



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **MKM Europa Media s.r.o.**, IČO 015 74 868, se sídlem Politických obětí 118, 738 01 Frýdek-Místek, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, 147 00 Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, 702 18 Ostrava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2014, č. j. MSK 92590/2014, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 6. 2018, č. j. 22 A 105/2014 – 23,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 6. 2018, č. j. 22 A 105/2014 – 23, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Frýdku-Místku č. j. MMFM 67931/2014 ze dne 19. 6. 2014 byl žalobce uznán vinným ze správního deliktu dle § 125f odst. 1 ve spojení s § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), neboť jako provozovatel vozidla nezajistil, aby byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit paušální náklady řízení. Zástupce žalobce, společnost FLEET Control, s.r.o., ve správním řízení tvrdila, že vozidlo v předmětné době řídil pan D. T., bytem M. M. X, Š., Slovenská republika. Této osobě správní orgán zaslal výzvu k podání vysvětlení, která se ovšem vrátila jako nevyžádána (non réclamé). Odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 8. 2014, č. j. MSK 92590/2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 5. 6. 2018, č. j. 22 A 105/2014 – 23 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně neučinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, když poté, co se mu vrátila jako nevyzvednutá zásilka obsahující předvolání k podání vysvětlení od D. T., neučinil žádný další krok směřující k prověření toho, zda by se nemohlo jednat o osobu, proti níž by mělo být zahájeno řízení o přestupku. Mohlo se tak jednat např. o pokus o opakované doručení nebo dotaz na žalobce ke sdělení dalších kontaktních údajů, např. telefonu na uvedenou osobu, či ke sdělení dalších skutečností, z nichž by bylo možné její údajné pachatelství dovodit. Jako důvodnou shledal krajský soud také námitku vadného poučení podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Žalobce sice byl v předvolání k ústnímu jednání obecně poučen, že účastníkům musí být před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Správní orgán však měl žalobce poučit tak, aby bylo zřejmé, k jakému okamžiku před vydáním rozhodnutí ve věci může žalobce uplatnit své právo seznámit se s podklady rozhodnutí a případně se k nim vyjádřit.

II. Kasační stížnost

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že před zahájením řízení o správním deliktu nebyly učiněny nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu. Správní orgán prvního stupně zaslal výzvu k podání vysvětlení na adresu tvrzeného řidiče v zahraničí, zásilka však nebyla doručena (byla vrácena jako nevyžádaná). Takový postup je obecně považován za dostatečný a ani správní soudy nepožadují, aby výzvy k podání vysvětlení byly tvrzeným řidičům doručovány opakovaně.

[4] Jelikož v zahraničí nelze uplatnit fikci doručení, zásilku nebude možné nikdy doručit, pokud si ji adresát nepřevzme. Správní orgán tedy využil všechny možnosti, které se mu nabízely. Účelem právní úpravy odpovědnosti provozovatele vozidla je zjednodušit postih dopravních deliktů, u nichž nebylo možné zjistit na místě řidiče. Jestliže provozovatel sdělí údaje řidiče, není úkolem správních orgánů, aby se jej dotazovaly znovu a na další údaje. „Nezbytné kroky“ ke zjištění pachatele přestupku ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu představují určité minimum pro to, aby bylo možné věc vyřídit jako přestupek řidiče, poté se odpovědnost „vrací“ zpět k provozovateli vozidla.

[5] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem, že žalobci nebylo poskytnuto řádné poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu. Poučení o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí (byť obecně) bylo obsaženo v předvolání k ústnímu jednání. Z logiky věci vyplývá, že ústní jednání slouží k projednání věci, čímž se rozumí také vydání rozhodnutí (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 As 128/2014 – 26). V průběhu ústního jednání se žalobce mohl vyjádřit k věci samé, navrhnout důkazy a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Přestože samotné rozhodnutí bylo vydáno s určitým časovým odstupem, po ústním jednání (kterého se žalobce nezúčastnil) již žádné další podklady rozhodnutí opatřeny nebyly. Ani v odvolání ani v žalobě pak žalobce neuvedl, ke kterým podkladům se hodlal vyjádřit a co k nim hodlal sdělit.

[6] Závěrem stěžovatel upozorňuje, že žalobce byl ve správním řízení zastoupen společností FLEET Control, s.r.o., která zastupuje účastníky tisíců správních řízení a jejíž postupy nespočívají v ochraně práv těchto účastníků, nýbrž v nerůznějším druhu procesních obstrukcí. Je navíc

pokračování

zjevné, že uvedený zástupce je s procesními právy účastníků správních řízení nadstandardně obeznámen a ani případná absence poučení by v takovém případě neměla vliv na zákonost rozhodnutí (s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2015, č. j. 9 As 27/2015 – 59, nebo ze dne 25. 3. 2015, č. j. 1 As 155/2014 – 36).

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[8] 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. 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.

[9] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 125f 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 přestupku prokázáno [§ 125f odst. 4 písm. b)]. Citované ustanovení vyjadřuje subsidiaritu odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 – 45).

[11] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (kterou ostatně cituje i krajský soud) by bylo „proti smyslu úpravy správního deliktu provozovatele vozidla vyžadovat po správních orgánech rozsáhlé kroky směřující ke určení totožnosti přestupce, nemají-li pro takové zjištění potřebné indicie a případně označení řidiče provozovatelem vozidla ke výzvě podle § 125b odst. 6 zákona o silničním provozu zjevně nevede, resp. nemůže vést ke 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 zjišťovat přestupce, musí se o to pokusit... Pokud provozovatel vozidla ke 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, č. j. 8 As 110/2015 – 46, dále např. rozsudky ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 114/2016 – 46, ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 – 40, nebo ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 As 18/2018 – 59).

[12] V návaznosti na tyto závěry platí, že v případě, kdy provozovatel vozidla sdělí údaje o totožnosti a adrese údajného přestupce, je zásadně povinností správního orgánu pokusit se tuto osobu kontaktovat, aby s ní bylo možné přestupek projednat (s výjimkou situací, kdy je správnímu orgánu již z předchozí úřední činnosti známo, že se jedná o osobu nekontaktní či neexistující, nebo je účelem postupu provozovatele zjevně toliko procesní obstrukce). Pokud se na základě označení pachatele provozovatelem vozidla nepodaří přestupek prokázat,

neboť tvrzený pachatel žije v zahraničí, písemnost správního orgánu se mu nepodaří doručit a správní orgán nemá k dispozici žádné další indicie, které by mohly reálně vést k určení totožnosti pachatele přestupku a jeho usvědčení, je podmínka učinění nezbytných kroků ke zjištění pachatele přestupku ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu splněna. V takovém případě by bylo v rozporu s účelem právní úpravy správního deliktu provozovatele vozidla vyžadovat po správním orgánu učinění dalších kroků ke zjištění pachatele přestupku (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 1 As 237/2015 – 31, ze dne 24. 8. 2016, č. j. 2 As 85/2016 – 33, nebo ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 271/2016 – 41). Je totiž čistě odpovědností provozovatele, vypůjčí-li své vozidlo osobě, která nedodrží povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Provozovatel vozidla musí být připraven nést případnou objektivní odpovědnost za jednání takové osoby, pokud se jí nepodaří kontaktovat či prokázat odpovědnost za přestupek.

[13] Jelikož správní orgán prvního stupně v posuzovaném případě nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku učinil, tj. pana D. T. na sdělenou adresu obeslal s výzvou k podání vysvětlení, která se vrátila jako nedoručená, neboť adresát si zásilku nevyzvedl, a správní orgán neměl k dispozici žádné další informace, uvedený předpoklad pro projednání správního deliktu provozovatele vozidla byl splněn. Nelze přehlédnout ani to, že žalobce konkrétní námitku týkající se nedostatečného zjišťování skutečného pachatele přestupku nevznesl v odvolání, resp. jeho doplnění, a uplatnil ji až v žalobě, což vypovídá přinejmenším o svérázném procesní taktice, kterou zástupci žalobce uplatňují i v dalších věcech, jak je Nejvyššímu správnímu soudu z jeho činnosti známo. Nejvyšší správní soud má za to, že požadavek krajského soudu, aby správní orgán do zahraničí doručoval opakovaně, případně aby se opakovaně dotazoval žalobce na bližší osobní údaje tvrzeného pachatele přestupku, nemá oporu v právní úpravě tak, jak ji Nejvyšší správní soud setrvale vykládá. Napadený rozsudek je z tohoto důvodu nezákonný.

[14] Nejvyšší správní soud shledal důvodnou i druhou kasační námitku, která se týká porušení povinnosti správního orgánu umožnit stěžovateli seznámit se před vydáním rozhodnutí s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Dle citovaného ustanovení *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.*

[15] V posuzovaném případě je nesporné, že žalobce byl správním orgánem prvního stupně řádně předvolán k ústnímu jednání na 19. 5. 2014. V předvolání se žalobci dostalo poučení, že *„Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí (§ 36 správního řádu)“*. Žalobce se ústního jednání bez omluvy nezúčastnil.

[16] Ve shodě s žalovaným Nejvyšší správní soud konstatuje, že smyslem ústního jednání v přestupkovém řízení (potažmo v řízení o správním deliktu) je v souladu se zásadou procesní ekonomie shromáždění podkladů pro rozhodnutí, vyjádření se obviněného k nim a vydání rozhodnutí ve věci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1 As 19/2005 – 71, nebo ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19).

[17] V rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 As 24/2009 – 65, Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy správní orgán taktéž po ústním jednání již nerozšiřoval spisový materiál o žádné další podklady rozhodnutí a ve věci rozhodl. Nejvyšší správní soud uvedl, že *„v kontextu posuzované věci bylo nepochybné, že po ústním jednání nebylo předpokládáno další doplnění dokazování a že ústní jednání konané dne 10. 12. 2007 mělo vést k vydání rozhodnutí. Takový závěr lze dovést již z předvolání k ústnímu jednání, ve kterém byl stěžovatel poučen o tom, že zde bude mít možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Byť tedy k poučení podle § 36 odst. 3 správního řádu nedošlo až po té, co správní orgán formálně ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, bylo z něj zřejmé, k jakému okamžiku bude*

pokračování

správní orgán považovat podklady za kompletní a dostatečné pro rozhodnutí o věci samé.“. Vadu řízení neshledal Nejvyšší správní soud ani v jiném případě, kdy bylo účastníkovi řízení umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí při ústním jednání, kterého se však bez omluvy nezúčastnil. Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud doplnil, že „Stěžovatel měl několik možností, jak se seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí. Jednak mohl kdykoliv během řízení nahlédnout do správního spisu..., jednak se mohl dostavit k ústnímu jednání a při něm se s podklady seznámit v průběhu provádění dokazování. V případě, že by se stěžovatel nemohl z vážných a řádně doložených důvodů dostavit na jednání správního orgánu I. stupně, mohl požádat o přeložení jednání na jiný den. Stejně tak mohl správnímu orgánu I. stupně sdělit, že se sice ústního jednání nezúčastní, nicméně hodlá se bezprostředně po jeho uskutečnění seznámit se všemi sbromážděnými podklady a eventuálně se k nim vyjádřit či navrhnout doplnění... K tomu lze dále poznamenat, že s podklady pro vydání rozhodnutí se mohl stěžovatel seznámit i v průběhu řízení o odvolání a též v době od doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně do uplynutí lhůty pro podání odvolání, a to nahlédnutím do spisu... právo vyjádřit se k podkladům a navrhnout důkazní prostředky... mohl stěžovatel neomezeně uplatňovat i v řízení o odvolání, ale neučinil tak. Měl-li by stěžovatel za to, že byl zkrácen na svém právu vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí či právu navrhnout důkazní prostředky, měl tyto své návrhy učinit spolu s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, resp. i později v řízení o odvolání.“

[18] Za této situace s ohledem na výše uvedené nepředstavuje vadu řízení, pokud správní orgán prvního stupně po ústním jednání nestanovil žalobci lhůtu k seznámení s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, tím spíše vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Žalobce byl totiž poučen o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí v předvolání k ústnímu jednání a poté již žádné další podklady shromážděny nebyly. Lze přitom zásadně předpokládat, že ústní jednání slouží k projednání věci, provádění dokazování a rozhodnutí ve věci, a to bez ohledu na to, zda je rozhodnutí následně fakticky vydáno s určitou prodlevou. Trvat na opakovaném poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu poté, kdy ústní jednání při ničím neodůvodněné neúčasti žalobce řádně proběhlo, by bylo v dané situaci bezúčelným formalismem.

IV.

Závěr a náklady řízení

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. ledna 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu