



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **V. L.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupený Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Řetězová 2, Děčín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2016, č. j. 166/DS/2016, JID: 9006/2016/KUUK/Bla, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 11. 2018, č. j. 78 A 11/2016 - 35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 11. 2018, č. j. 78 A 11/2016 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Roudnice nad Labem, odboru dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 31. 7. 2015, č. j. 196/15667/2015/OD/PČ. Jím byl žalobce shledán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl dopustit porušením § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu tím, že dne 4. 5. 2015 ve 22:50 hodin, na 34. kilometru dálnice D8 směrem na Ústí nad Labem, řídil motorové vozidlo tov. zn. BMW, reg. zn. „X“, a překročil nejvyšší povolenou rychlost mimo obec. Silničním rychloměrem mu byla naměřena rychlost 160 km/hod., po zohlednění odchylky $\pm 3\%$

dosahovala rychlost vozidla 155 km/hod. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 2.000 Kč a dále pak mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Rozhodnutí žalovaného považoval žalobce za nezákonné a nepřezkoumatelné. Zmocněnci žalobce nebylo doručeno oznámení o konání ústního jednání, v němž žalobce hodlal hájit svá práva a navrhopat důkazy ve svůj prospěch, ani další navazující právní akty správních orgánů, zejména rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Žalobce tak neměl jak doplnit své neúplné (blanketní) odvolání.

[3] Žalobce dále namítal, že ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně schází forma zavinění a „bodový postih“. Nedostatečným se mu jeví i odůvodnění výše sankce a materiální stránky údajných přestupků. Správní orgán prvního stupně měl dle žalobce provést tzv. souhrnné zjištění o pořízených důkazech namísto řádného dokazování; závěr zjištění je proto nepřezkoumatelný. Zmocněnec žalobce požádal o informace o tom, kdo bude rozhodovat ve věci, o čemž ho žalovaný nepoučil a žalobce tak nemohl uplatnit námitku podjatosti.

[4] V další žalobní námitce žalobce uvedl, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn. Dle návodu k obsluze měřícího zařízení PolCam PC2006 se dokazování naměřené rychlosti provádí videozáznamem nebo prvním a posledním snímkem z měření; pouze ty jsou řádným důkazem o naměřené rychlosti. Ve správním spise však dle žalobce žádný takový důkaz není. V rozporu s návodem došlo i k výměně pneumatik ze zimních na letní, což samo o sobě vylučovalo použití měřícího zařízení.

[5] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku zdůraznil, že zmocněnci žalobce byly všechny písemnosti doručeny v souladu s § 20 ve spojení s § 23 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dále uvedl, že ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo zapotřebí uvádět formu zavinění, neboť tehdy účinný právní předpis to nevyžadoval a dle přechodných ustanovení mělo být řízení vedeno podle právní úpravy účinné v době vydání rozhodnutí. Správní orgán I. stupně nebyl ani povinen ve výrokové části rozhodnutí uvést bodový postih žalobce. K tomu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2016, č. j. 6 As 163/2016 – 39. Odůvodnění výše uložené sankce je dle názoru krajského soudu strohé, leč v hodnocení zákonnosti ob stojí. Argumentace v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyla provedena cestou tzv. souhrnných zjištění; správní orgán I. stupně konkretizoval jednotlivé podklady, z nichž vycházel, a to včetně skutečností, které z těchto podkladů vyplynuly. Soud dále konstatoval, že postupoval-li žalobce v rozporu s § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu a naplnil tím formální znaky skutkové podstaty přestupku § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 téhož zákona, za nějž byl postižen, má se za to, že byl naplněn i jeho materiální znak, ledaže by existovaly zvláštní okolnosti případu, které by snižovaly nebezpečnost jednání natolik, že by materiální znak nebyl naplněn. V daném případě však správní orgán I. stupně nezjistil existenci rozhodných skutečností, jež by snižovaly nebezpečnost žalobcova jednání. Mimo to žalobce ani nic takového netvrdil.

[6] Krajský soud k námitce týkající se poskytnutí informace o osobě oprávněné k vydání rozhodnutí v odvolacím řízení uvedl, že ačkoliv se žalovaný dopustil pochybení, žalobci v jeho důsledku nevznikla žádná újma, neboť ani poté co žalobce zjistil, kdo bude

ve věci rozhodovat, nenamítal podjatost této konkrétní úřední osoby. Nejedná se tak o vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Závěry správních orgánů ke spáchání přestupku mají oporu ve spisovém materiálu, přičemž je zcela patrné, na základě jakých skutečností správní orgány dovodily vinu žalobce za spáchání přestupku.

[7] K poslední žalobní námitce soud shrnul, že žalovaný neprovedl důkaz přečtením návodu k obsluze, ani si neobstaral odborná vyjádření, neboť vycházel ze skutečnosti, že zasahující policista, který měření prováděl, byl odborně proškolen, jak užívat měřicí zařízení v souladu s návodem k obsluze a žalobce ničeho nenamítal. Soud konstatoval, že závěry správních orgánů mají oporu v nashromážděných podkladech, neboť zjištěný skutkový stav byl založen na silných a věrohodných důkazech, které žalobce v průběhu správního řízení nerozporoval, ani je nepožadoval rozšířit o jiné. Žalovaný by byl býval povinen reagovat na návrhy žalobce ohledně chybně provedeného měření, nicméně jak již bylo uvedeno, žalobce se ničeho takového v podaném neúplném (blanketním) odvolání nedožadoval a prvně se o této skutečnosti zmínil až v podané žalobě. Z odborných vyjádření výrobce měřicího zařízení navíc vyplývá, že při nevhodných podmínkách pro měření není snímek z měření proveden.

[8] Krajský soud námitkám žalobce nepřisvědčil a žalobu dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[10] Zopakoval žalobní námitky týkající se vadného doručování; absence formy zavinění ve výrokové části rozhodnutí; nepřezkoumatelnosti výroku o sankci (absence odůvodnění výše uložené pokuty a jejího výchovného účinku – materiální stránky); absence řádných důkazů o spáchání přestupku.

[11] V první kasační námitce stěžovatel poukazuje na to, že jelikož nebylo doručováno do zřízené datové schránky zmocněnce stěžovatele a ten si písemnost nepřevzal, nemohla nastat fikce doručení. K námitce stran uvedení formy zavinění ve výroku rozhodnutí stěžovatel citoval závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 3. 2018, č. j. 28 A 15/2016 – 46. K další námitce shrnul, že správní orgány k závažnosti jednání, která měla vliv na výši uložené sankce, neuvedly zhola nic, v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2018, č. j. 5 As 182/2016 – 30. V poslední stížnostní námitce stěžovatel zdůraznil skutečnost, že krajský soud se nezabýval jeho tvrzením o absenci prvního snímku z měření.

[12] Stěžovatel navrhl zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se plně ztotožnil se závěry krajského soudu a odkázal na své vyjádření k žalobě, neboť žalobní námitky jsou obdobné námitkám kasačním.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod a v řízení je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Soud se nejprve zabýval námitkou vadného postupu v řízení před správním orgánem při oznamování konání ústního jednání a oznamování rozhodnutí vydaného správním orgánem prvního stupně, posléze vypořádal i další kasační námitky.

[17] Nejvyšší správní soud ve vztahu k doručování soudních písemností zástupcům účastníků již dříve dovodil, že datová schránka představuje preferovaný způsob doručování, přičemž pokud soud tento způsob doručování nezvolí, může se jednat o procesní pochybení, které nelze zhojit ani tím, že bylo doručeno do sídla zástupce stěžovatele jiným způsobem (blíže rozsudek ze dne 4. 4. 2013, č. j. 7 Afs 73/2012 – 36). Doručení písemnosti fikcí podle § 23 odst. 4 správního řádu může nastat pouze za předpokladu splnění zákonem stanovených podmínek pro tento způsob doručení. Jednou z těchto podmínek je i okolnost, že správní orgán nemá podle zákona doručovat jiným způsobem.

[18] Z ustanovení § 19 správního řádu vyplývá jistý hierarchický postup. Základním pravidlem je povinnost správního orgánu doručovat účastníkovi prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. K jinému způsobu doručování může správní orgán přistoupit toliko, pokud doručení do datové schránky není možné.

[19] Pokud tedy správní orgán zmocněnci stěžovatele, který měl zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku, nesprávně doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, a písemnost mu nebyla fyzicky doručena, bylo vyloučeno uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 4 As 6/2013 – 28). Nenastaly tak účinky spjaté s doručením, resp. oznámením rozhodnutí správních orgánů, tzn. rozhodnutí nemohlo nabýt právní moci (srov. § 73 odst. 1 správního řádu).

[20] Krajský soud ve svém rozsudku vyšel z vadného právního posouzení věci, neboť ve světle výše uvedeného jeho závěr o řádném doručování písemností zmocněnci neobstojí. Ten totiž již v žalobě tvrdil, že měl v rozhodné době zřízenou a funkční (aktivní) datovou schránku a s obsahem doručovaných písemností se neseznámil. Krajský soud tuto žalobní námitku ponechal bez odezvy a zabýval se jen jinými způsoby doručení a jejich účinky. Kasační námitka je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v rámci doplnění kasační stížnosti ze dne 11. 2. 2019 stěžovatel zaslal potvrzení žádosti o zřízení datové schránky. V něm se uvádí, že žádost o zřízení datové schránky byla přijata 27. 2. 2015 a datová schránka bude bezplatně zřízena do 3 pracovních dnů ode dne podání. Dále stěžovatel k doplnění kasační stížnosti

připojil dvě doručky datové zprávy z jeho datové schránky ze dne 11. 6. 2015 a ze dne 24. 7. 2015, tedy z období, které je rozhodné pro nyní posuzovanou věc. K těmto skutečnostem však soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží, neboť je stěžovatel poprvé uplatnil až v kasačním řízení, ač tak mohl učinit již v řízení před soudem krajským.

[22] Stěžovatel dále poukazuje na nepřezkoumatelnost výroku o sankci. Z jejího vyměření totiž nelze nijak dovodit, jak správní orgán došel k závěru o její výši nebo o tom, že takto uložená sankce splní svůj výchovný účinek v souladu se zásadami správního trestání. Správní orgán totiž „odůvodnil“ výši sankce pouze odkazem na údajnou závažnost jednání žalobce, aniž by tuto svoji úvahu jakkoliv rozvedl.

[23] Dle ustanovení § 125e odst. 2 zákona o silničním provozu se při určení výměry pokuty *„přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán.“*

[24] Správní orgán I. stupně výši uložené sankce odůvodnil tím, že *„[p]ři rozhodování o druhu a výše sankce vycházel správní orgán ze závažnosti přestupkového jednání. Bylo přihlédnuto k pokutě uložené již v příkazním řízení. Proto byla uložena tato pokuta při středu určené sazby a bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.“* V příkazu byla výše uložené sankce odůvodněna následovně: *„Při rozhodování o výši sankce správní orgán přihlédl k míře nebezpečnosti tohoto protiprávního jednání a zároveň k faktu, že se jmenovaný tohoto přestupku dopustil již v minulosti. I přesto správní orgán dospěl k názoru, že k nápravě postačuje uložení pokuty při středu určené sazby.“*

[25] Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí výši sankce uložené při středu zákonné sazby zdůvodnil poukazem na pokutu uloženou již v příkazním řízení. Žalovaný ve svém rozhodnutí úvahu o sankci v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nijak nezhodnotil, omezil se (zřejmě i vzhledem k tomu, že podané odvolání nebylo odůvodněno) jen na obecné formulace, že spáchání přestupku bylo prokázáno. Ačkoliv rozhodnutí žalovaného tvoří spolu s rozhodnutím správního orgánu I. stupně jeden celek, tento celek již nedoplňuje (netvoří) příkaz, který se podáním odporu ruší a řízení pokračuje jako by příkaz neexistoval (srov. § 150 odst. 3 správního řádu). Z formulace odůvodnění rozhodnutí správních orgánů proto není jasné, zda byla uložena pokuta při středu zákonné sazby s ohledem na recidivu pachatele nebo byla tato pokuta uložena v dané výši s ohledem na pokutu uloženou v příkazu, proti kterému byl podán odpor, jehož podáním došlo ke zrušení předmětného příkazu. V každém případě chyběla originální úvaha o druhu a výši sankce, která by obsahovala nejen výčet tradičních zákonných kritérií (srov. § 125e odst. 2 zákona o silničním provozu), ale zejména jejich aplikaci na podkladě skutkových zjištění konkrétního případu. Krajský soud se těmito nedostatky nezabýval, namísto toho přímo odůvodnil výši uložené pokuty (srov. bod 30 napadeného rozsudku). Své rozhodnutí tak zatížil vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[26] Další kasační námitku stěžovatele představovala výtka stran absence formy zavinění ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud k této výtce (uplatněné již v žalobě) podal velmi přesný a správný výklad zákona o přestupcích včetně jeho přechodných ustanovení. Konkrétně uvedl, že *„[z]ákon o přestupcích konkrétně ustanovení § 77 bylo zákonem č. 204/2015 Sb., s účinností od 1. 10. 2015, pozměněno a doplněno o*

povinnost správního orgánu nově uvést ve výrokové části i formu zavinění. Dosavadní právní úprava uváděla formu zavinění ve výrokové části pouze u přestupků spáchaných úmyslně a za předpokladu, že je tato forma vyžadována. Novou právní úpravou mělo dojít ke sjednocení této uváděné skutečnosti a to tak, že výrok rozhodnutí bude obsahovat jednoznačné vyjádření formy zavinění u všech přestupků, nikoli pouze u přestupků spáchaných úmyslně. Je proto pravdou, že v souladu s přijetím zákona č. 204/2015 Sb., musí výroková část obsahovat žalobcem zmíněnou formu zavinění, nicméně o přestupku bylo správním orgánem I. stupně rozhodováno dne 27. 7. 2015 neboli před účinností novely zákona o přestupcích. Správní orgán I. stupně potažmo žalovaný tak byli vázáni právní úpravou účinnou v době rozhodování, kdy výrok rozhodnutí musel obsahovat popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o započtení doby do doby zákazu činnosti, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení. Z přechodných ustanovení ke zmíněné novele zákona vyplývá, že všechna řízení o přestupcích, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti zmíněné novely, se dokončí podle zákona o přestupcích ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Soud s ohledem na výše uvedené tak neshledal, že by správní orgány postupovaly v rozporu s účinnou právní úpravou a zároveň dospěl k závěru, že výroková část zcela naplňuje požadavky ustanovení § 77 zákona o přestupcích, neboť obsahuje právní kvalifikaci přestupku, popis skutku, označení místa a času spáchání, vyslovení viny a v neposlední řadě i výši trestu.“ Proti těmto závěrům ani stěžovatel věcně nebrojí, pouze obecnou žalobní námitku znovu opakuje. Nejvyšší správní soud se s podaným výkladem v rozsudku krajského soudu zcela ztotožňuje; kasační námitka není důvodná.

[27] V poslední kasační námitce stěžovatel konstatuje, že ve správním spise chybí řádné důkazy, kterými by podle návodu měřicího zařízení PolCam PC2006, mohla být dokazována naměřená rychlost, resp. že se ve spise nenachází první a poslední snímek z měření rychlosti. Krajský soud se údajně touto námitkou nezabýval.

[28] Krajský soud ke stěžovatelově argumentaci týkající se rozporu s návodem zdůraznil, že stěžovatel byl zcela pasivní, když nejprve podal neodůvodněný odpor, bez řádné omluvy nebyl přítomen ústnímu projednání přestupku a následně podal blanketní odvolání, které přes výzvu nikterak nedoplnil. K námitce absence prvního a posledního snímku krajský soud v rozsudku poukázal na to, že snímky ve spisovém materiálu jsou a policista, který měření prováděl, byl odborně proškolen.

[29] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2017, č. j. 4 As 245/2016 – 40, uvedl, že pokud „řidič obviněný z přestupku zůstane v řízení o přestupku pasivní, musel by v navazujícím soudním řízení věrohodně zpochybnit správnost popsaných důkazů, tedy prokázat, že je přiměřeně pravděpodobné, že na takovéto důkazy se nelze pro zvláštní okolnosti či důvody spolehnout.“

[30] Stěžovatel zpochybňuje samotnou existenci snímků z měření. Ve spisovém materiálu se snímky z měření nacházejí, což soud ověřil. Stěžovatel neuvádí žádné zvláštní okolnosti či jakékoliv důvody, pro které by se na tyto snímky nedalo spolehnout, resp. by jimi nemohl být spolehlivě zjištěn skutkový stav (naměřená rychlost jedoucího vozidla řízeného stěžovatelem v daném místě a čase).

[31] Na posledním snímku, kterým se prokazuje naměřená rychlost, je dole vpravo uvedena naměřená rychlost 160,4 km/hod (po zaokrouhlení je uvedena hodnota 160 km/hod uprostřed snímku). Stěžovatel nikterak nezpochybnil podmínky, za nichž bylo měření prováděno, přičemž fotografie měřeného vozidla je při nezměněném přiblížení (ZOOMu) objektivu na posledním snímku nepatrně menší než na snímku prvním, což je v souladu s návodem k obsluze, který cituje stěžovatel v bodě 43 žaloby. V žalobě, ani v kasační stížnosti nenamítal, že by se policejní vozidlo v průběhu měření vzdalovalo či přibližovalo, jak tomu bylo v případě projednávaném Krajským soudem v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 18. 7. 2016, č. j. 75 A 19/2014 - 97, na který stěžovatel odkazuje a který je tak na projednávanou věc nepřiléhavý. Poslední kasační námitka je pro shora uvedené nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Rozsudek krajského soudu pro vše výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

[33] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozsudek krajského soudu se zakládal na vadném právním posouzení otázky řádnosti doručování. Argumentace krajského soudu stran dalších žalobních námitek pak vycházela z pasivního přístupu stěžovatele v řízení před správními orgány, ač tomu tak vůbec nemuselo být. Úkolem krajského soudu bude posoudit stěžovatelem namítaný postup správních orgánů v řízení a rozhodnutí v souladu se závěry vyslovenými Nejvyšším správním soudem a posléze znovu rozhodnout o podané žalobě a všech námitkách v ní uvedených. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[34] Žalovaný neměl ve věci úspěch, náhrada nákladů řízení mu tudíž nenáleží.

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

V Brně dne 14. března 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu