



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **Z. S.**, zastoupený JUDr. Alexandrem Királym, Ph.D., advokátem se sídlem Ludvíka Poděště 1883/5, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2011 č.j. DSH/3927/11, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2013, č. j. 17 A 33/2011 – 61,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2013, č. j. 17 A 33/2011 - 61, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 24. 3. 2011, č. j. DSH/3927/11, žalovaný k odvolání žalobce (dále „stěžovatel“) částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Plzně (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 11. 2010, č. j. MMP/104519/10, kterým byl stěžovatel uznán vinným z porušení ust. § 5 odst. 1 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu (dále jen „zákon o silničním provozu“) a z naplnění skutkové podstaty přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích ve smyslu ust. § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“) a dále z porušení ust. § 6 odst. 8 písm. a) zákona o silničním provozu a z naplnění skutkové podstaty přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích ve smyslu ust. § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích, neboť dne 13. 6. 2010 v době okolo 08.00 hod. v Plzni, na vozovce pozemní komunikace ul. U Trati, řídil osobní motorové vozidlo tov. zn. Škoda Octavia, RZ: X, přičemž v průběhu silniční kontroly se na výzvu policisty podle zvláštního právního předpisu odmítl podrobit vyšetření ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem a následně byl policistou vyzván podle zvláštního právního předpisu k podrobení se lékařskému vyšetření s odběrem biologického materiálu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem, ač toto nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví, a toho vyšetření rovněž odmítl, a dále neměl u sebe řidičský průkaz. Za tyto přestupky byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 37.500 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 18 měsíců. Výměra sankcí

byla odvolacím správním orgánem (žalovaným) snížena u pokuty na 29.000 Kč a u zákazu činnosti (zákazu řízení všech motorových vozidel) na dobu 14 měsíců.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále „krajský soud“).

Rozsudek Krajského soudu v Plzni

Krajský soud o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 28. 2. 2013, č. j. 17 A 33/2011 – 61, napadeným nyní kasační stížností. Tímto rozsudkem krajský soud ve výroku I. žalobu stěžovatele na zrušení rozhodnutí žalovaného zamítl, ve výroku II. zamítl žalobu stěžovatele na upuštění od trestu za správní delikt a výrokem III. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Krajský soud se nejprve s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 163/03 reagoval na skutečnost, že zákonem č. 133/2011 Sb. došlo s účinností od 1. 8. 2011 ke změně relevantní právní úpravy zákona o silničním provozu a zákona o přestupcích. Porovnáním právní úpravy s právní úpravou účinnou do 31. 7. 2011 krajský soud zdůvodnil, že došlo pouze ke zpřesnění skutkových podstat předmětného přestupku. Nedošlo tedy k tomu, že by v době, kdy rozhodoval o věci krajský soud, platilo již jiné ustanovení zákona, které by zásadním způsobem změnilo předchozí úpravu, podle které bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí.

K žalobním námitkám směřujícím proti projednání přestupku v nepřítomnosti stěžovatele krajský soud uvedl, že stěžejním žalobním bodem je, zda v projednávané věci bylo možno projednat přestupek správním orgánem I. stupně v nepřítomnosti stěžovatele (obviněného), resp. zda byl stěžovatel řádně předvolán k projednání přestupku. Stěžovatel namítal, že správní orgán I. stupně dne 20. 10. 2010 vypravil na adresu pobytu stěžovatele písemnost určenou do vlastních rukou a týkající se pokračování v řízení o přestupcích a nařízení ústního jednání a předvolání k němu na den 9. 11. 2010. Stěžovatel byl výzvou k vyzvednutí této zásilky poučen, že nevyzvedne-li zásilku nejpozději do 10 dnů ode dne jejího připravení k vyzvednutí u pošty, bude následující den vložena do jeho domovní schránky. Jedenáctý den po uložení však písemnost do schránky stěžovatele vložena nebyla, proto stěžovatel pátral po zásilce u České pošty a písemnost byla vložena do jeho schránky až dne 9. 11. 2010 po čase nařízeného ústního jednání.

Krajský soud se v této otázce ztotožnil s přístupem odborné literatury, podle kterého není fikce doručení podle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád podmíněna následným vložení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo podle § 23 odst. 4 správního řádu. Fikce doručení podle názoru krajského soudu nastane, jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost nevyzvedne ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena. Vložení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo nemá na fikci doručení žádný vliv. Krajský soud dále ověřil ze žalovaným poskytnuté kopie standardního poučení text poučení adresáta písemnosti a takto zjistil, že poučení adresáta písemnosti poskytnuté správním orgánem bylo v souladu s příslušnými ustanoveními zákona.

Krajský soud tedy uzavřel, že stěžovatel byl k ústnímu jednání nařízenému na 9. 11. 2010 řádně předvolán písemností, která mu byla doručena fikcí dne 1. 11. 2010. Jelikož se stěžovatel k projednání nedostavil bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu, byl správní orgán I. stupně podle § 74 odst. 1 věty druhé zákona o přestupcích oprávněn projednat věc v jeho nepřítomnosti.

pokračování

Dále se krajský soud zabýval námitkami stěžovatele týkajícími se možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. K tomuto žalobnímu bodu krajský soud uvedl, že ústní jednání bylo správním orgánem I. stupně nařízeno postupně na 12. 8. 2010, 11. 10. 2010 a 9. 11. 2010. Z jednání dne 12. 8. 2010 a 11. 10. 2010 se stěžovatel omluvil, z čehož vyplývá, že i fakticky předvolání k jednání obdržel, tedy i s poučením o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Stěžovatel mohl očekávat, že možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí bude mít i v závěru jednání nařízeného na 9. 11. 2010. I když stěžovatel měl obdržet předvolání k ústnímu jednání dne 9. 11. 2010 reálně až po skončení tohoto jednání, nevyšlo najevo nic, co by mu bránilo omluvit svou neúčast alespoň dodatečně. Pokud by stěžovatel tímto zákonným způsobem postupoval, zachoval by si právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním. Ústní jednání se sice konalo 9. 11. 2010, nicméně vydáno bylo (je datováno) až dne 22. 11. 2010, tudíž existovala dostatečně dlouhá doba jak pro účinnou omluvu nepřítomnosti, tak pro seznámení se s podklady rozhodnutí. Krajský soud tedy neshledal, že by se správní orgány v namítaném ohledu dopustily procesního pochybení nebo zatížily svá rozhodnutí nezákonností.

Krajský soud dospěl k závěru, že není důvodný ani další žalobní bod týkající se podkladů pro vydání rozhodnutí. Krajský soud konstatoval, že pouhé paušalizující tvrzení stěžovatele, že svědecké výpovědi policistů jsou lživé nebo že výpovědi policistů se neshodují s úředními záznamy, na které se odvolávají, nemůže stěžovateli přinést úspěch ve věci. Krajský soud dále konstatoval diametrální rozpor mezi stěžovatelovým tvrzením, že přestupky, z nichž byl obviněn, nespáchal, a výpovědi zasahujícího policisty, že se stěžovatel jednání, které je mu kladeno za vinu, dopustil. Postih za přestupky je v projednávané věci opřen především o výpovědi policistů. Krajský soud k otázce věrohodnosti výpovědi policisty odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 83/2010 – 63 a dospěl k závěru, že v projednávané věci z podkladů pro vydání rozhodnutí správních orgánů neplynou pochybnosti, že by výpověď policisty, který byl v daném případě vyslechnut jako svědek, měla být nevěrohodná, nepravdivá či nepřesvědčivá. Krajský soud neshledal pochybení ani v tom, že správní orgány nepřiměly učinit výpovědi osoby nacházející se ve vozidle řízeném obviněným. Správní orgány dostatečně odůvodnily zjištění skutkového stavu a stěžovatel jako obviněný návrh na výslech svých spolujezdců neuplatnil. Pokud by byl takový návrh v průběhu správního řízení vznesen, musel by správní orgán buď výslechy provést, nebo zdůvodnit, proč je má za nadbytečné.

Krajský soud neshledal důvodnými ani zbývající námitky stěžovatele v žalobě. Nejprve předeslal, že úspěch stěžovatele ve věci je podmíněn oprávněností jeho tvrzení, že byl zkrácen na právech nezákonným rozhodnutím nebo vadami řízení před správními orgány v takovém rozsahu, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Krajský soud dále uvedl, že ohledně zbývajících námitok stěžovatele vznikají otázky, zda může být stěžovatel zkrácen na svých právech procesní vadou, které se sice dopustil správní orgán I. stupně, ale kterou odvolací správní orgán napravil nebo odstranil, zda je třeba věcně reagovat na námitky, které byly předloženy odvolacímu správnímu orgánu, který se s nimi podrobně a správně vypořádal a které byly v nezměněné podobě předloženy správnímu soudu, zda může pochybení spočívající v tom, že vedoucí odboru správních činností Bc. R. M. není jako oprávněná úřední osoba vyznačen v příslušném spisu, představovat vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé a zda se lze domnívat, že by správní rozhodnutí bylo jiné, pokud by k pochybení takového rozsahu nedošlo. Krajský soud dospěl k závěru, že na výše položené otázky je třeba odpovědět záporně, proto je shledal nedůvodnými.

Ve vztahu k výroku II. kasační stížností napadeného rozhodnutí krajský soud konstatoval, že v žalobě absentuje argumentace ke stěžejnímu znaku zjevně nepřiměřené výše uloženého trestu.

Kasační stížnost

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností ze dne 3. 6. 2013, v níž uvádí důvody kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dál jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel odmítl závěr krajského soudu o fikci doručení dle ust. § 24 odst. 1 správního řádu, a to ve smyslu nepodmíněnosti fikce doručení následným vložením písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo (§ 23 odst. 4 správního řádu). Stěžovatel ohledně této právní otázky odkazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77. Stěžovatel také obecně uvádí, že ve smyslu judikatury Evropského soudního dvora se v řízení, které může vést k uložení sankcí, na ochranu předvolání obviněného klade mimořádný důraz již od okamžiku zahájení správního řízení, a to včetně případné fikce doručované korespondence, má-li souvislost s předmětem řízení. Stěžovatel poukazuje na to, že neobstojí argumentace, že spáchání přestupku bylo jednoznačně prokázáno a byl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a tedy nemohla být aplikována zásada v pochybnostech ve prospěch obviněného z přestupku. Stěžovatel upozorňuje, že předvolání se týkalo přímo šetřené věci a stěžovatelova účast u jednání mohla zásadním způsobem ovlivňovat šetření a rozhodování správního orgánu.

Žalovaný nedostal podle názoru stěžovatele své povinnosti rozhodnutí dostatečně odůvodnit a to včetně argumentace i k těm částem spisového materiálu, které se jeho závěrům nehodí, neboť v něm „*bárala zlost na stěžovatele*“. Oba správní orgány rovněž v projednávané věci nezohlednily podle názoru stěžovatele fakt, že stěžovatel spoléhal na vhození poštovní zásilky do schránky, jak o tom byl poskytovatelem poštovních služeb poučen.

Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů. Krajský soud podle názoru stěžovatele nezodpověděl otázky, zda může být stěžovatel zkrácen na svých právech procesní vadou, které se sice dopustil správní orgán I. stupně, ale kterou následně odvolací správní orgán napravil nebo odstranil, a zda je třeba věcně reagovat na jednotlivé námítky, které byly předloženy odvolacímu správnímu orgánu i soudu.

Stěžovatel také namítá, že společenská nebezpečnost jeho jednání je mizivá, resp. vůbec není dána. Při upuštění od sankce se uplatňují zásady zákonnosti, spravedlnosti, individualizace a přiměřenosti. Těmito principy se podle názoru stěžovatele měl krajský soud zaobírat. Argumentace ke zjevně nepřiměřené výši uloženého trestu je omezena odkazem na osobní, majetkové a výdělkové poměry stěžovatele, vylíčené ve stěžovatelově žádosti o přiznání osvobození od soudních poplatků. Tyto údaje byly podle názoru stěžovatele relevantní i pro upuštění nebo snížení trestu za správní delikt v řízení před soudem. Stěžovatel žádal krajský soud, aby postupoval ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. a nemůže nést důsledky toho, že se krajský soud touto otázkou nezabýval.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 18. 6. 2013. Ve svém vyjádření žalovaný uvedl, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou a odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozsudek krajského soudu. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti stěžovatele. Žalovaný uvedl, že v případě úspěchu ve věci nebude uplatňovat náhradu nákladů řízení před soudem.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítal nesprávné posouzení právní otázky, zda skutečně ve správním řízení před správním orgánem I. stupně nastala fikce doručení.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle obsahu správního spisu bylo ve věci nařízeno správním orgánem I. stupně jednání postupně na dny 12. 8. 2010, 11. 10. 2010 a 9. 11. 2010. Stěžovatel se omluvil z jednání dne 12. 8. 2010 i z jednání dne 11. 10. 2010. Předvolání na jednání dne 9. 11. 2010 bylo stěžovateli uloženo na poště dne 21. 10. 2010. Desetidenní lhůta pro vyzvednutí písemnosti uplynula 1. 11. 2010 a podle údaje na doručence byla stěžovateli doručovaná písemnost vhozena do schránky 9. 11. 2010.

Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77. K dané problematice tzv. náhradního doručení lze z uvedeného rozsudku citovat: „Pro fikci doručení písemnosti správní řád v ust. § 24 odst. 1 stanoví podmínku, že písemnost byla ke vyzvednutí připravena a od tohoto dne uplynulo 10 dnů. Zároveň se musí jednat o písemnost uloženou, tedy písemnost v režimu uložení podle ust. § 23 správního řádu. V případě řádně uložené písemnosti, a to včetně jejího vložení do domovní schránky, nastává fikce jejího doručení. Pokud všechny podmínky uložení doručovacím orgánem splněny nebyly, pak nelze k tíži adresáta dovodit, že se písemnost považuje za doručenu. Opačný závěr by vedl k situaci, kdy by se podmínka vhození písemnosti do domovní schránky stala de facto fakultativní, neboť písemnost by byla doručena bez ohledu na její splnění.“ Pro srozumitelnost je třeba zdůraznit, že tento závěr Nejvyššího správního soudu se týkal případu, kdy byla uložená písemnost po uplynutí úložní doby poštou vrácena jako nedoručitelná správnímu orgánu, tedy nebyla nikdy vložena do domovní schránky adresáta, jak je uvedeno v citovaném rozsudku: „V dané věci z obsahu správního spisu vyplývá, že písemnost obsahující příkaz o uložení pokuty za přestupek byla dne 7. 9. 2009 uložena ke vyzvednutí na poště v Moravském Berouně a téhož dne byla účastníkovi řízení zanechána výzva ke vyzvednutí uložené poštovní zásilky s poučením o právních důsledcích nevyzvednutí či odmítnutí převzetí. Dne 23. 9. 2009 byla jako nedoručitelná pro nevyzvednutí účastníkem řízení vrácena magistrátu. Nebyla tedy splněna podmínka pro účinné doručení fikcí uvedená v ust. § 23 odst. 4 správního řádu, že je-li to možné a neryloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Magistrát vložení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo neryloučil, což není sporné. Nebylo také tvrzeno, že takový postup nebyl možný. Naopak na základě skutečnosti, že účastníkovi řízení byla později obvyčejnou zásilkou ze dne 12. 10. 2009 písemnost doručena, se lze domnívat, že vložení písemnosti do schránky možné bylo. Protože si účastník řízení nevyzvedl písemnost v době od 18. do 23. 9. 2009 (tj. v době po uplynutí 10 dnů od uložení), tedy nevyužil pochybení pošty ke tomu, aby se s obsahem písemnosti seznámil jiným způsobem než zákonem předvídaným, nelze dospět k závěru, že mu byla doručena přes nedodržení všech podmínek pro uložení písemnosti. Fikce doručení po uplynutí deseti dnů od uložení písemnosti ke vyzvednutí se tedy uplatnit nemohla, neboť nedostatek vložení písemnosti do schránky nebyl nijak zhojen.“

Nejvyšší správní soud také v nyní posuzované věci důsledně vychází ze smyslu procesních ustanovení § 24 odst. 1 a § 23 odst. 4 správního řádu. Zároveň nepřehlédl odlišnost skutkového stavu, ze kterého vycházel rozsudek ve věci čj. 7 As 53/2011-77. V nyní projednávané věci ke vložení zásilky dne 9. 11. 2010 do stěžovatelovy domovní schránky došlo. Zamýšleným účelem vložení zásilky do domovní schránky adresáta podle § 23 odst. 4 správního řádu je poskytnout adresátovi šanci seznámit se s písemností, přestože si ji v úložní době nevyzvedl. Nicméně ani z tohoto nového ustanovení nelze explicitně dovodit vliv na okamžik doručení zásilky definovaný v § 24 odst. 1 správního řádu. Obdobný názor zastává odborná literatura, viz např. Vedral Josef, Správní řád, Komentář, II vydání, BOVA POLYGON 2012, str. 288. Pro uložení zásilky je stanovena exaktní zákonná lhůta, po jejímž marném uplynutí má dojít k doručení fikcí,

avšak pro následné vložení zásilky do schránky adresáta tomu tak není. Příležitost k dodatečnému seznámení adresáta se zásilkou jejím vložení do jeho domovní schránky lze proto vnímat jako určitou nadstavbu nad podmínkou splnění podmínky doručení fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu nebo podmínku provázející zákonný důsledek dle § 24 odst. 1 správního řádu.

Ze zákonné úpravy § 23 odst. 4 správního řádu lze jistě dovodit nejen to, že k vložení zásilky do domovní schránky adresáta může dojít později než ihned 11. den po uložení zásilky, nýbrž také to, že prodleva není neomezená, jinak by uložení zásilky opravdu ztrácelo smysl. V nyní posuzované věci ovšem ke vložení zásilky do domovní schránky stěžovatele došlo včas, v den jednání, tedy s přiměřeným ohledem na zachování shora i dále uvedených práv stěžovatele. Z toho vyplývá, že i při velmi extenzivním výkladu podmínky doručení zásilky fikcí, provedeném rozsudkem tohoto soudu č. j. 7 As 53/2011 – 77, došlo k doručení fikcí dne 1. 11. 2010 marným uplynutím 10 denní lhůty od uložení zásilky. Jinak by totiž smysl postrádalo právě ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu.

K dalším souvislostem posuzované problematiky lze dále odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které může být v odůvodněných případech i dodatečná omluva z ústního projednání přestupku akceptovatelná. Zejména je třeba poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 77/2012 – 44, ze kterého se podává: „Z § 74 odst. 1 zákona o přestupcích a § 59 správního řádu z roku 2004, které hovoří nikoliv o „omluvě předem“, ale o „náležitě omluvě“, resp. o „bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů“, nelze dovozovat, že tato omluva musí být nezbytně učiněna před provedením samotného úkonu správního orgánu. Právě naopak, i omluva s určitým odůvodněným časovým odstupem po události, která bránila obviněnému z přestupku v účasti u ústního jednání (např. náhlé onemocnění, úraz, hospitalizace, upoutání na lůžko, které bránilo uvedené omluvě), může podle konkrétních okolností splňovat znaky náležitě či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.“ Ze správního spisu nyní posuzované věci nevyplývá, že by stěžovatel po obdržení doručované písemnosti podnikl jakékoliv další procesní kroky. Ani stěžovatel nic takového netvrdí.

Ve skutečnosti je tomu tak, že stěžovatel nevyužil vlastní vinou jak možnosti vyzvednout zásilku v úložní době, tak i následné možnosti reagovat odpovídající omluvou z jednání počínaje dnem 9. 11. 2010, čímž by v obou případech docílil, kdyby to byl jeho záměr, projednání věci za jeho přítomnosti. Ani stěžovatel nezpochybnuje skutečnost, že o uložení zásilky byl řádně informován, a to včetně odpovídajícího poučení ve smyslu § 23 odst. 4 věty první správního řádu. Nejvyšší správní soud nepovažuje za možné zjevnou obstrukci stěžovatele vyložit v jeho prospěch a dovodit nesplnění podmínky pro uplatnění fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu, a to ani ve světle stěžovatelem citované judikatury Nejvyššího správního soudu, kterou stěžovatelem uvedeným způsobem vyložit nelze. Správní orgán I. stupně tedy nepochybil, pokud věc projednal v nepřítomnosti obviněného z přestupku (stěžovatele) a krajský soud v této souvislosti uvažoval správně.

Námítka stěžovatele, že žalovaný nedostál povinnosti řádně své rozhodnutí odůvodnit, byla vyslovena zcela obecně. Nejvyšší správní soud nemůže posuzovat její důvodnost podle chybějící konkrétní argumentace, zatímco podle srozumitelného obsahu správních rozhodnutí nemůže námitce nedostatečného zdůvodnění rozhodnutí přisvědčit. K námitce stěžovatele, že správní orgány nezohlednily fakt, že spoléhal na poučení poskytovatele poštovních služeb, podle kterého mu doručovaná písemnost měla být vložena do schránky, Nejvyšší správní soud uvádí zjištění ze správního spisu, že poučení standardně připojovaná k výzvám k vyzvednutí doručované zásilky, neobsahují informaci o tom, že písemnost bude po uplynutí úložní doby vložena do schránky. Námítka je účelová, postrádá logické zdůvodnění a z hlediska smyslu vložení zásilky do schránky adresáta a významu marného uplynutí úložní doby dle § 24 odst. 1 správního řádu je irrelevantní.

pokračování

Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud nezabýval jeho žádostí o moderaci sankce za přestupek ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje na standardní argumentaci, podporovanou například rozsudkem zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 – 82, ze kterého cituje: „*Žalobní petit musí vycházet z řádně uplatněných žalobních bodů; zatímco však podkladem pro návrh na zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení může být jakýkoli žalobní bod (ať už spočívá na tvrzených vadách řízení nebo hmotněprávní nezákonnosti jakéhokoli ze závěrů žalovaného správního orgánu), podkladem pro návrh na moderaci musí být tvrzení o tom, že trest uložený žalobci je nepřiměřený. Nepostačí tedy zpochybňovat právní základ odpovědnosti: pokud žalobce tvrdí pouze to, že neporušil zákon a že mu nevznikla odpovědnost (žalobní námítka tedy směřují jen proti samotnému posouzení jeho jednání jako deliktního), nebude se moci později domáhat moderace trestu. Aby tak mohl učinit, musí již v žalobě výslovně napadat nepřiměřenost trestu a své přesvědčení o tom, že správní orgán pochybil při stanovení výše trestu, musí v průběhu řízení před soudem též zdůvodnit.*“ Taktéž v rozsudku ze dne 19. 5. 2006, č. j. 7 As 14/2005 – 70 Nejvyšší správní soud dospěl k obdobnému závěru. Připomenout lze také rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2010, č. j. 29 Ca 167/2008 – 25, v němž soud dospěl k závěru, že „*Pokud však návrh žalobce týkající se upuštění od sankce, případně týkající se jejího snížení (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), není nijak blíže odůvodněn, nelze takovému návrhu vyhovět, neboť není zřejmé, z jakých tvrzení a podkladů by měl soud v tomto směru vycházet. Navíc při přezkoumávání rozhodnutí, jimž byla uložena pokuta za správní delikt, správní soud nehodnotí spravedlnost pokuty, nýbrž pouze zkoumá, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem.*“

V projednávané věci stěžovatel v žalobě navrhl moderaci sankce pouze tak, že uvedl: „*Protože jde o postih zjevně pro žalobce nepřiměřený, navrhuje se i eventuální postup soudního upuštění od potrestání.*“ Je tedy zjevné, že stěžovatel sice opravdu moderaci sankce za přestupek v žalobě navrhoval, tento návrh však nijak blíže neodůvodnil. Takový nedostatek nelze nahradit úvahou, že pro případnou moderaci sankce stačí zjištění osobních a majetkových poměrů stěžovatele pro účely osvobození od soudních poplatků. Krajskému soudu nemohlo být zřejmé, z jakých dalších relevantních důvodů by měl při rozhodování o moderaci uložené sankce vycházet. Je třeba připomenout, že podle ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. lze k moderaci sankce za správní delikt přistoupit v případech, kdy lze takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil. Základem pro rozhodování o moderaci je tedy zásadně skutkový stav zjištěný správním orgánem, nikoliv osobní a majetkové poměry žalobce zjištěné až v řízení před soudem při rozhodování o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Krajský soud tedy postupoval správně, když návrh stěžovatele na moderaci sankce za přestupek zamítl z důvodu, že tento návrh nebyl nijak odůvodněn.

Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je patrné, že krajský soud nepřehlédl zcela námítku zkrácení stěžovatele na jeho právech procesní vadou, které se dopustil správní orgán I. stupně a kterou následně odvolací správní orgán napravil nebo odstranil. Ze spisového materiálu není jednoznačně patrné, o jakou vadu se má konkrétně jednat, specifikaci neuvádí ani sám stěžovatel, krajský soud nicméně poněkud překvapivě konstatoval, že je třeba na tuto námítku odpovědět negativně. Negativně krajský soud zodpověděl otázku, zda je třeba věcně reagovat na jednotlivé další námítky, které byly předloženy odvolacímu správnímu orgánu i soudu.

Nejvyšší správní soud ovšem nepřehlédl, že krajský soud již nijak blíže nezdůvodnil, proč je třeba na tyto otázky, které podle jeho názoru vyplývají ze žalobních námitek stěžovatele, shrnutých krajským soudem pod bod II. D odůvodnění, odpovědět právě záporně. V tomto smyslu je nepochybně zapotřebí zabývat se otázkou případné nepřezkoumatelnosti rozsudku

krajského soudu pro nedostatek důvodů. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že touto formou nepřezkoumatelnosti je zatíženo rozhodnutí soudu především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Rozhodnutí soudu je však zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů rovněž v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci pro žalobu významnou (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

Z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku k bodu II. D označenému jako „Další námitky“ není také zřejmé, proč krajský soud zastává názor, že není třeba věcně reagovat na jednotlivé námitky, které byly ve stejné podobě předloženy již odvolacímu správnímu orgánu. Krajský soud tedy předmětné žalobní námitky stěžovatele nevypořádal a neuvedl, proč je považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Krajský soud pouze paušálně tyto námitky stěžovatele odmítl, aniž by tento svůj závěr blíže zdůvodnil. V důsledku takového postupu zůstává nezodpověditelná rovněž zásadní otázka, zda se jednalo o takové vady, které by mohly mít vliv na správnost rozhodnutí žalovaného ve věci samé. Takové odůvodnění nemůže obstát.

Za použití ust. § 109 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud konstatuje nepřezkoumatelnost odůvodnění „negativní odpovědi“ krajského soudu na další otázku, kterou krajský soud identifikoval v žalobních bodech stěžovatele shrnutých v bodě II. D kasační stížností napadeného rozsudku. Jde o otázku, zda může pochybení spočívající v tom, že vedoucí odboru správních činností Bc. R. M. není jako oprávněná úřední osoba vyznačen v příslušném spisu, představovat vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Odůvodnění řešení této otázky krajským soudem totiž neobstojí ze stejných důvodů, jako odůvodnění ve vztahu ke shora uvedeným otázkám. Krajský soud uvedl, že má tuto námitku, s ohledem na § 15 odst. 4 správního řádu, za opodstatněnou, ale již nijak blíže nezdůvodnil, proč se podle jeho názoru nemělo jednat o vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, přestože obecně si lze takový význam představit, třeba v případě svévolné účelové atrakce věci vedoucím pracovníkem mimo standardní rozvrh práce správního orgánu.

Úvaha krajského soudu, že není třeba věcně reagovat na žalobní námitky, které žalobce uplatnil již v odvolání, které byly vypořádány odvolacím správním orgánem a které poté byly správnímu soudu předloženy v nezměněné podobě, není správná. V rámci soudního řízení je totiž věc podrobena novému přezkoumání v plné jurisdikci. Např. z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62 vyplývá, že *„Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkoumání činnosti soudu nedopadá.“* Pokud tedy žalobci nic nebrání v žalobě tvrdit i důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, které neuplatnil v řízení před odvolacím správním orgánem, tím méně lze dovozovat, že by žalobce nemohl v žalobě tvrdit stejné důvody nezákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí, se kterými se již ve správním řízení vypořádal odvolací správní orgán, a to třeba právě proto, že s jejich vypořádáním odvolacím správním orgánem nesouhlasí. Tomu pak odpovídá povinnost soudu se i takto uplatněnými žalobními námitkami zabývat. Nejvyšší správní soud poukazuje rovněž

pokračování

na svou předcházející judikaturu k této otázce, např. na rozsudek ze dne 13. 2. 2008, č. j. 3 As 68/2007 - 134, ve kterém se k přezkoumatelnosti vypořádání takto formulovaných žalobních námitek vyjádřil následovně: „*Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti obsažený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li taková vada mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle stěžovatele je tento důvod dán tím, že krajský soud se námitkami stěžovatele podrobněji nezabýval a pouze se stručně ztotožnil se stanoviskem žalovaného. Tuto námitku neshledává Nejvyšší správní soud důvodnou. Krajský soud se skutečně ztotožnil se stanoviskem a závěry žalovaného, což však neznamená, že by se vznesenými žalobními námitkami věcně nezabýval. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v žalobě zvolil naprosto stejné námitky, které uplatnil jak v odvolání, tak i při ústním jednání v průběhu územního řízení, krajský soud nepochybil, když se ztotožnil se závěry obsaženými v rozhodnutí žalovaného a dospěl k týmž závěrům. Nutno však podotknout, že krajský soud je nepřelal bez dalšího, nýbrž uvedl konkrétní důvody, proč je považuje za správné.“ Z citované judikatury je tedy zřejmé, že krajský soud se musí zabývat i žalobními námitkami, které předtím stěžovatel uplatnil již i v odvolání ve správním řízení s tím, že pokud se ztotožní s posouzením těchto námitek provedeným odvolacím správním orgánem, musí zároveň uvést, proč považuje toto posouzení za správné. Nelze tedy považovat za dostačující odůvodnění ani paušální zmínku krajského soudu v bodě II. D odůvodnění jeho rozsudku, ve které krajský soud uvádí: „*Současně se odkazuje na výstižnou argumentaci žalovaného správního orgánu (v napadeném rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě), s níž se soud až na uvedenou záležitost s § 15 odst. 4 spr. ř. k námitkám sub. II. D ztotožňuje.*“*

Lze tedy uzavřít, že stěžovatelem tvrzené kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. nebyly v projednávané věci opodstatněné, a to na rozdíl od kasačního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívajícího v tom, že kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu trpí popsanou nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

V tomto rozsahu Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako důvodnou a zrušil proto podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je podle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s. krajský soud vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu a jeho úkolem bude dostatečným způsobem v souladu s požadavky na řádné odůvodnění uvedenými výše vypořádat všechny řádně uplatněné žalobní námitky stěžovatele, u kterých to dosud neučinil, jmenovitě a s přesvědčivým zdůvodněním, proč tyto námitky považuje za „*liché, mylné nebo vyvrácené*“ a které, proč a v jakém rozsahu považuje za /ne/způsobilé ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného.

Nad rámec nutného zdůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se k úvaze stěžovatele, že společenská nebezpečnost jeho jednání je „*mizivá, resp. vůbec není dána*“. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že sankce byla stěžovateli uložena (také) za to, že se odmítl podrobit odpovídajícímu vyšetření ke zjištění, zda není v době řízení motorového vozidla ovlivněn alkoholem [jen pro pořádek, tomu neodpovídá právní kvalifikace porušení povinností dle § 5 odst. 1 písm. g) silničního zákona ve znění platném do 31. 7. 2010, která se týká odmítnutí řidiče podrobit se vyšetření, zda není ovlivněn jinou návykovou látkou, zatímco na odmítnutí podrobit se vyšetření ke zjištění alkoholu dopadá § 5 odst. 1 písm. f) silničního zákona. Tuto chybu překlenuje odkaz na ustanovení § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích dopadající na oba uvedené případy], nikoli tedy za řízení pod vlivem alkoholu. Nejvyšší správní soud ovšem zároveň respektuje zkušenost, že zaviněná degradace schopností řidiče pod vlivem alkoholu nebo návykové látky řídit motorové vozidlo nepochybně představuje jeden z nejzávažnějších případů rizik v silniční dopravě, provázený nejtěžšími následky na životech a zdraví lidí. Snahy o účinnou prevenci tohoto rizika lze proto považovat za velmi žádoucí a společenský zájem na tom za mimořádně vysoký. Nejvyšší správní soud proto nemohl přehlédnout ani to, že přísná

sankce za přešupek dle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přešupcích ve znění platném do 31. 7. 2011, stejně jako obsahově totožný přešupek dle § 125c odst. 1 zákona o silničním provozu, je odůvodněna právě snahou předejít pokusům vyhýbat se zjištění vlivu alkoholu a návykových látek na řidiče, který si musí být vědom extrémní nesprávnosti velmi podezřelého poselství uvedeného jednání a s jeho důsledky také musí počítat. V uvedeném kontextu je proto naopak nezbytné na jednání stěžovatele nahlížet s vědomím jeho vysoké míry společenské nebezpečnosti limitně se blížící společenské nebezpečnosti samotného řízení pod vlivem alkoholu nebo návykových látek.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne v novém řízení krajský soud (srov. ust. § 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. listopadu 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu