



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyní Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: J. T., zast. Mgr. Silvií Šrotíř Sofkovou, advokátkou, se sídlem Horní náměstí 14/17, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2024, č. j. 090962/2024/KUSK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2024, č. j. 56 A 10/2024-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně Mgr. Silvie Šrotíř Sofkové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Dne 26. 4. 2023 byl žalobce v rámci silniční kontroly zastaven policejní hlídkou. V návaznosti na to s ním bylo vedeno řízení pro podezření ze spáchání přestupku spočívajícího v užití neplatné registrační značky. Magistrát města Ústí nad Labem za tento přestupek uložil žalobci příkazem ze dne 9. 5. 2023, č. j. MMUL/OPA/ODN/152741/2023/PucT (dále jen „příkaz o prvním přestupku“), zákaz řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno fikcí na adresu jeho trvalého pobytu evidovanou v registru obyvatel, kterou byla adresa M. ú. J.

[2] Dne 9. 6. 2023 žalobce řídil motorové vozidlo, ačkoliv v důsledku výše uvedeného správního trestu nebyl držitelem řidičského oprávnění. Tuto skutečnost zjistila policejní hlídka při šetření dopravní nehody. Žalobce tvrdil, že si pozbytí řidičského oprávnění není vědom. Při silniční kontrole dne 26. 4. 2023 oznámil policistům doručovací adresu, kterou měla být adresa B. č. p. XA, XB B. Na tuto adresu mu však příkaz o prvním přestupku nebyl doručován.

[3] Městský úřad Příbram (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 31. 10. 2023 příkaz č. j. MeUPB 111934/2023/Siro. Žalobce se proti tomuto příkazu bránil odporem. Ve svém vyjádření ze dne 8. 2. 2024 namítl, že příkaz o prvním přestupku nebyl řádně doručen a že nebyla naplněna subjektivní stránka přestupku spáchaného dne 9. 6. 2023. Neočekával, že by pro něj mohlo mít správní řízení o prvním přestupku nějaké nepříznivé důsledky, natož pak v podobě zákazu řízení motorových vozidel. Tato věc se týkala přestupku spočívajícího v použití neplatné registrační značky, kterou opatřil a umístil na vozidlo jeho zaměstnavatel. Zaměstnavatel jej navíc po kontrole ze dne 26. 4. 2023 ubezpečil, že z tohoto jednání nebudou správní orgány vyvozovat žádné důsledky. Žalobce navrhl, aby správní orgán I. stupně provedl výslech policistů, kteří jej dne 26. 4. 2023 kontrolovali a kterým nahlásil doručovací adresu.

[4] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 12. 4. 2024, č. j. MeUPB 33079/2024/Siro, uznal žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). Žalobce se dopustil přestupku z nevědomé nedbalosti porušením § 3 odst. 3 písm. a) téhož zákona. Řídil totiž motorové vozidlo v době, kdy nebyl držitelem řidičského oprávnění. Správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu ve výši 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců. Správní orgán I. stupně předvolal pouze jednoho svědka - druhého účastníka dopravní nehody ze dne 9. 6. 2023. Odmítl provést žalobcem navrhovaný výslech policistů, kteří jej kontrolovali dne 26. 4. 2023. Správní orgán I. stupně dále uvedl, že *„nezpochybňuje to, že obviněný nahlásil policistům doručovací adresu. O to více se však měl zajímat o to, zda adresa byla skutečně zadána a bude mu doručována tam, kde bude zastížen a písemnost si převezme.“* Dále konstatoval, že ačkoliv bylo žalobci *„předchozí rozhodnutí doručeno fikcí, nevyvíňuje ho toto z odpovědnosti za nyní řešený přestupek [...]“*.

[5] Žalobce brojil proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním. Uvedl, že příkaz o prvním přestupku nebyl řádně doručen, protože byl doručován na jinou adresu, než kterou sdělil policistům během silniční kontroly dne 26. 4. 2023. Neočekával, že by se dne 9. 6. 2023 mohl dopustit nějakého přestupku. Žalobce dále namítl, že nebyla naplněna subjektivní stránka přestupku ze dne 9. 6. 2023. V neposlední řadě uvedl, že se správní orgán I. stupně řádně nevypořádal s důkazními návrhy a odmítl jejich provedení s nesprávným odůvodněním, že nemohou nijak přispět k objasnění skutkového stavu věci.

[6] Žalovaný si obstaral podklady týkající se věci ukončené příkazem o prvním přestupku. Rozhodnutím ze dne 8. 7. 2024, č. j. 090962/2024/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“), odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že byla naplněna

pokračování

subjektivní stránka přestupku. Z podkladů týkajících se věci ukončené příkazem o prvním přestupku nevyplývá, že by žalobce nahlásil policistům dne 26. 4. 2023 doručovací adresu. Z doručky obálky obsahující příkaz o prvním přestupku se podává, že byla řádně doručena fikcí. Žalovaný uzavřel, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, a ztotožnil se se správním orgánem I. stupně, že se žalobce dopustil posuzovaného přestupku. K žalobcem navrhovanému výsledku policistů zasahujících dne 26. 4. 2023 se žalovaný nijak nevyjádřil. Uvedl, že neshledal *„v důkazech a podkladech takové rozpory, které by zpochybňovaly skutkové zjištění vymezené ve výroku“* rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[7] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení napadeného rozhodnutí.

[8] Krajský soud rozsudkem ze dne 15. 10. 2024, č. j. 56 A 10/2024-41, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že v posuzované věci se nelze zabývat zákonností a věcnou správností příkazu o prvním přestupku. Nelze tedy posuzovat, zda se žalobce dopustil jednání, pro které byl příkazem o prvním přestupku shledán vinným. V posuzované věci je žalobci kladeno za vinu, že řídil motorové vozidlo, přestože pozbyl řidičské oprávnění. Pro posouzení věci bylo podstatné, zda žalobce řidičské oprávnění opravdu pozbyl, tedy zda mu byl příkaz o prvním přestupku řádně doručen a zda nabyl právní moci.

[9] Správní orgán I. stupně výslovně akceptoval tvrzení žalobce, že při silniční kontrole dne 26. 4. 2023 nahlásil policistům doručovací adresu. Právní názor správního orgánu I. stupně na význam této skutečnosti je ovšem poněkud nejasný. Z toho, že správní orgán I. stupně uvedl, že se žalobce *„měl zajímat o to, zda adresa byla skutečně zadána a bude mu doručována tam, kde bude zastížen a písemnost si převezme“*, lze dovozovat, že nahlášení doručovací adresy policistům nepokládal za účinné i pro správní orgán, který vedl řízení o přestupku. Stejným způsobem argumentoval žalovaný ve svém vyjádření k žalobě. Tomuto právnímu názoru pak odpovídá i to, že správní orgán I. stupně odmítl provést navržený výslech policistů, jelikož otázka, zda žalobce při silniční kontrole dne 26. 4. 2023 nahlásil policistům doručovací adresu, nebyla pro něj významná. Pokud jde o napadené rozhodnutí, žalovaný tuto otázku výslovně neřešil, pouze poukázal na skutečnost, že v písemných dokumentech týkajících se silniční kontroly ze dne 26. 4. 2023 není zmínka o doručovací adrese. To by nasvědčovalo tomu, že podle žalovaného je možné nahlásit doručovací adresu přímo zasahujícím policistům s účinností i pro přestupkový správní orgán, nicméně neměl za prokázané, že by tak žalobce učinil.

[10] Krajský soud dospěl k závěru, že pokud žalobce sdělil policistům při silniční kontrole dne 26. 4. 2023 doručovací adresu, byl tímto sdělením vázán i přestupkový správní orgán. To platí bez ohledu na to, zda se o tomto sdělení přestupkový správní orgán skutečně dozvěděl. Stežejní otázkou v posuzované věci proto bylo, zda žalobce nahlásil policistům doručovací adresu, jak tvrdí. K zodpovězení této otázky neposkytuje správní spis dostatečnou oporu. Správní orgán I. stupně se touto otázkou nezabýval, jelikož ji chybně nepokládal za podstatnou. Žalovaný v tomto ohledu doplnil dokazování o oznámení o přestupku a úřední záznam týkající se prvního přestupku. Konstatoval, že v žádném z těchto dokumentů se nenachází žalobcem uvedená doručovací adresa. To je sice pravda,

ale nelze přehlédnout, že žalobce obsah těchto záznamů zpochybňoval, jelikož uvedl odlišnou verzi a navrhl k ní *prima facie* relevantní důkazní prostředek. Krajský soud konstatoval, že správní orgány neprovedením výslechu policistů neumožnili žalobci unést důkazní břemeno. Úřední záznamy mohou jako důkazní prostředky postačovat, pouze pokud není jejich obsah relevantně zpochybněn.

[11] Krajský soud dospěl k závěru, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ pro svá rozhodnutí, vyžaduje podstatné doplnění. Zavázal žalovaného, aby v dalším řízení doplnil dokazování výsledkem policistů provádějících silniční kontrolu dne 26. 4. 2023. Poté měl žalovaný znovu posoudit, zda příkaz o prvním přestupku nabyt právní moci, a zda tedy žalobce dne 9. 6. 2023 skutečně nedisponoval řidičským oprávněním.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Krajský soud vytkl správním orgánům, že se nedostatečně zabývaly otázkou, zda žalobce během silniční kontroly dne 26. 4. 2023 sdělil policistům doručovací adresu. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož by pouhé obecné prohlášení žalobce učiněné vůči jiné osobě než správnímu orgánu mohlo zpětně založit nezákonnost pravomocného a vykonatelného správního rozhodnutí. Krajský soud se nedržel zásady presumpce správnosti správních aktů. Odchýlil se od ustálené judikatury, podle níž je vadné správní rozhodnutí platným právním aktem, dokud není zákonem stanoveným způsobem zrušeno nebo dokud není zjištěna jeho nicotnost. Žalobce se mohl a měl nejprve domáhat zrušení příkazu o prvním přestupku a teprve poté by mohl být se svými námitkami úspěšný v posuzované věci.

[14] Krajský soud nesprávně přenesl důkazní břemeno z žalobce na správní orgány. V přestupkovém řízení platí, že účastník řízení má prokázat, co sám tvrdí, má-li správní orgán z jeho tvrzení vycházet. Z judikatury NSS vyplývá, že důkazní břemeno sice primárně spočívá na správním orgánu, avšak pokud je tvrzením obviněného z přestupku některý z důkazů zpochybněn, přesouvá se důkazní břemeno na jeho stranu. V takovém případě je pouze na obviněném, aby svá tvrzení prokázal. Žalobce žádné důkazy ke zpochybnění doručení příkazu o prvním přestupku nepředložil. Stěžovatel si vyžádal podklady týkající se řízení o prvním přestupku. Součástí spisu je i doručka prokazující doručení příkazu marným uplynutím lhůty (fikcí). Bylo na žalobci, aby prokázal, že oznámil policistům doručovací adresu a že se tato informace dostala do dispozice správního orgánu.

[15] Podle krajského soudu měly správní orgány dokazovat opak, tedy že se správnímu orgánu nedostala do dispozice informace o doručovací adrese. Tuto skutečnost stěžovatel prokázal spisem týkajícím se věci zakončené příkazem o prvním přestupku. Krajský soud z tohoto spisu ovšem nevycházel a odchýlil se od konstantní judikatury. Platí, že policisté do úředních záznamů a oznámení o přestupku zapisují vše, co jim podezřelý z přestupku sdělí.

pokračování

Pokud by žalobce ústně nahlásil policistům doručovací adresu, pak by se tato informace musela prokazatelně dostat do dispozice správního orgánu, který o prvním přestupku rozhodoval. Z ničeho ve spise nevyplývá, že by žalobce sdělil policistům při silniční kontrole dne 26. 4. 2023 jinou doručovací adresu.

[16] Pouhé obecné prohlášení žalobce, že policistům oznámil doručovací adresu, nemůže způsobit zpětně vadu pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. Správní soudy konstantně spojují účinky sdělení doručovací adresy policistům při silniční kontrole se skutečností, že doručovací adresa je uvedena v záznamech vyhotovených policisty. V opačném případě z logiky věci nemůže dojít k oznámení doručovací adresy správnímu orgánu. Žádost o doručování písemností na adresu určenou účastníkem musí mít náležitosti podání ve smyslu § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a tedy musí směřovat vůči konkrétnímu správnímu orgánu. Pouze tento správní orgán je pak oprávněn a povinen na tuto adresu účastníkovi doručovat. Sám krajský soud připustil, že jím citovaná judikatura dopadá na situace, v nichž byla doručovací adresa uvedena v oznámení o přestupku. V posuzované věci však není v oznámení o prvním přestupku uvedena žádná doručovací adresa. Krajský soud učinil překvapivý závěr, že na právní moc může mít vliv i nahlášení doručovací adresy, o které se správní orgán vydávající rozhodnutí vůbec nedozvěděl. Stěžovateli není zřejmé, jak by správní orgán mohl doručovat příkaz o prvním přestupku na adresu, jež mu nebyla sdělena.

[17] Stěžovatel dále uvádí, že pokud marně uplynuly zákonné lhůty pro podání opravných prostředků proti příkazu o prvním přestupku, nelze zpětně namítat jeho vadu. Zpětné zpochybnění pravomocných správních rozhodnutí je neústavním zásahem do právní jistoty účastníků řízení. Rozsudek krajského soudu otevírá možnost obecným a obstrukčním tvrzením zvrátit pravomocné rozhodnutí. Žalobci nic nebránilo postupem podle § 10b odst. 1 až 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, požádat o evidenci doručovací adresy v registru obyvatel.

[18] Žalobce ve svém vyjádření navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl. Stěžovatel neuvedl, v jakém ohledu je rozsudek krajského soudu v rozporu s ustálenou judikaturou. Stěžovatel zcela opomíjí, že krajský soud nezpochybnil napadené rozhodnutí jako takové. Krajský soud pouze konstatoval, že se správní orgány nevypořádaly s námitkou vadného doručování příkazu o prvním přestupku. Žalobci nebylo správním orgánem umožněno unést důkazní břemeno, přestože opakovaně navrhoval výslech policistů provádějících kontrolu. Sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že bylo na žalobci, aby prokázal, že policistům oznámil doručovací adresu. Žalobce ovšem nemohl prokázat, že policistům oznámil doručovací adresu, jiným způsobem než jejich výslechem. Stěžovatel dále opomíjí, že nelze úplně oddělovat policejní kontrolu od samotného příkazního řízení. Žalobce nemohl nijak ovlivnit skutečnost, zda se informace o doručovací adrese dostane do sféry přestupkového správního orgánu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] NSS nejprve posoudil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná a projednatelná. Vzhledem k tomu, že v předcházejícím soudním řízení rozhodoval specializovaný samosoudce, musí NSS dle § 104a odst. 1 s. ř. s. dále posoudit,

zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud tomu tak není, odmítne ji pro nepřijatelnost.

[20] Kritéria přijatelnosti kasační stížnosti NSS vymezil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, dle kterých je kasační stížnost přijatelná, pokud (i) se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny jeho judikaturou, (ii) se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, (iii) je třeba učinit judikaturní odklon, a (iv) by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele. NSS uvedl v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS, že kasační stížnost může být přijatelná, i pokud je podána správním orgánem a nemá dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[21] NSS shledal kasační stížnost přijatelnou. Ve své judikatuře se totiž dosud nezabýval otázkou, zda může mít vliv na právní moc rozhodnutí vydaného v přestupkovém řízení doručeného náhradním způsobem (tzv. fikcí) na adresu trvalého pobytu skutečnost, že obviněný z přestupku sdělil při silniční kontrole příslušníkům Policie České republiky (dále jen „Policie“) jinou adresu pro doručování písemností v přestupkovém řízení, i když se o tom přestupkový správní orgán nedozvěděl.

[22] Nejprve se NSS v návaznosti na argumentaci stěžovatele zabýval tím, zda lze vůbec v řízení o přestupku dle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu posuzovat právní moc rozhodnutí o jiném přestupku, jímž byl žalobci uložen trest zákazu řízení vozidel. V posuzované věci je zřejmé, že rozhodnutí o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu je vázáno na účinky předcházejícího rozhodnutí o uložení zákazu řízení motorových vozidel (příkaz o prvním přestupku). Ve správním řízení o přestupku podle tohoto ustanovení mohou správní orgány zkoumat, zda rozhodnutí, jímž byl obviněnému uložen zákaz řízení motorových vozidel, nabylo právní moci. Právní moc takového rozhodnutí lze zpochybnit i tím, že obviněný z přestupku sdělil při kontrole policistům doručovací adresu (viz rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 90/2016-19, a navazující rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 12. 2016, č. j. 28 A 1/2015-78). V řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu je třeba k námitce obviněného postavit najisto, že rozhodnutí, jímž mu byl uložen zákaz řízení motorových vozidel, bylo řádně doručeno a nabylo právní moci (viz rozsudek NSS 22. 4. 2011, č. j. 5 As 3/2011-54).

[23] Krajský soud konstatoval, že pochybení přestupkového správního orgánu při doručování příkazu o prvním přestupku může mít vliv na jeho právní moc, nikoliv na zákonnost tohoto rozhodnutí. Otázku věcné správnosti správního aktu a otázku účinnosti rozhodnutí (nabytí právní moci) nelze směřovat (k tomuto viz např. rozsudek NSS č. j. 5 As 3/2011-54). Proto není důvodná kasační argumentace stěžovatele brojící proti tomu, že krajský soud údajně konstatoval, že by bylo možné v posuzované věci přezkoumávat zákonnost příkazu o prvním přestupku. Zákonnost příkazu o prvním přestupku správní orgány ani soudy v posuzované věci skutečně přezkoumávat nemohou, tu lze přezkoumat pouze zákonem stanovenými způsoby. Těmi jsou mimo jiné dozorčí prostředky (například přezkumné řízení), nebo řádné opravné prostředky týkající se dané věci (tedy pokud by se žalobce bránil přímo proti příkazu o prvním přestupku).

pokračování

Jak stěžovatel správně uvedl, správní rozhodnutí je nadáno presumpcí správnosti, a to až do okamžiku, kdy by bylo zrušeno (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2017, č. j. 3 As 48/2016-19).

[24] K tomu NSS doplňuje, že doložka právní moci, kterou je opatřen i příkaz o prvním přestupku, je úředním osvědčením o právní skutečnosti. Nezakládají se jí, nemění ani neruší žádná konkrétní práva či povinnosti účastníků, nýbrž se jí toliko osvědčuje objektivně nastalá skutečnost, která může být vyvrácena důkazem opaku (viz náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 456/97, č. 43/1998 Sb. ÚS, nebo rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 26/2014-19). Vyznačením doložky právní moci se tedy správní rozhodnutí samo o sobě nestává pravomocným (viz rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2018, č. j. 6 As 402/2017-41). Pokud tedy tato skutečnost byla v průběhu správního řízení sporná, bylo povinností správních orgánů si o právní moci příkazu o prvním přestupku učinit vlastní úsudek. Vyznačení právní moci nevylučuje, aby otázka, zda a kdy rozhodnutí nabylo právní moci, byla samostatně posuzována jiným orgánem veřejné moci v rámci výkonu jeho působnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015-37).

[25] Žalobcova argumentace týkající se doručování příkazu o prvním přestupku na nesprávnou adresu může mít dopad nejen na naplnění objektivní stránky skutkové podstaty posuzovaného přestupku, ale i na jeho subjektivní stránku (zavinění). Správní orgán musí mít pro závěr, že obviněný měl a mohl vědět, že řídí motorové vozidlo bez oprávnění, postaveno najisto, že mu bylo rozhodnutí ukládající tuto sankci řádně doručeno. Skutečnost, že se žalobce vlivem své nedostatečné opatrnosti s tímto rozhodnutím nemohl fakticky seznámit, ačkoli by při zachování obecně uznávané míry opatrnosti tuto možnost měl, může vést k závěru o nevědomé nedbalosti při spáchání přestupku (viz rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 150/2012-33). Pokud však obecně uznávanou míru opatrnosti zachová, nemůže se přestupku dopustit ani z nevědomé nedbalosti. Pro naplnění subjektivní stránky přestupku by byla rozhodná právě míra opatrnosti žalobce (viz dále rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2025, č. j. 2 As 30/2024-43).

[26] Výše uvedené úvahy lze uzavřít tak, že v řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu bylo třeba zabývat se tím, zda příkaz o prvním přestupku byl řádně doručen tak, aby mohly nastat účinky právní moci a bylo možné dovodit naplnění subjektivní stránky přestupku.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl, že krajský soud nesprávně interpretoval § 19 odst. 4 správního řádu. Aplikace tohoto ustanovení by byla možná pouze za předpokladu, že se oznámení žalobce o doručovací adrese prokazatelně dostalo do dispozice správního orgánu, jenž vydal příkaz o prvním přestupku. Listiny, které si žalovaný k tomu obstaral, neprokazují, že by Policie sdělila přestupkovému správnímu orgánu jakoukoliv adresu žalobce pro doručování. Pokud by se prokázalo, že žalobce policistům ústně sdělil doručovací adresu, nemělo by to žádný vliv na právní moc příkazu o prvním přestupku, pokud by se tato informace nedostala ke správnímu orgánu, jenž přestupek projednával a vydal příkaz.

[28] NSS přisvědčuje závěru krajského soudu, že postoje správních orgánů nebyly konzistentní. Z rozhodnutí správních orgánů jednoznačně nevyplývá, zda bylo pro posouzení věci rozhodné objasnit, zda žalobce při silniční kontrole dne 26. 4. 2023 sdělil policistům doručovací adresu. Správní orgán I. stupně tuto skutečnost nepovažoval za rozhodnou. Stěžovatel objasnění této otázky považoval za relevantní, ovšem shledal, že žalobce neprokázal, že by doručovací adresu nahlásil. Současně stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že i pokud by byla tato skutečnost prokázána, neměla by žádný vliv na závěr, že se žalobce dopustil dne 9. 6. 2023 přestupku.

[29] Podle § 19 odst. 4 správního řádu pokud to nevyklučuje zákon nebo povaha věci, správní orgán doručuje na žádost účastníka řízení na adresu pro doručování, kterou mu účastník řízení sdělí. Judikatura dovodila, že osoba podezřelá ze spáchání dopravního přestupku může sdělit svou doručovací adresu nikoli výhradně správnímu orgánu, jenž bude vést přestupkové řízení, nýbrž i přímo policistům, kteří provádějí silniční kontrolu. Nahlášení doručovací adresy podezřelým lze tedy považovat za úkon směřující vůči správnímu orgánu, který povede přestupkové řízení (viz rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2012, č. j. 7 As 16/2012-58, nebo ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 461/2017-11).

[30] Stěžovatel správně poukázal na to, že dosavadní judikatura se zabývala situacemi, kdy obviněný z přestupku sdělil adresu pro doručování policistům provádějícím kontrolu a tato informace byla zachycena v jimi vyhotovených písemných podkladech zaslaných přestupkovému správnímu orgánu. Přestupkový správní orgán tedy mohl z podkladů, jež měl k dispozici, zjistit, že obviněný požádal o doručení písemností na jím uvedenou adresu. Konkrétně lze citovat z rozsudku NSS č. j. 1 As 461/2017-33: *„Uvedení doručovací adresy přestupcem v oznámení o přestupku tudíž lze považovat za úkon účastníka směřující vůči správnímu orgánu. Lhostejno přitom, zda je oznámení o přestupku stvrzené podpisem přestupce, nebo nikoliv“*. NSS dále uvedl, že *„[o]známení o přestupku jako takové je bezpodmínečně vždy součástí správních spisů a správní orgány tak nemohou rozumně tvrdit, že si tohoto implicitního sdělení doručovací adresy nejsou vědomy. Za situace, kdy následně správní orgány skutečně zahájí řízení o přestupku, lze toto implicitní sdělení adresy pro doručování chápat jako materiálně souladné s § 37 odst. 1 a 2 správního řádu.“* K obdobným závěrům dospěl NSS i v rozsudcích č. j. 7 As 16/2012-58 a č. j. 6 As 90/2016-19.

[31] V nyní posuzované věci vyvstala otázka v citované judikatuře neřešená, zda byl přestupkový správní orgán povinen doručovat zásilky (konkrétně příkaz o prvním přestupku) na adresu, kterou žalobce sdělil Policii, byť se o ní nedozvěděl. Skutečnost, že Policie v dokumentech týkajících se přestupku ze dne 26. 4. 2023, které zaslala přestupkovému správnímu orgánu, nezmínila jakoukoliv adresu pro doručování uvedenou žalobcem, bez pochybností vyplývá z listin opatřených žalovaným z tohoto přestupkového řízení.

[32] Stávající judikatura plně akceptuje, že řidič vozidla podezřelý ze spáchání přestupku může účinně oznámit přestupkovému správnímu orgánu adresu pro doručování pro účely případného budoucího přestupkového řízení, prostřednictvím příslušníků Policie provádějících kontrolu bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. V rozsudku č. j. 6 As 90/2016-19 k tomu NSS příležitostně uvedl: *„U dopravních přestupků je totiž typické, že pachatel přichází ‚v první linii‘ do styku s policisty, kteří jeho přestupek zjistili, a s nimi jej řeší.“*

pokračování

Oni tedy pro něj představují orgán, vůči němuž má reálnou možnost již na počátku projevit vůli, jak jej má státní moc kontaktovat v dané záležitosti tak, aby mohl v následném sankčním řízení bránit svá práva a seznámit se s jeho výsledkem.“ Je třeba doplnit, že původcem písemností zaslaných přestupkovému správnímu orgánu k projednání přestupku ze dne 26. 4. 2023 jsou výlučně příslušníci Policie. Jedná se o úřední záznam ze dne 26. 4. 2023 a oznámení přestupku ze dne 27. 4. 2023. Ani z jedné listiny nevyplývá, že by žalobce měl možnost seznámit se s jejím obsahem, natož uplatnit vůči němu námitky či žádat doplnění. Nelze tedy dovozovat, že by žalobce mohl zjistit, že listiny sepsané Policií a zaslané přestupkovému správnímu orgánu neobsahují údaj o adrese pro doručování.

[33] NSS rozumí argumentaci stěžovatele, že přestupkový správní orgán může v řízení o přestupku doručovat obviněnému písemnosti na adresu pro doručování jím sdělenou příslušníkům Policie pouze tehdy, jestliže mu je tato skutečnost známa. To je ostatně závěr zcela logický, jenž nevyžaduje detailnější odůvodnění. Na druhou stranu nelze odhlížet od toho, že agenda dopravních přestupků je z hlediska organizačního zajištění komplexnější a pokud není přestupek vyřízen na místě, předpokládá zapojení dvou správních orgánů. Tím prvním je Policie, která při výkonu dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích jedná jako správní orgán (rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011-63). Druhým je správní orgán (obecní úřad), který vede řízení o přestupku. NSS již výše vysvětlil, že z hlediska řidiče podezřelého ze spáchání přestupku je zcela logické, pokud oznámí adresu pro doručování pro účely případného přestupkového řízení přímo příslušníkům Policie, která je následně povinna předat tuto informaci spolu s oznámením přestupku příslušnému přestupkovému správnímu orgánu. Takový postup by odpovídal i základním zásadám činnosti správních orgánů upraveným ve správním řádu, zejména zásadě postupovat tak, aby dotčené osoby byly co možná nejméně zatěžovány, a zásadě spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy (§ 6 odst. 2 a § 8 odst. 2 správního řádu).

[34] NSS konstatuje, že v posuzované věci nelze akceptovat situaci, kdy by žalobce při silniční kontrole sdělil policistům doručovací adresu, policisté tuto informaci nepředali přestupkovému správnímu orgánu a příkaz o prvním přestupku by přes toto pochybení nabyl právní moci jeho doručením fikcí. Takové pochybení by rovněž mělo vliv na naplnění subjektivní stránky přestupku ze dne 9. 6. 2023. Žalobce mohl důvodně očekávat, že policisté informaci o doručovací adrese přestupkovému správnímu orgánu předají. V takovém případě nelze dovozovat, že by žalobce jednal nedostatečně obezřetně, neboť zachoval obecně uznávanou míru opatrnosti.

[35] Třebaže NSS rozumí náhledu stěžovatele, který vychází z toho, že za doručování v přestupkovém řízení je odpovědný přestupkový správní orgán, jehož postup se odvíjí od toho, jaké informace má skutečně k dispozici, vnímá jej současně jako jednostranný a zjednodušující. Nelze totiž odhlížet od toho, že žalobce dle svého tvrzení řádně požádal příslušníky Policie, aby mu písemnosti týkající se jimi zjištěného přestupku byly zasílány na sdělenou adresu pro doručování. Žalobci patrně nebyl předložen úřední záznam ze dne 26. 4. 2023 ke kontrole uvedených informací ani k vyjádření. Pokud žalobce skutečně příslušníkům Policie oznámil adresu pro doručování, jak tvrdí po celé řízení v nyní projednávané věci, mohl se zcela legitimně spolehnout na to, že tato informace bude předána přestupkovému správnímu orgánu spolu s oznámením přestupku. Pokud Policie nedostala své povinnosti a neinformovala přestupkový správní orgán o doručovací adrese, jedná se

o poruchu uvnitř veřejné správy, která by v zásadě neměla mít žádný dopad na práva a povinnosti žalobce ani jeho postavení. Ze skutečnosti, že přestupkový správní orgán vzhledem k informacím, které měl k dispozici, nepochybil při doručování příkazu o prvním přestupku, nelze dovozovat, že se objektivně viděno jednalo o postup odpovídající zákonem stanoveným pravidlům doručování ve správním řízení. Odpovědnost za správnost doručování je do určité míry sdílená, neboť ji nese nejen přestupkový správní orgán, ale rovněž v informační rovině Policie. Není přitom významné, který ze správních orgánů v souvislosti s doručováním písemností pochybil, nýbrž zda objektivně došlo k takovému pochybení, které mělo za následek nesprávné doručování písemností.

[36] Pokud by NSS přisvědčil stěžovateli, že žádost o doručování písemností týkajících se konkrétního přestupku na sdělenou adresu vyvolává účinky pouze tehdy, jestliže ji Policie doručí do dispozice přestupkového správního orgánu, aproboval by rozdílný přístup ve vztahu k dvěma situacím. Obě situace by se shodovaly, pokud jde o podstatu žádosti adresáta veřejné správy, aby mu správní orgány doručovaly písemnosti na jím sdělenou adresu, a lišily se pouze v tom, že v prvním případě by Policie předala tuto informace přestupkovému orgánu, kdežto v druhém případě nikoliv. Záviselo by tedy na náhodě, či dokonce libovůli Policie, zda oznámení, které adresát veřejné správy v souvislosti se zjištěním přestupku učinil vůči jejím příslušníkům, vyvolá ty právní účinky, které s žádostí řidič spojoval a na jejichž nastoupení spoléhal. Takový výsledek nelze akceptovat.

[37] Na výše uvedeném nic nemění ani poznámka stěžovatele, že žalobci nic nebránilo požádat o evidenci doručovací adresy v registru obyvatel podle § 10b zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech. Takto žalobce skutečně postupovat mohl, ovšem nejedná se o postup obligatorní, nadto má paušální dopad. Účastník řízení, jenž využil jiné zákonné možnosti, jejímž prostřednictvím požádal *ad hoc* o doručování písemností na uvedenou adresu v konkrétním budoucím přestupkovém řízení, se může legitimně spoléhat na to, že správní orgány budou jeho volbu respektovat, stejně jako kdyby požádal o vložení doručovací adresy do registru obyvatel.

[38] NSS tedy shrnuje, že pokud by bylo prokázáno žalobcovo tvrzení, že sdělil příslušníkům Policie doručovací adresu, měla by tato skutečnost zásadní význam nejen pro posouzení právní moci příkazu o prvním přestupku, která je nezbytným předpokladem naplnění objektivní stránky přestupku, tak pro posouzení zavinění (k posledně uvedenému srov. bod 12 rozsudku NSS č. j. 6 As 90/2016-19).

[39] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítl, že skutkový stav věci byl zjištěn bez důvodných pochybností a že nebylo třeba provést výslech policistů.

[40] Jak již bylo uvedeno, správní orgány neprovedly žalobcem navrhovaný důkaz výslechem policistů z rozdílných důvodů. Správní orgán I. stupně vyšel z toho, že není rozhodné, zda žalobce nahlásil policistům doručovací adresu, či nikoliv. Výpovědi policistů by nic nemohly změnit na skutečnosti, že žalobci byl příkaz o prvním přestupku řádně doručen, pozbyl tak řidičské oprávnění a nebyl oprávněn řídit motorové vozidlo dne 9. 6. 2023. Toto odůvodnění nemůže podle NSS vzhledem k výše uvedenému obstat. Stěžovatel naproti tomu uvedl, že nemá za prokázané, že by žalobce policistům dne 26. 4. 2023 nahlásil doručovací adresu. Tuto skutečnost považoval v napadeném rozhodnutí

pokračování

za relevantní, ovšem dospěl k závěru, že nebyla prokázána. V kasační stížnosti pak uvedl, že by objasnění této otázky nemohlo mít na posouzení věci žádný vliv. Podle krajského soudu by provedení výslechu policistů mohlo vyvrátit závěr, že příkaz o prvním přestupku nabyl právní moci.

[41] K tomu NSS uvádí, že správní orgán není vázán návrhy účastníků, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Správní orgán tedy není povinen provést účastníkem navržené důkazy, ovšem musí odůvodnit, proč je neprovedl. Ústavní soud formuloval tři důvody, z nichž lze s náležitým odůvodněním odmítnout důkazní návrh účastníka (viz např. nález ze dne 10. 3. 2021, sp. zn. II. ÚS 1452/20). Prvním je argument, dle něhož skutečnost, kterou má důkaz prokázat, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Druhý argument vychází z vypovídací hodnoty důkazu, tedy důkaz není způsobilý prokázat tvrzenou skutečnost. Třetím argumentem je nadbytečnost důkazu, tedy argument, dle něhož byla skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navržen, již s potřebnou mírou jistoty prokázána či vyvrácena. Při posouzení toho, zda je skutečnost, kterou má důkaz prokázat, pro rozhodnutí relevantní a zda byla s potřebnou mírou jistoty prokázána, musí správní orgán zvážit, jestli zjištěný skutkový stav odpovídá na otázky důležité pro posouzení věci.

[42] Závěru, který učinil stěžovatel, podle nějž žalobce nenahlásil policistům dne 26. 4. 2023 doručovací adresu, nasvědčují důkazy, které byly prozatím ve správním řízení provedeny. Z oznámení o prvním přestupku, úředního záznamu o prvním přestupku ani z jiné listiny nevyplývá, že by žalobce nahlásil policistům doručovací adresu. To ovšem neznamená, že by takto zjištěný skutkový stav byl neměnný, tedy že by jej nebylo možné dalšími důkazními prostředky zjistit jinak, než doposud vyplývalo ze shromážděných podkladů. Jinými slovy řečeno, oznámení o prvním přestupku a úřední záznam o prvním přestupku nelze považovat za důkazy nezvratné. Stěžovatelem navržené výslechy policistů proto není možné hodnotit jako důkazní prostředky nadbytečné. Směřují totiž k prokázání skutečnosti, která doposud nebyla prokázána, přičemž dosavadní výsledky dokazování neodůvodňují ani závěr, že byla nezvratně vyvrácena. Skutečnost, která má být výslechy policistů prokázána, je přitom právně významná, jak NSS podrobně vysvětlil výše. Nejedná se proto o neúčelné důkazní prostředky. Výslech policistů nelze považovat ani za nezpůsobilý k prokázání skutečnosti, kterou stěžovatel v řízení uplatňoval na svoji obhajobu. Jakkoliv je nahlášení doručovací adresy zpravidla prokazováno listinami, neznamená to, že by jej nebylo možné prokázat svědeckou výpovědí (bude-li věrohodná a průkazná, což je však již otázka hodnocení provedeného důkazu).

[43] NSS ohledně této kasační námitky shrnuje, že nebyl naplněn ani jeden důvod uvedený v nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1452/20 pro neprovedení důkazu. Navrhovaný důkaz výslechem policistů má relevantní souvislost s předmětem řízení, může mít vypovídací hodnotu a není nadbytečný. Správní orgány proto byly povinny výslech policistů provést. Krajský soud tedy správně uzavřel, že řízení před správními orgány bylo zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[44] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku přenesení důkazního břemene z žalobce na správní orgány. V přestupkovém řízení platí, že účastník řízení má prokázat, co sám tvrdí. Dle stěžovatele je nesporné, že žalobce žádné důkazy

ke zpochybnění doručení příkazu o prvním přestupku nepředložil ani nenavrhl. Podle krajského soudu měly správní orgány dokazovat opak, tedy že se správnímu orgánu nedostalo do dispozice oznámení žalobce o doručovací adrese.

[45] Ani této námitce NSS nemůže přisvědčit. Není pravda, že by žalobce nenavrhoval důkazy ke zpochybnění řádného (účinného) doručení příkazu o prvním přestupku. Žalobce v průběhu správního řízení navrhoval mimo jiné výslech policistů. NSS se dále neztotožňuje se stěžovatelem, že by krajský soud přenesl důkazní břemeno z žalobce na správní orgány. Takový závěr z rozsudku krajského soudu neplyne. Krajský soud pouze uvedl, že správní orgány měly provést žalobcem navrhovaný důkaz (výslech policistů). Správně uvedl, že pokud správní orgány odmítly tento důkaz provést, pak ani žalobci neumožnily unést důkazní břemeno ohledně jeho tvrzení. Výslech policistů je jediným důkazním prostředkem, jímž za daných okolností žalobce může prokázat své tvrzení o nahlášení doručovací adresy. Dále se NSS neztotožňuje se stěžovatelem, že jej krajský soud zavázal, aby dokázal opak, tedy že správní orgán neobdržel informaci o doručovací adrese žalobce. Ani tento závěr není v rozsudku krajského soudu obsažen. Krajský soud žalovaného zavázal pouze tím, aby provedl žalobcem navrhovaný důkaz.

[46] NSS dále nesouhlasí se stěžovatelem, že by krajský soud nevycházel z důkazů ve spise. Krajský soud se spisem zjevně pracoval a odkazoval na závěry plynoucí z jednotlivých listin. Krajský soud shledal, že správní spis potřebuje doplnit o důkazy týkající se sporné otázky, tedy nahlášení doručovací adresy. Správními orgány shromážděné podklady stran této otázky nejsou nezvratné, jak již NSS uvedl výše. Krajský soud uvedl, že *„úřední záznamy mohou jako důkazní prostředky postačovat pouze tehdy, není-li jejich obsah relevantně zpochybněn. Pokud tedy žalobce v projednávané věci celou dobu tvrdil, že doručovací adresu policistům hlásil, tak žalovaný měl po zjištění, že úřední záznam takovou adresu neuvádí, doplnit dokazování výsledkem zasahujících policistů, jak žalobce navrhoval již v prvostupňovém řízení.“* S tímto závěrem se NSS ztotožňuje. Pokud žalobce namítal, že mu příkaz o prvním přestupku nebyl řádně doručen, měly správní orgány doplnit dokazování o výslech policistů zasahujících při silniční kontrole dne 26. 4. 2023.

[47] Stěžovatel v několika částech kasační stížnosti namítá, že pokud by žalobce při silniční kontrole dne 26. 4. 2023 sdělil doručovací adresu, policisté by tuto informaci jistě zaznamenali do úředních záznamů a oznámení o přestupku. NSS souhlasí, že policisté by každou důležitou informaci měli do těchto dokumentů zaznamenat. Na druhou stranu nelze tvrdit, že by policisté byli neomylní a že by se nemohlo stát, že by pochybili a informaci o doručovací adrese do dokumentů nezaznamenali. Právě proto, že *errare humanum est* (chybovat je lidské), mají jednotlivci možnost se proti postupům správních orgánů bránit. Jednotlivci mohou zpochybňovat informace (nebo jejich absenci) v úředních záznamech či oznámeních o přestupku.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

pokračování

[49] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel úspěch ve věci neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[50] Toto právo naopak náleží procesně úspěšnému žalobci. Náhrada nákladů řízení se skládá z odměny advokátky za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč za sepis vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024], a paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce je plátkyní DPH, NSS náhradu zvýšil o částku této daně ve výši 714 Kč na celkových 4 114 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel je povinen zaplatit náhradu nákladů řízení v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. června 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu