



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudce Faisala Husseiniho a soudkyně Michaely Bejčkové ve věci žalobce: **S. H.**, zastoupen advokátem JUDr. Jaromírem Jeřábkem, Staré náměstí 67, Rychnov n. Kněžnou, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2023, čj. 106281/2022/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2024, čj. 52 A 14/2023 - 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 4 114 Kč do rukou jeho zástupce, advokáta JUDr. Jaromíra Jeřábka, ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] V říjnu 2021 se žalobce podle rozhodnutí Městského úřadu Poděbrady ze 4. 8. 2022 (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“) dopustil přestupku tím, že řídil motorové vozidlo, ačkoliv mu byl na základě příkazu Městského úřadu Hranice ze dne 6. 9. 2021 pravomocně uložen správní trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu od 22. 9. 2021 do 22. 5. 2022. Jelikož tedy byl dle prvostupňového rozhodnutí příkaz MÚ Hranice v době spáchání přestupku v právní moci, uznal Městský úřad Poděbrady žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se měl dopustit

porušením § 3 odst. 3 písm. a) téhož zákona, neboť dne 30. 10. 2021 řídil na pozemní komunikaci vozidlo, ačkoliv měl předtím podle § 94a odst. 1 zákona o silničním provozu pozbyt řídičské oprávnění nabytím právní moci rozhodnutí, kterým mu byl uložen trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel.

[2] V průběhu přestupkového řízení žalobce prostřednictvím svého zástupce uváděl, že mu „hranický“ příkaz nebyl nikdy oznámen, protože jej převzal jeho bratr, u něhož má během pobytu ve Velké Británii hlášen trvalý pobyt. Žalobcův bratr však nebyl oprávněn zásilku převzít, takže ačkoliv 13. 9. 2021 příkaz osobně převzal, neznamená to, že byl příkaz řádně doručen. Osobní převzetí zásilky bratrem žalobce potvrzuje doručenka, podle níž měla být zásilka převzata na základě blíže nespecifikované plné moci. Právě existenci zmíněné plné moci však žalobce zpochybňuje. Podle jeho slov nebyl bratr zplnomocněn k tomu jakékoliv zásilky přebírat, žalobce sám o uložení zákazu činnosti vůbec nevěděl. Městský úřad Poděbrady však uznal žalobce vinným ze spáchání výše specifikovaného přestupku, kterého se žalobce měl dopustit přinejmenším ve formě nevědomé nedbalosti. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání k žalovanému. Ten změnil výrokovou část prvostupňového rozhodnutí tak, že opravil datum, k němuž rozhodnutí, na základě kterého žalobce řídičské oprávnění pozbyl, nabylo právní moci, a ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. I v tomto řízení žalobce trval na tom, že kvůli vadnému doručení příkazu o zákazu řízení nenabyl tento příkaz nikdy právní moci, a žalobce tak nemohl spáchat přestupek spočívající v nerespektování zákazu řízení.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný krajský úřad se měl touto námitkou zabývat a provést k ní řádné dokazování, nikoliv pouze vycházet z premisy, že příkaz o zákazu řízení je pravomocný a vykonatelný. Tím, že se žalovaný nezabýval řádností doručení příkazu dostatečně, bylo podle krajského soudu rozhodnutí žalovaného krajského úřadu zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Jako takové tedy napadené rozhodnutí zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pro další řízení krajský soud žalovanému uložil zejména povinnost se zabývat otázkou, zda bratr žalobce byl oprávněn zásilky adresované žalobci přebírat, tedy především existencí plné moci, která by ho k tomu opravňovala.

2. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (nyní *stěžovatel*) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasí s krajským soudem v tom, že se v rámci odvolacího řízení o přestupku měl sám aktivně zajímat o to, zda příkaz o uložení zákazu řízení, který dané řízení o přestupku podmínil, byl skutečně v právní moci. Stěžovatel zejména poukazoval na fakt, že příkaz byl vydán v rámci jiného řízení před jiným správním orgánem, námitky o nesprávnosti doručení v něm již byly vzneseny a rozhodující správní orgány je považovaly za nedůvodné. Stěžovatel rovněž zdůraznil, že při své činnosti postupoval také na základě principu presumpce platnosti a správnosti správních aktů. Během řízení o přestupku neměl legitimní důvod zpochybňovat příkaz o zákazu řízení, u něhož bylo řádně vyznačeno datum nabytí právní moci, a to především proto, že námitky, které žalobce vznesl, byly vypořádány již

pokračování

v řízení před Městským úřadem Hranice. Zrušení rozhodnutí stěžovatele a uložení povinnosti vést v dalším řízení dokazování v otázce doručení příkazu o zákazu řízení považuje stěžovatel za nezákonný postup krajského soudu. Nezákonnost postupu spatřuje především v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení, takovýto postup je podle něj také v rozporu s ustálenou judikaturou NSS a krajských soudů. Proto navrhuje, aby NSS kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti opakuje svoji argumentaci týkající se nedoručení příkazu. Argumentace stěžovatele, která vychází z principu presumpce platnosti a správnosti správních aktů s odkazem na judikaturu, není podle žalobce přiléhavá. Žalobce se podle svých slov snažil dosáhnout toho, že správní orgány nebudou pro jednu postupovat zcela formalisticky a alespoň jeden z nich rozhodne podle „selského rozumu.“ Navrhuje tedy, aby NSS kasační stížnost zamítl.

3. Právní hodnocení

[7] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda podaná kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele, a je tedy přijatelná (§ 104a s. ř. s.). Podle ustálené judikatury NSS (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006,

čj. 1 Azs 13/2006 - 39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021 - 28, č. 42 19/2021 Sb. NSS, body 11-12) bude kasační stížnost přijatelná mj. tehdy, pokud se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně judikaturou NSS řešeny. Právě to je důvod, proč je tato kasační stížnost přijatelná. NSS se dosud blíže nezabýval situací, kdy je mezi stranami sporné, zda byla řádně doručena písemnost, přičemž správní orgán vychází z údajů na doručence a účastník řízení tvrdí, že tyto údaje jsou nepravdivé, neboť osoba, která písemnost převzala, k tomu nedisponovala potřebnou plnou mocí; to za situace, kdy ke spornému doručení mělo dojít v jiném řízení než v tom, z něhož pochází žalobou napadené rozhodnutí. Jde tedy také o to, zda je správní orgán vázán doložkou právní moci, kterou na rozhodnutí vyznačil v jiném řízení jiný správní orgán.

[8] Kasační stížnost **není důvodná**.

[9] NSS úvodem konstatuje, že nepřisvědčil stěžovatelově námitce zásadního pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva a nerespektování ustálené a jasné judikatury. Krajský soud ve svém odůvodnění zřetelně odkazuje na relevantní právní úpravu i judikaturu NSS, ze které při posuzování věci vycházel.

[10] Krajský soud se ve svém rozsudku zabýval otázkou, zda se žalobce mohl dopustit přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu, pokud mu nebyl řádně doručen podmiňující příkaz o zákazu řízení. Pokud byl příkaz o zákazu řízení doručen vadně, a tím nenabyl právní moci, šlo by o zásadní vadu řízení, pro kterou by se nemohl příkaz stát pravomocným ani vykonatelným.

[11] Podle § 20 odst. 2 správního řádu platí, že písemnost, která se doručuje do vlastních rukou, lze doručit adresátovi, nebo též tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocní. Správní orgány v řízení o přestupku vycházely z předpokladu, že bylo doručeno oprávněné osobě, jelikož součástí spisu byla i doručka ze dne 13. 9. 2021, na které bylo v poznámce uvedeno, že ji žalobcův bratr převzal na základě plné moci. Městský úřad Poděbrady vycházel z premisy, že údaje na doručce jsou pravdivé, námitky žalobce proti pravdivosti údajů odmítl jako nedůvodné.

[12] Krajský soud se proto zabýval charakterem doručky v kontextu rozsudku NSS ze dne 24. 1. 2014, čj. 7 As 30/2013 - 34, a zdůraznil, že doručka již není považována za veřejnou listinu. Coby listina soukromá má důkazní váhu, pokud ovšem žalobce nezpochybní údaje na ní zanesené předestřením jiné srovnatelně pravděpodobné verze reality. V takovém případě leží potom důkazní břemeno na správním orgánu.

[13] Charakterem doručky se NSS rovněž zabýval např. ve svém rozsudku ze dne 8. 10. 2015, čj. 5 As 26/2014 - 19, v němž dovodil, že vyznačení doložky právní moci je úkonem právního orgánu deklaratorní či administrativní povahy, který nezakládá, nemění ani neruší žádná konkrétní práva či povinnosti účastníků správního řízení. V tomto kontextu je nutné zmínit také rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 243/2014 - 30, který mimo jiné uvádí, že doložka právní moci je úředním osvědčením nadaným vyvratitelnou presumpcí správnosti.

[14] Pokud tedy v kontextu výše zmíněné judikatury namítal žalobce vadné doručení příkazu o uložení zákazu řízení, nemohly se správní orgány pouze dovolávat zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, ale zatíženy důkazním břemenem byly povinny žalobcovu námitku přezkoumatelně vypořádat, a pokud to bylo nezbytné, samy ve věci provést řádné dokazování.

[15] Stěžovatel dále namítá, že žalobcem vznesená námitka nenabytí právní moci příkazu o uložení zákazu řízení, coby podkladového rozhodnutí pro nynější řízení, byla již odmítnuta v řízení před Městským úřadem Hranice; bylo by proto přílišným formalismem požadovat po stěžovateli, aby nyní ve věci právní moci podkladového rozhodnutí sám prováděl dokazování.

[16] K tomu NSS uvádí, že žalobce podal podnět na „přezkum“ příkazu o uložení zákazu řízení. Žádost o „přezkum“ shledal Krajský úřad Olomouckého kraje nedůvodnou a vyřídil ji sdělením z 29. 4. 2022 (NSS zde poznamenává, že ve skutečnosti nešlo o přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu, nýbrž o prověřování údajů o doručení příkazu). Učinil tak ovšem pouze na základě obsahu správního spisu, bez dalšího dokazování. Z těchto zjištění Krajského úřadu Olomouckého kraje pak ve svém rozhodnutí vycházel i žalovaný. Krajský úřad Olomouckého kraje jako příslušný nadřízený orgán Městského úřadu Hranice a ani žalovaný tak neprováděli ve věci dokazování, ačkoliv za účelem zjištění skutečného stavu bylo evidentně nezbytné další důkazy provést. Není možné, aby správní orgány automaticky vycházely pouze z doložky právní moci, tento postup by totiž nijak neumožnil potvrdit či vyvrátit žalobcova tvrzení. Závěr uvedený v bodě [14] se tedy uplatní i v situaci, kdy účastník řízení zpochybňuje doručení písemnosti vzešlé z jiného správního řízení vedeného u jiného správního orgánu, pokud tuto vadu nemohl navrhnout již dříve, a pokud

pokračování

je tato písemnost podkladem pro rozhodování správního orgánu, který ve věci účastníka řízení aktuálně rozhoduje.

[17] Stěžovatel v kontextu rozsudku NSS čj. 7 As 30/2013 - 34 dále vyslovil názor, že pouhé tvrzení žalobce, že plná moc nikdy neexistovala, nemůže být chápáno jako předestření jiné srovnatelně pravděpodobné verze reality, které by bylo způsobilé relevantně zpochybnit údaje na doručence. S tímto názorem však nelze souhlasit. Naopak jde o situaci obdobnou, jako řešil NSS v odkazovaném rozsudku. Tam totiž „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“. K tomu NSS konstatoval, že „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.“ Opět s odkazem na rozsudek NSS čj. 7 As 30/2013 - 34 lze dodat, že účastník řízení nemá povinnost prokázat opak toho, co plyne z doručanky; „i ve správním řízení leží břemeno důkazní ohledně doručení písemností účastníkům správního řízení na správních orgánech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 65/2009 - 61)“.

[18] To, zda je příkaz o uložení zákazu řízení v právní moci, je zcela zásadní pro celé nynější řízení. Nelze tedy přisvědčit námitce stěžovatele, že by krajský soud chybně vyhodnotil nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud stěžovatel vycházel pouze z obsahu správního spisu a jiným vhodným způsobem nedoložil, proč žalobcovy námitky považuje za nedůvodné, pak skutečně zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

[19] S ohledem na výše uvedené NSS konstatuje, že krajský soud nepochybil, pokud zrušil stěžovatelovo rozhodnutí a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm je stěžovatel dále povinen řídit se závazným právním názorem soudu a doplnit dokazování.

4. Závěr a náklady řízení

[20] NSS uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl.

[21] Stěžovatel v řízení neměl úspěch, a proto je povinen zaplatit žalobci náklady řízení spočívající v odměně advokáta za jeden úkon právní služby – sepsání vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 3 100 Kč, k níž se připočte náhrada hotových nákladů v paušální částce 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem odměna advokáta činí 3 400 Kč. Protože je advokát plátcem DPH, odměna se zvyšuje o 21 % z částky 3 400 Kč, tedy o 714 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkem tedy činí náklady řízení před NSS částku 4 114 Kč.

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

V Brně dne 28. března 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu