



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **O. L.**, zastoupený JUDr. Robertem Lososem, advokátem se sídlem nám. Republiky 3, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 3. 2013, č. j. 17 A 95/2011 – 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8.228 Kč do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Roberta Lososa, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 3. 2013, č. j. 17 A 95/2011 – 29, bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále jen „stěžovatel“) ze dne 27. 9. 2011, č. j. DSH/7700/11, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Klatovy ze dne 5. 5. 2011, č. j. OD/5039/11/Kk, jímž byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. a) bod 3 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) a byla mu uložena pokuta ve výši 6.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na území České republiky na dobu šesti měsíců. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že nesprávné zhodnocení podmínek stanovených v ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích správním orgánem I. stupně a projednání věci v nepřítomnosti obviněného z přestupku založilo existenci podstatné vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Nejprve se však krajský soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, která podle tvrzení účastníka řízení

spočívala v tom, že správní orgány nepostupovaly ve smyslu ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť účastník řízení při projednání věci nemohl pro svou nepřítomnost uplatnit svoji obranu. Krajský soud napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným, jelikož bylo řádně odůvodněno a také bylo jednoznačně seznatelné, že stěžovatel posoudil podmínky pro postup správního orgánu I. stupně podle ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích jako splněné. Zda je závěr stěžovatele o řádném doručení předvolání účastníku řízení a o zákonnosti postupu podle ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích legální, však s otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů nesouvisel. Krajský soud proto vyložil, že porušení ust. § 3 správního řádu v důsledku projednání přestupku v nepřítomnosti obviněného, aniž jsou k takovému postupu splněny zákonné podmínky, může být jinou vadou řízení, než je upravena v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Mezi účastníky řízení bylo sporné, zda bylo účastníku řízení řádně doručeno sdělení o zahájení přestupkového řízení a předvolání k ústnímu jednání na den 2. 5. 2011 (dále jen „předvolání“). Rozhodnou otázkou proto bylo, zda se správním orgánům podařilo prokázat řádné doručení předvolání účastníku řízení, nebo zda se jim to s ohledem na jeho tvrzení prokázat nepodařilo a bylo nutné k prokázání jeho doručení provést další důkazy. Krajský soud se tedy zabýval tím, zda účastník řízení v průběhu přestupkového řízení uvedl věrohodnou skutkovou verzi reality, která byla způsobilá zpochybnit údaje uvedené na doručence, a tím ji zbavit její důkazní síly. Podle krajského soudu účastník řízení takovou věrohodnou skutkovou verzi reality, která by měla být předmětem dokazování, předestřel, když v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně uváděl, že se o předvolání nedozvěděl z důvodu dlouhodobé zahraniční pracovní cesty, neboť pracuje jako řidič z povolání, a že doručenkou podepsala jeho dcera za přispění pochybení poštovní doručovatelky. Za dané situace však správní orgán pouze porovnal podpisy účastníka řízení na různých listinách a dále se v odvolání uvedenými důvody vůbec nezabýval. Své rozhodnutí tak založil na nepodložených závěrech, že zásilka musela být vydána adresátovi po předložení dokladu totožnosti.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť, krajský soud při jeho vydání nesprávně posoudil právní otázku, a to v hodnocení naplnění podmínek pro konání ústního jednání v nepřítomnosti účastníka řízení, tedy ve výkladu ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, čímž způsobil jeho nezákonnost. Stěžovatel uvedl, že nemá důvod zpochybňovat obecné úvahy krajského soudu týkající se doručení, jeho prokázání či případného zpochybnění. Stěžovatel má však za to, že tyto úvahy na daný případ nedopadají. Podstata zpochybnění věrohodnosti údajů uvedených na doručence spočívá v tom, že adresát předestře jinou věrohodnou skutkovou verzi. Tato skutková verze poté musí vnést důvodné pochybnosti do zjištěného skutkového stavu, tedy co do doručení písemnosti. To se však dle názoru stěžovatele v daném případě nestalo. Doručení předvolání stvrdil účastník řízení vlastnoručním podpisem, přičemž tento podpis je shodný s jeho ostatními podpisy uvedenými ve správním spise, jejichž pravost účastník řízení nezpochybnil. Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že předvolání bylo doručováno prostřednictvím služby „do vlastních rukou“ (na Slovensku služba „do vlastních rúk“), a bylo tedy zřejmé, že i slovenské poštovní doručovatelky mají s tímto způsobem doručování zkušenosti. Pokud by i přesto zásilku převzala dcera účastníka řízení, má stěžovatel za to, že by mu musela o zásilce říci. Účastník řízení však neuvedl, co jeho dcera se zásilkou udělala a proč mu ji

pokračování

nepředala. Stěžovatel proto dospěl k závěru, že účastník řízení nepředložil ucelenou verzi skutkového děje týkající se doručování předvolání, která by zpochybňovala verzi doručení prezentovanou správními orgány. K tomu stěžovatel dodal, že součástí správního spisu je plná moc ze dne 18. 4. 2011, kterou účastník řízení vystavil svému právnímu zástupci. Volbu zástupce v době, kdy údajně o žádném řízení nevěděl, považuje stěžovatel za nelogickou. Tato plná moc byla, mimo jiné udělena k zastoupení v řízení o přestupku před Městským úřadem Klatovy, z čehož stěžovatel dovozuje, že účastník řízení byl nepochybně srozuměn s obsahem předvolání, a byl tedy seznámen s datem konání ústního jednání dne 2. 5. 2011. Z uvedených důvodů tak bylo ústní jednání uvedeného dne konáno v souladu s ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, neboť se účastník řízení, ač řádně předvolán, bez omluvy nedostavil. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek, zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s napadeným rozsudkem a odkázal na jeho obsah. Dále uvedl, že v době jednání o uzavření plné moci nevěděl o nařízeném ústním jednání dne 2. 5. 2011. Tiskopis plné moci je sice datován 18. 4. 2011, avšak plnou moc účastník řízení podepsal v místě svého bydliště později, protože tiskopis plné moci mu byl právním zástupcem zaslán se shora uvedeným datem a plnou moc zástupce přijal až po jejím vrácení ze Slovenské republiky po 18. 4. 2011. Tato skutečnost proto vyvrací tvrzení a spekulace stěžovatele o údajné vědomosti účastníka řízení o existenci řízení k 18. 4. 2011. Vzhledem k uvedenému požádal účastník řízení o zamítnutí podané kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že přípisem ze dne 4. 4. 2011 oznámil správní orgán I. stupně účastníku řízení zahájení řízení pro přestupek podle ust. § 22 odst. 1 písm. a) bodu 3 zákona o přestupcích a zároveň jej předvolal k ústnímu jednání nařízenému na den 2. 5. 2011. K písemnosti je připojen originál mezinárodní doručanky. Z jejího obsahu plyne, že písemnost byla zaslána účastníku řízení doporučeně s ověřeným dodáním. V části „*Doplní se v místě určení*“ je vyznačeno, že byla zásilka řádně doručena. Rubrika „*Datum a podpis*“ je však prázdná a v další rubrice „*Přepis jména adresáta tiskacím písmem*“ je vepsáno datum „14. 4. 11“ a podpis. Doručenka dále obsahuje razítko pošty Púchov s datem 14. 4. 2011 a paraфу. Podle protokolu o ústním jednání ze dne 2. 5. 2011 bylo konstatováno, že se účastník řízení, ač řádně a včas předvolán, bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu nedostavil. Správní orgán I. stupně proto v souladu s ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích projednal věc v nepřítomnosti účastníka řízení. Prvostupňový správní orgán poté zaslal účastníku řízení rozhodnutí, které účastník řízení podle doručanky převzal dne 19. 5. 2011. V podaném odvolání pak namítal, že předvolání v rozporu s určením podepsala jeho dcera za přispění pochybení poštovní doručovatelky. O zahájení řízení a termínu ústního jednání se z důvodu dlouhodobé pracovní cesty (řidič z povolání) nemohl dozvědět a ústní jednání proto proběhlo v rozporu s ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Stejným podáním účastník řízení požádal o určení neplatnosti doručení a prominutí zmeškání úkonu. Usnesením ze dne 6. 6. 2011 správní orgán I. stupně zamítl žádost o prohlášení neplatnosti

doručení, jelikož ji vyhodnotil jako účelovou. Odvolání proti tomuto usnesení poté stěžovatel zamítl rozhodnutím ze dne 1. 8. 2011. Následně napadeným rozhodnutím stěžovatel zamítl i odvolání a prvostupňové rozhodnutí ve věci potvrdil.

Mezi účastníky řízení tedy bylo sporné, zda účastníku řízení bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o přestupku a předvolání ze dne 4. 4. 2011. Rozhodnou otázkou proto bylo, zda se správním orgánům podařilo prokázat řádné doručení účastníku řízení, nebo zda se jim to s ohledem na jeho tvrzení prokázat nepodařilo a bylo nutné provést další dokazování.

Podle ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích koná o přestupku správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

Významem citovaného ustanovení v řízení o přestupku a otázkou prokazování doručení předvolání obviněného k ústnímu jednání se již zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02 (publikovaný na <http://nalus.usoud.cz>), v němž uvedl, že pokud by se ústní jednání konalo v nepřítomnosti obviněného, aniž by byly splněny podmínky citovaného ustanovení, došlo by ke zřejmému porušení jeho základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dále Ústavní soud dospěl k závěru, že *„pochybnosti stran řádného předvolání obviněného z přestupku nutně musí vést k závěru, že řádně předvolán nebyl. I v oblasti správního trestání platí princip presumpce neviny a z něho vyplývající zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného. Vedle toho pochybnosti o tom, zda byl obviněný k ústnímu projednání přestupku řádně předvolán, tj. zda měl možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, k důkazům o nich, a možnost navrhnout důkazy na svou obhajobu, postihují ve svém důsledku i zjištěný skutkový stav věci, který se stal podkladem pro správní rozhodnutí.“*

V případě účastníka řízení bylo předvolání doručováno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, přičemž dokladem o jeho doručení byla mezinárodní doručenka potvrzující převzetí písemnosti dne 14. 4. 2011.

Doručenka byla veřejnou listinou pouze do 1. 7. 2000, kdy nabyl účinnosti zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách. Po tomto datu přestaly být poštovní doručky veřejnou listinou a staly se pouze listinou soukromou. Skutečnost, že předmětná doručenka nebyla v případě účastníka řízení veřejnou listinou, však neznamená, že by vůbec nebyla způsobilá prokázat doručení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. 2 Afs 158/2005 - 82 (publikovaný na www.nssoud.cz) vyslovil právní názor, dopadající také na danou věc, že i v případě, kdy doručenka nemá náležitosti veřejné listiny *„má i tak důkazní váhu, ovšem k tomu, aby stěžovatel (pozn. správní orgán) důkazní břemeno neunesl, postačí, že žalobce údaje v doručence zpochybní (znevěrohodní) předestřením jiné srovnatelné pravděpodobné verze reality, tj. nemusí nezbytně – na rozdíl od varianty, kdy je doručenka veřejnou listinou – prokázat opak toho, co plyne z doručky.“* Citovaný závěr je pak aplikovatelný nejen na daňové řízení, nýbrž také na jakékoli řízení správní, neboť i ve správním řízení leží břemeno důkazní ohledně doručení písemností účastníkům

pokračování

správního řízení na správních orgánech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009 - 61).

Nejvyšší správní soud se z tohoto důvodu musel zabývat zejména tím, zda účastník řízení v průběhu správního řízení či v řízení o žalobě předestřel takovou skutkovou verzi reality, která byla způsobilá zpochybnit údaje uvedené na doručence, a tím ji zbavit její důkazní síly. K tomuto Nejvyšší správní soud uvádí, že již v odvolání ze dne 30. 5. 2011 proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně účastník řízení namítal, že se o předvolání nedozvěděl z důvodu dlouhodobé zahraniční pracovní cesty, protože pracuje jako řidič z povolání u mezinárodního dopravce. Doručenka pak měla být podepsána jeho dcerou za přispění pochybení poštovní doručovatelky. S ohledem na tyto okolnosti proto bylo možné považovat tvrzení účastníka řízení za relevantní, protože tímto uvedl konkrétní důvody, pro které nemohl doručenku podepsat a zásilku převzít. Tuto skutkovou verzi, kterou účastník řízení uváděl beze změn po celou dobu správního řízení, považuje Nejvyšší správní soud za způsobilou vést k pochybnostem o řádném předvolání účastníka řízení. Krajský soud proto nepochybil, jestliže vyhodnotil tvrzení účastníka řízení jako způsobilé zbavit doručenku její důkazní síly.

Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že pokud účastník řízení zpochybnil doručení předvolání, bylo na stěžovateli, aby se touto námitkou zabýval a skutková tvrzení účastníka řízení učinil předmětem dalšího dokazování. V ust. § 3 správního řádu je uvedeno, že správní orgán má postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v ust. § 2 citovaného zákona, tedy s požadavky na zákonnost jeho postupu. Stěžovatel však, stejně jako správní orgán I. stupně, pouze zcela laicky porovnal podpisy účastníka řízení na různých listinách a důvody nedoručení předvolání uvedenými v odvolání se vůbec nezabýval. Přitom mohl vyzvat účastníka řízení, aby předložil listinné důkazy prokazující, že se v den doručování předvolání zdržoval mimo své bydliště, popř. navrhl svědka, který by mohl toto tvrzení potvrdit, dále mohl také jako svědka vyslechnout dceru účastníka řízení, stejně jako poštovní doručovatelku. Svým postupem však odvolací správní orgán založil své rozhodnutí na nepodložených závěrech, že zásilka musela být žalobci dodána, a ten tedy musel být s obsahem písemnosti seznámen.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěry vyslovenými krajským soudem, který v napadeném rozhodnutí shledal, že vadné zhodnocení podmínek stanovených v ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích stěžovatelem a projednání věci v nepřítomnosti účastníka založilo existenci podstatné vady řízení, která mohla mít vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti

účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V tomto řízení měl účastník řízení plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení se sestávají z odměny advokáta za dva úkony právní služby ve výši 2 x 3.100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti a vyjádření k návrhu stěžovatele na odkladný účinek kasační stížnosti) podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů a náhrady hotových výdajů 2 x 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a odst. 1 citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 1.428 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 8.228 Kč.

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

V Brně dne 24. ledna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu