ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Mgr. J. V.,** proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje,** se sídlem Hradec Králové, Pivovarské náměstí 1245, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. října 2014, č. j. 15383/DS/2014/Kj, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. března 2016, č. j. 28 A 1/2015 – 36,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. března 2016, č. j. 28 A 1/2015 - 36, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce dne 17. května 2014 v obci Horní Olešnice řídil motorové vozidlo tovární značky Citröen C5, registrační značky X, a při řízení tohoto vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost v uvedené obci o více než 20 km/h. Krom toho byl žalobce shledán vinným druhým přestupkem, jejž žalobce rozporuje, totiž že řídil motorové vozidlo, ačkoliv dne 19. dubna 2014 pozbyl řidičské oprávnění (§ 125c odst. 1 písm. f) bod 3 a s 125c odst. 1 písm. e) bod 1, zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Řidičské oprávnění mu mělo být podle zjištění Městského úřadu v Trutnově (dále též „městský úřad“) odebráno na základě dřívějšího rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „magistrát“) ze dne 19. března 2014 č. j. MHMP 3844117/2014/PEC. Tímto rozhodnutím mu byla uložena sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, a to taktéž za překročení nejvyšší povolené rychlosti. Žalobce tvrdí, že o uložení trestu zákazu

činnosti vůbec nevěděl, neboť mu rozhodnutí magistrátu nebylo řádně doručeno na doručovací adresu, kterou nadiktoval policistům, když odmítl řešit přestupek v blokovém řízení. Z opatrnosti si navíc žalobce opatřoval prostřednictvím dálkového přístupu z registru řidičů výpisy ze svého bodového hodnocení, přičemž poslední žalobcem předložený výpis nese datum 28. dubna 2014 a je v něm zaznamenán stav „0 bodů“.

[2] Městský úřad v reakci na žalobcovu procesní obranu opatřil od Magistrátu hlavního města Prahy kopii rozhodnutí o uložení trestu zákazu činnosti s vyznačenou doložkou právní moci a kopii doručenky k tomuto rozhodnutí. Dále si vyžádal od Magistrátu města Teplice výpis z žalobcovy evidenční karty řidiče datovaný dnem 21. května 2014, kde je uložený zákaz řízení zaznamenán (a aktuální stav bodového hodnocení je 7 bodů). Na základě toho shledal městský úřad žalobce vinným z obou výše uvedených přestupků a uložil mu pokutu ve výši 25.000 Kč a zákaz činnosti spočívající zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců.

[3] Žalobce se bránil odvoláním, to však žalovaný zamítl rozhodnutím označeným v návětí. Žalobce uspěl u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“), který rozsudkem označeným v návětí rozhodnutí žalovaného zrušil. Dospěl totiž k závěru, že městský úřad a žalovaný nepostavili na jisto, zda rozhodnutí magistrátu o uložení zákazu činnosti, který měl žalobce svým jednáním porušit, nabylo právní moci. Soud vyjádřil pochybnosti o tom, že předložená doručenka prokazuje řádné doručení rozhodnutí, jelikož magistrát doručoval žalobci na adresu trvalého pobytu v Teplicích uvedenou v registru obyvatel, ačkoliv žalobce podle svého tvrzení požádal policisty, kteří s ním jeho přestupek řešili, o doručování na adresu přechodného bydliště v Praze. Kromě toho se krajský soud pozastavil nad tím, že na doručence je na zadní straně zaškrtnuto *„adresát je na uvedené adrese neznámý“*, a zároveň je na přední straně vyznačeno že *„adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení“*. Podle krajského soudu tak *„z údajů na doručence vyplývají zcela zjevné pochybnosti o tom, že byly v daném případě naplněny všechny podmínky pro uložení písemnosti tak, aby mohly nastat účinky fikce doručení ve smyslu § 23 správního řádu“*, jelikož *„je otázkou, kde tedy zanechal* (doručovací orgán) *adresátu výzvu k vyzvednutí s poučením, neboť ani po uplynutí úložní doby nevložil zásilku do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo (protože zřejmě nebylo kam) a vrátil ji odesílateli“*. Krajský soud na podporu svých úvah poukázal na fakt, že i v nyní projednávané věci se městský úřad dopustil podobné chyby, když se nejprve pokusil doručit oznámení o zahájení řízení žalobci na adresu trvalého pobytu, a teprve poté, co se písemnost vrátila zpět s vyznačením, že adresát je na uvedené adrese neznámý, doručoval dále žalobci (již úspěšně) na adresu přechodného bydliště, která byla uvedena v úředním záznamu přestupku sepsaném policisty.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Žalovaný (dále též stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost. Je přesvědčen, že musel respektovat zásadu presumpce správnosti správního aktu, včetně doložky právní moci. Poukazuje na to, že městský úřad si u Magistrátu hlavního města Prahy vyžádal kopii předmětného rozhodnutí a doklad o jeho doručení. Ty nezavdávaly důvod k pochybnostem o tom, že doručení proběhlo řádně, jelikož magistrát

doručoval na adresu trvalého pobytu a výzva k vyzvednutí zásilky byla na místě zanechána. Za těchto okolností městskému úřadu nepříslušelo domáhat se kopie celého spisu a provádět jeho kontrolu ve věci doručování. Poukazuje též na to, že ze správního spisu vyplývá, že žalobce se dne 26. května 2014 dostavil na Magistrát hlavního města Prahy, kde převzal mimo jiné i kopii rozhodnutí o svém předchozím přestupku ze dne 19. března 2014 a doručenku k němu. Žalobce však nepožádal o navrácení v předešlý stav ani jiným způsobem nezpochybňoval nabytí právní moci předmětného rozhodnutí. Naopak, podal magistrátu návrh na upuštění od výkonu zbytku trestu zákazu činnosti uloženého předmětným rozhodnutím; této žádosti magistrát vyhověl.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti žalovaného nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[7] Námitka žalobce, že jako řidič nevěděl o tom, že mu byl v minulosti uložen trest zákazu řízení motorových vozidel, jelikož mu příslušné rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy nebylo řádně doručeno, může mít dvojí význam při řešení otázky, zda se žalobce dopustil přestupku spočívajícího v tom, že řídil motorové vozidlo, ačkoliv pozbyl řidičské oprávnění. V první řadě je možno uvažovat o tom, že vůbec nedošlo k naplnění objektivní stránky dané skutkové podstaty, jelikož trest zákazu činnosti nebyl vůbec žalobci pravomocně uložen. Ve druhé řadě by pak bylo možno uvažovat o tom, že ačkoliv rozhodnutí magistrátu nabylo právní moci, žalobce bez svého zavinění neměl možnost se s ním seznámit, tudíž nebyla naplněna subjektivní stránka přestupku (chybějící zavinění). Výklad podaný krajským soudem směřuje k tomu, že již sama doručenka připojená k rozhodnutí magistrátu dává důvod pochybovat o tom, zda došlo k jeho řádnému doručení a tudíž zda nabylo právní moci. Správní orgán tedy podle něj neprokázal dostatečně přesvědčivě naplnění objektivní stránky přestupku. S tímto náhledem nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit.

[8] Pro potřeby posouzení, zda byla naplněna objektivní stránka daného přestupku (řízení motorového vozidla po pozbytí řidičského oprávnění), lze otázku, zda rozhodnutí o uložení trestu zákazu činnosti nabylo právní moci, považovat za předběžnou otázku svého druhu (§ 57 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). K posouzení a vyznačení právní moci na rozhodnutí byl příslušný Magistrát hlavního města Prahy jako správní orgán, jenž o předchozím přestupku žalobce rozhodoval v posledním stupni (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 649). Městskému úřadu ji nepříslušelo autoritativně rozhodnout. Měl totiž k dispozici rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy o uložení trestu zákazu činnosti, opatřené doložkou právní moci, přičemž Nejvyšší správní soud již dříve ve své judikatuře konstatoval, že doložce právní moci svědčí stejná presumpce správnosti jako úřednímu rozhodnutí samotnému (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. června 2005, č. j. 3 As 56/2004 – 82, a ze dne 21. července 2004, č. j. 6 Azs 83/2004 - 47). Ke

zpochybnění vyznačené právní moci slouží specifické procesní postupy správním řádem upravené – oznámení o chybném vyznačení právní moci (§ 75 odst. 3 správního řádu), odvolání účastníka, jemuž rozhodnutí nebylo zákonným způsobem oznámeno (§ 84 odst. 1 správního řádu), případně odvolání spojené s žádostí o určení neplatnosti doručení, jestliže si účastník bez svého zavinění nemohl řádně doručovanou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout (§ 24 odst. 2 správního řádu). Těmito postupy může žalobce dosáhnout posouzení předběžné otázky k tomu příslušným orgánem [§ 57 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Jestliže žalobce žádný z nich nevyužil a rozhodnutí akceptoval (požádal o upuštění do zbytku trestu), otevřel se tím městskému úřadu prostor, aby si o dané otázce učinil úsudek sám [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Logicky přitom vyšel z presumpce správnosti doložky právní moci. Samozřejmě vedle toho stála povinnost městského úřadu zjistit i ty skutečnosti, jež svědčí ve prospěch obviněného (§ 50 odst. 3 správního řádu). Té by nedostál zejména tehdy, pokud by měl důvod o správnosti vyznačení právní moci na rozhodnutí pochybovat a pochybnosti by neodstranil. Důvody pro pochybnosti zde však Nejvyšší správní soud neshledal – krajský soud je konstruoval poněkud uměle.

[9] Je pravda, že doručenka, kterou magistrát městskému úřadu zaslal, není opatřena číslem jednacím oznamovaného rozhodnutí. Je na ní však místo toho uvedena spisová značka a pořadové číslo dokumentu ve správním spise, což společně s datem odeslání k identifikaci zasílaného dokumentu postačuje. Hlavní výtka krajského soudu směřovala k tomu, že poskytovatel poštovních služeb na doručence vyznačil, že adresát je v daném místě neznámý (tedy zde zřejmě přinejmenším nemá schránku), přesto mu však údajně zanechal zprávu o uložení zásilky. Nejvyšší správní soud konstatuje, že to je běžný postup, byť je možné připustit, že vyplnění doručenky nebylo úplně správné (důvod vrácení je na zadní straně zaškrtnutý špatně, správně měl být zaškrtnutý následující řádek), ale v praxi se to děje. Správní řád uvádí, že oznámení lze vložit do domovní schránky „nebo na jiné vhodné místo“ (§ 23 odst. 4 správního řádu). Takovým místem může být např. nástěnka v bytovém domě (Nejvyšší správní soud doplňuje, že podle internetového serveru mapy.cz se na adrese žalobcova trvalého pobytu v Teplicích nachází bytový dům). Rozhodnutí ani doručenka k němu připojená tedy žádné závažnější pochybnosti o správnosti vyznačení právní moci nevyvolávaly.

[10] Uvedeným závěrem nemůže otřást ani stěžovatelovo tvrzení na ústním jednání, že policistům, kteří s ním řešili jeho přestupek, sdělil jako adresu pro doručování své přechodné bydliště v Praze. Ze správního řádu nevyplývá právní nárok účastníka řízení na to, aby mu správní orgán doručoval na jím udanou adresu. Správní orgán může navzdory účastníkově vůli doručovat na adresu trvalého pobytu, jestliže dospěje k závěru, že využití účastníkem udané adresy nemůže přispět k rychlosti řízení nebo že ho vylučuje povaha věci (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 246). Této své úvaze nedává správní orgán formu rozhodnutí, postačí, když účastníkovi písemně či ústně sdělí, že jeho žádosti nevyhoví (srov. tamtéž). S ohledem na tyto skutečnosti nelze městskému úřadu, potažmo žalovanému, vyčítat, že vyšel z presumpce správnosti doložky právní moci a jelikož mu nevznikly důvodné pochybnosti o tom, zda doložka byla vyznačena správně, učinil si úsudek, že rozhodnutí bylo v právní moci a objektivní stránka přestupku byla naplněna (stěžovatel řídil motorové vozidlo, ačkoliv mu to bylo pravomocně zakázáno). Tento závěr se Nejvyššímu správnímu soudu jeví za daných okolností jako racionální. Požadovat po správním orgánu, aby na základě pouhého

žalobcova ničím nepodloženého tvrzení činil dokazování celým správním spisem Magistrátu hlavního města Prahy, by přesahovalo rámec nutného posuzování dané předběžné otázky. Obzvlášť to platí, uváží-li Nejvyšší správní soud, že žalobce měl možnost přezkum sporné otázky sám iniciovat poté, co se s rozhodnutím ukládajícím mu trest zákazu činnosti seznámil, a tuto možnost ponechal nevyužitou.

[11] Jelikož důvody rozsudku krajského soudu neobstály, byl Nejvyšší správní soud nucen jej na základě kasační stížnosti žalovaného zrušit. V novém řízení bude nicméně muset krajský soud objasnit, zda žalobcovo tvrzení o sdělení doručovací adresy policistům nemůže mít význam pro hodnocení otázky zavinění. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[12] Už ze samotného faktu, že správní řád zavádí fikci doručení, vyplývá, že mohou v praxi nastat situace, kdy se provinilec o uloženém trestu zákazu činnosti objektivně nedozví, jelikož se s rozhodnutím neseznámí. Přesto však bude shledán vinným z přestupku spočívajícího v řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění, neboť danou situaci zavinil. Neznalost zákona totiž neomlouvá a dotyčný měl a mohl vědět, že mu rozhodnutí bude doručováno na adresu jeho trvalého pobytu, a to případně i formou uložení písemnosti podle § 23 správního řádu. Pro spáchání přestupku přitom ve vztahu k jednotlivým znakům skutkové podstaty postačuje zavinění nedbalostní (§ 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Na druhou stranu je ale nutno uznat, že pokud by opravdu žalobce platně požádal o doručování na jím uvedenou adresu podle § 19 odst. 3 správního řádu a správní orgán by se prohřešil proti základním zásadám správního řízení a principům dobré správy např. tím, že by jej neinformoval o tom, že jeho žádosti nehodlá vyhovět, bylo by možno konstatovat, že žalobce o zákazu trestu nevěděl, aniž by daný stav zavinil. V daném případě nejevilo žalobcovo jednání žádné obstrukční rysy. Mohl tedy v dobré víře předpokládat, že správní orgán jeho žádosti vyhoví a bude mu doručovat na adresu jeho přechodného pobytu.

[13] Krajský soud tedy v novém řízení provede dokazování spisem Magistrátu hlavního města Prahy, zejména dokumenty zaslanými správními orgánu policií. Nejvyšší správní soud podotýká, že jde o pouhé dílčí doplnění dokazování provedeného ve správním řízení, tudíž nelze hovořit o tom, že by krajský soud nahrazoval správní orgán v jeho úloze (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS, a ze dne 23. října 2008, č. j. 1 As 45/2008 - 56). Při hodnocení důkazů pak krajský soud vyjde z toho, že podle dosavadní judikatury je žádost o doručování na udanou adresu zásadně účinná jen vůči tomu orgánu, kterému ji žadatel adresoval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2010, č. j. 5 As 44/2010 - 56; byť nelze přehlédnout, že závěry tohoto rozsudku jsou předmětem odborné kritiky – srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 248 - 249). Nejvyšší správní soud má však za to, že s ohledem na specifickou povahu přestupkového řízení lze uznat, že žádost učiněná před policisty do protokolu je účinná i vůči správnímu orgánu, kterému je věc poté předána k projednání. 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. 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. Protože však jde o výjimku z pravidla, je o to více třeba trvat na tom, že žádost musí být učiněna výslovně a jednoznačně. Nepostačuje tudíž to, že podezřelý uvede určitou adresu v kolonce „Přechodný pobyt“ na formuláři „Oznámení (odevzdání) přestupku (věci)“. Tento přechodný pobyt může být totiž krátkodobým pobytem, který skončí dříve, než správní orgán zahájí ve věci řízení. Bez jasně projevené vůle, aby právě sem byly podezřelému doručovány písemnosti (např. v kolonce „Vysvětlení a podpis občana“ na druhé straně výše uvedeného formuláře), nelze takový úkon považovat za žádost podle § 19 odst. 3 správního řádu. Správní orgán může udanou adresu přechodného pobytu využít nanejvýš podpůrně jako adresu, kde se pokusí fyzickou osobu zastihnout (§ 20 odst. 1 věta první *in fine* správního řádu). Právě tímto způsobem ostatně postupoval městský úřad v řízení, jehož výsledkem je nyní napadené rozhodnutí – na adresu přechodného pobytu doručoval teprve poté, co zjistil, že na adrese trvalého pobytu uvedené v evidenci obyvatel je žalobce neznámý. Činit tak ovšem nemusel, jelikož žalobce tuto adresu jako doručovací výslovně neoznačil ani před policisty, ani později v řízení. Pokusil-li se tedy městský úřad doručovat i na adresu přechodného pobytu, činil tak nad rámec svých povinností a ve snaze o naplnění principů dobré správy. Jinými slovy, pokud by se ukázalo, že žalobcova údajná žádost o doručování v řízení vedeném magistrátem měla stejnou formu, pak magistrát doručoval na adresu trvalého pobytu v souladu se zákonem a žalobce by s tímto způsobem vyvinit nemohl.

[14] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu ohledně stěžovatelem předložených výpisů počtu bodů z registru řidičů. Ty jsou pouze orientační, vydaná rozhodnutí se do nich mohou promítnout se zpožděním a neobsahují uložený trest zákazu činnosti. Fakt, že si je žalobce (zřejmě zhruba s měsíční frekvencí) opatřoval, je tedy bez významu, a to nejen z hlediska naplnění objektivní stránky přestupku, ale i z hlediska hodnocení zavinění.

[15] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. jako důvodnou a rozsudek krajského soudu zrušil. Krajský soud, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, posoudí případ znovu v souladu se závěry tohoto rozhodnutí.

IV. Náklady řízení

[16] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 9. června 2016

Mgr. Jana Brothánková

pokračování

předsedkyně senátu