



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **V. J.**, zastoupen JUDr. Radkem Hudečkem, advokátem se sídlem Poděbradova 7, Ostrava – Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě, 28. října 117, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 8. 2016, č. j. 20 A 5/2015 - 22,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 8. 2016, č. j. 20 A 5/2015 - 22, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Ostravy (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 5. 2015, č. j. SMO/179890/15DSČ/StoP, byl žalobce uznán vinným z přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl dopustit tím, že dne 22. 12. 2014 v 13:30 hodin v Ostravě na ulici Hlučínská jako řidič motorového vozidla tov. značky Škoda Octavia RZ: X řídil toto motorové vozidlo, ačkoliv na něm nebyla umístěna přední tabulka registrační značky. Tímto jednáním porušil ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu v návaznosti na ust. § 38 odst. 1 písm. c) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel“). Za uvedené jednání mu byla uložena podle § 125c odst. 4 písm. d) a odst. 5 zákona o silničním provozu sankce, a to pokuta ve výši 5.500 Kč a zákaz činnosti, spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu šesti měsíců.

[2] Rozhodnutím ze dne 2. 10. 2015, č. j. MSK 85285/2015, sp. zn. DSH/17542/2015/Zez, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil napadené rozhodnutí Magistrátu města Ostravy.

II.

[3] Žalobce podal proti posledně uvedenému rozhodnutí žalobu, kterou zamítl krajský soud výše citovaným rozsudkem. Krajský soud nepřisvědčil námitce, že by se žalovaný v rozhodnutí nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Žalovaný správně identifikoval všechny odvolací námitky a tyto plně vypořádal. K tvrzení žalobce, že registrační tabulka mu upadla za jízdy, krajský soud uvedl, že se jedná o novou námitku, kterou žalobce uplatnil poprvé až v žalobě a nikoliv na místě samém v rámci oznámení o přestupku, resp. v průběhu správního řízení. Ve správním řízení bylo přitom prokázáno, že žalobce věděl o skutečnosti, že na svém vozidle nemá umístěnou přední registrační značku, přičemž se žalobce přestupku dopustil přinejmenším nedbalostí nevědomou podle ust. § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), když měl a mohl vědět, že takovou jízdou může porušit nebo ohrozit zájem společnosti na identifikaci svého vozidla. Za materiální znak předmětného přestupku je pak potřeba považovat porušení nebo ohrožení zájmu společnosti na identifikaci pachatelů dopravních přestupků, popř. jiných protiprávních jednání. K naplnění materiálního znaku přestupku postačí pouhé potenciální ohrožení zájmu společnosti, přičemž v případě projednávaného přestupku žalobce k tomuto ohrožení jednoznačně došlo. Stejně tak krajský soud neshledal důvodnou námitku brojící proti výši uložené sankce. Soud nevyhověl ani návrhu žalobce na moderaci uložené sankce, neboť neshledal její zjevnou nepřiměřenost.

III.

[4] Proti shora uvedenému rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Předně stěžovatel namítl, že mu byl odepřen přístup k soudu, neboť krajský soud rozhodl o věci bez jeho přítomnosti. Stěžovatele chtěl, aby ve věci proběhlo ústní jednání, kterého se hodlal zúčastnit a objasnit soudu průběh skutkového děje. Zejména se pak hodlal vyjádřit k opakovanému odcizování registračních značek, a to i před jízdou, při níž byl kontrolován a za kterou byl následně potrestán. Ke kasační stížnosti přiložil potvrzení společnosti Raptor SE, podle něhož byl stěžovatel od 10. 8. 2016 do 25. 8. 2016 pracovním mimo území České republiky. Krajskému soudu dále vytýkal, že dostatečně nezhodnotil jeho tvrzení, že registrační značka mu byla odcizena opakovaně, a pak vrácena pohozením poblíže jeho vozidla, v důsledku čehož ztratil přehled o tom, kde se značka právě nachází. Pokud stěžovatel hovořil o odcizení registrační značky, hovořil o předchozích případech, nikoliv o dni, kdy byl kontrolován. Toto mělo být před krajským soudem, resp. před správními orgány objasněno do té míry, že nebudou pochybnosti ohledně průběhu skutkového děje, a tím i o zavinění stěžovatele jako pachatele přestupku. S ohledem na nejednoznačnost skutkového děje bylo na místě, aby krajský soud ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. upustil od uložení trestu zákazu činnosti za správní delikt s ohledem na to, že stěžovateli již byla uložena peněžitá sankce ve výši 5.500 Kč.

IV.

pokračování

[5] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž pouze uvedl, že plně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a vyjádření k žalobě.

V.

[6] 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 pochybení ve smyslu ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou stěžovatele, že mu byl odepřen přístup k soudu, neboť krajský soud rozhodl bez jeho přítomnosti.

[8] Otázkou účastenství při ústním jednání se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval a dospěl k závěru, že účastníkovi řízení nelze upřít právo na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se k věci (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 As 61/2005 - 107, ze dne 27. 7. 2006, č. j. 2 Azs 216/2005 - 50, či ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58, všechny rozsudky zdejšího soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).

[9] Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem provedeným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem. Účastníkům řízení svědčí tudíž základní právo, dané jim Listinou základních práv a svobod a Ústavou, kterým je právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudem) osobně účastnit. Jestliže soud přítomnost účastníkům řízení znemožní, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva účastníka daného čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť je výslovným právem každého účastnit se (být přítomen) jednání soudů ve své vlastní věci, obzvláště v případech, je-li nepochybné, že svou vůli být přítomen jednání soudu jednoznačně projevil. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je charakteristická dispoziční zásada, v níž se zrcadlí ústavně garantovaný princip autonomie vůle. Účastníci řízení přitom svými dispozičními úkony realizují průběh řízení před správním soudem (náleznost Ústavního sp. zn. III. ÚS 630/02 ze dne 24. 4. 2003 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 7 Afs 69/2013 - 34, ze dne 1. 7. 2014, č. j. 7 Afs 82/2014 - 31).

[10] Ve smyslu výše citované judikatury, jakož i dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu

(srov. např. rozsudky ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 49/2008 - 62, ze dne 27. 1. 2014, č. j. 8 Afs 35/2013 - 46, či ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 35/2015 - 68) je porušení práva účastníka řízení na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti podstatnou vadou řízení, a tedy důvodem ke zrušení rozhodnutí vydaného v řízení, kde k takovému pochybení došlo, a k vrácení věci soudu k dalšímu řízení. Účastníkovi řízení je nutno zachovat právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci, coby vrcholu kontradiktorního řízení. Jestliže proto správní soud přítomnost účastníkům řízení v rozporu se zákonem znemožní, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva

(vedle výše uvedených rozsudků srov. podpůrně i nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03).

[11] Ze soudního spisu krajského soudu vyplývá, že stěžovatel sdělil krajskému soudu, že nesouhlasí s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez jednání. Stěžovatel tedy jednoznačně projevil vůli účastnit se ústního jednání. V rámci něho pak navrhoval doplnit dokazování provedené před správními orgány (k tomu viz jeho žádost na straně 3 žaloby). Krajský soud nařídil ústní jednání na den 29. 8. 2016, o čemž stěžovatele informoval písemností doručovanou v obálce typu I., tedy do vlastních rukou. Tato obálka je součástí soudního spisu a vyplývá z ní, že byla stěžovateli doručována dne 11. 8. 2016. Protože stěžovatel nebyl při doručování zastižen, byla tato zásilka uložena a připravena k vyzvednutí dne 11. 8. 2016, s tím, že stěžovateli měla být zanechána výzva, aby si zásilku vyzvedl. Jak dále vyplývá z uvedené obálky, protože zásilku nebylo možno po uplynutí 10 dnů vložit do schránky (s poznámkou „adresát nemá schránku“) byla vrácena dne 25. 8. 2016 soudu. Na obálce je dále rukou napsáno „Ú. Z. Sdělení vyvěšeno na ÚD dne 26/8“.

[12] Ze soudního spisu tedy vyplývá, že stěžovatel (jako účastník předmětného soudního řízení) se domáhal účasti na soudním jednání. Povinností krajského soudu tedy bylo nařídít ústní jednání a vyzoomět stěžovatele o datu jeho konání. Krajský soud zásilku obsahující informaci o datu konání jednání doručoval stěžovateli do vlastních rukou, který si ji však nepřevzal, a zásilka se vrátila krajskému soudu s poznámkou, že adresát nemá schránku.

[13] Doručování písemností ve správním soudnictví je upraveno v § 42 s. ř. s. Postup při doručování písemností do vlastních rukou v něm není explicitně upraven. Podle 42 odst. 5 s. ř. s. se však užijí se pro způsob doručování obdobně předpisy platné pro doručování v občanském soudním řízení. Doručování v občanském soudním řízení je upraveno v občanském soudním řádu (o. s. ř.).

[14] Podle § 49 odst. 1 o. s. ř. se do vlastních rukou doručují písemnosti, u nichž tak stanoví zákon nebo nařídí-li tak soud. Podle § 49 odst. 2 o. s. ř. pak platí, že „nezastihl-li doručující orgán adresáta písemnosti, písemnost uloží a adresátu zanechá vhodným způsobem písemnou výzvu, aby si písemnost vyzvedl. Nelze-li zanechat výzvu v místě doručování, vrátí doručující orgán písemnost odesílajícímu soudu a uvede, ve který den nebyl adresát zastižen. Odesílající soud vyvěsí na úřední desce výzvu k vyzvednutí písemnosti u soudu“.

[15] Podle § 49 odst. 4 o. s. ř. pak platí, že „nevyzvedne-li si adresát písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, považuje se písemnost posledním dnem této lhůty za doručenou, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Doručující orgán po marném uplynutí této lhůty vhodí písemnost do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ledaže soud i bez návrhu vyloučí vhození písemnosti do schránky. Není-li takové schránky, písemnost se vrátí odesílajícímu soudu a vyvěsí se o tom sdělení na úřední desce soudu“.

[16] Krajský soud do protokolu o ústním jednání, které proběhlo bez přítomnosti stěžovatele dne 29. 8. 2016, uvedl, že stěžovateli bylo předvolání k ústnímu jednání „vykázáno“ dne 22. 8. 2016. Na základě čeho tento závěr učinil, z uvedeného protokolu, resp. ani ze soudního spisu nevyplývá. Pokud krajský soud při tomto závěru vyšel z údaje na vrácené zásilce, že dne 11. 8. 2016 nebyl stěžovatel zastižen a byla mu zanechána výzva,

pokračování

aby si zásilku vyzvedl, nelze přehlédnout další údaj na zásilce. A sice, že zásilku nebylo možno dne 24. 8. 2016 vhodit do schránky, neboť adresát „nemá schránku“, a jako taková se vrací soudu. Za tohoto stavu musely krajskému soudu vyvstat pochybnosti, zda se stěžovatel mohl dozvědět o tom, že mu byla zanechána výzva k vyzvednutí zásilky obsahující informaci o konání ústního jednání, a zda tedy skutečně mohla nastat fikce doručení. Krajský soud přitom neučinil dotaz na poštu, kde byla zanechána výzva o uložení zásilky a možnosti si ji vyzvednout (zda v poštovní schránce či na jiném místě) a bez dalšího věc (za nepřítomnosti stěžovatele) rozhodl. K doručování tzv. fikcí prostřednictvím úřední desky Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13, uvedl, že „*smyslem jakékoliv právní fikce je umožnit, aby se za existující považovala situace, která je zjevně v rozporu s realitou a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu. Z tohoto důvodu představuje nástroj výjimečný, striktně určený k dosažení právní jistoty jako jednoho z hlavních ústavních postulátů v podmínkách právního státu. Aby přitom mohla splnit svůj takto vymezený účel, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje. Jen v takovém případě je soud oprávněn její naplnění konstatovat*“. Obdobně srv. i nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 883/15 ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. II. ÚS 92/01 ze dne 1. 10. 2012 a sp. zn. IV. ÚS 2477/12 ze dne 21. 1. 2013, jakož i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 6 As 31/2013 - 30. Nejvyšší správní soud přitom nikterak nezpochybňuje větu první § 49 odst. 4 o. s. ř., v daném konkrétním případě však nelze přehlédnout ani výše uvedené okolnosti, kterými se krajský soud nijak nezabýval a bez dalšího věc projednal za neúčasti stěžovatele, který na projednání věci trval a navrhoval i provedení dokazování v řízení před soudem (viz dále).

[17] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že podle § 49 s. ř. s. bylo povinností krajského soudu předvolat účastníky tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, „alespoň však 10 dnů“. Pokud tedy krajský soud vyšel z toho, že fikce doručení předvolání měla nastat k datu 22. 8. 2016, nemohlo k datu konání ústního jednání (dne 29. 8. 2016) uplynout požadovaných 10 dnů. I pokud by tedy o doručení předmětného předvolání nepanovaly pochybnosti, k nim viz výše, nebyla by zachována lhůta k přípravě. Srv. odbornou literaturu (Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges 2014, komentář k § 49 odst. 1 s. ř. s.), podle níž „*I v případech, kdy bude mít předseda senátu za to, že účastníci řízení nepotřebují s ohledem na povahu věci delší čas na přípravu, tato lhůta nesmí být kratší než 10 dnů a je třeba ji dodržet. (...) Zmíněná lhůta 10 dnů začíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy bylo nařízení jednání účastníkovi doručeno (§ 40 odst. 1 SŘS). Pokud by se stalo, že se jednání uskuteční ještě před uplynutím zmíněné lhůty 10 dnů, soud nemůže jednat a rozhodnout a musí jednání odročit (§ 50 SŘS). Výjimkou by byla situace, kdy by účastník, u něhož předmětná lhůta nebyla zachována, sám soudu sdělil, že tato lhůta je dostačující a na jejím zachování netrvá*“. Tyto závěry podpůrně potvrzují i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 Azs 175/2014 - 25, a ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 AOs 7/2013 - 88.

[18] Nelze dále přehlédnout ani postup krajského soudu při vyvěšování předmětného sdělení (poté co se mu zásilka vrátila s tím, že adresát nemá schránku). V soudním spisu je založena pouze citovaná zásilka, na které je uvedeno „*Ú. Z. Sdělení vyvěšeno na ÚD dne 26/8*“. Žádná písemnost označená jako „sdělení“ však ve spisu založena není. Ze soudního spisu nevyplývá, jaké „sdělení“, z jakého důvodu, na základě jakého ustanovení, s jakými

důsledky krajský soud vyvěšoval na úřední desce. Spis obsahuje pouze uvedenou zásilku s citovaným úředním záznamem. Jak přitom vyplývá z odborné literatury (Jirsa, J. a kol. *Občanské soudní řízení - soudcovský komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2016, komentář k § 49 odst. 4 o. s. ř., „Pokud schránka v konkrétním případě neexistuje, musí doručující orgán vrátit písemnost soudu, který dal pokyn k odeslání. Písemnost zůstane ve spisu, v němž dá příslušný referent pokyn, aby bylo sdělení o nemožnosti vhodit písemnost do schránky zveřejněno na úřední desce soudu (viz komentář k § 50l (...). Nezveřejňuje se tedy celá písemnost jako u písemnosti jiné (§ 50 odst. 2), ale pouze sdělení, které obsahuje základní informace (...))“.

[19] Konečně nelze přehlédnout, že stěžovatel v žalobě zpochybňoval skutkové závěry správních orgánů a navrhoval doplnění dokazování (provedení výslechu konkrétně označené osoby za účelem prokázání absence zavinění u předmětného přestupku), přičemž krajský soud se explicitně k tomu návrhu nevyjádřil. Z protokolu o průběhu ústního jednání, který krajský soud sepsal, nevyplývá, z jakého důvodu nebyl navrhovaný výslech proveden, přičemž jak již bylo výše uvedeno, stěžovatel přítomen tomuto jednání nebyl, a nemůže mu tedy být zřejmé, z jakého důvodu mu krajský soud nevyhověl. Ani v rozsudku pak krajský soud řádně nezduodňuje, z jakého důvodu nebylo navrhovanému výslechu vyhověno. Krajský soud se k dokazování vyjádřil pouze v obecné rovině. Takový postup neodpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu, viz rozsudky ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011 - 121, ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015 - 51, ze dne 30. 7. 2012, č. j. 5 Afs 55/2011 - 195, ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012 - 24, ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS, jakož i Ústavního soudu, viz rozhodnutí ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, a ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 714/13 atp.).

[20] Souhrn a intenzita výše uvedených vad vyvolávají v dané konkrétní věci nutnost zrušení rozsudku krajského soudu (srv. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, č. j. 7 Azs 196/2014 - 30, ze dne 21. 8. 2013, č. j. 7 Afs 69/2013 - 34, ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58, ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59, či ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 49/2008 - 62, ze dne 20. 9. 2016, č. j. 7 Afs 89/2016 - 54). To platí tím spíše, když stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil potvrzení, ze kterého vyplývá, že se v době doručování předvolání k ústnímu jednání na uvedené adrese přechodně nezdržoval, a mohl tak být dán důvod pro aplikaci institutu neúčinnosti doručení ve smyslu § 50d o. s. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 96/2012 - 24, kterým bylo zrušeno rozhodnutí městského soudu z důvodu pochybností při doručování, přičemž jeho závěry by bylo možno analogicky aplikovat i v nyní projednávané věci).

[21] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 4 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené nezabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele (shodně nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04 a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 49/2008 - 62).

pokračování

[22] O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

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

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

V Brně dne 16. listopadu 2016

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu