

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **MUDr. V. T.**, zast. 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, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2016, čj. KUKHK-28211/DS/2016/SR, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5. 12. 2017, čj. 30 A 151/2016-85,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 18. 7. 2016 Městský úřad Dvůr Králové nad Labem rozhodl, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění do 30. 6. 2017, tím, že jako provozovatelka vozidla v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Konkrétně z obsahu spisového materiálu zaslaného Městskou policí Dvůr Králové nad Labem městský úřad zjistil, že neznámý řidič žalobkyní provozovaného vozidla dne 28. 2. 2015 v 7:06 hodin na pozemní komunikaci v obci Kocbeře překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy

v obci. Porušil tak § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu a dopustil se přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 téhož zákona. Žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

[2] Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla žalobou, v níž argumentovala, že městský úřad neučinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Dále vytýkala nedostatečné dokazování a protiústavnost § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu. Krajský soud neshledal námitky žalobkyně důvodné, sám při jednání provedl pouze doplňující dokazování a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě spolehlivě zjištěného skutkového i právního stavu věci. Proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. V ní vesměs rekapituluje žalobní body. Zejména namítá, že městský úřad neučinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu, a z tohoto důvodu nebyla splněna podmínka zahájení řízení o předmětném správním deliktu. Konkrétně uvádí, že ačkoliv na snímku z měření rychlosti bylo možné rozpoznat podobu řidiče, městský úřad se ani nepokusil ověřit, zda řidičem vozidla nebyla stěžovatelka sama. Správní orgány rozhodovaly na základě podkladů, které nebyly obsahem spisu a které nebyly řádně provedeny jako důkaz. V důsledku toho bylo porušeno její právo se seznámit s každým podkladem rozhodnutí a vyjádřit se k němu. Stěžovatelka je přesvědčena, že krajský soud doplněním dokazování nahrazoval činnost správních orgánů, neboť správní orgány neprokázaly vlastnosti použitého rychloměru a jeho povahu automatizovaného technického prostředku bez obsluhy, ačkoliv je znakem skutkové podstaty správního deliktu. Správní orgány rovněž podle stěžovatelky neprokázaly, kde měření probíhalo, což podle ní krajský soud přehlédl. Stěžovatelka konečně namítá protiústavnost § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu a navazujícího § 125f odst. 1 téhož zákona. Krajský soud měl podle jejího názoru vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu v této otázce.

[4] Nad rámec argumentace uvedené v žalobě a v řízení před správními orgány dále namítá, že krajský soud pochybil, pokud se nezabýval tím, zda právní úprava, která nabyla účinnosti po právní moci napadeného rozhodnutí žalovaného (konkrétně zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), není pro stěžovatelku příznivější. Uvádí, že v současnosti účinná právní úprava je příznivější, neboť umožňuje mimořádné snížení pokuty.

[5] Žalovaný se ztotožňuje se závěry krajského soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] NSS při posuzování přípustné kasační stížnosti dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

pokračování

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Úvodem NSS poznamenává, že stěžovatelka opakuje tutéž argumentaci již poněkolikáté (v odvolání, v žalobě a v kasační stížnosti). NSS nepokládá za účelné, aby stěžovatelku obšírně přesvědčoval o vadnosti jejích argumentů; místo toho bude stručně konstatovat své postoje (které se shodují s postoji správních orgánů i krajského soudu). Přitom se NSS v souladu se svou funkcí zaměří zejména na ty kasační námitky, v nichž stěžovatelka přehlíží či si nesprávně vykládá důvody vyložené krajským soudem.

[9] NSS se proto nejprve zabýval námitkou nesplnění podmínky zahájení řízení o správním deliktu [**III.A.**; kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.]; dále se zabýval sérií námitek vznesených proti dokazování [**III.B.**; § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.] a rovněž tvrzenou protiústavností relevantních ustanovení zákona o silničním provozu [**III.C.**; § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.]. Konečně posoudil výtku ohledně postupu krajského soudu, který se nezabýval změnou právní úpravy [**III.D.**; § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

III.A. *Námitka tvrzeného nesplnění podmínky zahájení řízení o správním deliktu*

[10] 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 NSS ze dne 26. 11. 2014, čj. 1 As 131/2014-45).

[11] Podle konstantní judikatury NSS by ovšem 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.* [...] *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* [...], *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*“ (viz rozsudek ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 As 110/2015-46, dále např. rozsudky ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 114/2016-46, nebo ze dne 16. 6. 2016, čj. 6 As 73/2016-40).

[12] V posuzovaném případě městský úřad stěžovatelce zaslal nejprve výzvu podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, na kterou stěžovatelka nereagovala, a následně výzvu k podání vysvětlení, k níž stěžovatelka prostřednictvím zmocněnce, společnosti FLEET Control, s. r. o., označila jako údajného řidiče L. Y., nar. X. Y., P. 15, P. 1. Městský úřad lustrací zjistil, že tato osoba není evidována v základních registrech. Přesto se však pokusil tuto osobu předvolat k podání vysvětlení, zásilka se však po úložní době vrátila zpět odesílateli s uvedením, že adresát je na stěžovatelkou uvedené adrese neznámý. Z dalšího šetření městský úřad zjistil, že tato osoba podala v roce 2011 žádost o azyl, řízení však bylo pravomocně zastaveno. V současné době nemá na území ČR povolen žádný pobytový status, ani s ní v této souvislosti není vedeno žádné řízení. Na základě správního vyhoštění by se neměla od roku 2011 zdržovat na území ČR a z evidencí cizinecké policie ani Ministerstva vnitra není znám její jiný pobyt. Stěžovatelkou uvedenou osobu se tak přes veškerou snahu nepodařilo dohledat. Současně správní orgány nedisponovaly dostatečně kvalitní fotografickou dokumentací a ani na základě jiných skutkových okolností potom neměly reálnou příležitost zjistit přestupce.

[13] Za daných okolností, jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, městský úřad učinil všechny nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku. Pokud se stěžovatelka osobně přes výzvy městského úřadu nedostavila k podání vysvětlení a zejm. pokud sama označila řidiče, který měl v rozhodnou dobu vozidlo (údajně) zapůjčeno, aniž by se ho podařilo dohledat, nelze dovozovat povinnost správního orgánu činit další kroky ke zjištění pachatele přestupku. Tvrzení stěžovatelky uplatněné v kasační stížnosti, že správním orgánům muselo být zřejmé, že stěžovatelka jako provozovatelka vozidla byla rovněž řidičem, tedy přestupcem, se jeví jako zjevně účelová a obstrukční strategie (shodně např. rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2015, čj. 4 As 101/2015-29, bod 19). Argumentace stěžovatelky, že správní orgány postupovaly nesprávně, pokud prověřovaly její oznámení, které v kasační stížnosti následně označila za „*zjevně nepravdivé*“, je potom absurdní. Pokud stěžovatelka sama označí řidiče, který měl v rozhodnou dobu vozidlo zapůjčeno, nemůže následně namítat postup správních orgánů, které její oznámení řádně prověřily. V posuzované věci lze proto uzavřít, že podmínka učinění nezbytných kroků ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu byla naplněna a tato námitka stěžovatelky není důvodná (v podrobnostech s. 10 až 12 napadeného rozsudku).

[14] K tomu snad lze jen dodat, že lživou argumentaci o údajném „řidiči“ L. Y. uplatňují provozovatelé prostřednictvím téhož zmocněnce, společnosti FLEET Control, opakovaně (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 5. 2017, čj. 9 As 271/2016-41, nebo ze dne 25. 1. 2018, čj. 9 As 106/2017-41). Jde o zjevné procesní obstrukce, které nepožívají právní ochrany, a které - jsou-li správnímu orgánu známy z jeho úřední činnosti – by měly vést jen k tomu, že jakékoliv další prověřování takovéto osoby je zjevně v rozporu s procesní efektivitou, je zcela nadbytečné plýtvání zdrojů správního orgánu. Pokud tedy správní orgán v této věci pochybil, pak jen tak, že činil mnohem více, než musel. To však nemohlo stěžovatelku na jejích právech nijak postihnout.

III.B. *Námitka nedostatečného dokazování*

[15] Důvodná není ani námitka nedostatečného dokazování. Jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku, správní orgány v posuzovaném případě vyšly zejm. z

ověřovacího listu k měřícímu zařízení, veřejnoprávní smlouvy mezi městem Dvůr Králové nad Labem a obcí Kocbeře, rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje o udělení souhlasu s uzavřením této smlouvy, fotografické dokumentace a z vyjádření Policie ČR k návrhu úseků pozemních komunikací vhodných pro úsekové měření rychlosti vozidel. Tyto důkazy osvědčily bez pochyb jak automatizovanou povahu rychloměru SYDO Traffic Velocity, tak skutečnost, že se měřený úsek nacházel v obci ve smyslu zákona o silničním provozu. V průběhu správního řízení přitom nevyšlo najevo nic, co by vyvolávalo důvodné pochybnosti o správnosti zjištěného skutkového stavu.

[16] Lze tedy shrnout, že správní orgány si opatřily takovou sadu důkazů, z níž po jejich řádném zhodnocení lze učinit závěr o tom, že se obviněný skutku dopustil. Zároveň neexistovaly žádné rozumné důvody zakládající pochybnosti o správnosti a úplnosti skutkových zjištění (srov. též usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, bod 44). Nelze tak přisvědčit stěžovatelce, že úvahy správních orgánů jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, ani že bylo porušeno její právo seznámit se se všemi podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim.

[17] V této souvislosti lze uvést, že výše uvedené závěry správních orgánů potvrzené krajským soudem stěžovatelka nevyvrátila ani nezpochybnila, neboť zůstala pouze v rovině obecného tvrzení. Krajský soud přesto doplnil dokazování ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. namítaným stanoviskem Ministerstva dopravy ze dne 29. 5. 2013, čj. 102/2013-160-OST/4 a návodem k použití rychloměru. Těmito důkazy jen potvrdil závěr, spolehlivě zjištěný již z důkazů řádně provedených správními orgány, že použitý rychloměr při měření rychlosti vozidla stěžovatelky fungoval jako automatizovaný technický prostředek bez obsluhy. Z citovaných důkazů rovněž shledal za spolehlivě prokázané, že se celý měřený úsek nacházel na území obce a kde byl jeho začátek a konec. Ani v tomto směru tak NSS nezjistil žádné pochybení krajského soudu, neboť ten se řádně vypořádal se všemi námitkami stěžovatelky a vyjádřil svůj právní názor ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí. Nelze se proto ztotožnit se závěrem stěžovatelky o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[18] NSS zároveň zdůrazňuje, že doplnění dokazování podle § 77 odst. 2 s. ř. s. není nepřípustným nahrazováním činnosti správního orgánu, jak tvrdí stěžovatelka. Povinnost soudu upřesnit skutkový stav věci zjištěný ve správním řízení provedením dalších důkazů plyne z požadavku plné jurisdikce. Podle něho soud při rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zjistil správní orgán ve správním řízení, a to jak co do rozsahu provedených důkazů, tak do jejich obsahu a hodnocení (srov. již rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS). V posuzovaném případě skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nevyžadoval rozsáhlé nebo zásadní doplnění, a proto krajský soud nepostupoval podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Námitce stěžovatelky proto nelze přisvědčit.

III.C. *Námitka tvrzené protiústavnosti předmětných ustanovení*

[19] NSS se neztotožnil ani s vágním argumentem stěžovatelky o (údajné) protiústavnosti celé právní úpravy objektivní odpovědnosti provozovatele motorového vozidla za porušení povinností řidiče. V detailech lze v tomto odkázat na odůvodnění

nálezu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16, kde rovněž Ústavní soud dospěl k závěru o ústavnosti aplikované právní úpravy. Krajský soud nemusel vyčkávat vydání tohoto nálezu, měl-li sám za to, že právní úprava protiústavní není.

III.D. *Námitka pochybení krajského soudu, který se nezabýval změnou právní úpravy*

[20] Konečně stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že se v napadeném rozsudku nezabýval tím, zda zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nepředstavuje pro stěžovatelku příznivější právní úpravu.

[21] Obecně lze stěžovatelce přisvědčit, že povinností soudů je dostát ústavnímu požadavku obsaženému v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Tento požadavek ostatně pro správní orgány vyplývá též přímo z § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V posuzované věci je však podstatné, že v době rozhodování správních orgánů (tedy v červenci a září 2016) zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ještě nenabyl účinnosti a zákon vymezující v dané věci skutkovou podstatu a sankci, tedy zákon o silničním provozu, nebyl novelizován. Proto se správní orgány nemohly zabývat jejich případnou aplikací.

[22] Dále je nutno uvést, že ačkoliv v době rozhodování krajského soudu již byl účinný zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a současně byl novelizován zákon o silničním provozu, stěžovatelka možné užití později účinného zákona v žalobě nenamítala. Krajský soud se proto touto otázkou *výslovně* nezabýval. Z judikatury plyne, že pouhá skutečnost, že krajský soud k otázce, kterou se musí z úřední povinnosti zabývat, mlčí, neznamená bez dalšího nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 22. 11. 2017, čj. 1 As 305/2017-32, dospěje-li soud k závěru, že později účinná právní úprava není pro pachatele příznivější, a není ji tedy třeba aplikovat, nemusí tuto svou úvahu sdělovat v odůvodnění rozhodnutí.

[23] Tak je tomu též v posuzovaném případě, neboť zákon o silničním provozu ve znění účinném od 1. 7. 2017 není pro stěžovatelku v žádném ohledu příznivější. Ustanovení relevantní v posuzované věci – zejm. § 10 odst. 3, § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu – zůstávají v zásadě bez změny. Ani zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nepřináší pro stěžovatelku z hlediska konkrétního posouzení její viny a trestu příznivější úpravu.

[24] K námitce stěžovatelky o možnosti mimořádného snížení pokuty je třeba zdůraznit, že pro posouzení otázky, zda by použití nové právní úpravy bylo pro pachatele příznivější, je rozhodující celkový výsledek z hlediska trestnosti konkrétně posuzovaného jednání, jehož by bylo dosaženo při aplikaci zákona účinného v době spáchání činu a zákona pozdějšího (viz rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS). Mimořádné snížení výměry pokuty je přitom institutem výjimečným, kterým správní orgán může posoudit specifické okolnosti konkrétního případu a reagovat tak na situaci, kdy by pokuta byla nepřiměřeně přísná i v nejnižší možné výměře zákonného rámce. Taková skutečnost ovšem v posuzovaném případě ze spisového materiálu nevyplývá, a proto výslovné zavedení institutu mimořádného snížení pokuty zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je pro výrok o vině a trestu stěžovatelky irelevantní. Ani tato námitka proto není důvodná.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na vše výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení 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 4. července 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu