ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **J. H.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2016, čj. 172768/2014/KUSK-DOP/HRO, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2017, čj. 51 A 39/2016-19,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Beroun (dále „správní orgán prvního stupně“) ze dne 9. 10. 2014, čj. MBE/64375/2014/SPR-Bru, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 12. 11. 2014, čj. MBE/71736/2014/SPR-Bru, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále „zákon o silničním provozu“). Měl se jej dopustit tím, že jako řidič osobního vozidla dne 21. 5. 2014 v obci Beroun na Husově náměstí zastavil a stál na vyhrazeném parkovacím stání. Za přestupek mu správní orgán prvního stupně uložil

pokutu ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný zamítl pro opožděnost.

[2] Následně podal žalobce u Krajského soudu v Praze (dále „krajský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že rozhodnutí žalovaného shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Žalovaný v rozhodnutí uvedl datum doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zástupci žalobce, avšak neuvedl, z čeho tak usoudil, přestože žalobce tvrdil, že mu mělo být doručeno jindy. Žalovaný dále nezkoumal, proč správní orgán prvního stupně nedoručoval písemnosti na žalobcem sdělenou elektronickou adresu, či se o to alespoň nepokusil. Žalovaný rovněž nezkoumal pravdivost žalobcova tvrzení ohledně doručování blíže neupřesněného správního rozhodnutí přímo žalobci, přestože byl právně zastoupen.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[3] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel namítal, že krajský soud zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, neboť své rozhodnutí opřel o skutečnost, že nebylo prokázáno doručení rozhodnutí správního orgánu zástupci žalobce. Krajský soud tak neodůvodnil své rozhodnutí v souladu se stavem řízení, neboť doručenka potvrzující doručení rozhodnutí je součástí správního spisu. Dále namítal, že neměl povinnost prověřovat pravdivost tvrzení ohledně údajného doručení písemnosti přímo žalobci. Po doručení plné moci správnímu orgánu bylo důsledně doručováno zástupci žalobce. Rozhodnutí bylo v souladu se zákonem doručeno zástupci žalobce, neboť uplynutím úložní doby byla zásilka považována za doručenou. Následně byla nejpozději následujícího dne vložena do poštovní schránky, čímž se dostala do jeho dispozice. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že není jeho povinností prověřovat všechna nekonkrétní a obecná tvrzení žalobce a v rozhodnutí se s nimi vypořádávat. Konstatování doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, včetně jeho způsobu, je dostatečným vypořádáním se s odvolací námitkou žalobce: *„Dnešního dne mne kontaktoval klient, že mu přišlo nějaké rozhodnutí.“*. K doručování na jinou než žalobcem sdělenou adresu se dostatečně vyjádřil již správní orgán prvního stupně a k tomu již stěžovatel neměl co dodat. Důvod volby způsobu doručování plyne ze správního spisu. Problematické doručování K. S. je navíc obecně známou skutečností a vyplývá z řady jiných přestupkových řízení. To, že to stěžovatel nezmínil ve svém rozhodnutí, však nezpůsobuje jeho nezákonnost. Z výše uvedených důvodů navrhl rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[5] Žalobce k podané kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí správního orgánu bylo doručeno fikcí, aniž by žalovaný v jeho rozhodnutí jakkoli osvětlil důvod doručování na konkrétní adresu. V posuzované věci přitom existovalo více možných adres k doručování, neboť žalobce požádal o doručování na adresu odlišnou od jeho místa trvalého pobytu. Ohledně doručování rozhodnutí přímo žalobci uvedl, že tato výtka nebyla nosným důvodem rozsudku. Ohledně tvrzení správního orgánu o neexistenci elektronické adresy

uvedl, že toto tvrzení je nepodložené a nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé, na základě čeho k tomuto závěru správní orgán dospěl. Pokud by správní orgán dospěl k závěru, že požadavek na doručování na určitou adresu je projevem zneužití práva, měl svůj závěr řádně odůvodnit v rozhodnutí. Závěrem navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu v nedostatečném odůvodnění rozhodnutí v souladu s obsahem spisu správního orgánu prvního stupně, zejména z toho důvodu, že krajský soud zcela pominul doručenku potvrzující doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zástupci žalobce. Stěžovatel uvedl, že doručení tohoto rozhodnutí vyplývá z prvostupňového správního spisu, neboť jeho obsahem je doručenka potvrzující doručení rozhodnutí správního orgánu.

[8] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského soudu je dostatečně odůvodněno. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že krajský soud nepřehlédl doručenku prvostupňového správního orgánu a byl si jí vědom. Krajskému soudu však ve stěžovatelově rozhodnutí chybělo odůvodnění, proč by právě tato doručenka, informující o náhradním doručení na určitou adresu zmocněnci žalobce, měla prokazovat doručení. Poukázal zejména na to, že zmocněnec v průběhu řízení požádal o doručování na jinou adresu, než na kterou Městský úřad Beroun nakonec doručoval.

[9] Nejvyšší správní soud se naopak ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu, že vadou nepřezkoumatelnosti trpí rozhodnutí stěžovatele. Ustanovení § 68 odst. 3 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „s. ř.“) klade na odůvodnění správního rozhodnutí určité nároky: *„V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“* V odůvodnění rozhodnutí tedy správní orgán uvede, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí a jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů, na základě kterých rozhodl. V této

souvislosti Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 6. 2006, čj. 4 As 58/2005-65 uvedl, že „[z] *odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí.*“ Podle setrvalého názoru Nejvyššího správního soudu musí rozhodnutí správního orgánu obstát samo o sobě. Pokud v jeho odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovozuje své závěry, pak je nutno dospět k závěru, že nejsou splněny zákonné podmínky a rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb.).

[10] Žalovaný v odvolání ze dne 20. 11. 2014 proti správnímu rozhodnutí prvního stupně uvedl: „*Dnešního dne mne kontaktoval klient, že mu přišlo nějaké rozhodnutí. Toto mi přeposílá, avšak do dnešního dne jsem jej ještě neobdržel. Z opatrnosti se proti rozhodnutí pod výše uvedenou spisovou značkou odvolávám.*“ Podle obsahu sdělení se jedná o konkrétní námitku, která tvrdí, že zmocněnec rozhodnutí doposud neobdržel a obdržel jej pouze účastník řízení, který mu jej předal. Zároveň tedy namítá doručení rozhodnutí osobě, které doručováno být nemělo, neboť žalobce byl v řízení zastoupen zmocněncem. Krajský soud uvedl, že stěžovatel ve svém rozhodnutí rovněž nezkoumal faktické doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně zástupci žalobce, tj. zda je vůbec pravdivé tvrzení zástupce žalobce uvedené v odvolání. Nejvyšší správní soud se zde v prvé řadě ztotožňuje s názorem žalobce, že pro krajský soud nebyla tato výtka nosným důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Tím byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel tak nepochybně bude oprávněn v novém rozhodnutí o odvolání dospět k závěru, že otázka pravdivosti či nepravdivosti tvrzení zástupce žalobce v odvolání nebude pro posouzení věci relevantní. Při chybějícím odůvodnění však nemohl krajský soud předpokládat, zda by i tato otázka nemohla být pro rozhodování žalovaného významná.

[11] Podle § 19 odst. 4 s. ř. platí, že „[n]*evylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.*“. Stěžovatel však nezkoumal, proč správní orgán doručoval na adresu trvalého bydliště obecného zmocněnce. V kasační stížnosti tvrdí, že mu je z jeho úřední činnosti známa problematická procesní taktika obecného zmocněnce. Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než zopakovat, že správní orgán musí uvést, na základě jakých podkladů dospěl ke svým závěrům v rozhodnutí, včetně možného poukazu na zneužití práva ze strany zmocněnce účastníka řízení. Pokud v jeho odůvodnění není uvedeno, na základě jakých podkladů správní orgán dovodil své závěry, pak nejsou splněny zákonné podmínky a rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na tomto závěru nemění nic to, že osoba zmocněnce či jeho obstrukční procesní taktika může být některým správním orgánům či soudům z minulosti dobře známa. Důvody správního rozhodnutí nelze bez dalšího domýšlet na základě předchozí soudní judikatury či

rozhodovací praxe správních orgánů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58 má soud zato, že „[n]*edostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení nemůže být dodatečně zhojen případným podrobnějším rozborem právní problematiky učiněným až v kasační stížnosti podané proti rozhodnutí soudu, jímž bylo správní rozhodnutí zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatky v odůvodnění.*“ Byť se žalovaný pokusil vysvětlit své důvody již v řízení u krajského soudu, nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze zhojit ani ve vyjádření k žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109; obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb.).

IV. Závěr a náklady řízení

[12] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[13] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, a to za jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé – 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), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Za jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náleží zástupci žalobce i náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Celková částka odměny za zastupování tak činí 3 400 Kč. Zástupce žalobce je plátcem DPH, a proto se částka zvyšuje o příslušnou sazbu DPH ve výši 714 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen uhradit k rukám zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 28. listopadu 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu