

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Rott Design s. r. o.,** se sídlem Panuškova 1301/4, Praha 4, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje,** se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2016, č. j. 30 A 22/2015 – 50,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2016, č. j. 30 A 22/2015 – 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 10. 2014, č. j. MMP/216130/14 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), Magistrát města Plzně (dále „magistrát“) uložil žalobci pokutu ve výši 1.500 Kč za spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125 f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále „zákon o silničním provozu“) spočívajícím v porušení § 10 odst. 3 téhož zákona, a povinnost nahradit náklady řízení.

[2] Rozhodnutím ze dne 6. 1. 2015, č. j. DSH/14067/14 (dále „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti shora uvedenému prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Krajský soud žalobě vyhověl, žalobou napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle krajského soudu nebyly správní orgány oprávněny správní delikt provozovatele vozidla projednat, neboť v rozporu s § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu neučinily nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Žalobce sdělil magistrátu informace o totožnosti údajného řidiče - pachatele přestupku (polský občan K. H. B.) včetně jeho kontaktní adresy, která se nacházela v Polsku. Magistrát na tuto adresu odeslal řidiči výzvu k podání vysvětlení, ta se však vrátila jako nedoručená s tím, že se adresát odstěhoval. Podle krajského soudu bylo povinností magistrátu za této situace plně využít svých možností ke zjištění aktuálního bydliště adresáta prostřednictvím ústředních správních orgánů České republiky nebo Polské republiky. Místo toho se magistrát pouze dotázal ministerstva vnitra, zda adresát nemá bydliště v České republice. Když obdržel zápornou odpověď, zaslal novou výzvu znovu na polskou adresu, o níž věděl, že na ní adresáta nezastihne. Magistrát tedy rezignoval na zjištění pachatele přestupku. Magistrát tak zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Totožného pochybení se dopustil žalovaný, který postup magistrátu potvrdil jako správný.

III.

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že právní názor krajského soudu vybočuje z jeho dosavadní judikatury, která byla potvrzena i Nejvyšším správním soudem. Na správní orgány nelze klást nadstandardní a nepřiměřeně zatěžující požadavky na zjišťování osoby řidiče. Úkolem správních orgánů je pouze prověřit sdělené informace, což magistrát učinil v dostatečném rozsahu, a v případě neúspěchu při zjišťování přestupce vést řízení o správním deliktu s provozovatelem vozidla. Pokud by správní orgány musely zjišťovat adresu údajného přestupce prostřednictvím ústředních správních orgánů, mohlo by v řadě případů dojít k zániku odpovědnosti za přestupek marným uplynutím jednoleté lhůty, a v důsledku toho by nebylo možné vůbec zahájit řízení o správním deliktu provozovatele vozidla (srov. § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu). Provozovatel vozidla tedy plně odpovídá za aktuálnost údajů o totožnosti řidiče vozidla, které správnímu orgánu sdělil.

[5] Podle stěžovatele učinil magistrát vše, co po něm bylo možné rozumně požadovat, ke zjištění řidiče vozidla. Stěžovateli je nadto známo, že žalobcův zmocněnec, společnost Fleet Control, s. r. o., pravidelně i v jiných správních řízeních uvádí jako řidiče českých vozidel zahraniční osoby. Vzhledem k množství těchto případů se zjevně jedná o účelovou procesní strategii s cílem zkomplikovat průběh řízení, neboť zahraničním osobám nelze doručovat fikcí, tyto osoby jsou nedosažitelné nebo někdy dokonce neexistující, případně je doručování zdlouhavé a reklamace doručení jsou problematické. Přijetí právního názoru krajského soudu by měla za následek neprojednatelnost, a tudíž nepostižitelnost příslušných protiprávních jednání, čímž by byl zmařen účel právní úpravy správního deliktu provozovatele vozidla.

IV.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[7] 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.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele s názorem krajského soudu, že nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, neboť magistrát neučinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Podle krajského soudu poté, co vyšlo najevo, že se označený řidič (polský občan K. H. B.) odstěhoval z dosavadní polské adresy pobytu, měl magistrát kontaktovat ústřední správní orgány České a Polské republiky a jejich prostřednictvím zjistit jeho aktuální bydliště. Podle stěžovatele by takový požadavek nepřiměřeně zatěžoval správní orgány; bylo dostačující, že se magistrát v posuzované věci obrátil na ministerstvo vnitra s dotazem na pobyt tvrzeného řidiče v České republice a po negativní odpovědi se pokusil doručit zásilku znovu na jeho poslední známou polskou adresu.

[10] Podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu se právnická nebo fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že *„jako provozovatel vozidla 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.“*

[11] Podle § 125f odst. 2 zákona o silničním provozu *„právnická nebo fyzická osoba za správní delikt odpovídá, pokud a) porušení pravidel bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích nebo se jedná o neoprávněné zastavení nebo stání, b) porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona a c) porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu.“*

[12] Podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu správní orgán projedná správní delikt provozovatele vozidla, *„pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku, ale 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.“*

[13] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již opakovaně zabýval tím, co lze považovat za nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu. V rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46, konstatoval, že *„po správních orgánech nelze podle § 125f odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, vyžadovat činění rozsáhlých kroků ke zjištění pachatele přestupku, nemají-li pro takové zjištění potřebné indicie a případné označení řidiče provozovatelem vozidla k výzvě podle § 125h odst. 6 téhož zákona zjevně nevede k nalezení a usvědčení pachatele přestupku.“*

[14] Jak Nejvyšší správní soud zdůraznil v citovaném rozsudku č. j. 8 As 110/2015 – 46, požadavek, aby správní orgány činily rozsáhlé kroky k nalezení přestupce, by směřoval proti smyslu úpravy správního deliktu provozovatele vozidla; pokud však správní orgány budou mít (ať již na základě označení řidiče provozovatelem vozidla nebo z jiných indicií) reálnou možnost zjistit přestupce, musí se o to pokusit. Tak tomu bylo například za situace, kdy provozovatelem vozidla byla autopůjčovna, která na základě výzvy poskytla správnímu orgánu údaje o subjektu, jenž měl v době spáchání přestupku vozidlo pronajaté, což prokázala příslušnou nájemní smlouvou. Naopak označí-li provozovatel vozidla za řidiče osobu, kterou nelze dohledat nebo se jí nedaří doručovat, případně osobu, která odepře podání vysvětlení podle § 60 odst. 1 věty za středníkem zákona o přestupcích (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, č. j. 3 As 7/2014 – 21), nebo dojde k řetězení dalších osob (označený řidič označí dalšího řidiče atd.), je podmínka učinění nezbytných kroků podle § 125f odst. 4 zákona o přestupcích naplněna a správní orgán po odložení věci či zastavení řízení o přestupku projedná správní delikt.
[15] Na rozsudek č. j. 8 As 110/2015 – 46 navázala řada dalších judikátů Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016-40, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 7/2016 – 30, ze dne 23. 3. 2016, č. j. 6 As 128/2015 – 32 či ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015 – 31). V posledně uvedeném judikátu provozovatel vozidla označil jako řidiče osobu žijící v zahraničí. Správní orgány se pokusily řidiče kontaktovat na adrese uvedené provozovatelem, ale zásilka byla vrácena jako nedoručená s tím, že adresát je na této adrese neznámý. Podle kasačního soudu tato informace postačila k tomu, aby správní orgány zahájily řízení o správním deliktu s provozovatelem vozidla, neboť neměly žádné další reálné možnosti, jak adresáta kontaktovat.

[16] V nyní posuzované věci označil provozovatel vozidla na výzvu správního orgánu jako řidiče polského občana a uvedl jeho polskou kontaktní adresu. Magistrát se pokusil na tuto adresu doručit řidiči výzvu k podání vysvětlení, nicméně zásilka se vrátila jako nedoručená s tím, že se adresát odstěhoval. Magistrát následně dotazem u ministerstva vnitra zjistil, že daný řidič nepobývá na území České republiky, a opětovně se pokusil mu doručit zásilku na neaktuální polskou adresu. Po druhém neúspěšném pokusu o doručení magistrát věc odložil a zahájil řízení o správním deliktu s provozovatelem vozidla. Podle krajského soudu měly správní orgány učinit další kroky ke zjištění řidičova bydliště, neboť se z posledně uvedené adresy pouze odstěhoval (nebyl na ní neznámý), jinak nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu s provozovatelem vozidla. Nejvyšší správní soud se s názorem krajského soudu neztotožnil.

[17] Krajský soud vycházel z předpokladu, že nyní projednávaná věc se významně odlišuje od dosavadní shora popsané judikatury v tom, že došlo k pouhé změně kontaktní adresy údajného řidiče vozidla, nikoli k tomu, že by řidič byl na udané adrese neznámý, popř. by se jednalo o neexistující či nekontaktní osobu nebo by posléze vyšlo najevo, že z objektivních důvodů nemohl přestupek spáchat. Tento předpoklad při bližším zkoumání neobstojí.

[18] Smyslem zákonné úpravy správního deliktu provozovatele vozidla je umožnit postihnout taková deliktní jednání, u nichž bylo z povahy věci obtížné až nemožné bez spolupráce provozovatele vozidla identifikovat konkrétního pachatele přestupku

(například překročení nejvyšší povolené rychlosti zjištěné automatickým radarem, nesprávné parkování). V těchto případech totiž 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 (srov. shora citovaný rozsudek č. j. 8 As 110/2015 – 46). Nejvyšší správní soud se vyjádřil k účelu úpravy, jež byla do zákona o silničním provozu vložena novelou provedenou zákonem č. 297/2011 Sb., rovněž v rozsudku ze dne 11. 12. 2014, č. j. 3 As 7/2014 – 21, kde zdůraznil, že *„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.“*

[19] Proporcionalita přijatého řešení je zajištěna v § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, podle kterého objektivní odpovědnost provozovatele vozidla nastupuje až subsidiárně, pokud nelze jako viníka přestupku určit konkrétní fyzickou osobu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 – 45).

[20] Ze shora uvedeného vyplývá, že pokud nebude jednoznačně zjištěn řidič vozidla v době spáchání přestupku, může správní orgán zahájit řízení o správním deliktu podle § 125f a násl. zákona o silničním provozu. Provozovatel vozidla může zabránit zahájení tohoto řízení, pokud správnímu orgánu na výzvu podle § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu sdělí údaje o totožnosti řidiče v době spáchání přestupku. Tuto možnost však nelze redukovat na pouhou formalitu, případně na způsob, jak řízení bez jakékoli sankce neúměrně protahovat uváděním nepravdivých či neaktuálních údajů.

[21] Po provozovateli vozidla proto lze legitimně požadovat, aby již od počátku nesl odpovědnost za správnost a aktuálnost údajů, které o řidiči vozidla poskytuje. Pokud provozovatel vozidla tyto údaje sdělí, nemohou správní orgány rezignovat na svou povinnost učinit nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku (srov. shora citovaný rozsudek č. j. 3 As 204/2015 – 22); pokud následně vyjde najevo, že uvedené údaje jsou nesprávné či neaktuální, jde toto zjištění k tíži provozovatele vozidla. Lze totiž rozumně předpokládat, že přiměřeně obezřetný provozovatel znalý svých práv a povinností podle zákona o silničním provozu zapůjčí své vozidlo pouze takové osobě, které důvěřuje a o níž má aktuální kontaktní informace, které by v případě jejího přestupkového jednání mohl sdělit správním orgánům. Pokud provozovatel nejedná s touto přiměřenou obezřetností, nelze důsledky z toho plynoucí přenášet na správní orgány a požadovat po nich, aby na základě nesprávných údajů od provozovatele činily rozsáhlá pátrání po údajném pachateli přestupku. Provozovateli vozidla následně nic nebrání, aby po řidiči, jehož jednání bylo základem správního deliktu provozovatele vozidla, případně nárokoval úhradu uložené sankce prostřednictvím příslušných institutů soukromého práva.

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (srov. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (srov. § 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (srov. § 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. srpna 2016

Mgr. David Hipšr
předseda senátu