



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **P. H.**, zast. Mgr. Josefem Berkou, advokátem se sídlem Bří Lužů 114, Uherský Brod, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 16. 5. 2019, č. j. 52 A 109/2018 – 32,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 16. 5. 2019, č. j. 52 A 109/2018 – 32, **se ruší**.
- II.** Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 12. 6. 2018, č. j. 42540/2018/ODSH/8, a rozhodnutí Městského úřadu Hlinsko ze dne 6. 2. 2018, č. j. Hl 7230/2018/ODP, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 18 200 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce Mgr. Josefa Berky, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Průběh dosavadního řízení**

[1] Žalobce se podanou kasační stížností domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (žalovaného) ze dne 12. 6. 2018, č. j. 42540/2018/ODSH/8. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hlinsko ze dne 6. 2. 2018, č. j. Hl 7230/2018/ODP, jímž byl žalobce uznán vinným ze správního deliktu (nyní přestupku) podle § 125f odst. 1 zákona

č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v relevantním znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl dopustit tím, že jako provozovatel vozidla s registrační značkou X v rozporu s § 10 odst. 3 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, neboť dne 8. 11. 2016 v 13:21 hodin na silnici č. II/343, v ulici Rváčovská na úrovni čp. 293, v obci Hlinsko nezjištěný řidič uvedeným vozidlem překročil nejvyšší dovolenou rychlost. Automatickým zařízením byla vozidlu v úseku s nejvyšší povolenou rychlostí 50 km/h naměřena rychlost (po odečtu odchyly 3 km/h) 58 km/h. Popsaným jednáním se nezjištěný řidič vozidla dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Za tento správní delikt byla žalobci dle § 125f odst. 3 ve spojení s § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, v níž především namítal, že nebyly naplněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, neboť ačkoliv sdělil správnímu orgánu I. stupně totožnost řidiče vozidla, správní orgán I. stupně neučinil nezbytné kroky za účelem zjištění pachatele přestupku. Dále žalobce namítal, že mu nebylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a že správní orgány dostatečně neodůvodnily výši uložené pokuty.

[3] Krajský soud konstatoval, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav věci a žalovaný se řádně vypořádal s odvolacími námitkami. K námitce, podle níž správní orgán I. stupně neučinil nezbytné kroky za účelem zjištění totožnosti pachatele přestupku, krajský soud uvedl, že se ztotožňuje se závěry žalovaného. Žalobce jako provozovatel vozidla na výzvu správního orgánu I. stupně označil za řidiče patrně občana Rumunsku s bydlištěm v Rumunsku, neuvedl však jeho datum narození, které by umožnilo jeho jednoznačnou identifikaci, a to přesto, že byl ke sdělení tohoto údaje opakovaně vyzván. Za dané situace správní orgán I. stupně nemohl ověřit totožnost řidiče, neboť nebylo vyloučeno, že se na sdělené adrese v cizině může nacházet více osob téhož jména. Soud se v dané souvislosti pozastavil nad postupem žalobce, který v žalobě uvedl, že řidiče vozidla dlouhodobě zná, přičemž však nezná datum jeho narození a nemá možnost ho zjistit ani sdělit adresu přechodného pobytu řidiče na území České republiky. Krajský soud připustil, že žalobce není povinen znát data narození třetích osob, s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, č. j. 3 As 7/2014 – 21, a ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), však konstatoval, že postup žalobce, který ani po opakované výzvě nedoplnil údaje o řidiči vozidla, u kterého správní orgán nebyl schopen dohledat konkrétní údaje potvrzující jeho existenci, mohl být veden účelovou snahou vyhnout se postihu v přestupkovém řízení. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že v daném případě byly naplněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla.

[4] K námitce, podle níž nebylo žalobci umožněno seznámit se s podklady pro rozhodnutí, krajský soud uvedl, že mu není zřejmé, kam žalobce danou námitkou směřoval. Žalobce měl dostatečný časový prostor pro seznámení se s obsahem spisu. Žalobce správnímu orgánu I. stupně zaslal žádost o nařízení ústního jednání, které však není povinné a žalobce jeho nenařízení žalobou nenapadá. Dalším podáním se žalobce omluvil z účasti na provedení důkazů mimo ústní jednání, které proběhlo dne 6. 12. 2017, aniž by však požádal o změnu data jeho konání; poté měl žalobce do vydání prvostupňového rozhodnutí dva měsíce na to, aby se seznámil s obsahem spisu, což však neučinil.

[5] Pokud se jedná o odůvodnění výše sankce, uvedl krajský soud, že pokuta byla uložena na samé dolní hranici zákonného rozmezí. Odůvodnění výše pokuty v prvostupňovém rozhodnutí se sice nese v obecném rázu, to však vyplývá z okolností případu, neboť se jedná

pokračování

o správní delikt provozovatele vozidla, o kterém měl správní orgán minimum informací, trvat na detailním odůvodnění výše sankce by tedy nedávalo smysl, a to i s ohledem na uložení pokuty na spodní hranici zákonné sazby.

## II.

### Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž nejprve shrnul, že ho správní orgán I. stupně po zjištění přestupku vyzval ke sdělení totožnosti osoby, která v daný čas řídila vozidlo, což stěžovatel učinil. Správní orgán I. stupně však sdělení stěžovatele neakceptoval a zaslal mu výzvu k odstranění vad podání, v níž uvedl, že podání stěžovatele neobsahovalo náležitosti dle § 37 odst. 2 správního řádu, neboť stěžovatel neuvedl datum narození označeného řidiče. Správní orgán I. stupně v daném případě nesprávně aplikoval § 37 odst. 2 správního řádu, neboť zaměnil povinné náležitosti osoby, která činí podání, za obsahové náležitosti podání. Stěžovatel v reakci na danou výzvu opět sdělil správnímu orgánu I. stupně veškeré jemu známé údaje o řidiči vozidla, tedy jméno, příjmení a doručovací adresu. Správní orgán I. stupně následně opět v rozporu se zákonem poučil stěžovatele o tom, že je povinen uvést datum narození řidiče vozidla, což není pravda. Stěžovatel opět sdělil jemu známé údaje o řidiči vozidla, přičemž správní orgán následně zastavil řízení o přestupku a zahájil řízení o správním deliktu provozovatele vozidla.

[7] Dále se stěžovatel vymezuje vůči konkrétním závěrům krajského soudu, přičemž zejména nesouhlasí s tím, že správní orgán I. stupně vyvinul dostatečnou aktivitu ke ztotožnění a kontaktování pachatele přestupku. V této souvislosti stěžovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2016, č. j. 7 As 135/2016 – 17, uvádí, že správní orgán I. stupně měl využít jemu dostupné prostředky a pokusit se přestupce kontaktovat na základě informací poskytnutých stěžovatelem, nikoliv pouze trvat na sdělení data jeho narození. Stěžovatel sice přestupce dlouhodobě znal, od doby spáchání přestupku se s ním však již nestýká a není tedy schopen zjistit datum jeho narození.

[8] Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46, není dle stěžovatele příležitý, neboť v posuzovaném případě se správní orgán I. stupně nepokusil řidiče kontaktovat ani jej dohledat, tím spíše se tedy řízení nedostalo do fáze, kdy by řidič odmítl podat vysvětlení. Správní orgán měl rovněž možnost předvolat stěžovatele k podání vysvětlení, aby mohl poskytnout další doprovodné informace, které by umožnily zjištění řidiče. Stěžovatel má tedy za to, že správní orgán I. stupně nevyvinul dostatek úsilí ke zjištění pachatele přestupku.

[9] Stěžovatel rovněž trvá na tom, že správní orgány dostatečně neodůvodnily výši uložené sankce. Pouhý odkaz na skutečnost, že pokuta byla uložena na samé spodní hranici zákonné sazby, dle stěžovatele nepředstavuje dostatečné odůvodnění. Rozhodnutí žalovaného je v daném rozsahu nepřezkoumatelné a závěr krajského soudu je v rozporu s judikaturou, v níž Nejvyšší správní soud formuloval požadavky na odůvodnění výše ukládané sankce.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze ztotožnil se závěry krajského soudu a odkázal na své vyjádření k žalobě.

## III.

### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného

rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatel uplatnil mimo jiné rovněž námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud se tedy nejprve zabýval posouzením této otázky, neboť pouze v případě, že je rozhodnutí přezkoumatelné, je na místě posuzovat jeho zákonnost. Stěžovatel v dané souvislosti obecně uvedl, že krajský soud bez hlubší argumentace převzal závěry žalovaného, konkrétně pak formuloval námitku nepřezkoumatelnosti úvah o výši uložené sankce.

[14] Obsahem pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 3. 12. 2019, č. j. 4 Azs 406/2019 – 28, v němž odkázal na svou ustálenou judikaturu, konkrétně na rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, a shrnul, že „rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Nesrozumitelné je pak rozhodnutí krajského soudu především tehdy, pokud z něho není zřejmé, jak soud rozhodl, v jaké věci, pokud výrok neodpovídá odůvodnění, případně pokud jsou v rozhodnutí krajského soudu jiné vnitřní rozpory. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces“. Nejvyšší správní soud však v případě napadeného rozsudku takové vady neshledal. Krajský soud svůj rozsudek odůvodnil dostatečně, neboť v něm uvedl, z jakých podkladů při rozhodování vyšel a jakým způsobem o nich uvažil. Soud rovněž stručně, ale dostatečně reagoval na všechny žalobní námitky; není pravdou, že by se bez bližšího odůvodnění ztotožnil se závěry žalovaného. Soud dospěl ke stejným závěrům jako žalovaný, své úvahy však zcela jasně odůvodnil zejména na str. 4 až 6 rozsudku, kde se vyjádřil k jednotlivým žalobním námitkám. Podobnost jeho argumentace a odůvodnění napadeného rozhodnutí je pochopitelná, neboť žalobní námitky svým obsahem do značné míry kopírují námitky uplatněné v odvolání. Nelze tedy než uzavřít, že se krajský soud s žalobní argumentací vypořádal přezkoumatelným způsobem; otázkou věcné správnosti daných závěrů se Nejvyšší správní soud bude zabývat dále v tomto rozsudku.

[15] Pokud se jedná o námitku nepřezkoumatelnosti úvah o výši uložené pokuty, je třeba zdůraznit, že stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč, tedy na samé spodní hranici zákonné sazby dle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu ve spojení s § 125c odst. 1 písm. f) bodem 4 téhož zákona. Stěžovateli lze dát za pravdu v tom, že se správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí podrobně nezabývaly konkrétními okolnostmi posuzovanému případu, správní orgán I. stupně v podstatě pouze konstatoval, že uložení pokuty na spodní hranici zákonné sazby

pokračování

odpovídá naměřené rychlosti jízdy a povaze daného deliktu, kdy je vůči stěžovateli uplatněna objektivní odpovědnost provozovatele vozidla. Takto povšechné odůvodnění by skutečně za jiných okolností nemohlo obstát, v posuzovaném případě však lze přisvědčit krajskému soudu v tom, že nedostatečné odůvodnění výše sankce nemohlo jít k tíži stěžovatele, neboť ani zohlednění dalších polehčujících okolností (vedle toho, že naměřená rychlost po odečtení odchylky překročila zákonný limit „pouze“ o 8 km/h) by nemohlo vést k uložení nižší pokuty. Ačkoliv konkrétní odůvodnění výše uložené sankce může mít ve vztahu k pachateli nepochybně rovněž výchovný efekt, jeho primárním smyslem je umožnit ochranu hmotných práv účastníka řízení prostřednictvím přezkumu daného rozhodnutí odvolacím správním orgánem a následně soudem. Ani stěžovatel sám neuvádí, jakým způsobem nedostatečné odůvodnění výše sankce v posuzovaném případě zasáhlo do jeho hmotných práv. Rušit rozhodnutí správních orgánů pouze za účelem doplnění odůvodnění výše uložené pokuty se v tomto případě jeví jako formalistické a odporující principu hospodárnosti řízení.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval další kasační argumentací, jejíž podstatou je nesouhlas stěžovatele se závěrem krajského soudu o tom, že v posuzovaném případě byly splněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, neboť správní orgán I. stupně učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu.

[17] Dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, v relevantním znění, se právnická nebo fyzická osoba dopustila správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem.

[18] Dle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, v relevantním znění, obecní úřad obce s rozšířenou působností správní delikt podle odstavce 1 projednal, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku a a) nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo b) řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.

[19] Výkladem pojmu „nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku“ obsaženého v citovaném ustanovení se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval, své závěry přitom výstižně shrnul např. v rozsudku ze dne 9. 12. 2020, č. j. 2 As 303/2020 – 24:

*„Z § 125f zákona o silničním provozu plyne, že odpovědnost provozovatele vozidla je objektivní, za pouze výslovně vymezené správní delikty a je subsidiární vůči odpovědnosti řidiče za přestupek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 – 45). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 – 46, při výkladu a aplikaci § 125f zákona o silničním provozu „nelze ztrácet ze zřetele smysl a účel úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, kterým bylo postihnout tzv. problematiku osoby blízké. V případech překročení maximální povolené rychlosti naměřeného pomocí automatických radarů a v případech nesprávného parkování správní orgány často jednoznačně zjistily spáchání přestupku, ale při zjišťování totožnosti pachatele byly odkázány na vysvětlení podané registrovaným provozovatelem vozidla. Pokud provozovatel odepřel podání vysvětlení s tím, že by jím vystavil postihu osobu blízkou (§ 60 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů), správní orgány se ocitly ve stavu důkazní nouze a věc odložily, protože při množství podobných dopravních přestupků bylo vyloučeno zjišťovat totožnost přestupců jinými způsoby. Cílem zavedení úpravy správního deliktu provozovatele vozidla bylo, aby zmíněná deliktní jednání nezůstala nepotrestána a aby za ně v případě nezjištění totožnosti pachatele odpovídal provozovatel vozidla (zdůraznění provedeno nyní Nejvyšším správním soudem), kterému byla § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu stanovena povinnost zajistit, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích (viz zápis z hlasování v Poslanecké sněmovně o návrhu novely zákona o silničním provozu vráceném Senátem ze dne 6. 9. 2011, dostupný*

na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/021schuz/s021045.htm>). [...] Bylo by však „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 (zdůraznění provedeno nyní Nejvyšším správním soudem). 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“.

V praxi se vyskytují rovněž situace, v nichž je „pátrací“ povinnost správních orgánů ve vztahu k zjištění skutečného řidiče oslabena či vůbec neplatí. Jedná se o případy, ve kterých provozovatel vozidla označil osobu údajného řidiče z důvodu učinění pouhé procesní obstrukce bez reálného obsahu, konkrétně když neuvedl (a) dostatečné množství osobních údajů konkrétní osoby, aby ji bylo možné identifikovat a kontaktovat, popřípadě uvedl údaje smyšlené či falešné, nebo (b) šlo o provozovatele, respektive jejich zástupce, kteří opakovaně jednali v podobných věcech obstrukčním způsobem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 2 As 346/2018 – 22). Ve věcech, v nichž se jedná o odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu, je třeba výše uvedené obecné závěry judikatury aplikovat individuálně podle konkrétních skutkových okolností (viz rozsudek č. j. 2 As 293/2018 – 25).“

[20] V rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 2 As 346/2018 – 22, Nejvyšší správní soud zdůraznil nezbytnost zohlednění konkrétních okolností posuzovaného případu: „Především je třeba velmi důsledně odlišovat případy, které prokazatelně naplňují znaky obstrukčního jednání ze strany provozovatele vozidla, resp. jeho opakovaně takto jednajících zástupců (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 6 As 73/2016 - 40, ze dne 23. 11. 2016, č. j. 2 As 249/2016 – 39, ze dne 13. 4. 2017, č. j. 10 As 324/2016 – 46, či ze dne 24. 7. 2018, č. j. 5 As 41/2016 – 47), od těch případů, v nichž ke zneužití práva zjevně nedochází.“ Nejvyšší správní soud tímto navázal na závěry prezentované např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2017, č. j. 3 As 61/2016 – 44: „Z ustanovení § 125f odst. 4 písm. b) zákona o silničním provozu i s přihlédnutím k ustálené judikatuře, která jej vykládá, totiž lze dovodit, že skutečnost, že nekontaktnost, oprávněné odepření výpovědi apod. na straně označené osoby zabrání zjištění skutečností odůvodňujících zahájení přestupkového řízení proti konkrétní osobě, jde k tíži provozovatele vozidla. Tomu samozřejmě musí předcházet reálná snaha správního orgánu o ztotožnění osoby podezřelé z přestupku, má-li k tomu správní orgán nezbytné indicie. Nicméně tato „pátrací“ povinnost neplatí (respektive je oslabena) tam, kde se ukáže, že krok provozovatele, spočívající v označení osoby údajného řidiče, je pouhou procesní obstrukcí bez reálného obsahu. V tomto směru jsou přítom velmi významným ukazatelem zkušenosti správních orgánů z jejich správní činnosti s postupem konkrétního provozovatele vozidla, popřípadě jím zvoleného zmocněnce v jiných řízeních, přičemž samozřejmě musí být zvážena jejich relevance s ohledem na konkrétní průběh řízení v té které věci.“ (pozn. důraz doplněn Nejvyšším správním soudem)

[21] Z citované judikatury tedy vyplývá, že pro posouzení toho, zda správní orgán učinil tzv. „nezbytné kroky“, je zapotřebí přihlédnout ke konkrétním okolnostem posuzovaného případu. V rámci nezbytných kroků nelze od správního orgánu požadovat rozsáhlé úkony směřující k určení totožnosti přestupce, nemá-li pro takové zjištění potřebné indicie a případné označení řidiče provozovatelem vozidla zjevně nevede, resp. nemůže vést k nalezení a usvědčení pachatele přestupku. Současně však nelze akceptovat, pokud správní orgán na snahu dohledat skutečného pachatele přestupku bez dalšího rezignuje a přistoupí k zahájení řízení o správním deliktu (nyní přestupku) provozovatele vozidla, aniž by se řidiče jakožto přestupce pokusil vyhledat (např. za pomoci jemu dostupných databází) či kontaktovat přímo na základě informací sdělených provozovatelem vozidla (srov. rovněž recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, č. j. 5 As 353/2020 – 26).

[22] Ze spisové dokumentace vyplývá, že správní orgán I. stupně na základě oznámení Městské policie Hlinsko o podezření ze spáchání přestupku vyzval stěžovatele k uhrazení částky určené dle § 125h zákona o silničním provozu, nebo ke sdělení totožnosti řidiče vozidla v době

pokračování

spáchání přestupku. Stěžovatel žalovanému sdělil, že řidičem vozidla byl v dané době L. A., s doručovací adresou S. C. R. N. 15, R. S., R.. Správní orgán I. stupně následně vyzval stěžovatele s odkazem na § 37 odst. 3 správního řádu k odstranění vad daného podání, neboť podle jeho názoru neobsahovalo náležitosti stanovené v odst. 2 téhož ustanovení, konkrétně správní orgán I. stupně uvedl, že v podání chybí datum narození, adresa trvalého pobytu a popřípadě korespondenční adresa označeného řidiče. Stěžovatel v reakci na uvedenou výzvu zaslal obsahově obdobné podání, v němž pouze doplnil své datum narození a adresu. Správní orgán I. stupně následně stěžovatele opět s odkazem na § 37 správního řádu upozornil, že jeho podání trpí vadami, a vyzval jej k jednoznačné identifikaci řidiče vozidla. Stěžovatel na výzvu reagoval podáním stejného obsahu, jako bylo jeho předcházející podání. Správní orgán I. stupně poté přestupkovou věc odložil s odůvodněním, že provedl nezbytné kroky ke zjištění totožnosti řidiče, nicméně nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení vůči určité osobě. Následně vydal příkaz, jímž stěžovateli uložil pokutu ve výši 1 500 Kč za spáchání správního deliktu dle § 125f zákona o silničním provozu a proti němuž podal stěžovatel odpor. Správní orgán I. stupně ho poté vyrozuměl o provedení důkazu mimo ústní jednání a následně vydal výše uvedené rozhodnutí ze dne 6. 2. 2018, č. j. Hl 7230/2018/ODP, jímž stěžovatele shledal vinným ze správního deliktu. Stěžovatel má za to, že správní orgán I. stupně uvedeným postupem nesplnil podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, neboť neučinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku.

[23] Především je zapotřebí přisvědčit stěžovateli v tom, že měl-li správní orgán I. stupně za to, že mu stěžovatel neposkytl dostatek údajů o přestupci, nebylo na místě stěžovatele vyzývat k odstranění vad podání s odkazem na § 37 správního řádu, neboť toto ustanovení míří na zcela jinou situaci. Ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu stanoví mj. údaje, jimiž se má identifikovat osoba, která činí podání; tyto údaje přitom stěžovatel doplnil již v reakci na první výzvu. Výčet údajů, jimiž je zapotřebí identifikovat osobu označenou v určitém podání, zákon výslovně neupravuje [odkaz správního orgánu I. stupně na úpravu obsahových náležitostí průkazu totožnosti obsaženou v § 36 odst. 4 (resp. nyní odst. 5) správního řádu či na náležitosti protokolu dle § 55 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), je v tomto směru nepřijatelný]. Z výše citované judikatury je však patrné, že je provozovatel vozidla povinen sdělit správnímu orgánu údaje, na jejichž základě má správní orgán možnost bez provádění dalších rozsáhlých úkonů označeného řidiče vyhledat nebo ho přímo kontaktovat; neznalost takových údajů či nekontaktnost označené osoby jde zásadně k tíži provozovatele vozidla.

[24] V posuzovaném případě sdělil stěžovatel správnímu orgánu I. stupně toliko jméno, příjmení a adresu pobytu řidiče v zahraničí. Ačkoliv označení osoby pobývající v zahraničí za pachatele přestupku jistě patří mezi hojně využívané obstrukční postupy, jak připomněl i krajský soud, nelze bez dalšího každý případ, kdy provozovatel označí za pachatele přestupku osobu pobývající v zahraničí, považovat za obstrukci. Ani v tomto případě nelze pouze na základě toho, že stěžovatel neposkytl datum narození označeného cizince, resp. tvrdil, že toto datum nezná a nemá již možnost ho zjistit, usuzovat, že se muselo nutně jednat o obstrukční praktiku, ostatně ani z rozhodnutí správních orgánů nevyplývá, že by považovaly daný postup stěžovatele za obstrukční, uvádějí pouze, že na základě sdělených informací nebylo možné označeného řidiče vozidla jednoznačně identifikovat. Za dané situace tedy byl správní orgán I. stupně povinen učinit alespoň základní úkony směřující k identifikaci označené osoby a k jejímu kontaktování, mezi takové úkony obvykle patří dohledání údajů o dané osobě v dostupných databázích, je-li to možné, a rovněž pokus o kontaktování řidiče za použití údajů, které poskytl provozovatel vozidla.

[25] Nelze souhlasit s tím, že by správní orgán své povinnosti dostal již tím, že stěžovatele opakovaně vyzval ke sdělení data narození přestupce. Na základě poskytnutých údajů skutečně nebylo možné provést vyhledávání v dostupných databázích, neboť k tomu je obvykle zapotřebí

kromě jména a příjmení osoby rovněž její datum narození nebo rodné číslo, popřípadě číslo některého dokladu. Nelze však opomenout, že stěžovatel sdělil správnímu orgánu I. stupně nejen jméno a příjmení, ale i kontaktní adresu tvrzeného řidiče vozidla. Skutečnost, že se tato adresa nachází v Rumunsku, sama o sobě nic nemění na tom, že správní orgán I. stupně nepochybně měl možnost pokusit se přestupce kontaktovat, což však neučinil, a nelze tedy uzavřít, že vyvinul dostatečné úsilí ke zjištění pachatele přestupku.

[26] Uvádí-li krajský soud v dané souvislosti, že sdělenou adresu nebylo možné ověřit v evidenci, nelze než uzavřít, že to ještě nevylučuje možnost pokusit se na tuto adresu řidiči doručovat, ostatně korespondenční adresa nemusí nutně souhlasit s adresou pobytu evidovanou v databázi. Úvaha krajského soudu o tom, že není vyloučeno, že se na dané adrese nachází více osob téhož jména, je pak pouhou spekulací. Nepochybně lze souhlasit s tím, že by provozovatel vozidla měl vědět, komu své vozidlo svěřuje, to však nemůže správní orgán zcela zprostit povinnosti vyvinout alespoň elementární úsilí za účelem zjištění a potrestání skutečného pachatele přestupku. Rovněž lze upozornit na to, že ze spisové dokumentace vyplývá, že se správní orgán I. stupně zaměřil v podstatě výhradně na zjištění data narození přestupce (dle přípisů zasláných stěžovateli sice jejich přílohou byl tiskopis pro podání vysvětlení, ten však není ve spise přiložen a soud tedy může vycházet toliko ze samotných přípisů, v nichž správní orgán I. stupně výslovně požaduje především sdělení data narození řidiče a adresy jeho trvalého pobytu či popřípadě korespondenční adresy, kterou mu však stěžovatel sdělil). Znalost data narození přestupce však nelze považovat za nutnou podmínku pro to, aby správní orgán mohl přistoupit k pokusu zjistit další údaje o pachateli přestupku či aby se jej pokusil kontaktovat. Například v rozsudku ze dne 28. 3. 2019, č. j. 9 As 445/2017 – 21, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgán pochybil, pokud se nepokusil ztotožnit osobu označenou provozovatelem vozidla za pachatele přestupku v situaci, kdy mu provozovatel vozidla sdělil toliko jméno, příjmení a údaj o zaměstnavateli dané osoby. Sdělení data narození řidiče nepochybně je vhodné, neboť umožňuje správnímu orgánu využít jemu přístupné databáze, jeho případné nesdělení však správní orgán nezprošťuje povinnosti pokusit se řidiče ztotožnit a kontaktovat na základě dalších poskytnutých informací. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v již zmiňovaném rozsudku ze dne 5. 11. 2021, č. j. 5 As 353/2020 – 26, „[k] potrestání provozovatele vozidla na základě objektivní odpovědnosti však nelze přistupovat automaticky, při první obtíži spojené s kontaktováním (pravděpodobného) řidiče daného vozidla, nejde-li o obstrukční jednání samotného provozovatele.“

[27] Vzhledem k tomu, že správní orgán I. stupně nevyvinul dostatečné úsilí za účelem nalezení skutečného pachatele přestupku, a tedy neučinil nezbytné kroky k jeho zjištění ve smyslu § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, v tehdejší znění, nelze než uzavřít, že nebyly naplněny předpoklady pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Závěry krajského soudu i žalovaného jsou tedy v tomto směru nesprávné.

#### IV.

#### **Závěr a náklady řízení**

[28] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci se nezákonnost, pro niž je rozsudek krajského soudu rušen, týkala již rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně, neboť, jak je uvedeno výše, nebyly naplněny podmínky pro zahájení řízení ve věci správního deliktu provozovatele vozidla. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018, č. j. 42540/2018/ODSH/8, i rozhodnutí správního orgánu



pokračování

I. stupně ze dne 6. 2. 2018, č. j. Hl 7230/2018/ODP, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude dle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušujícím rozsudku.

[29] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného správního orgánu, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.

[30] Stěžovatel v řízení před krajským soudem uhradil soudní poplatek ve výši 3000 Kč, v řízení před kasačním soudem ve výši 5000 Kč.

[31] Stěžovatel dále vynaložil náklady na své zastoupení. V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byl stěžovatel zastoupen advokátem Mgr. Josefem Berkou, proto mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[32] Náklady stěžovatele na řízení o žalobě spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi ve výši 2 x 3100 Kč za dva úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 2 x 300 Kč za dva úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho zastoupení v řízení před krajským soudem činí 6 800 Kč.

[33] Dále stěžovateli přísluší náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, které spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady vynaložené stěžovatelem na jeho zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem tak činí 3400 Kč.

[34] Celkem tedy přísluší stěžovateli náhrada nákladů zastoupení ve výši 10 200 Kč a společně s náhradou zaplacených soudních poplatků tedy výsledná částka činí 18 200 Kč. K její úhradě stanovil Nejvyšší správní soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

#### **P o u č e n í :**

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. listopadu 2021

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu