

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Petra Šuránka a Mgr. Radovana Havelce ve věci žalobce **J. M.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému **Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 27. 4. 2016, č. j. 52 A 100/2015 - 63,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 9. 9. 2015, č. j. 57882/2015/ODSH/8, sp. zn. 43715/2015/ODSH/8 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Pardubice ze dne 20. 5. 2015, č. j. OSA/P-7750/14-D/28, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 1.500,- Kč za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 249/2014 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“), jehož se dopustil tím, že *„jako provozovatel vozidla tov. značky X reg. značky X v rozporu s § 10 zákona o* [silničním provozu] *nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, konkrétně tím, že v době před 09:34 hodin dne 15. 7. 2014, kdy byl přestupek zjištěn a zadokumentován, zaparkoval nezjištěný řidič v ulici Na Spravedlnosti v Pardubicích výše*

uvedené vozidlo v rozporu se zákonem. Porušil zákaz vyplývající z DZ B28 (zákaz zastavení), čímž se nezjištěný řidič uvedeného vozidla dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o provozu na pozemních komunikacích, v návaznosti na porušení § 4 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích.“

Stručné odvolací námitky žalobce brojily proti tomu, že ve věci nebylo nařízeno ústní jednání, při němž mělo být prováděno dokazování, jehož se žalobce chtěl zúčastnit. Poukázal na skutečnost, že ve vyjádření ze dne 6. 3. 2015 v řízení před magistrátem uvedl, že byl nucen v daném místě s vozidlem zastavit z důvodu akutní zdravotní komplikace v podobě snížení krevního tlaku a s tím spojeného krvácení z nosu, že jednal v krajní nouzi s vědomím následků, které by v případě okamžitého neukončení jízdy mohly nastat, a že hned, jakmile mu to zdravotní stav umožnil, se vrátil do vozidla a odjel. Z tohoto důvodu navrhoval ústní jednání a jeho nekonáním byl zkrácen na svých právech.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že tvrzení žalobce o zastavení vozidla z důvodu krajní nouze je zcela bezpředmětné, neboť se nejedná o liberační důvod upravený v § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu. Pokud chtěl krajní nouzi uplatnit v přestupkovém řízení, nic mu nebránilo se na výzvu k zaplacení částky označit za řidiče vozidla. Po odložení přestupkové věci to však již není možné. Povinnost konat ústní jednání pak správnímu orgánu zákon o silničním provozu (speciální norma) neukládá, správní řád (obecná norma) přitom s touto povinností počítá jen tam, kde to stanoví zvláštní zákon. Takový závěr ostatně potvrdil i rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále též „krajský soud“) ze dne 3. 9. 2014, sp. zn. 52 A 15/2014.

Žalobce se bránil žalobou podanou ke krajskému soudu, který ji však zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, č. j. 52 A 100/2015 - 63 (dále jen „napadený rozsudek“). K námitce, že nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, neboť správní orgán měl poté, co žalobce nereagoval na výzvu ke sdělení osoby řidiče vozidla, jej předvolat k podání vysvětlení či jinak pokračovat v šetření přestupku, stejně jako k související námitce, že k označení řidiče byl žalobce vyzván prostým přípisem, krajský soud uvedl s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, že nelze ztrácet ze zřetele smysl a účel právní úpravy správního deliktu provozovatele vozidla. Správní orgány jsou povinny nalézt a usvědčit pachatele přestupku, avšak to platí jen v případě, že k tomu mají reálnou příležitost. Správní orgán prvního stupně vyzval žalobce jako provozovatele vozidla k úhradě určené částky a současně jej poučil o možnosti sdělit totožnost řidiče vozidla, čímž učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku v souladu s ustanovením § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu. Jednalo se o výzvu, a nikoliv o tvrzený neformální přípis, tato výzva obsahovala veškeré náležitosti a o možném zahájení řízení o správním deliktu v ní byl žalobce poučen, nicméně i bez toho je třeba znalost platné právní úpravy u žalobce předpokládat, a to o to více v případě řidiče a zákona o silničním provozu. Protože byl žalobce k výzvě nečinný, správní orgán správně zahájil řízení o objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla. Námitku nedostatečné formy výzvy, stejně jako i „příběh“ žalobce o krajní nouzi, s nimiž přišel „najednou“ a nelogicky až po odložení přestupkové věci, krajský soud považoval za účelové, což ostatně odpovídá tomu, že žalobce byl v řízení zastoupen společností FLEET CONTROL, s.r.o., která je soudu známa svým účelovým a obstrukčním jednáním. Pokud

žalobce přišel s verzí, že vozidlo řídil on, až v řízení o správním deliktu, sám se tím dobrovolně zbavil možnosti svůj „příběh“ uplatňovat v přestupkovém řízení a z přestupku založeném na subjektivní odpovědnosti se vyvinit. Řízení o odpovědnosti provozovatele vozidla je založeno na objektivní odpovědnosti a žalobce se v něm mohl zbavit odpovědnosti jen prokázáním liberačních důvodů podle § 129f odst. 5 zákona o silničním provozu, pod něž jeho nedůvěryhodný příběh nespadá, tudíž správní orgán ani nebyl povinen se verzí žalobce zabývat a provádět k ní dokazování. Ostatně správní orgán prvního stupně v odůvodnění svého rozhodnutí na opakované používání obdobné argumentace zdravotními obtížemi ze strany zmocněnce žalobce výslovně poukázal a tuto argumentaci žalobce žádnou konkrétní námitkou nenapadl.

Krajský soud s ohledem na osobu zmocněnce žalobce nepovažoval za vážně míněnou ani námitku zkrácení procesních práv žalobce tím, že nebyl poučen o možnosti se účastnit prováděného dokazování mimo ústní jednání. Z vyrozumění o provádění dokazování zmocněnec žalobce mohl a měl pochopit, že není zakázáno se takového jednání zúčastnit. Žalobci nic nebránilo se dokazování zúčastnit. K námitce nenařízení ústního jednání pak krajský soud poukázal na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46, resp. rozsudku ze dne 11. 11. 2004, č. j. 3 As 32/2004-53, podle nichž v řízení o správních deliktech správní orgány nemají povinnost vždy nařídit ústní jednání. Soulad s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“), je zajištěn povinností krajského soudu za podmínek stanovených § 51 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) nařídit jednání o správní žalobě, přičemž v případech, kdy správní spisy obsahují dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí a obviněný má ve správním řízení dostatečnou příležitost spáchání deliktu zpochybnit, ani Evropský soud pro lidská práva netrvá na nutnosti nařízení ústního jednání. Bezvýjimečný požadavek nařízení jednání je též v rozporu s možností vedení příkazního řízení o trestních obviněních. Krajský soud tak považoval za podstatné, že deliktní jednání bylo spolehlivě prokázáno listinami ve správním spise a že žalobce měl možnost se s nimi seznámit při nahlížení do spisu, o čemž byl též řádně poučen, avšak ke své škodě tohoto práva nevyužil. V případě dokazování listinami, které jsou založeny ve správním spise, přitom nebylo nezbytné ani postupovat podle § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jak lze dovodit z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2015, č. j. 5 As 197/2014-26, a i kdyby zde existovala povinnost nařízení jednání, jeho nedostatek by neměl za následek nezákonnost rozhodnutí, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, č. j. 3 As 46/2004-60. Namítal-li žalobce, že jako důkaz nemohl sloužit úřední záznam, krajský soud zdůraznil, že úřední záznam nebyl v dané věci jediným podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, nýbrž zde existovala i fotodokumentace.

Pokud šlo o námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu (určení místa spáchání přestupku a prokázání přestupkového jednání), krajský soud žalobci vytknul, že zastával pasivní procesní strategii, čímž si uškodil, protože jeho námitkami se nemohl zabývat správní orgán a správní soudnictví i přes princip plné jurisdikce není určeno k nahrazování řízení, jež mělo proběhnout před správním orgánem. Takový postup je účelový a podle judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014-43) takové námitky uplatněné až v žalobě nelze před soudem projednat.

Již to postačuje k vyslovení jejich nedůvodnosti. Pokud žalobce namítal nedostatečnou specifikaci místa spáchání přestupku, opomíjí podle krajského soudu existenci fotodokumentace i úřední záznam podepsaný strážníky městské policie, jimž neměl krajský soud důvod nevěřit. Žalobce tak strážníky obviňuje ze lži, aniž by k tomu byl schopen uvést jakékoliv relevantní podklady, a to navíc v situaci, kdy se již neposuzuje subjektivní odpovědnost neznámého řidiče za přestupek. V případě, že zpochybňuje některý z důkazů, je důkazní břemeno na žalobci.

V závěru napadeného rozsudku krajský soud zamítl jako nedůvodný i žalobní bod upozorňující na promlčení odpovědnosti žalobce za správní delikt. Krajský soud nepopíral závěry zmíněné žalobcem, jež byly vysloveny v metodických podkladech zpracovaných Ministerstvem dopravy, podle nichž se správní delikt provozovatele vozidla promlčoval analogicky podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „přestupkový zákon“) ve lhůtě jednoho roku od jeho spáchání. Za podstatné však považoval, že s účinností od 7. 11. 2014 silniční zákon vztáhnul prostřednictvím novelizace ustanovení § 125e odst. 5 na tyto správní delikty právní úpravu v odst. 3 téhož ustanovení, podle nějž odpovědnost za tyto delikty zaniká uplynutím subjektivní dvouleté a objektivní čtyřleté lhůty ode dne jejich spáchání. Tato novelizace přitom dopadla i na případ žalobce, původní lhůta se prodloužila a napadené rozhodnutí bylo v takto nově upravené lhůtě vydáno. Možnost prodloužení běžící promlčecí lhůty přitom neodporovala principu zákazu retroaktivity, stanovenému v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93. Obdobná skutková situace ostatně existovala i v případě, v němž Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jiného provozovatele vozidla rozsudkem ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu namítané nezákonnosti právního posouzení věci a vad řízení před správním orgánem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Krajský soud podle žalobce vyjádřil právní názor, že poučení stěžovatele o možnosti sdělit správnímu orgánu totožnost řidiče je „pokračováním v šetření přestupku“ vyžadovaným ustanovením § 125h odst. 5 zákona o silničním provozu, takový právní názor je však podle stěžovatele v přímém rozporu s dikcí zákona a krajský soud k němu i přes nedokonalost právní úpravy institutu odpovědnosti provozovatele vozidla nebyl oprávněn, neboť teleologickým výkladem založeným na záměru zákonodárce „maximalizovat zisky z vybraných pokut“ nelze negovat postupy stanovené zákonem. Stěžovatel namítá, že přestože zákon o silničním provozu stanoví, že součástí výzvy k úhradě určené částky má být poučení o právu sdělit totožnost řidiče, v § 125h odst. 5 výslovně zakotvuje povinnost správního orgánu v případě, že určená částka není uhrazena, pokračovat v šetření přestupku. V okamžiku, kdy nebyla uhrazena určená částka, však správní orgán dalším úkonem zahájil řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, aniž by jakkoliv pokračoval v šetření přestupku. To je možné jedině tehdy, jestliže žádná možnost pokračování v přestupkovém řízení neexistuje, v projednávané věci však taková možnost (ekonomická, rychlá a efektivní) byla dána, neboť správní orgán mohl stěžovateli výzvou autoritativně stanovit povinnost sdělit totožnost řidiče a stěžovatel by byl povinen takové výzvě vyhovět. Takovou povinnost přitom stěžovatel na základě pouhého poučení

o jeho právu neměl. Nebyla tak naplněna hypotéza rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46, o nemožnosti zjištění a potrestání skutečného pachatele.

Stěžovatel dále namítá, že nemůže být trestán v případě, kdy samotné jednání řidiče vozidla nebylo protiprávní. V řízení o správním deliktu provozovatele vozidla se sice s ohledem na objektivní odpovědnost nezjišťuje, kdo danou situaci skutečně zavinil, nic to však nemění na tom, že musí být zjištěno, zda v obvinění sdělený stav skutečně byl protiprávní a zda představoval nezákonné porušení pravidel silničního provozu. Závěr krajského soudu, podle kterého se stěžovatel může zprostit odpovědnosti pouze prokázáním některého ze zákonem definovaných liberačních důvodů, je značně zkreslený. Podle stěžovatele se provozovatel vozidla zprostí odpovědnosti také vždy, když prokáže, že jednání, pro které je stíhán, nebylo protiprávní. I v řízení o správním deliktu musí být prokázáno, že došlo k protiprávnímu jednání řidiče, za něž je pak odpovědný provozovatel vozidla.

Za neoprávněný, nelogický a odporující koncepci správního trestání stěžovatel považuje požadavek krajského soudu na to, aby svá tvrzení předložil již v reakci na výzvu k úhradě určené částky. Stěžovatel totiž nebyl správním orgánem vyzván, aby skutkový průběh popsal, pouze byl poučen o právu sdělit totožnost řidiče. Je mu tak vyčítáno že nejednal způsobem, který však po něm nikdo nepožadoval. Správní trestání přitom predikuje, že skutková argumentace je předkládána při ústním jednání, a nikoliv ještě před samotným zahájením řízení. Navíc, i kdyby uvedené skutečnosti stěžovatel popsal, považovalo by se jeho sdělení za podání vysvětlení, a nebylo by proto procesně přípustným důkazem ani argumentací v řízení, takže by k němu nebylo možné přihlížet. Krajský soud tím prosazuje zásadu koncentrace řízení ve výrazně tvrdší podobě, než v jaké platí v řízení civilním, kde lze argumenty uvádět alespoň v průběhu jednání u soudu prvého stupně, případně ve lhůtě stanovené soudem. Kromě toho, v řízení o trestním obvinění se v souladu se zásadou materiální pravdy má zjišťovat skutečný stav věci, a proto případné opomenutí reagovat nelze klást obviněnému k tíži. Obviněný má naopak výslovné právo předkládat argumenty i nová řízení kdykoliv v průběhu celého řízení, zatímco žádný právní předpis nepočítá s tím, že by byl oprávněn předkládat tvrzení a navrhovat důkazy před zahájením řízení. Postup krajského soudu nutící obviněné se vyjadřovat v takové fázi, kdy nemají právo na zástupce a nejsou seznámeni se spisem a povahou obvinění, vnímá stěžovatel jako rozporný se základními principy ochrany práv obviněných v trestním řízení, a tedy protiústavní.

Stěžovatel dále připomenul, že navrhoval provést ústní jednání, při kterém žádal provedení důkazu účastnickou výpovědí. Pokud správní orgán neshledal potřebu provádět takové dokazování s ohledem na jeho nevěrohodnost, nebyl k tomu podle stěžovatele oprávněn, protože výsledek výpovědi (včetně její věrohodnosti) nelze před jejím provedením hodnotit. Pokud jde o vlastní absenci ústního jednání, stěžovatel namítá značnou nejednotnost judikatury Nejvyššího správního soudu v této otázce. Stěžovatel uvádí, že existují rozsudky, podle kterých není ústní jednání potřeba nařizovat, a vedle nich jiné rozsudky, které konstatují, že ústní jednání má být zpravidla nařizováno, avšak jen tehdy, mohou-li přispět k ochraně práv obviněného (ty podle stěžovatele převažují; žádné rozsudky však stěžovatel konkrétně nejmenuje). V nynější věci by však ústní jednání

jednoznačně k ochraně práv stěžovatele přispělo, neboť by správní orgán mohl provést důkaz jeho výpovědí, kterou by mohl následně vyhodnotit, namísto toho aby ji apriorně odmítal jako účelovou.

Ani závěr krajského soudu, že společnosti FLEET Control, s.r.o., která nezastupuje v řízení o správním deliktu poprvé, mělo být jasné, že se může zúčastnit dokazování, nepovažuje stěžovatel za správný, a to proto, že otázka způsobu provádění ústního jednání, případně dokazování, není vyjasněna ani v judikatuře Nejvyššího správního soudu (opět bez bližší konkretizace), kterou stěžovatel považuje za poměrně rozpornou, a to zejména s rozsudky krajských soudů, jichž se stěžovatel dovolával v žalobě. Podle stěžovatele je absurdní, aby společnost FLEET Control, s.r.o., byla lépe znalá procesu než soudy.

Stěžovatel také setrvává na tom, že specifikace místa přestupku *„v ulici Na Spravedlnosti v Pardubicích“* ve výroku správního rozhodnutí není dostatečně určitá, protože v dané ulici jsou jak místa, na nichž je parkování zakázáno, tak i místa, kde je parkování plně v souladu s právními předpisy. Z výroku tak jednoznačně nevyplývá, že jednání bylo trestné, ačkoliv takový požadavek dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2015, č. j. 2 As 111/2015-42. Na tom přitom nic nemůže změnit ani argumentace krajského soudu, že stěžovatel byl zastoupen společností FLEET Control, s.r.o., že nyní je zastoupen advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem a že policisté nemají důvod oznamovat jako protiprávní jednání, jež protiprávní není.

Dále stěžovatel namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu, neboť z provedených důkazů se nepodává, že by vozidlo stálo v působnosti dopravní značky B28. Pokud podklady tuto skutečnost neprokazovaly, měl stěžovatel právo na to, aby bylo řízení o správním deliktu zastaveno. V opačném případě by správní orgán zcela nepřípustně presumoval vinu.

Konečně stěžovatel namítá, že konstatováním nedůvodnosti námitky promlčení správního deliktu bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání, které měl v návaznosti na rozsudek téhož krajského soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 30 A 80/2015-43, který konstatoval zánik odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla v jednoleté lhůtě podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona. Stěžovatel přitom považuje za nepřípustnou retroaktivní aplikaci právního předpisu, který v době spáchání přestupku nebyl účinný a který se změnil v neprospěch stěžovatele až v průběhu řízení. Na základě výše uvedeného proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti poměrně stručně konstatoval, že zčásti v podstatě totožný případ byl již Nejvyšším správním soudem řešen pod sp. zn. 2 As 33/2016. Dále pak konstatoval, že stěžovatel byl jako provozovatel vozidla vyzván k zaplacení určení částky podle §125h odst. 1 zákona o silničním provozu, na tuto výzvu nereagoval, a tím byly splněny podmínky pro projednání správního deliktu, neboť přestupková věc byla následně odložena. Reakce stěžovatele na výzvu podle §125h odst. 1 zákona o silničním provozu by byla považována za podání vysvětlení. Žalovaný má za to, že správní orgán prvního stupně postupoval při nenařízení jednání v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 139/2015-30, resp. rozsudkem krajského soudu

ze dne 3. 9. 2014, č. j. 52 A 15/2014-73. Výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně považuje žalovaný za dostatečně jasný, přesný a určitý a poukázal na fotodokumentaci zachycující vozidlo v zóně platnosti dopravní značky „B28 Zákaz zastavení“ a na úřední záznamy městské policie, které fotodokumentaci doplňují. Horší rozpoznatelnost dopravní značky na černobílé fotografii ve spise lze nahradit provedením důkazu originální fotografií v původní elektronické podobě, která je též předložena. Pokud by měl žalovaný místo blíže specifikovat, uvedl by, že vozidlo stálo před křižovatkou ulice Na Spravedlnosti s ulicí Boženy Vikové-Kunětické, ale podle jeho přesvědčení to nebylo třeba. Pokud jde o námitku promlčení správního deliktu, žalovaný se dovolává ustanovení § 125e odst. 3 a 5 zákona o silničním provozu v novelizovaném znění s tím, metodika Ministerstva dopravy není pro správní orgány nijak závazná a s ohledem na její odkaz na přestupkový zákon, ve vztahu k němuž je zákon o silničním provozu speciální normou, ani použitelná. Poukázal též na to, že k zániku odpovědnosti by soud byl povinen přihlédnout i bez návrhu, žalovanému jsou však známy případy, v nichž bylo o správním deliktu provozovatele rozhodnuto po uplynutí jednoleté lhůty, a tato rozhodnutí nebyla soudy zrušena. V dalších otázkách pak žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Samotnou kasační stížnost přitom Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že právnická nebo fyzická osoba se 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.

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.

Podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností bezodkladně po zjištění nebo oznámení přestupku vyzve provozovatele vozidla, s nímž došlo ke spáchání přestupku, k uhrazení určené částky, pokud a) jsou

splněny podmínky podle § 125f odst. 2, b) totožnost řidiče vozidla není známa nebo není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku a c) porušení je možné projednat uložením pokuty v blokovém řízení.

Odstavec 5 daného ustanovení stanoví, že je-li určená částka uhrazena nejpozději v den splatnosti, obecní úřad obce s rozšířenou působností věc odloží. V opačném případě obecní úřad s rozšířenou působností pokračuje v šetření přestupku. O tomto postupu poučí obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele vozidla ve výzvě podle odstavce 1. Podle šestého odstavce, neuhradí-li provozovatel vozidla určenou částku, může obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, který jej vyzval k uhrazení určené částky, písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku ve lhůtě podle odstavce 3. Toto sdělení se považuje za podání vysvětlení. O tomto postupu poučí obecní úřad obce s rozšířenou působností provozovatele vozidla ve výzvě podle odstavce 1.

Namítá-li stěžovatel v první řadě to, že měl správní orgán prvního stupně po neuhrazení ve výzvě určené částky pokračovat v šetření přestupku v souladu s doslovnou dikcí věty druhé § 125h odst. 5 zákona o silničním provozu, a to výzvou k podání vysvětlení adresovanou stěžovateli jako provozovateli vozidla, není tomu tak. Toto zákonné ustanovení totiž nelze vnímat izolovaně, nýbrž je třeba jej aplikovat s přihlédnutím k systematickému uspořádání právní úpravy subsidiárního řízení o správním deliktu provozovatele vozidla a jeho navázání na primární přestupkové řízení proti řidiči vozidla, byl-li zjištěn.

Zákonodárce prostřednictvím právní úpravy koncentrované v ustanoveních § 10 odst. 3 a 4 a § 125f až § 125h zákona o silničním provozu popisuje systém procesních kroků, které po zjištění spáchání konkrétně specifikovaných přestupků v první řadě (není-li totožnost řidiče již na počátku zřejmá) preferují uhrazení stanovené částky provozovatelem vozidla na základě výzvy, kterou mu správní orgán zašle a dává tím plně kooperujícím provozovatelům prostor „vykoupit“ dosud neustanoveného řidiče z přestupkové odpovědnosti, popř. vyhnout se úhradě nákladů správního řízení, popř. eventuálnímu zvýšení sankce v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla (§ 125h odst. 1 a 7 zákona).

Současně zákonodárce dává v souvislosti s touž výzvou provozovateli vozidla možnost se vyhnout objektivní odpovědnosti alternativou k úhradě stanovené částky, a to označením (do této chvíle z hlediska správního orgánu neidentifikovaného) řidiče vozidla, jejž je povinen znát. Stanoví-li totiž § 10 odst. 4 zákona o silničním provozu provozovateli vozidla a osobě, které provozovatel svěřil vozidlo, povinnost na výzvu policie, krajského úřadu nebo obecního úřadu obce s rozšířenou působností sdělit skutečnosti potřebné k určení totožnosti řidiče vozidla podezřelého z porušení pravidel silničního provozu, logicky tím zákonodárce (byť implicitně) zakládá povinnost provozovatele a dalších osob tvořících řetěz až k řidiči, který vozidlo v souladu s jejich vůlí použil, údaje o totožnosti osob, jimž vůz bezprostředně svěřili, zjišťovat a znát.

Sdělí-li provozovatel vozidla správnímu orgánu údaj o identitě řidiče a ten je využitelný pro zahájení a následně i „odsouzení“ řidiče v přestupkovém řízení, řízení o objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla za porušení povinnosti stanovené

v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nebude vůbec zahájeno. V rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46, nicméně Nejvyšší správní soud upozornil na to, 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. (...) 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 Nejvyšší správní soud zopakoval i v rozsudcích ze dne 24. 8. 2016, č. j. 2 As 85/2016-33, ze dne 23. 11. 2016, č. j. 6 As 36/2016-29, a v řadě dalších).

Zůstane-li však provozovatel vozidla nečinný a správní orgán řízení o správním deliktu zahájí, nelze tuto pasivitu již odstát a vrátit se zpět k přestupkovému řízení na základě později provozovatelem poskytnutých či jinak zjištěných informací o totožnosti řidiče (§ 125g odst. 1 zákona o silničním provozu), ledaže provozovatel úspěšně prokáže naplnění liberačních důvodů stanovených v § 125f odst. 5 téhož zákona. Pouze v takové situaci odpadá zákonem zakotvená negativní podmínka přestupkového řízení a je možné přestupkově stíhat řidiče, kterým je v takovém případě osoba, které vozidlo nesvěřil provozovatel zapsaný v registru vozidel.

Zákonem předpokládané procesní schéma je tedy (s jistým zjednodušením) založeno na této souslednosti: 1) přestupkové řízení proti od počátku známému řidiči; 2) včasné zaplacení určené částky na základě výzvy adresované provozovateli vozidla; 3) přestupkové řízení proti řidiči identifikovanému na základě informací od provozovatele vozidla; 4) řízení o správním deliktu provozovatele vozidla.

V tomto procesním rámci se tak zmínka o pokračování v šetření přestupku po neuhrazení ve výzvě určené částky ve větě druhé § 125h odst. 5 zákona o silničním provozu vztahuje k návaznosti mezi druhou a třetí variantou nastíněných procesních postupů, není-li však naplněn ani vstupní předpoklad třetí varianty v podobě identifikace řidiče sdělením provozovatele vozidla, je zcela v pořádku, přistoupí-li správní orgán bez dalšího k zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Stejně tak nelze ustanovení § 10 odst. 4 zákona o silničním provozu, zakotvující povinnost sdělit údaje nezbytné k identifikaci řidiče na základě výzvy správního orgánu, ani na základě poznámky pod čarou, směřující k ustanovení § 60 přestupkového zákona, které upravuje podávání vysvětlení, chápat tak, že správní orgán je povinen v souvislosti se zjišťováním totožnosti řidiče předvolávat provozovatele vozidla k podání vysvětlení na služebnu policie či do prostor správního orgánu, a to pod sankcí uložení pořádkové pokuty v případě nedostavení se.

Takový výklad by totiž odporoval koncepci právní úpravy, která ponechává na vůli provozovatele vozidla, zda osobu řidiče pomůže identifikovat, či nikoliv, když v ustanovení § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu stanoví, že provozovatel vozidla, neuhradí-li určenou peněžní částku, může (nikoliv musí) v 15denní lhůtě písemně správnímu orgánu sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku. Byť tedy správní orgán má právo vyzvat provozovatele vozidla k podání vysvětlení a při té příležitosti se jej dotázat na identitu řidiče vozidla, ustanovení § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu nepředpokládá jeho využití v případech, kdy lze objektivně zjištěné porušení pravidel silničního provozu postihovat cestou objektivní odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla. V takovém případě zákon v ustanovení § 125h odst. 6 naopak vyžaduje pouze to, že bude provozovateli vozidla zaslána výzva k uhrazení určené částky, jejíž součástí je prosté poučení o možnosti sdělit správnímu orgánu údaje nezbytné k identifikaci řidiče. Pokud takové písemné sdělení bude provozovatelem zasláno, má s ním správní orgán nakládat jako se záznamem o podaném vysvětlení ve smyslu § 60 přestupkového zákona. Samostatná výzva k podání vysvětlení, využívající povinnosti stanovené v § 10 odst. 4 zákona o silničním provozu, tak přichází do úvahy primárně v případech způsobení dopravní nehody, přestupků, za něž nelze uložit blokovou pokutu, či přestupků nezachycených automatizovaným systémem ani nespočívajících v nedovoleném zastavení či stání vozidla, u nichž není identita řidiče známá, protože například uprchl dříve, než mohl být ztotožněn, apod.; v případech řešitelných uložením sankce za správní delikt provozovatele vozidla však rozhodně povinnost vyzvat provozovatele vozidla k podání vysvětlení správní orgán nemá. Neexistenci takové povinnosti ostatně konstatoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016-53, byť důvody tohoto závěru podrobněji nerozebíral. První komplex kasačních námitek tak není důvodný.

Nejvyšší správní soud se naopak zčásti ztotožňuje s kasačním bodem odmítajícím, že by provozovatel vozidla měl možnost odvrátit svou objektivní odpovědnost výlučně jen prokázáním liberačních důvodů vymezených v písm. a) a b) ustanovení § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu, a požadujícím, aby i v řízení o správním deliktu bylo bezpochyby prokázáno, že došlo k protiprávnímu jednání řidiče vozidla. To však již neplatí pro požadavek stěžovatele, aby byla zjišťována i neexistence podmínek vylučujících odpovědnost.

Hmotněprávní podmínky vzniku odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla vymezuje ustanovení § 125f zákona o silničním provozu. V prvém odstavci stanoví, že jde o odpovědnost za to, že provozovatel nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Ve druhém odstavci však takto široce vymezenou skutkovou podstatu zužuje pouze na případy, kdy 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, kdy zjištěné porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazuje znaky přestupku podle tohoto zákona a kdy současně porušení pravidel nemá za následek dopravní nehodu. Ustanovení odstavce 4 má procesní povahu a stanoví shora podrobněji vysvětlenou subsidiaritu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla vůči subjektivní přestupkové odpovědnosti řidiče

vozidla. Odstavec 5 pak stanoví liberační důvody, jejichž naplnění i v případě, že byla naplněna skutková podstata správního deliktu popsaná v odstavcích 1 a 2, brání postihu provozovatele vozidla pokutou definovanou v odst. 3 tohoto ustanovení.

Ustanovení § 125f zákona o silničním provozu nikde nezmiňuje, že by podmínkou odpovědnosti provozovatele vozidla bylo zaviněné porušení povinnosti stanovené v § 10 odst. 3 téhož zákona, naopak terminologie hovořící o správním deliktu, stejně jako i konstrukce odst. 5, odpovídající klasickému vymezení liberačních důvodů v případě objektivní odpovědnosti, nenechává na pochybách, že zavinění se v řízení o odpovědnosti provozovatele vozidla nezkoumá. To ostatně odpovídá i záměrům zákonodárce na zavedení *„objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za následek, nikoliv za zavinění,“* prezentovaným ministrem dopravy v průběhu projednání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně (viz http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/021schuz/s021044.htm#r10).

V tomto smyslu je tak namístě vnímat i pasáž § 125f odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu požadující, aby zjištěné porušení povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích vykazovalo znaky přestupku podle tohoto zákona. Samotný zákon o silničním provozu v současnosti totiž definuje jen objektivní stránku skutkové podstaty jednotlivých přestupků; zavinění jako znak odpovědnosti za přestupek sám výslovně nestanoví (to lze dovodit teprve na základě právní úpravy v ustanovení § 3 přestupkového zákona). To samé ovšem platí i pro okolnosti vylučující odpovědnost za přestupek, které jsou, pokud jde o nutnou obranu a krajní nouzi, upraveny v ustanovení § 2 odst. 2 přestupkového zákona, ve zbytku je pak lze dovodit až na základě analogické aplikace norem trestního práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS). Ustanovení § 125f odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu však cíleně odkazuje jen na *„znaky přestupku podle tohoto zákona“*, tj. součástí skutkové podstaty správního deliktu provozovatele vozidla nečiní ty znaky přestupku, které vyplývají až z obecné právní úpravy přestupkové odpovědnosti či analogicky aplikovaných zásad trestního práva, jako je tomu (vedle již zmíněných) například u materiální stránky přestupku, věku a příčetnosti pachatele, neexistence přestupkové imunity, právního omylu aj. Ke zkoumání těchto znaků byl dán prostor v řízení o přestupku řidiče vozidla, nikoliv však v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla (viz obdobný závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 11. 2016, č. j. 8 As 156/2016-35).

Stěžovatel byl ve výzvě k zaplacení určené částky podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu současně poučen i o možnosti sdělit správnímu orgánu údaje o řidiči vozidla, do odložení přestupkové věci (26. 1. 2015) však stěžovatel žádné okolnosti, za nichž k předmětnému jednání došlo, a ani identifikační údaje řidiče správnímu orgánu nesdělil; až následně (6. 3. 2015), poskytl správnímu orgánu svá (nová) tvrzení o řidiči vozidla a o okolnostech provázejících jeho jednání. V tu dobu však již bylo řízení o spáchání přestupku řidičem vozidla, v němž by mohla mít stěžovatelova argumentace krajní nouzí význam, odloženo, řízení o správním deliktu provozovatele vozidla bylo již zahájeno doručením příkazu stěžovateli dne 29. 1. 2015, a znovu zahájit přestupkové řízení tak podle § 125g odst. 1 zákona o silničním provozu nebylo možné. Tuto překážku stěžovatel mohl prolomit opravdu jen tehdy, pokud by se zprostil odpovědnosti za správní delikt prokázáním liberačních důvodů podle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu.

Vedle prokázání liberačních důvodů však stěžovatel měl možnost odvrátit svou odpovědnost (vedle poukazu na případná závažná procesní pochybení správního orgánu) též poukazem na to, že nebyla naplněna skutková podstata správního deliktu vymezená v ustanoveních § 125f odst. 1 a 2, ve spojení s (v tomto případě relevantním) § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, tj. mohl např. poukázat na to, že vozidlo neparkovalo v místě, v němž to dopravní značení zakazovalo (to ostatně v žalobě činí), ale třeba i na to, že není provozovatelem vozidla nebo že porušení pravidel vedlo ke vzniku dopravní nehody. V tomto směru je tedy třeba korigovat příliš striktní argumentaci krajského soudu a žalovaného, samotná správnost nosné argumentace napadeného rozsudku, podle které nelze v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla již zkoumat otázku krajní nouze, v níž měl údajně řidič pravidla provozu na pozemních komunikacích porušit, tím však není dotčena. Ani tato kasační námitka proto ve svém souhrnu nevede k závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku.

S předchozí argumentací souvisí i navazující komplex kasačních námitek brojící proti „povinnosti“ provozovatele vozidla předkládat tvrzení a navrhovat důkazy před zahájením řízení, kdy nemá právo na zástupce a není seznámen se spisem a povahou obvinění. Shora již Nejvyšší správní soud vyložil, že se nejedná o povinnost provozovatele vozidla oznámit identifikační údaje řidiče či zaplatit určenou částku, nýbrž pouze o možnost, kterou mu zákon o silničním provozu nabízí. Navíc je třeba zdůraznit, že v rámci této možnosti předejít zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla se od provozovatele neočekává jeho vyjádření k obvinění, nýbrž prosté sdělení údajů umožňujících identifikaci řidiče vozidla tak, aby správní orgán mohl provést přestupkové řízení, které má před řízením o správním deliktu přednost. K takovému sdělení má navíc provozovatel vozidla podle § 125h odst. 3 zákona o silničním provozu lhůtu 15 dnů, tudíž má dostatečný časový prostor pro to, aby v případě potřeby své kroky reagující na zaslanou výzvu konzultoval s právním poradcem dle svého výběru. Samotné sdělení identifikačních údajů řidiče je pak natolik jednoduchý úkon, že právní asistenci v principu nevyžaduje. Sdělení těchto údajů přitom má povahu pouhé indicie [tomu odpovídá i jemu zákonem přiřazená forma (záznamu o) vyjádření, byť v tomto případě nejde o záznam ústně podané výpovědi], která pouze umožní správnímu orgánu zvážit, zda a vůči komu by mělo být přestupkové řízení zahájeno, aniž by tím byl předjímán výsledek takového řízení. Bližší vyjádření k povaze obvinění a studium správního spisu přichází přirozeně v úvahu až poté, co v přestupkovém řízení bude obvinění sděleno. V tomto směru tedy stěžovatel není žádným způsobem krácen na právu na právní pomoc. Ani zde není kasační stížnost důvodná.

Pokud stěžovatel dále namítal, že správní orgán měl nařídit ústní jednání, při kterém měl provést důkaz jeho účastnickou výpovědí, a že správní orgán nebyl oprávněn hodnotit výsledek výpovědi předem, ani zde mu nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Žalovaný totiž v napadeném rozhodnutí nabízenou účastnickou výpověď nijak nehodnotil, pouze v této souvislosti konstatoval, že tvrzení stěžovatele o zastavení vozidla z důvodu krajní nouze je v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla zcela bezpředmětné, neboť nejde o liberační důvod a toto tvrzení mohlo být uplatněno v přestupkovém řízení. Obsah odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodný není (jeho vady mohou být v odvolacím řízení napraveny) a ostatně ani jeho text

takto příkrý nebyl, spíše zdůrazňoval obvyklost takových tvrzení, jež i v jiných řízeních opakovaně účelově zástupce stěžovatele uplatňuje.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu pak jednotně (stěžovatel sám protichůdná rozhodnutí tohoto soudu konkrétně neoznačuje) stojí na závěru, že u správních deliktů obecně není ústní jednání povinnou součástí správního řízení (srov. rozsudek ze dne 11. 11. 2004, č. j. 3 As 32/2004-53, č. 852/2006 Sb. NSS). V daném případě nebylo třeba testovat, zda stíhání za uvedený správní delikt vůbec naplňuje tzv. Engelova kritéria vymezená judikaturou Evropského soudu pro lidská práva k zjištění, zda určitá věc spadá do kategorie „trestněprávní povahy“ (rozsudek *Engel et al. proti Nizozemí* ze dne 23. 11. 1976, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72) a uplatňovaná též zdejším soudem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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 7/2008-55). 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 se 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.)].

V rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46, který citoval i krajský soud, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v řízení o správním deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu, 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 správního řádu). Ve své následné judikatuře se Nejvyšší správní soud závěrů obsažených v citovaném rozsudku přidržel (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu 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, ze dne 24. 8. 2016, č. j. 2 As 85/2016-33, ze dne 20. 9. 2016, č. j. 6 As 239/2015-31, a mnohé další). K případným odlišnostem v závěrech soudu tak patrně mohlo dojít až v návaznosti na různé skutkové okolnosti řešených případů, z nichž v konkrétním případě mohla vyplynout případná nezbytnost v té které věci ústní jednání nařídit, byť ve většině případů taková potřeba nenastává.

V tomto konkrétním případě správní orgán prvního stupně rozhodoval na základě oznámení o podezření ze spáchání přestupku, záznamu o spáchání přestupku sepsaného na místě samém, výpisu z registru provozovatelů vozidel, výpisu z karty řidiče a fotodokumentace. Stěžovatel byl o zjištěném protiprávním jednání vyrozuměn nejprve výzvou podle § 125h zákona o silničním provozu. Po odložení přestupkové věci a po zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla vydáním příkazu, proti němuž podal zmocněnec stěžovatele, společnost FLEET Control, s.r.o., blíže neodůvodněný odpor, byl stěžovatel přípisem ze dne 9. 2. 2015 vyrozuměn o pokračování správního řízení a o provedení důkazů listinami obsaženými ve spise mimo ústní jednání dne 5. 3. 2015 a současně poučen o možnosti nahlédnout do spisu a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům podle § 36 správního řádu. Těchto práv stěžovatel ani jeho

zmocněnec nevyužil, pouze prostřednictvím zmocněnce správnímu orgánu prvního stupně zaslal dne 6. 3. 2015 vyjádření, v němž se označil za řidiče vozidla a popsal okolnosti, za nichž potřeboval okamžitě zastavit (snížení krevního tlaku a krvácení z nosu, které potřeboval stabilizovat, vyhledání toalety a po zastavení krvácení a očistě odvoz vozidla na vhodnější místo).

Nejvyšší správní soud v této situaci sdílí názor krajského soudu, že správní orgán neměl za tohoto stavu důvod nařizovat ústní jednání a vyslýchat stěžovatele, neboť otázka naplnění podmínek krajní nouze (k čemuž byla jeho výpověď navrhována) v již zahájeném řízení o odpovědnosti provozovatele vozidla byla skutečně bezpředmětná a byly zde i jiné důkazní prostředky, o něž se správní orgán při posouzení naplnění skutkové podstaty tohoto správního deliktu mohl opřít. Zmocněnec stěžovatele byl navíc s dostatečným předstihem vyrozuměn o místě a čase o prováděném dokazování mimo ústní jednání a nic mu tak nebránilo se v daný čas k tomuto úkonu dostavit. I kdyby to však nepochopil (jak v dalším kasačním bodu namítá) – což by nutně s ohledem na zásadu, že neznalost zákona neomlouvá, šlo k jeho tíži, respektive k tíži stěžovatele, který odpovídá za výběr svého zmocněnce – nic mu nebránilo se kdykoliv až do vydání rozhodnutí ve věci s obsahem těchto listin seznámit při nahlížení do spisu, o čemž byl též řádně poučen. Jak ostatně Nejvyšší správní soud uzavřel v rozsudku ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016-53, důkaz listinou je specifický v tom, že účastník může zpochybňovat toliko správnost nebo pravost listiny, jejíž obsah je neměnný. Nachází-li se taková listina po celou dobu řízení ve spisu a účastník řízení se s ní může seznámit, nejde při provedení důkazu listinou mimo jednání bez toho, aby o tom byl vyhotoven protokol, o vadu, která by mohla ovlivnit zákonnost řízení ani následného rozhodnutí, neboť účastníku řízení nic nebrání ji jakkoli konfrontovat kdykoli v průběhu řízení. Ani v této souvislosti tedy nelze dát stěžovateli za pravdu.

S tím souvisí taktéž nedůvodná kasační námitka brojící proti nedostatečnému zjištění skutkového stavu, neboť podle stěžovatele se z provedených důkazů nepodává, že by vozidlo stálo v působnosti dopravní značky B28. K tomu je třeba uvést, že obsahem správního spisu je sada čtyř vytištěných fotografií, která zachycuje vozidlo, jehož provozovatelem byl v době spáchání přestupku podle údajů v centrálním registru vozidel stěžovatel, jak je zaparkováno u krajnice relativně nedaleko (odhadem cca 20 metrů) za kruhovou dopravní značkou. Tato značka je na černobílé fotografii obtížně čitelná, neboť fotografie je pořízena v tzv. protisvětlu. V komparaci s další značkou, která se nachází v záběru na úrovni vozidla stěžovatele (P 2 – hlavní silnice a B 24a v kombinaci s E 9 – zákaz odbočení vpravo pro vozidla nad 3,5 tuny), která je i přes protisvětlo relativně dobře čitelná, je však zjevné, že obtížně čitelná značka neobsahuje bílou barvu, nýbrž jen barvy tmavých odstínů. Při detailním zkoumání pak v tmavém kruhu lze vypozorovat kontury dvou úhlopříčně překřížených čar a obvodovou kružnici. I přes obtížnou čitelnost tedy nelze mít pochyb o tom, že se skutečně jedná o dopravní značku B 28 „Zákaz zastavení“, a to aniž by bylo nezbytné si vyžádat a následně provést důkaz elektronickým originálem barevné fotografie. Z kombinace listinných podkladů v podobě fotodokumentace a karty vozidla s listinami dokládající dosavadním procesní přístup stěžovatele tak správní orgán mohl bez větších pochyb dovodit naplnění skutkové podstaty správního deliktu provozovatele vozidla.

Mimo rámec kasačních námitek Nejvyšší správní soud považuje ovšem za potřebné poznamenat, že mu při studiu správního spisu neušlo, že v oznámení městské policie o podezření ze spáchání přestupku byla označena konkrétní řidička (občanka Slovenska), která se podle záznamu měla v průběhu dokumentace přestupku ke strážníkům dostavit s tím, že vozidlo na místě zaparkovala, ale která s přestupkem nesouhlasila a žádala jeho projednání ve správním řízení. Stejně tak ze správního spisu není patrné, že by správní orgán činil jakékoliv úkony v přestupkovém řízení vůči této osobě podezřelé ze spáchání přestupku, aniž by byly jakkoliv zřetelné důvody takové nečinnosti. Takový postup nepochybně neodpovídá subsidiární povaze deliktní odpovědnosti provozovatele vozidla. Je však současně nutné dodat, že stěžovatel následně svými tvrzeními uplatňoval odlišný skutkový průběh sporné události a žádný ze žalobních nebo kasačních bodů na skutečnost, že správní orgán nevedl přestupkové řízení proti osobě, jež byla podle oznámení podezřelá ze spáchání přestupku, nemířil. Za daných okolností proto toto zjištění nebyl žádný ze soudů oprávněn bez odpovídající námitky ze strany stěžovatele (jeho zástupce) v posouzení věci zohlednit. Tato pasivita jde nutně k tíži stěžovatele, který odpovídá za výběr svého zmocněnce; pochybení zmocněnce má průmět pouze v jeho eventuální odpovědnosti za škodu způsobenou stěžovateli, nelze se jej však úspěšně dovolávat v soudním řízení.

Další kasační námitka namítá nedostatečnou specifikaci místa přestupku ve výroku správního rozhodnutí, danou tím, že *„v ulici Na Spravedlnosti v Pardubicích“* jsou jak místa, na nichž je parkování zakázáno, tak i místa, kde je parkování plně v souladu s právními předpisy, takže z výroku jednoznačně nevyplývá, že postihované jednání bylo trestné. K této námitce Nejvyšší správní soud poznamenává, že jeho ustálená judikatura dovodila, že neexistuje žádný racionální důvod, proč by na výrok o jiných správních deliktech měly být kladeny výrazně nižší požadavky, než je tomu v přestupkovém řízení, a to zejména s ohledem na skutečnost, že obě oblasti shodně náleží do sféry správního trestání.

Ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí být správní delikt specifikován tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu proto musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu jeho spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Pokud správní orgán tyto náležitosti do výroku svého rozhodnutí neuvede, je k takové vadě soud povinen k námitce účastníka přihlédnout a správní rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit. Požadavek na dostatečnou specifikaci skutku ve výroku správního rozhodnutí není samoúčelný, neboť je nezbytný pro to, aby nemohlo dojít k nepřípustnému dvojímu postihu téhož jednání. Především tímto požadavkem je pak třeba poměřovat náležitosti výroku rozhodnutí. Nedostatečný popis skutku ve výrokové části přitom nelze nahrazovat přihlédnutím k jeho popisu v odůvodnění rozhodnutí či zohledněním obsahu podkladů rozhodnutí založených ve správním spise (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS; nebo také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007-479, či ze dne 11. 11. 2015, č. j. 2 As 111/2015-42). Obecně přitom platí, že není nezbytné ani možné, aby byly ve výroku uvedeny všechny zjištěné skutečnosti. Je nicméně nutno trvat na splnění požadavku nezaměnitelnosti s jiným skutkem, a to zpravidla uvedením vlastního jednání delikventa, místa, času a způsobu spáchání deliktu (rozsudek ze dne 21. 11. 2013, č. j. 7 Afs 59/2013-35), stejně jako na vymezení toho,

jakým způsobem postihovaný skutek naplnil jednotlivé znaky skutkové podstaty (rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 As 7/2009-66).

Tak například pro účely podřazení skutku pod skutkovou podstatu nedovoleného parkování je nutné vymezit místo spáchání přestupku tak, aby bylo najisto postaveno, jaký režim parkování byl v místě, kde vozidlo parkovalo. Bylo by proto nedostatečné, pokud by místo spáchání skutku ve správním rozhodnutí bylo vymezeno pouhým odkazem na název ulice, bez současného prokázání ve správním řízení, že by ulice obsahovala zpoplatněná stání po celé délce (srov. rozsudek ze dne 23. 11. 2016, č. j. 2 As 249/2016-39, kde sice bylo místo označeno pouze ulicí, celá ulice však měla zpoplatněný režim).

Toto bližší určení však nemusí mít pouze formu označení č. p. domu, před nímž k nedovolenému stání došlo, GPS souřadnic místa apod. Dostatečná specifikace naplnění znaků přestupku stanovených v zákoně o silničním provozu, jakožto nezbytné součásti vymezení skutkové podstaty správního deliktu provozovatele vozidla, může být učiněna i odkazem na dopravní značení, které nebylo respektováno. Tak Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 247/2016-30, konstatoval, že místo spáchání skutku bylo dostatečně určitě vymezeno v případě, že označení ulice v konkrétním městě bylo doplněno slovy, že *„provozované vozidlo ponechal neznámý řidič stát v rozporu se svislou dopravní značkou IP 13b ‚Parkoviště s parkovacím kotoučem', když s vozidlem stál na tomto parkovišti.*" Z vymezení skutku ve výroku bylo proto zřejmé, jaký režim parkování platil na místě, kde vozidlo stálo. Na základě takového popisu se nelze domnívat, že skutek, o kterém bylo rozhodnuto, mohl spočívat ve stání na nezpoplatněném místě.

Obdobná situace jako v posledně zmíněném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nastala i v tomto případě. Ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, do nějž již žalovaný napadeným rozhodnutím nijak nezasahoval, se mimo jiné uvádí následující: *„…zaparkoval nezjištěný řidič v ulici Na Spravedlnosti v Pardubicích výše uvedené vozidlo v rozporu se zákonem. Porušil zákaz vyplývající z DZ B28 (zákaz zastavení)…*" Byť výrok nelze považovat za formulačně zcela zdařilý, je z něj i přes jeho nedokonalosti patrné nejen to, že vozidlo bylo zaparkováno v ulici Na Spravedlnosti v Pardubicích, ale právě i to, že k zaparkování došlo v té její části, na niž dopadal zákaz plynoucí ze zákazové dopravní značky B 28 „Zákaz zastavení". Skutkové okolnosti spáchaného správního deliktu provozovatele vozidla tak byly výrokem správního rozhodnutí vyznačeny dostačujícím způsobem. Nelze tak sice vyjádřit souhlas s odůvodněním napadeného rozsudku, v němž krajský soud namísto zkoumání vlastní výrokové části správního rozhodnutí odkazoval na dostatečné zachycení skutkového děje v podkladech založených ve správním spise, celkový závěr o nedůvodnosti související žalobní argumentace však obstojí. Protože i v tomto případě jde pouze o dílčí korekci odůvodnění napadeného rozsudku bez vlivu na zákonnost jeho výroku, ani v tomto případě nebylo důvodu využít kasační pravomoci Nejvyššího správního soudu.

Zbývá se tak zabývat poslední kasační námitkou zásahu do legitimního očekávání stěžovatele v důsledku zamítnutí jeho námitky promlčení správního deliktu v situaci, kdy vycházel z právního závěru vyjádřeného v rozsudku téhož krajského soudu ze dne 25. 2. 2016, č. j. 30 A 80/2015-43. Ovšem ani ta není důvodná, neboť stěžovateli

z odkazovaného rozsudku žádné legitimní očekávání pro tuto věc ani teoreticky vzniknout nemohlo.

Napadený rozsudek totiž v této otázce vycházel z toho, že novelizace právní úpravy, která nabyla účinnosti dne 7. 11. 2014 a prodloužila lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla, dopadla i na případ stěžovatele tím, že v jeho případě stále ještě běžící lhůtu prodloužila a napadené rozhodnutí bylo následně v takto prodloužené lhůtě vydáno. Odkazovaný rozsudek oproti tomu vycházel z odlišných skutkových okolností. V daném případě byl provozovatel vozidla trestán za několik „parkovacích" deliktů, z nichž poslední z nich se měl odehrát dne 8. 7. 2013. Rozhodnutí správních orgánů však byla vydána až v roce 2015. V takové situaci je zjevné, že jednoleté lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla ve srovnávaném případě uběhly ještě dříve, než nabyla účinnosti novela zákona o silničním provozu provedená zákonem č. 230/2014 Sb. „Oživení" a prodloužení již uplynulé lhůty v důsledku novely by v tomto případě již představovalo nepřípustný případ pravé retroaktivity, tudíž krajský soud v dané situaci neměl jinou možnost, než rozhodnutí obou stupňů zrušit. V nyní projednávaném případě však jednoletá lhůta, v níž bylo možné stěžovatele potrestat, v okamžiku účinnosti novelizačního předpisu ještě běžela (uběhly z ní teprve necelé čtyři měsíce) a bylo proto možné při neexistenci přechodných ustanovení a obecné zásadě nepravé retroaktivity procesních norem na danou situaci aplikovat novou právní normu, která zánik odpovědnosti spojila teprve s uplynutím dvouleté subjektivní, resp. čtyřleté objektivní lhůty. V těchto lhůtách pak napadené rozhodnutí bylo vskutku vydáno. V dalším, pokud jde o ústavní přípustnost prodloužení běžící lhůty pro zánik trestnosti, pak lze odkázat na zevrubnou argumentaci krajského soudu v napadeném rozsudku, s níž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Legitimní očekávání stěžovatele tedy nebylo dotčeno a i Nejvyšší správní soud zastává názor, že správní orgány ve věci stěžovatele rozhodly o jeho odpovědnosti za správní delikt v zákonných lhůtách a za plného dodržení ústavně garantovaných práv.

Proto Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, 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 v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 24. května 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín

předseda senátu