že předmětné vozidlo v době spáchání přestupku řídil pan P. K., nar. X, bytem Č. a. 601, P. 6; současně uvedla, že pro případ zahájení řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla udělila plnou moc pro zastupování společnosti FLEET Control, s.r.o., se sídlem Smetanovo nábřeží 327/14, Praha 1.

[3] Odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 7. 2014, č. j. 11133-2/DS/2014/Er, zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který ji rozsudkem ze dne 21. 9. 2015, č. j. 30 A 116/2014 - 43, zamítl. Rozsudek krajského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost zcela odkazuje.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, namítala, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázky a z části je jeho rozsudek nepřezkoumatelný, uplatnila tak důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka v žalobě namítala, že správní orgán I. stupně neprovedl potřebné kroky k tomu, aby potrestal řidiče, ač mu jeho totožnost byla stěžovatelkou oznámena a

měl jej předvolat k podání vysvětlení. Krajský soud však zastal názor, že bylo možné sdělení totožnosti řidiče ignorovat proto, že jím byl P. K. a jeho sdělení bylo „ záměrné a účelové“.

[7] Uvedený závěr soud opírá o tvrzení, že P. K. volí co do způsobu doručování a zastupování účastníků různé procesní strategie, které stěžovatelka považuje zčásti za nepravdivé (nedoložené soudem) a z části za irelevantní, protože účelové jednání P. K. v roli zmocněnce v jiných řízeních nemá s osobou stěžovatelky a s projednávanou věcí (zda řídil uvedené vozidlo) nic společného. V dané věci nebyl účastníkem řízení, ale osobou, která měla povinnost podat vysvětlení. Ani rozsudky, na které krajský soud odkazuje, nevypovídají o jednání P. K., a ani úvaha o „náhodném“ zastupování v obdobných věcech před soudem advokátem Mgr. Topolem nemůže o účelovosti svědčit.

[8] O záměrném a účelovém označení řidiče P. K. nemůže svědčit ani to, že se uvedenému nedá doručovat, není zřejmé, jak by toto stěžovatelce mohlo být ku prospěchu, nadto v daném případě měl jmenovaný trvalou i doručovací adresu v České republice a doručení výzvy k podání vysvětlení bylo *de iure* úspěšné. Není pak nic překvapivého na tom, že P. K. má kamarády ochotné mu auto půjčit, konečně má za poslední 3 roky 8 záznamů v Evidenční kartě řidiče, ač auto sám nevlastní ani neprovozuje (k tomu odkazuje na příkaz, kterým byl jmenovaný uznán vinným z přestupků na podzim 2013).

[9] Stěžovatelka dále tvrdí, že krajský soud nepřípustně zasáhl do diskrece správního uvážení, správní orgány se totiž P. K. snažily předvolat k podání vysvětlení a ač bylo doručení úspěšné, ten na něj nereagoval; správní orgány tak nesdílely úvahu, že šlo o účelové oznámení.

[10] Úvaha soudu je vadná i proto, že stěžovatelka nikdy nebyla uznána vinnou z přestupku dle § 125c odst. 2 zákona o silničním provozu, tedy nesvěřila samostatné řízení vozidla osobě, o níž nezná údaje potřebné k určení její totožnosti, ani z takového přestupku nebyla obviněna. Krajský soud však postupoval tak, jakoby stěžovatelka z takového přestupku byla uznána vinnou, tedy prejudikoval vinu, aniž by o ní bylo rozhodnuto.

[11] Stěžovatelka tvrdí, že správní orgán měl šetřit přestupek předvoláním k podání vysvětlení a pokud se jmenovaný řidič nedostavil, měl využít pořádkových opatření, nebo předvolat i provozovatele vozidla. Primárně měl být řešen přestupek s řidičem vozidla, ani ona jako provozovatel vozidla však nedostala příležitost prokázat, že řidičem jí provozovaného vozidla byl P. K. a zbavit se odpovědnosti za správní delikt. Krajský soud se s touto její námitkou nevypořádal.

[12] Správní orgány pochybily i tím, že ji uznaly vinnou ze spáchání správního deliktu, aniž by ve věci nařídily ústní jednání. Nesouhlasí proto s krajským soudem, že ústní jednání nebylo třeba v tomto případě nařizovat, neboť sám krajský soud již přinejmenším ve čtyřech rozsudcích zastával opačný názor. Krajský soud se tak odklonil od stávajících závěrů, stejně jako v nich bylo i v této věci nutno provést dokazování za přítomnosti

stěžovatelky. Shodný závěr plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007 – 121, dle něhož obvinění ze správního deliktu je trestním obviněním ve smyslu čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“). Mezi řízením o přestupku a o správním deliktu proto nelze činit rozdíly a obviněným musí být v obou typech řízení přiznána stejná práva.

[13] Stěžovatelka v žalobě namítala, že při tomto jednání mohl správní orgán zjišťovat, zda není držitelem parkovací karty opravňující ji ke státní na daném místě. Nesouhlasí s krajským soudem, že po obdržení výzvy k úhradě ji měla předložit, správní orgán nepožadoval předložení důkazů, navíc šlo o fázi před zahájením řízení; správní orgán pak neprokázal, že stěžovatelka držitelem takové karty není a ani se o to nepokusil. Rozsudek je tak i v rozporu s podklady ve spise.

[14] Absence ústního jednání je umocněna i tím, že krajský soud poukazuje na to, že některá tvrzení byla přednesena až v žalobě, a ačkoliv se jednání před správními úřady domáhala (doplnění odvolání). Skutečnost, že stěžovatelka dostala příležitost zpochybnit řádné zjištění skutkového stavu až v žalobě, ukazuje, nakolik zásadní byl zásah do jejích procesních práv ve správním řízení.

[15] I kdyby byl akceptován závěr krajského soudu, že nebylo nutné nařídit ústní jednání ve správním řízení, pak mělo být přinejmenším provedeno dokazování za její přítomnosti a měla být vyrozuměna o možnosti účastnit se provádění dokazování mimo ústní jednání (rozsudek Krajského soud v Plzni č. j. 57 A 51/2014 – 34).

[16] Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem, že pokud byl P. K. držitelem parkovací karty, měla ho stěžovatelka sama kontaktovat a pokusit se sporný případ ve vlastním zájmu vyřešit. Zjišťování skutkového stavu je povinností správních orgánů, přičemž soud je svým rozhodnutím těchto povinností zbavuje.

[17] Podpořil-li krajský soud svou argumentaci poukazem na skutečnost, že k vozidlu se po spáchání přestupku dostavil pan J. K., se kterým byly v minulosti stejné přestupky řešeny domluvou a který popíral, že by vozidlo zaparkoval, až poté, co měl zaplatit pokutu, namítá stěžovatelka, že pan J. K. zde sice parkoval či vozidlo vyzvedával, nicméně je zcela pochopitelné, že pokud policisté řešili dříve věc pouze domluvou, nežádal řešení věci před správním orgánem ani v případě, že vozidlo sám nezaparkoval. Stěžovatelka považuje za absurdní, že by se měl pan K. v takovém případě bránit a požadovat postoupení věci k projednání správnímu orgánu. Uvedené skutečnosti neměl soud ani prokázány, takže za těchto podmínek lze dospět i k závěru, že správní orgán měl zahájit řízení o přestupku proti panu K. Stěžovatelka tvrdí, že pan J. K., který má poblíž místa spáchání přestupku trvalé bydliště, se zde s panem P. K. pravidelně schází, oba si pravidelně půjčují vozidlo stěžovatelky, kdy jednou jej zaparkuje pan K. a jednou pan K. Jedná se o ucelený a zcela logický řetězec skutečností, přičemž názor soudu o nevěrohodnosti svých tvrzení považuje stěžovatelka za nepodložený.

[18] Žalovaný se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost **není** důvodná.

[21] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval okruhem námitek týkajících se nesplnění podmínek pro zahájení řízení o správním deliktu ve smyslu § 125f odst. 4 písm. b) zákona o silničním provozu.

[22] Podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu správní orgán projedná správní delikt provozovatele vozidla teprve tehdy, učinil-li nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, ale nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě [§ 125f odst. 4 písm. a)], nebo řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno [§ 125f odst. 4 písm. b)]. Toto ustanovení vyjadřuje subsidiaritu odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 – 45). „Přednost“ odpovědnosti za přestupek je patrná i z § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu, podle kterého správní orgán poučí provozovatele, jehož vozidlem nezjištěný řidič spáchal přestupek, o možnosti sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku.

[23] Při posuzování, zda správní orgán učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, ale nelze ztrácet ze zřetele smysl a účel úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, kterým bylo postihnout tzv. problematiku osoby blízké. V případech překročení maximální povolené rychlosti naměřeného pomocí automatických radarů a v případech nesprávného parkování, správní orgány často jednoznačně zjistily spáchání přestupku, ale při zjišťování totožnosti pachatele byly odkázány na vysvětlení podané registrovaným provozovatelem vozidla. Pokud provozovatel odepřel podání vysvětlení s tím, že by jím vystavil postihu osobu blízkou (§ 60 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů), správní orgány se ocitly ve stavu důkazní nouze a věc odložily, protože při množství podobných dopravních přestupků bylo vyloučeno zjišťovat totožnost přestupců jinými způsoby. Cílem zavedení úpravy správního deliktu provozovatele vozidla bylo, aby zmíněná deliktní jednání nezůstala nepotrestána a aby za ně v případě nezjištění totožnosti pachatele odpovídal provozovatel vozidla, kterému byla § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu stanovena povinnost zajistit, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích (viz zápis z hlasování v Poslanecké sněmovně o návrhu novely zákona o silničním provozu vráceném Senátem ze dne 6. 9. 2011, dostupný na http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/021schuz/s021045.htm). Kasační soud se vyjádřil k účelu úpravy, jež byla do zákona o silničním provozu vložena novelou provedenou zákonem č. 297/2011 Sb., v rozsudku ze dne 11. 12. 2014, č. j. 3 As 7/2014 – 21: *„Evidentním primárním úmyslem zákonodárce v právní úpravě správního deliktu dle ustanovení § 125f zákona o provozu na pozemních komunikacích je postihnout existující a*

jednoznačně zjištěný protiprávní stav, který byl způsoben provozem resp. užíváním vozidla při provozu na pozemních komunikacích. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je zcela přiléhavé, pokud zákonodárce zvolil objektivní formu odpovědnosti samotného provozovatele vozidla, jenž je jako vlastník věci - nástroje spáchání protiprávnosti - z hlediska veřejného práva primární identifikovatelnou a konkrétní osobou."

[24] V rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46, Nejvyšší správní soud upozornil, že by bylo „*proti smyslu úpravy správního deliktu provozovatele vozidla vyžadovat po správních orgánech rozsáhlé kroky směřující k určení totožnosti přestupce, nemají-li pro takové zjištění potřebné indicie a případné označení řidiče provozovatelem vozidla k výzvě podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu zjevně nevede, resp. nemůže vést k nalezení a usvědčení pachatele přestupku. Budou-li mít správní orgány (ať již na základě označení řidiče provozovatelem vozidla nebo na základě jiných skutkových okolností) reálnou příležitost zjistit přestupce, musí se o to pokusit. Dobrý příklad poskytuje věc řešená Krajským soudem v Hradci Králové v rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č. j. 30 A 92/2013 – 27, kde provozovatelem vozidla byla autopůjčovna, která na základě výzvy poskytla správnímu orgánu údaje o subjektu, jenž měl v době spáchání přestupku vozidlo pronajaté, a přiložila příslušnou nájemní smlouvu; krajský soud uzavřel, že správní orgány měly vyvinout větší úsilí ke kontaktování označené obchodní společnosti a jejího jednatele, který dle sdělení provozovatele vozidlo osobně přebíral. Naopak pokud provozovatel vozidla k výzvě správního orgánu označí za řidiče osobu, kterou nelze dohledat nebo se jí nedaří doručovat, případně označí osobu, která odepře podání vysvětlení z důvodu podle § 60 odst. 1 věty za středníkem zákona o přestupcích (srov. citovaný rozsudek 3 As 7/2014 – 21), nebo dochází-li k řetězení označených osob (označený řidič označí dalšího řidiče atd.), je podmínka učinění nezbytných kroků ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o přestupcích naplněna a správní orgán po odložení či zastavení řízení o přestupku projedná správní delikt*" (tuto argumentaci zopakoval i v rozsudku ze dne 24. 8. 2016, č. j. 2 As 85/2016 – 33).

[25] V posuzované věci k výzvě magistrátu stěžovatelka označila za řidiče vozidla v době spáchání přestupku P. K. Magistrát (po zrušení prvního rozhodnutí ve věci ze dne 4. 3. 2014) předvolal P. K. k podání vysvětlení na den 21. 5. 2014. Předvolání mu doručoval na dvě, v té době známé adresy (Čs. a. č. p. 601/23, P., a M. č. p. 1482/11, P.). Ani jedno předvolání si jmenovaný v úložní době nevyzvedl, k jejich doručení proto došlo fikcí. Na termín předvolání se P. K. nedostavil, a proto bylo řízení dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích"), odloženo, neboť správní orgán nezjistil do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Krajský soud v postupu magistrátu neshledal žádná pochybení. Poukázal ve vztahu k P. K. na jeho časté obstrukční jednání v řízeních o dopravních přestupcích a na skutečnost, že i další provozovatelé jej označili za řidiče jejich vozidel, s nimiž byly spáchány přestupky. Kasační soud souhlasí s krajským soudem, že označila-li stěžovatelka za řidiče jejího vozidla v době spáchání přestupku takovouto osobu, bylo by v rozporu s účelem úpravy správního deliktu provozovatele vozidla vyžadovat po magistrátu učinění dalších kroků vůči označenému pachateli přestupku; podmínka podle § 125f odst. 4 písm. b) zákona o silničním provozu tedy byla naplněna. Donucovat P. K. ke splnění výzvy k podání

vysvětlení ukládáním pořádkových opatření nebylo v daném případě nutné a účelné i z dalších níže uvedených důvodů.

[26] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem aprobuje postup správního orgánu prvního stupně, který reagoval na stěžovatelčino označení pachatele přestupku a pokusil se zjistit další skutečnosti odůvodňující zahájit proti němu přestupkové řízení. Takový postup správního orgánu byl v souladu se zákonem o silničním provozu i se shora citovanou judikaturou zdejšího soudu. Pokud krajský soud navíc uvážil, že stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech a magistrát nemusel činit další kroky ke zjištění pachatele přestupku, a to z důvodu účelovosti stěžovatelčiny procesní taktiky, postupoval zcela v souladu s § 75 odst. 2 větou první s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává výroky správního rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Krajský soud svým posouzením takto stanovený právní rámec nikterak nepřekročil, neboť pouze v reakci na žalobní výtky zdůvodnil, proč za daných skutkových okolností byly veškeré nezbytné kroky ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu učiněny a dalších již nebylo potřeba. Názoru, že krajský soud nepřiměřeně nahradil úvahy správních orgánů, totiž nelze přisvědčit, a tento postup krajského soudu nelze mít za tzv. jinou vadu řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Ostatně, jak bylo shora uvedeno, i magistrát ve svém rozhodnutí upozornil na obstrukční praktiky P. K.

[27] Námitka stěžovatelky, že neměla příležitost prokázat, že se přestupku skutečně dopustil P. K., neobstála. Odpovědnost za správní delikt provozovatele vozidla je konstruována jako objektivní (srov. rozsudek č. j. 3 As 7/2014 – 21; k souladu objektivní odpovědnosti provozovatelů vozidel – fyzických osob za drobné dopravní přestupky, u nichž je obtížné zjistit totožnost řidiče, s čl. 6 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod srov. rozhodnutí o přijatelnosti Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 10. 2004, *Falk proti Nizozemí*, stížnost č. 66273/01). Byly-li splněny podmínky pro projednání správního deliktu (včetně podmínky podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu – k tomu viz výše), stěžovatelka se mohla zbavit odpovědnosti pouze prokázáním jednoho ze dvou liberačních důvodů podle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu. Kasační tvrzení o důkazech k prokázání totožnosti přestupce navíc kasační soud nepovažuje za důvěryhodné, pokud stěžovatelka nepředložila tyto důkazy v průběhu správního ani soudního řízení.

[28] Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že účelové jednání P. K. v jiných řízeních nemá s osobou stěžovatelky a projednávanou věcí nic společného. Je čistě na rozhodnutí provozovatele, komu své vozidlo svěří. Pokud jej vypůjčí osobě, která často nedodržuje povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, přičemž se následně tato osoba účelově vyhýbá projednání svého přestupku, musí být provozovatel připraven nést případnou objektivní odpovědnost za její jednání. Zároveň účastník řízení nese následky jednání zástupce, kterého si sám zvolí. Nelze odhlédnou od skutečnosti, že P. K. byl osobou, kterou stěžovatelka označila za pachatele přestupku, a tedy osobou, která měla ve věci logicky protichůdné zájmy. Současně však stěžovatelku (dle její svobodně projevené vůle) zastupovala v řízení společnost, s jejíž činností je P. K. spojen. Ve spojení s dalšími skutečnostmi, které podrobně popsal krajský soud v napadeném rozsudku, lze souhlasit, že i v případě stěžovatelky se jedná o obstrukční

a účelovou strategii, jak se vyhnout zodpovědnosti za protiprávní jednání (k problémům, ke kterým pravidelně dochází při doručování P. K., se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 – 46). S ohledem na okolnosti daného případu tak nebylo možné spravedlivě požadovat, aby správní orgány činily další úkony ke zjištění osoby pachatele přestupku. Jak uvedla sama stěžovatelka, doručení předvolání k podání vysvětlení P. K. bylo *de iure* úspěšné, a tedy i dostatečné, aby magistrát mohl postupovat dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích.

[29] Argumentace stěžovatelky uvedená v bodě [10] tohoto rozsudku se zcela míjí s odůvodněním napadeného rozsudku. Krajský soud netvrdil, že by stěžovatelka spáchala přestupek dle § 125c odst. 2 zákona o silničním provozu, a stěžovatelka ani neuvedla, na základě čeho tak dovozuje. Nejvyšší správní soud neseznal, že by krajský soud v tomto rozsahu jakkoliv prejudikoval vinu stěžovatelky. Námitka proto rovněž není důvodná.

[30] Dále se kasační soud zabýval druhou skupinou námitek stěžovatelky vytýkající magistrátu, že ve věci nenařídil ústní jednání. Nejprve nutno uvést, že stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, 1338/2007 Sb. NSS (stěžovatelkou, ale i v judikatuře někdy uváděný pod spisovou značkou spojené věci 8 As 29/2007), je pro posouzení věci irelevantní, neboť dovozuje pouze tolik, že pro trestnost správních deliktů musí platit obdobná pravidla jako pro trestnost trestných činů – zde konkrétně šlo o principy ovládající souběh trestných činů. Dokazování ani ústního jednání se tento judikát netýká.

[31] Pokud stěžovatelka odkazovala na rozhodnutí krajského soudu, od nichž se měl v nyní souzené věci odchýlit, jedná se o rozsudky, na něž sám krajský soud odkázal a vysvětlil, že se od svého dřívějšího názoru neodklonil, neboť na rozdíl od případu stěžovatelky, v odkazovaných věcech absence ústního jednání vedla k porušení práv účastníka řízení. I kdyby se však krajský soud skutečně odklonil od svého dřívějšího názoru, podstatné pro posouzení kasační stížnosti by bylo, zda nově zaujatý závěr je zákonný, neporušující základní práva stěžovatelky a zda odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu (či Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva).

[32] Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu stojí na závěru, že u správních deliktů obecně není ústní jednání povinnou součástí správního řízení (srov. rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, č. j. 3 As 32/2004 - 53, č. 852/2006 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud podotýká, že v daném případě nebylo třeba testovat, zda stíhání za uvedený správní delikt vůbec naplňuje tzv. Engelova kritéria vymezená judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek *Engel et al. proti Nizozemí* ze dne 23. listopadu 1976, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72) a uplatňovaná též zdejším soudem (srov. např. rozsudky ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 - 62, č. 847/2006 Sb. NSS, a ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 - 58). I kdyby tomu tak totiž bylo, tak pro naplnění požadavků kladených na smluvní státy čl. 6 Úmluvy postačuje, když je ústní jednání provedeno (resp. umožněno) ve fázi soudního přezkumu (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1984, *Öztürk proti SRN*, stížnost č. 8544/79, odst. 56). Je to především nezávislý a nestranný soud, u něhož je nutné, aby měl obviněný možnost jej bezprostředně

seznámit se svou kauzou a prezentovat před ním osobně svou obranu. K závěru, že záruky podle čl. 6 Úmluvy se vztahují primárně na fázi soudního přezkumu správních rozhodnutí, dospěl již dříve Ústavní soud [nález sp. zn. Pl. ÚS 28/98 ze dne 23. 11. 1999 (N 161/16 SbNU 185; 2/2000 Sb.)]. Také zdejší soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 8 As 110/2015 - 46 po podrobné argumentaci uzavřel, že v řízení o správním deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu, o nějž jde i v nyní posuzované kauze, nemusí správní orgán nařídit ústní jednání vždy, ale jen tehdy, je-li to nezbytné ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků [§ 49 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád")]. Ve své následné judikatuře se Nejvyšší správní soud závěrů obsažených v citovaném rozsudku přidržel (srov. rozsudky ze dne 16. 3. 2016, č. j. 1 As 277/2015 - 33 a č. j. 1 As 166/2015 - 29, dále ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 7/2016 - 30, ze dne 6. 4. 2016, č. j. 3 As 260/2015 – 58, ze dne 7. 4. 2016, č. j. 5 As 122/2015 – 18, jakož i již shora citovaný ze dne 24. 8. 2016, č. j. 2 As 85/2016 – 33). Nad rámec vypořádání této námitky Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 17. 5. 2011, *Suhadolc proti Slovinsku*, stížnost č. 57655/08, Evropský soud pro lidská práva neshledal porušení čl. 6 ani v případě, kdy správní soud odmítl žádost o nařízení jednání ve věci žaloby proti rozhodnutí o dopravním přestupku; zdůraznil přitom, že správní spis obsahoval dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí (záznam o měření rychlosti vozidla a obsahu alkoholu v dechu) a že obviněný měl příležitost zpochybnit spáchání přestupku v písemném vyjádření v rámci správního řízení a následně i ve správní žalobě.

[33] V posuzované věci správní delikt spočíval v zaparkování vozidla na parkovišti pro držitele platných parkovacích karet bez označení zaparkovaného vozidla touto kartou, skutkově se tedy jednalo o zcela jednoduchý případ. Magistrát rozhodoval na základě oznámení o podezření ze spáchání přestupku a úředního záznamu o spáchání přestupku, výpisu z registru provozovatelů vozidel a fotodokumentace, z níž je patrno, že zaparkované vozidlo stěžovatelky nemělo viditelně umístěnou parkovací kartu. Magistrát vyrozuměl stěžovatelku o zjištění protiprávního jednání nejprve ve výzvě podle § 125h zákona o silničním provozu ze dne 18. 11. 2013, na kterou stěžovatelka reagovala sdělením údajů o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku (viz výše). Po odložení věci týkající se přestupku s označeným řidičem magistrát vyrozuměl stěžovatelku o ukončení dokazování a poučil ji o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim a stanovil jí k tomu termín s tím, že jinak bude mít za to, že stěžovatelka svého práva nevyužila (přípis ze dne 21. 5. 2014). Stěžovatelka (zastoupena zvoleným zástupcem) na výzvu nereagovala a ve stanoveném termínu se k seznámení s podklady pro rozhodnutí nedostavila, o čemž magistrát vyhotovil protokol ze dne 4. 6. 2014.

[34] Na základě dosavadní ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu lze tedy konstatovat, že nenařízení ústního jednání ve fázi správního řízení vzhledem ke shromážděným důkazům v daném případě nebylo nezbytné, tudíž nedošlo k porušení § 49 odst. 1 správního řádu, jenž na danou věc dopadá. Mezinárodní závazky ČR plynoucí z čl. 6 Úmluvy pak byly naplněny tím, že možnost účastnit se ústního jednání dostala stěžovatelka v řízení před krajským soudem (srov. výzvu na č. l. 28 soudního spisu v dané věci), této možnosti však ze své vůle nevyužila a své právo na projednání věci ve své přítomnosti před soudem se rozhodla neuplatňovat.

[35] Stěžovatelce lze zčásti přisvědčit v tom, že magistrát pochybil, když ve věci prováděl dokazování listinami mimo ústní jednání, aniž by ji o tom předem vyrozuměl a aniž by o tom pořídil protokol. Magistrát přitom nepochybně dokazování prováděl, neboť vyšel jak z fotografií místa spáchání přestupku přiložených k úřednímu záznamu policie ze dne 19. 10. 2014, tak i z dalších listin založených ve spise (viz výše). Provádění dokazování mimo ústní jednání je sice ve správním řízení možné, avšak účastník o něm má být předem vyrozuměn (§ 51 odst. 2 správního řádu) a musí o něm být pořízen protokol (§ 18 odst. 1 správního řádu). Ve správním soudnictví je nicméně vždy nutno posoudit, zda zjištěná procesní vada mohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 51/2001 - 30, č. 494/2005 Sb. NSS). V tomto případě Nejvyšší správní soud takový vliv neshledal a ani z tvrzení stěžovatelky žádný možný vliv uvedené procesní vady na zákonnost výsledného rozhodnutí nevyplývá. Stěžovatelka měla možnost se s veškerými důkazními prostředky shromážděnými ve spise seznámit a vyjádřit se k nim na základě výzvy magistrátu ze dne 21. 5. 2014, avšak neučinila tak. Některé své námitky mohla uplatnit i v reakci na výzvu podle § 125h zákona o silničním provozu ze dne 18. 11. 2013, ale jediné, co uvedla, bylo označení pachatele přestupku P. K. Nijak nerozporovala závěr správních orgánů, že došlo ke spáchání přestupku zaparkováním jejího vozidla na parkovišti pro držitele platných parkovacích karet bez označení zaparkovaného vozidla touto kartou. V tomto směru proto neobstojí ani námitka, že pokud by bylo nařízeno ústní jednání, či by bylo řádně provedeno dokazování, stěžovatelka mohla předložit platnou parkovací kartu.

[36] Není pravdou, že by stěžovatelka dostala příležitost zpochybnit náležité zjištění skutkového stavu až v řízení před soudem. Naopak, jak bylo uvedeno, stěžovatelka mohla případné námitky ve vztahu ke spáchání předmětného deliktu uplatnit již v reakci na výzvu ze dne 18. 11. 2013, případně se mohla vyjádřit k podkladům rozhodnutí v souladu s poučením, kterého se jí od magistrátu dostalo. Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud parkovací karta nebyla viditelně umístěna ve vozidle, nebylo povinností správních orgánů ze své vlastní iniciativy zjišťovat, zda stěžovatelka či P. K. náhodou nemohou příslušnou parkovací kartu předložit. Je-li řidiči či provozovali vozidla vytýkáno jednání, spočívající v parkování vozidla, aniž by bylo vozidlo označeno parkovací kartou, a to v místě, kde lze parkovat toliko s takto označeným vozidlem, je naprosto logické a spravedlivé, aby to byl právě řidič, příp. provozovatel vozidla, který vyvine automaticky a při první příležitosti iniciativu ke zpochybnění zjištění správních orgánů, disponuje-li oprávněním ke stání na daném místě. Ostatně stěžovatelka ani netvrdí, že byla držitelkou platné parkovací karty (či že by parkovací kartou disponoval P. K.), nýbrž jen tvrdí, že to měl správní orgán zjišťovat a že případně parkovací kartu mohla předložit. Dovolává se proto spíše hypotetické situace, která v daném případě s ohledem na průběh a okolnosti celého správního i soudního řízení zjevně nenastala (resp. to stěžovatelka netvrdila, ani nijak nedoložila).

[37] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka nenabídla soudu skutečnosti, z nichž by bylo možno usoudit, že jí namítané vady řízení mohly mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí. Za daných okolností nebylo ke splnění účelu řízení a uplatnění práv stěžovatelky nezbytné nařizovat ústní jednání a ani provedení dokazování mimo ústní

jednání bez vyrozumění stěžovatelky nemohlo mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Se všemi podklady pro rozhodnutí se stěžovatelka na základě opakovaných výzev mohla seznámit a vyjádřit se k nim, rovněž tak jako navrhovat důkazy. Tvrzení stěžovatelky nezpochybnila zjištěný skutkový stav a správní orgány dostatečně prokázaly spáchání správního deliktu.

[38] S ohledem na shora uvedené považuje Nejvyšší správní soud argumentaci krajského soudu ohledně okolností týkajících se opakovaného páchání stejného přestupku J. K. s vozidlem stěžovatelky jako tzv. *obiter dictum* napadeného rozhodnutí, které sloužilo pouze k dokreslení celé situace. Proto se námitkami stěžovatelky v tomto rozsahu nebude blíže zabývat. Pro úplnost však dodává, že ani tvrzení o spolupráci P. K. a J. K., kteří se údajně schází v místě bydliště J. K. a střídají se v řízení vozidla stěžovatelky, není věrohodné. Tato argumentace si totiž odporuje se skutkovou verzí popisovanou v odvolání ze dne 17. 3. 2014, z něhož naopak vyplývá, že zaparkování vozidla P. K. na vytýkaném parkovacím místě bylo zcela náhodné, neboť krvácel z nosu a musel zastavit na nejbližším možném místě. I toto upozornění pak může sloužit k podpoře závěru, že tvrzení stěžovatelky jsou účelová, přičemž jsou měněna a přizpůsobována podle toho, jaké argumenty jimi mají být podpořeny.

[39] Nejvyššímu správnímu soudu je známa skutečnost, že Krajský soud v Ostravě navrhl Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky zrušení § 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.*“) pro domnělý rozpor citovaného ustanovení s ústavním pořádkem (věc je vedena pod sp. zn. Pl. ÚS 15/16). Tímto návrhem není vázán a názor o protiústavnosti citovaného ustanovení nesdílí, proto se na Ústavní soud sám neobrací a nevidí ani důvod přerušovat řízení [§ 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], a to z důvodů již uvedených v rozsudku tohoto soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 - 40. V něm soud uvedl: „*... Krajský soud v Ostravě navrhl zrušit toliko § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Stranou jeho pozornosti zůstala ustanovení § 125f zákona o silničním provozu, jež na § 10 odst. 3 navazují a – ačkoli odkazují na § 10 odst. 3 – mohou být uplatněna nezávisle i v případě, že by snad byl § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu odklizen (ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu totiž doslovně opakuje skutkovou podstatu § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu – srov. „... nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.“).*

[40] *Obsahově – ve stručnosti – nic nebrání zákonodárci, aby určitá spolehlivě zjištěná a bagatelní, avšak společensky škodlivá a začasté frekventovaná jednání (nota bene pokud jde o delikty potenciálně ohrožující či o delikty, jimiž nebyl způsoben žádný, anebo jen nepatrný škodlivý následek v podobě škody na majetku účastníků silničního provozu) dále „dekriminalizoval“ a postihoval je formou správních deliktů přičitatelných (resp. vytýkatelných) provozovatelům vozidel na základě objektivní odpovědnosti. Ta se v nejobecnější rovině opírá o ústavní princip vyjádřený v čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („vlastnictví zavazuje“) a mimo jiné se promítá i do občanskoprávní koncepce objektivní odpovědnosti provozovatele za škodu z provozu dopravních prostředků (srov. § 2927 a násl. občanského*

zákoníku), resp. – přeneseně řečeno – může být připodobněna odpovědnosti za volbu osoby, jíž provozovatel své vozidlo svěří (culpa in eligendo). Jakkoli by řízení o odpovědnosti provozovatele vozidla za jeho „špatné parkování" [neoprávněné stání vozidla – § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu] mohlo na podkladě již zmíněných Engelových kritérií spadat do tzv. trestní větve čl. 6 Úmluvy (přitom Komise pro lidská práva v rozhodnutí Duhs proti Švédsku ze dne 7. 12. 1990, stížnost č. 12995/87, vyjádřila pochybnosti, zda rozhodnutí o pokutě udělené na základě objektivní odpovědnosti dosavadnímu vlastníku vozidla za parkovací přestupek spáchaný nabyvatelem v době, kdy na něj vozidlo ještě nebylo přepsáno, vůbec spadá pod „trestní obvinění" ve smyslu čl. 6 Úmluvy), z Úmluvy a ostatně ani z Listiny základních práv a svobod (srov. čl. 40) výslovně neplyne, že by trestání, zejména pak to správní, muselo být bezvýjimečně postaveno jen na odpovědnosti subjektivní, tj. za zavinění. V klasickém trestním právu ve smyslu vnitrostátní klasifikace je to nepochybně pravidlem (nullum crimen sine culpa; nepřímo to plyne i ze zásady presumpce neviny). Avšak v oboru správního trestání se z řady legitimních důvodů výjimečně uplatňuje i odpovědnost za protiprávní výsledek bez ohledu na zavinění, tj. odpovědnost objektivní, případně modifikovaná možností liberace. Takto postavené konstrukce správního trestání připouští i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (nepřímo v podobě rozložení důkazního břemene a zakotvení skutkových či právních domněnek odpovědnosti za protiprávní jednání či stav, srov. rozsudek Salabiaku proti Francii ze dne 7. 10. 1988, stížnost č. 10519/83, pro další příklady viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s., str. 794-795, viz též citované rozhodnutí Duhs proti Švédsku, jímž byla stížnost registrovaného vlastníka vozidla nakonec odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost s tím, že presumpce jeho neviny – navzdory absenci individualizovaného rozhodnutí o vině skutečného pachatele za parkovací delikt – dotčena nijak nebyla). V našem právním prostředí se uplatňuje tradičně již od dob c. a k. monarchie a první Československé republiky [viz Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s., str. 297-304, citující dílo J. Pošváře. Nástin správního práva trestního (studie o některých pojmech, zejména o vině). Praha-Brno: Orbis, 1936.]. V širším kontextu, Evropský soud pro lidská práva neshledal porušení čl. 6 Úmluvy, konkrétně práva nevypovídat a nebýt nucen k sebeobviňování, ani v případě rakouské právní úpravy, založené na obdobných principech, která při automatickém zaznamenání překročení povolené rychlosti ukládá provozovatelům vozidel povinnost sdělit osobu řidiče, jejíž nesplnění je samo o sobě stíháno jako samostatný správní delikt (srov. rozsudek Lückhof a Spanner proti Rakousku ze dne 10. 1. 2008, stížnosti č. 5845/00 a 61920/00; viz též rozsudek velkého senátu ve věci obdobné britské právní úpravy O´Halloran a Francis proti Spojenému Království ze dne 29. června 2007, stížnosti č. 15809/02 a 25624/02).

[41] *Shrnuto a podtrženo, vezmeme-li v úvahu, že*

- *právní úprava odpovědnosti provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 a § 125f zákona o silničním provozu je omezena na úzkou skupinu deliktů objektivně a spolehlivě zjištěných prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo spočívajících v neoprávněném zastavení nebo stání [§ 125f odst. 1 písm. a)],*

pokračování

- *za podmínky, že takové porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu [pak by se plně uplatnila individuální odpovědnost pachatele na principu zavinění; § 125f odst. 1 písm. c)],*

- *kdy navíc nejde o odpovědnost absolutní, nýbrž s možností liberace z důvodů, které registrovaný provozovatel vozidla nemohl nijak ovlivnit [srov. § 125f odst. 5],*

- *a dokonce kdy – nad rámec nutného – podle zákonné konstrukce nastupuje odpovědnost provozovatele vozidla teprve sekundárně, tj. pouze v případě, že nezbytné kroky ke zjištění skutečného pachatele přestupku nevedly k cíli [srov. § 125f odst. 4],*

- *a konečně přihlédneme-li k povaze a intenzitě této formy nepřímého nátlaku na provozovatele vozidla (limitovaná výše pokuty, absence ukládání bodů do registru řidičů),*

nemá Nejvyšší správní soud ve světle výše zmíněné judikatury Evropského soudu pro lidská práva (a zatím sporé judikatury Ústavního soudu – usnesení sp. zn. I. ÚS 508/15 ze dne 22. 12. 2015) vážný důvod pochybovat o tom, že předmětná právní úprava v testu ústavnosti obstojí.“

IV. Závěr a náklady řízení

[42] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[43] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 20. září 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu