



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. K.**, zast. JUDr. Zbyňkem Dvořákem, advokátem, se sídlem Erbenova 2978, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 3. 2014, č. j. 22 A 48/2013 - 57,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

### **Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti**

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 4. 2013, č. j. KUZL-17392/2013, sp. zn. KUSP-17392/2013/DOP/Ti, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Kroměříž (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 27. 2. 2013, č. j. MeUKM/05654/212 361-173/17, podle kterého byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 a ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Žalobce se tohoto přestupku dopustil porušením ustanovení § 3 odst. 3 písm. a), § 6 odst. 1 písm. a) a § 6 odst. 8 písm. b) zákona o silničním provozu tím, že dne 21. 4. 2012 v 10:00 hodin v Kroměříži řídil motorové vozidlo zn. Mercedes- Sprinter, r. z. X, přestože nebyl držitelem řidičského oprávnění, které pozbyl z důvodu dosažení celkového počtu 12 bodů v bodovém hodnocení řidičů, nebyl připoután bezpečnostním pásem a neměl u sebe osvědčení o registraci vozidla. Správní orgán prvního stupně uložil žalobci za uvedené přestupky podle ustanovení § 125c odst. 4 písm. a) a § 125c odst. 5 zákona o silničním provozu

ve spojení s § 11 odst. 1 písm. b) a c) a § 14 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), pokutu ve výši 26.000 Kč a zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu dvanácti měsíců s účinností ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Žalobce byl dále zavázán podle ustanovení § 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, k náhradě nákladů spojených s projednání přestupku ve výši 1.000 Kč. Žalovaný v odvolacím řízení dospěl k závěru, že žalobce uvedený přestupek nepochybně spáchal. Žalobci bylo dne 11. 2. 2010 oznámeno, že dosáhl 12 bodů v bodovém hodnocení řidičů ve smyslu ustanovení § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu, proti kterému podal námitky. Správní orgán prvního stupně vypravil rozhodnutí o námitkách ze dne 22. 3. 2010, č. j. MeUKM/010279/2010/nám./7, žalobci, který ho převzal dne 23. 3. 2010, a zástupci žalobce – Ahmedu El-Karáa, bytem Sun City Complex, Off Canada Dry Street, Shuwaikh Industrial Area St# 14 Parcel No. 142 Block A, P.O. BOX 42320, 706 54 State of Kuwait, při čemž dodejka adresovaná zástupci se vrátila s datem doručení ke dni 4. 5. 2010. Právní moc rozhodnutí o námitkách pak správní orgán prvního stupně vyznačil ke dni 20. 5. 2010 a řidičské oprávnění blokoval následně dne 24. 5. 2010. Žalobce proto zcela bezpečně ke dni 21. 4. 2012 nemohl řídit motorová vozidla, protože se již sám dne 23. 3. 2010 dozvěděl o existenci rozhodnutí o zamítnutí námitek a nepodal proti němu odvolání ve lhůtě podle ustanovení § 83 správního řádu.

[2] Žalobou ze dne 18. 6. 2013 napadl žalobce rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Brně s námitkou, že nebyly splněny zákonné předpoklady pro blokaci řidičského průkazu, protože na příslušném rozhodnutí o námitkách ze dne 22. 3. 2010 byla chybně vyznačena doložka právní moci. Správní orgán prvního stupně vycházel z podepsané dodejky, která ale neprokazovala doručení rozhodnutí zástupci žalobce. Podpis na dodejce předně neodpovídal podpisu žalobcova zástupce na předchozích písemnostech, nebyl v příslušné kolonce vymezené pro podpis adresáta, třetí kolonka neobsahovala zatržení pole „*Doručeno*“ a neobsahovala datum doručení. Z těchto skutečností žalobce dovodil, že nebylo možné prokázat doručení zásilky jeho zástupci a rozhodnutí nemohlo potom nabýt právní moci, což měl správní orgán posoudit jako předběžnou otázku. Žalobce pak na podporu svého tvrzení navrhnul ověřit pravost podpisu adresáta písmoznaleckým posudkem, ale správní orgán prvního stupně tento důkaz neprovedl a ani se s ním nevypořádal, čímž zatížil své rozhodnutí vadou spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti. Správní orgán prvního stupně naopak považoval písemnost za doručenou a rozhodnutí o námitkách za pravomocné. Argumentace správního orgánu prvního stupně k neplatnosti zmocnění s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu pak na tento případ nedopadala, protože správní orgán prvního stupně se měl zabývat předběžnou otázkou, zdali předmětné rozhodnutí bylo skutečně doručeno. Opačný výklad by znamenal, že podpis na dodejce byl „*dodělán dodatečně a tudíž falsifikován s (tichou) podporou správního orgánu*“. Správní orgán prvního stupně měl spolehlivě zjistit skutkový stav, šetřit v maximální možné míře práva účastníka řízení a měl se zabývat i naplněním materiální stránky přestupku. Žalobce po celou dobu správního řízení neměl možnost vědět, že správní orgán prvního stupně považoval rozhodnutí o zamítnutí námitek proti záznamu bodů do registru řidiče za pravomocné. Žalobce totiž neměl informaci od svého zmocněnce, že by mu rozhodnutí bylo v souladu se správním řádem doručeno, a proto legitimně očekával, že správní orgán prvního stupně bude rozhodnutí považovat za doručené až v okamžiku jeho doručení zástupci žalobce. Žalovaný se následně rovněž nevypořádal s předestřenými důkazy, a proto je jeho rozhodnutí rovněž nepřezkoumatelné. V odůvodnění rozhodnutí se vůbec nezabýval otázkou právní moci, pouze poukázal na vědomost žalobce o existenci (nepravomocného) rozhodnutí a z toho dovodil, že žalobce si měl být vědom zákazu řízení. Žalobce pak nesouhlasil se závěrem žalovaného, že neoznámení rozhodnutí se nemohl dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. V daném případě šlo ale o jinou situaci, v níž se podle ustanovení § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, měl začít počítat běh lhůt od prokazatelného doručení zástupci žalovaného. Napadené rozhodnutí je rovněž vnitřně

pokračování

rozporné, když na jednu stranu konstatuje doručení zmocněnci a na druhou stranu pochybuje o jeho existenci. Žalovaný dále ve svém rozhodnutí polemizoval s tvrzením, že rozhodování správních orgánů je výsledkem dogmatického přijímání věrohodnosti zasahujících policistů, což ale žalobce nikdy v řízení neuvedl. Žalovaný nakonec trpěl i přehnanou služební horlivostí, protože vydal rozhodnutí o odvolání v enormním rozsahu pouze během jednoho dne, což žalobce považoval za projev nedostatečné vytíženosti žalovaného nebo to ukazovalo na předchozí přípravu rozhodnutí žalovaného bez znalosti odvolání. Žalovaný dále uvedl ničím nepodložené domněnky, že se obviněný ke svému jednání nedoznal, což je v příkrém rozporu se spisovou dokumentací a výpovědí žalobce. Žalobci nebylo navíc rozhodnutí žalovaného doručeno, protože v době, kdy mu mělo být doručeno fikcí, se nacházel mimo svoje bydliště. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl Krajskému soudu v Brně, aby napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému náhradu nákladů řízení.

[3] V replice doručené krajskému soudu dne 6. 11. 2013 žalobce doplnil, že se neztotožnil se závěrem žalovaného, podle něhož doručení účastníku řízení, aniž by bylo rozhodnutí doručeno jeho zástupci, má účinky doručení; analogii spatřoval v doručování podle trestního řádu. Žalobce dále nerozporoval, že by při zpochybňování platnosti doručení měl nést důkazní břemeno, které ale nemohl naplnit jinak, než návrhem na vypracování znaleckého posudku. Jeho neprovedením pak byla žalobci odňata jediná možnost, jak mohl platnost doručení zpochybnit.

[4] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 3. 2014, č. j. 22 A 48/2013 - 57, zamítl žalobu a žádnému z účastníků nepřiznal náhradu nákladů řízení. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2013, č. j. KUZL-17392/2013, bylo žalobci řádně doručeno fikcí v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 správního řádu dne 19. 4. 2013. Žádost o určení neplatnosti doručení z důvodu dlouhodobého pobytu mimo bydliště pak žalovaný usnesením ze dne 18. 6. 2013, č. j. KUZL-27263/2013, sp. zn. KUSP-27263/2013/DOP/Ti, zamítl a žalobce neuvedl žádné konkrétní námitky, kterými by závěry žalovaného v tomto usnesení zpochybnil. Krajský soud se dále zabýval otázkou, zdali rozhodnutí ze dne 22. 3. 2010, č. j. MeUKM/010279/2010/nám./7, o zamítnutí námitek proti záznamu bodového hodnocení v kartě řidiče, bylo ke dni 21. 4. 2012, kdy proběhla kontrola, pravomocné. Na základě zhodnocení skutkového stavu se ztotožnil s tvrzením žalobce, že ze samotné dodejky nebylo možné prokázat doručení rozhodnutí o námitkách zástupci žalobce, protože podpis na dodejce neodpovídal podpisu na plné moci, chyběly další potřebné údaje a dodejka obsahovala dvě razítka s různými daty. Krajský soud proto neměl za prokázané, že by rozhodnutí bylo doručeno zástupci žalobce. Žalobce se ale s rozhodnutím o námitkách seznámil dne 24. 3. 2010 a podle ustanovení § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu mu nejpozději tímto dnem začala běžet lhůta v délce 90 dní k podání odvolání. Jelikož žalobce pak ve stanovené lhůtě nepodal odvolání, nabylo rozhodnutí o námitkách jejím marným uplynutím právní moci a žalobce v okamžiku silniční kontroly již nebyl držitelem řidičského oprávnění. Krajský soud dále nepřijal žalobcovu argumentaci, podle které s ohledem na legitimní očekávání nemohl vědět, že správní orgán považoval rozhodnutí za pravomocné. Správní řád pamatuje výslovně v § 84 odst. 2 na případy, kdy není účastníku řízení rozhodnutí doručeno, a žalobce se tak nemohl s ohledem na zásadu „*neznalost práva neomlouvá*“ na nedoručení rozhodnutí jeho zástupci dovolávat. Krajský soud dále připustil rozpory v rozhodnutí žalovaného mezi tvrzeným doručením rozhodnutí zástupci žalobce a později ohledně zpochybnění jeho existence; s ohledem na celkovou skutkovou situaci ale neměly žádný význam. Pokud rozhodnutí žalovaného obsahovalo i pasáže zkopírované z jiných rozhodnutí, neměla tato skutečnost vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Žalovanému krajský soud nepřičítal ani k tíži, že postupoval se snahou vydat rozhodnutí před uplynutím roční prekluzivní lhůty k projednání přestupku podle ustanovení § 20 odst. 1 přestupkového zákona. Žalobce dále nikterak nepodložil svoji námitku, podle níž žalovaný v rozporu se spisovou dokumentací dospěl k závěru, že se žalobce k přestupkovému jednání

nedoznal, a proto ji krajský soud shledal nedůvodnou. Krajský soud závěrem odůvodnění poukázal na nedůvodnost analogické aplikace norem trestního řádu pro doručování, protože správní řád obsahuje dostatečnou vlastní právní úpravu.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl dne 24. 4. 2014 nadepsaný rozsudek krajského soudu u zdejšího soudu kasační stížností. Stěžovatel se oproti názoru krajského soudu domnívá, že pokud nebylo prvostupňové rozhodnutí o námitkách v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu řádně doručeno zástupci ale pouze zastoupenému, pak do dnešního dne nezapočala běžet patnáctidenní lhůta pro podání odvolání proti tomuto rozhodnutí prvního stupně. Stěžovatel se pak neztotožňuje s aplikací ustanovení § 73 odst. 1 ve spojení s § 84 odst. 2 a § 83 odst. 2 správního řádu, protože uvedená ustanovení dopadají jen na situaci, kdy se proti rozhodnutí nelze odvolat; předmětné rozhodnutí je ale prvostupňové a stěžovatel má proti němu možnost stále podat odvolání. Stěžovatel se dále domnívá, že ustanovení § 34 odst. 2 má aplikační přednost, protože opačný výklad by vedl k jeho prolomení a zásahu do stěžovatelova práva na zastoupení v řízení. Pokud by byl přijat výklad krajského soudu, zastoupení by v případě, kdy by musel podat odvolání sám zastoupený, postrádalo smysl. Navíc stěžovatel nemusí mít možnost si objektivně ověřit, zdali bylo rozhodnutí jeho zástupci doručeno. Toto ověření pak po něm není možné ani požadovat, protože by bylo nad rámec zákona, a tedy v rozporu se zásadou legality. Stěžovatel dále uvádí, že se správní orgány a krajský soud měly zabývat materiálním aspektem přestupkového jednání, které nelze vypořádat pouhým konstatováním, že neznalost zákona neomlouvá; stěžovatel proto považuje napadená rozhodnutí v tomto bodě za nepřezkoumatelná. Správní orgány se navíc nevypořádaly s námitkami týkajícími se dobré víry, kterou založilo stěžovateli ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu. Správní orgány navíc opomněly vypořádat důkazní návrh – písmoznalecký posudek; žalovaný v rozhodnutí pouze důkazní návrh okrajově zmínil, ale stěžovatel se domnívá, že v druhém stupni nemůže žalovaný doplnit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o chybějící části prvostupňového nalézacího řízení. Žalovaný měl proto správně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit se závazným právním názorem, že je v otázce důkazního návrhu nutné doplnit odůvodnění. Stěžovatel se tak domnívá, že správní orgány zatížily svým postupem řízení procesními vadami, které krajský soud potvrdil. Napadený rozsudek krajského soudu je konečně i nepřezkoumatelný, protože se soud nevypořádal s možnou podjatostí správních orgánů, když žalovaný vydal rozhodnutí enormního rozsahu během jednoho pracovního dne a prostřednictvím správního orgánu prvního stupně jej ihned doručoval. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil, věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení a žalovanému uložil povinnost uhradit mu náklady řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 22. 5. 2014 uvádí, že se zcela ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu a kasační stížnost stěžovatele nepovažuje za opodstatněnou. V otázce doručování není nutné řešit aplikační přednost ustanovení § 34 odst. 2 a § 84 odst. 2 správního řádu, protože obě ustanovení se navzájem nevylučují. Prokazatelná vědomost stěžovatele o existenci rozhodnutí nezahrnuje sice sama o sobě jeho oznámení, ale v souladu s § 83 odst. 2 správního řádu zakládá stanovenými lhůtami minimálně časově omezený zákaz vědomé ignorance zásahu do svých práv. Žalovaný dále poukazuje na skutečnost, že stěžovatel si zvolil zástupce A. E.-K., který byl zástupcem v mnoha správních řízeních po celé republice, přičemž není známo, že by se někdy v některém z nich objevil. Z toho důvodu se žalovaný domnívá, že výběr jmenovaného zástupce byl veden jiným úmyslem než realizací práva na obhajobu. Žalovaný dále uvádí, že stěžovatelův požadavek na zhodnocení materiální stránky přestupku spočívajícího v řízení bez řídicího oprávnění se poprvé objevuje až v kasační stížnosti, z čehož žalovaný dovozuje ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř.“) ve spojení s § 103 s. ř. jeho nepřipustnost. Žalovaný podotýká, že se ve svém rozhodnutí materiální stránkou přestupku zabýval a že tato

pokračování

otázka nemá vliv na způsob doručování písemností. K otázce opomenutého důkazu žalovaný uvedl, že zásadu dvojinstančnosti řízení není možno v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 As 28/2013 - 45 (tento a všechny další rozsudky zdejšího soudu jsou dostupné na: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), vykládat ve smyslu nároku na dvě správní instance při posuzování každého z podkladů pro vydání rozhodnutí, protože odvolací řízení je z povahy věci pokračováním řízení nalézacího. Žalobce pak ani neuvedl konkrétní důvod, v čem ho mělo poškodit doplnění odůvodnění o reakci na důkazní návrh žalobce. Žalovanému závěrem nelze přiznat k tíži, pokud postupuje tak, aby rozhodnutí nabylo právní moci do doby zániku odpovědnosti za přešůpek. Osobní doručování patří k činnosti žalovaného a podle ustanovení § 19 odst. 1 správního řádu je to i předpokládaný způsob doručování. Žalovaný postupoval racionálně, když jednal s ohledem na lhůtu stanovenou v § 20 odst. 1 přestupkového zákona. Žádný právní předpis nezakotvuje povinnost řešit případy podle pořadí, v němž správním orgánům napadly. Pokud by správní orgán řešil případy mechanicky v pořadí podle nápadu, nemohl by plnit úlohu, která je mu v systému veřejné správy vymezena. Žalovaný proto z výše uvedených důvodů navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Ze správních spisů zjistil zdejší soud následující podstatné skutečnosti:

[10] Oznámením ze dne 9. 2. 2010, č. j. MeUKM/007181/2010/03, vyrozuměl správní orgán prvního stupně stěžovatele o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a vyzval ho k odevzdání řídicího průkazu v důsledku pozbytí řídicího oprávnění.

[11] Stěžovatel podal (sám, bez zastoupení) dne 17. 2. 2010 námitky proti nadepsanému oznámení.

[12] Oznámením ze dne 24. 2. 2010, č. j. MeUKM/010279/2010/nám./5, doručeným stěžovateli dne 26. 2. 2010, byl stěžovatel vyzván, aby se v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu seznámil s podklady před vydáním rozhodnutí. Stěžovatel a ani jeho později zmocněnec nevyužili možnosti vyjádřit se k pokladům.

[13] Přípisem doručeným dne 26. 2. 2010 informoval stěžovatel správní orgán prvního stupně o volbě zástupce A. E.-K., bytem S. C. C., O. C. D. S., S. I. A. St# 14 Parcel No. 142 Block A, P.O. BOX X, X State of Kuwait, pro řízení o projednání námitek proti zápisu bodů. Příložená plná moc byla datována ke dni 19. 2. 2010.

[14] Správní orgán prvního stupně zamítl rozhodnutím ze dne 22. 3. 2010, č. j. MeUKM/010279/2010/nám./7, stěžovatelovy námitky proti záznamu bodů v evidenční kartě řidiče a poučil stěžovatele o běhu lhůty pro odevzdání řídicího průkazu od právní

moci tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí podle rozdělovníku zaslal stěžovateli a jeho zástupci A. E.-K.. Podle doručenký bylo rozhodnutí doručeno stěžovateli dne 24. 3. 2010. Navracená dodejka ze zásilky odeslané zástupci stěžovatele (doporučeně na „růžovou“ mezinárodní dodejku) obsahovala dva otisky razítek ze dne 4. května a 13. května 2010 a podpis potvrzující převzetí zásilky. Právní moc rozhodnutí vyznačil Městský úřad Kroměříž ke dni 20. 5. 2010.

[15] Podle zápisu o oznámení přestupku ze dne 24. 4. 2012, č. j. KRPZ-45333-9/PŘ-2012-150806-RCA, dne 21. 4. 2012 v 10:00 řídil stěžovatel v obci Kroměříž, po silnici číslo II/367, v ulici Kotojedská u finančního úřadu ve směru na obec Kotojedy, nákladní vozidlo Mercedes Benz Sprinter, r. z. X. Byl zastaven hlídkou Policie ČR pro nepřipoutání se bezpečnostním pásem, při kontrole nepředložil osvědčení o registraci vozidla a lustrací bylo dále zjištěno, že nebyl držitelem řidičského oprávnění z důvodu dosažení 12 bodů podle pravomocného rozhodnutí ze dne 22. 3. 2010, čj. MeUKM/010279/2010/nám./7.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], která má spočívat v tom, že se krajský soud vůbec nezabýval materiální stránkou přestupkového jednání a opominul vypořádat námitku podezření z podjatosti správních orgánů, vyplývajícího dle stěžovatele z toho, že o jeho odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodl žalovaný příliš rychle. Teprve poté, dospěje-li zdejší soud k závěru, že napadený rozsudek namítanou vadou nepřezkoumatelnosti netrpí, může se zpravidla zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, č. 617/2005 Sb. NSS). Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky, dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, č. 81/2004 Sb. NSS).

[18] Nejvyšší správní posoudil rozsudek krajského soudu a neshledal důvod, pro který by měl být uznán nepřezkoumatelným. Správní soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů v rozsahu uplatněných žalobních námitek (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a pouze v mimořádných případech přezkoumávají soudy závažná pochybení z úřední moci (§ 76 s. ř. s.). Kasační soud je pak komplementárně vázán přezkumem napadeného rozhodnutí v rozsahu skutečností, které žalobce uplatnil v řízení před krajským soudem (§ 109 odst. 5 s. ř. s.), a pouze v určitých výjimečných situacích provede Nejvyšší správní soud přezkum nad tento základní rámec (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Stěžovatel v žalobě určené krajskému soudu na straně 3 obecně konstatoval, že správní orgány musí posuzovat vedle formální i materiální stránku přestupku, přičemž z navazující argumentace je zřejmé, že absenci materiální stránky přestupku stěžovatel spatřoval v legitimním očekávání, že rozhodnutí o zamítnutí námitek z 22. 3. 2010 nenabýlo právní moci, nebylo řádně doručeno jeho zmocněnci. Tuto žalobní námitku krajský soud dostatečně vypořádal na str. 7-8 napadeného rozsudku, kde uvedl s odvoláním na zásadu, že neznalost práva neomlouvá, že vzhledem k ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu a skutečnosti, že rozhodnutí o námitkách

pokračování

bylo stěžovateli nepochybně doručeno a že stěžovatel v dostatečně dlouhé lhůtě 90 dnů od doručení rozhodnutí o námitkách nepodnikl žádné kroky na ochranu svých práv (zejména nepodal proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek), nemůže se dovolávat své dobré víry a legitimního očekávání, že jeho řídičské oprávnění zůstalo zachováno. Není tedy pravdou, že by na tuto žalobní námitku stěžovatele krajský soud nijak nereagoval, naopak se jí v odůvodnění svého rozsudku přezkoumatelným způsobem zabýval.

[20] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní orgány jsou povinny vždy zkoumat, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, a tedy také, zda došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i materiálního (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 As 18/2004 - 48, a ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2009 - 45, publ. pod č. 2011/2010 Sb. NSS). Správní orgány (zejména žalovaný ve svém rozhodnutí na str. 10-11) se materiální stránkou, resp. společenskou nebezpečností, jednání stěžovatele podrobně zabývaly. Co se týče samotného posouzení materiální stránky stěžovatelem spáchaného přestupku, Nejvyšší správní soud uvádí, že jednání stěžovatele pokládá za společensky nebezpečné za výše popsanych okolností případu, kdy stěžovatel byl prokazatelně informován o rozhodnutí, kterým byly zamítnuty jeho námitky a v jehož důsledku zaniklo jeho řídičské oprávnění, přesto však motorová vozidla řídil dále bez tohoto řídičského oprávnění.

[21] Ani námitka domnělého nevypořádání námítky podjatosti krajským soudem není důvodná. Stěžovatel na straně 5 své žaloby poukazyval na „*služební horlivost*“ žalovaného spočívající v rychlém vydání rozhodnutí o odvolání, které by mohlo být vnímáno jako podjatost. Na stejném místě si ale stěžovatel rychlost vydání rozhodnutí sám odůvodňuje domněnkou o nedostatečné vytíženosti žalovaného, nebo pravděpodobnější přípravou rozhodnutí dopředu bez znalosti doplnění odvolání. Účastník správního řízení má zákonnou možnost namítat podjatost úředních osob (§ 14 odst. 2 správní řád) vyplývající z požadavku nestrannosti veřejné moci (§ 7 odst. 1 správního řádu). Stěžovatelem v žalobě uplatněná námitka je jednak velmi obecná (stěžovatel uvádí podjatost pouze jako jeden z možných důvodů rychlého vydání rozhodnutí) a jednak i vnitřně rozporná (stěžovatel ji pak vzápětí popírá dalšími vysvětleními postupu žalovaného). Krajský soud tuto námitku dostatečně vypořádal na straně 9 napadeného rozsudku, kde uvedl, že neshledal snahu o vydání a doručení rozhodnutí o odvolání před marným uplynutím roční propadné lhůty za důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se přitom s tímto hodnocením stěžovatelovy námítky ztotožňuje. Pokud bylo motivací správních orgánů nenechat marně uplynout prekluzivní lhůtu pro projednání přestupku, jednaly v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu), důsledně se snažily o naplnění účelu přestupkového zákona (§ 1 přestupkového zákona) a oproti závěrům stěžovatele se svojí službou snažily se ctí dostát svým povinnostem při výkonu veřejné správy. O možné podjatosti příslušných úředních osob by naopak mohlo svědčit to, pokud by v důsledku své nečinnosti nechaly uplynout roční prekluzivní lhůtu a připustily by tak zánik odpovědnosti stěžovatele za předmětný přestupek. Nejvyšší správní soud proto ani v tomto bodě neshledal rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

[22] Meritem sporu je především posouzení otázky, kdy, jak a zdali vůbec nabylo právní moci rozhodnutí o námitkách ze dne 22. 3. 2010, č. j. MeUKM/010279/2010/nám./7, které bylo doručeno stěžovateli a u kterého stěžovatel vyjádřil pochybnost ohledně jeho doručení zmocněnci stěžovatele. Uplynutím lhůty podle § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu počítané právě od nabytí právní moci rozhodnutí o námitkách pozbývá řídič řídičské oprávnění. Dále stěžovatel napadá porušení práva na volbu zástupce ve správním řízení dle § 34 odst. 2 správního řádu a uvádí, že po něm nikdo nemůže požadovat, aby si ověřoval doručení rozhodnutí jeho zmocněnci. Navíc tvrdí, že ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu na jeho případ nedopadá, neboť se naopak uplatní § 34 odst. 2 správního řádu, podle něž je třeba

rozhodnutí doručit pouze zástupci a jeho doručení zastoupenému nemá za následek běh lhůt pro odvolání.

[23] Nejvyšší správní soud se zabýval obdobným případem zvolení zahraničního zmocněnce účastníkem správního řízení již v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 - 81, v němž dospěl k závěru, že „[...] zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nebledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce. Pouze ve výjimečných případech, kdy je nepochybné, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky“. Závěry citovaného rozsudku však na nyní posuzovaný případ není možné vztáhnout, neboť správní orgány stěžovateli nesdělily, že by s ohledem na zjevné zneužití práva považovaly jeho volbu zmocněnce za neúčinnou. Naopak, z postupu správních orgánů v řízení o námitkách proti záznamu bodů vyplývá, že zastoupení stěžovatele akceptovaly a s jeho zmocněncem jednaly.

[24] Nejvyšší správní soud se zabýval v první řadě otázkou doručení rozhodnutí o námitkách ze dne 22. 3. 2010 zmocněnci stěžovatele A. E.-K., bytem S. C. C., O. C. D. S., S. I. A. St# 14 Parcel No. X Block A, P.O. BOX X, X State of Kuwait, a dospěl k závěru odchylnému od posouzení krajského soudu, totiž že z obsahu správního spisu vyplývá, že zmocněnci stěžovatele předmětné rozhodnutí doručeno bylo. Správní orgán prvního stupně toto rozhodnutí zaslal na jím označenou doručovací adresu a doručení zásilky je potvrzeno „růžovou“ mezinárodní dodejkou, která obsahuje podpis příjemce a dokonce podací razítko obsahující vedle arabského nápisu nápis latinkou „S. I. K.“. Je pravdou, že dodejka obsahuje dílčí nedostatky, zejména že není zaškrtnuto políčko „doručeno“, razítko a podpis příjemce nejsou přesně v kolonce pro toto určené a zejména pak, že zmíněné podací razítko je na dodejce dvakrát, jednou s datem 4. května 2010, podruhé s datem 13. května 2010. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že z těchto skutečností nelze dovozovat, že by zásilka nebyla zmocněnci stěžovatele doručena. Co se týče dvojího data, zde je třeba vycházet z toho, že zásilka byla zmocněnci doručena k pozdějšímu datu, tj. 13. 5. 2010 (nejasnost ohledně data doručení nemůže jít k tíži stěžovateli).

[25] Co se týče stěžovatelem namítané odlišnosti podpisu příjemce uvedeného na dodejce oproti podpisu zmocněnce uvedenému na plné moci udělené zmocněnci založené ve správním spise, Nejvyšší správní soud uvádí, že ani z této případné odlišnosti nelze dovozovat, že předmětné rozhodnutí o námitkách nebylo zmocněnci stěžovatele doručeno. Je totiž zřejmé již i ze jména a adresy zmocněnce, že zmocněnec je zřejmě arabské národnosti. Podpis tohoto zmocněnce uvedený na plné moci ze dne 19. 2. 2010 založené ve správním spise je totiž zjevně učiněn latinkou (jedná se od pohledu o iniciály zmocněnceova příjmení E. K. vyvedené majuskulí v psací formě). Podpis na dodejce pak je prakticky nečitelný nejedná se však o latinské písmo. Je přitom obecně známou skutečností, že obyvatelé státu Kuvajt, tj. národnostně a jazykově Arabové, používají arabské písmo. Lze považovat za krajně nepravděpodobné, že by zmocněnec stěžovatele jakožto Arab ve své domovské zemi používal podpis latinským písmem, naopak lze očekávat, že se podepisuje arabským písmem. Není přitom nezvyklé, že někteří lidé používají podpis v různých variantách, pokud komunikují se světem využívajícím latinské písmo, podepisují se latinkou, pokud jsou v zemi používající odlišné písmo, podepisují se písmem čitelným pro tamní obyvatele. Proto podle názoru Nejvyššího správního soudu s přihlédnutím ke specifikům posuzovaného případu nelze apriorně dovozovat, že by podpis příjemce uvedený na dodejce nebyl podpisem zmocněnce stěžovatele A. E.-K..

[26] Nejvyšší správní soud k tomu dále uvádí, že stěžovatel doručení rozhodnutí o námitkách nevyvracel žádnými doklady či skutečnostmi, které by dodejku, respektive údaje o doručení z ní vyplývající skutečně zpochybňovaly. Stěžovatel naopak vyjádřil pouze svou domněnku, že předmětné rozhodnutí nebylo jeho zmocněnci doručeno a navrhl písmoznalecký posudek. Za takových okolností však nelze dovozovat, že rozhodnutí jeho příjemci doručeno



pokračování

nebylo. Z protokolu ze dne 23. 5. 2012 z ústního jednání před správním orgánem prvního stupně ve věci přestupku stěžovatel svůj názor o nedoručení rozhodnutí o námitkách odůvodnil pouze odlišností podpisu na dodejce od podpisu na plné moci. V protokolu z dalšího ústního jednání konaného před správním orgánem prvního stupně dne 3. 1. 2013 stěžovatel zopakoval svůj názor, že dle jeho laického posouzení podpis na dodejce není podpisem jeho zmocněnce. Pokud správní orgán uvedl možnost výslechu A. E.-K. jako svědka, stěžovatel k tomu poznamenal, že na tuto osobu nemá kontakt a nemůže zajistit, aby se na výslech dostavil a trval na posouzení pravosti podpisu znalcem. Z výše uvedeného vyplývá, že ani stěžovatel nemá konkrétní informace, zda jeho zmocněnci rozhodnutí o námitkách bylo doručeno.

[27] Doručení rozhodnutí vydaného ve správním řízení jeho adresátovi je osvědčováno v první řadě dodejkou vrácenou správnímu orgánu držitelem poštovní licence. Pro zpochybnění doručení nepostačuje pouhá domněnka vyslovená účastníkem, že jeho zmocněnci doručeno nebylo. Správní orgán je povinen ověřovat správnost údajů na dodejce, respektive provádět např. navržený písmoznalecký posudek teprve v případě, že zde jsou skutečnosti, které správnost údajů na dodejce objektivně vyvracejí nebo alespoň umožňují reálnou pochybnost o doručení. V daném případě však stěžovatel ani správním orgánům ani správním soudům takové skutečnosti reálně zpochybňující doručení rozhodnutí o námitkách nepředestřel, naopak je toho názoru, že po něm nelze spravedlivě požadovat, aby doručení rozhodnutí o námitkách u svého zmocněnce ověřoval (naopak, stěžovatel jistě mohl snadno předložit alespoň písemné prohlášení A. E.-K., že předmětné rozhodnutí mu nebylo doručeno). V nyní řešeném případě – vzhledem k jeho výše rozebraným specifikům – není takovou skutečností zakládající reálné pochybnosti o doručení ani určitá vizuální odlišnost mezi podpisem zmocněnce na plné moci a na dodejce. Proto lze podle názoru Nejvyššího správního soudu vycházet z dodejky a doručení rozhodnutí o námitkách mít za doložené). Vzhledem k tomu, že o správnosti údajů na dodejce nejsou rozumné pochybnosti, by pak bylo i nadbytečné i ustanovení znalce z oboru písmoznalectví, který by zkoumal pravost podpisu na dodejce (Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že i v tomto případě by bylo zapotřebí, aby se A. E.-K. dostavil, případně poskytl alespoň rozsáhlejší rukopisné vzorky, aby takové znalecké posouzení mohlo mít dostatečnou vypovídací hodnotu). Naopak lze kvitovat snahu správního orgánu prvního stupně poskytnout stěžovateli prostor pro doložení jeho pochybností o doručení možným výslechem A. E.-K., stěžovatel však tuto příležitost nevyužil. Správní orgány tedy nepochybily, pokud neprovedly navržený důkaz znaleckým posudkem.

[28] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že účastník správního řízení, který je svéprávný, má jistou odpovědnost za volbu svého zmocněnce. Pokud si pro zastupování vybere osobu, která k tomu není zcela vhodná a nečiní ve prospěch účastníka všechny potřebné úkony, jde to k tíži takto zastoupeného účastníka. V dané věci zřejmě stěžovatel zmocnil k zastupování v řízení o námitkách takovou nepřilíš vhodnou osobu, která již svou fyzickou vzdáleností, případně i možnou nedostatečnou znalostí českého jazyka jako jednacím jazyka správních úřadů (§ 16 správního řádu), respektive i českého právního řádu nebyla dostatečně způsobilá k účinnému uplatňování práv stěžovatele ve správním řízení. Z okolností případu je rovněž patrné, že překážkou účinného uplatňování práv stěžovatele byla zřejmě i nedostatečná komunikace mezi stěžovatelem a jeho zmocněncem. V důsledku těchto okolností stěžovatel nepodal odvolání proti rozhodnutí o námitkách, toto rozhodnutí nabylo právní moci a stěžovatel v důsledku toho pozbyl řídičského oprávnění. Jak ovšem bylo předesláno, tyto negativní následky volby příslušného zmocněnce musí nést stěžovatel.

[29] Stěžovatelův vztah k řízení o námitkách dokládá i skutečnost, že po doručení rozhodnutí o námitkách dne 24. 3. 2010 přes dva roky do spáchání přestupku dne 21. 4. 2012 nic nečinil, přestože by byl povinen na základě existence pravomocného rozhodnutí o námitkách

a uplynutím zákonné lhůty odevzdat řídičský průkaz. Obecnou právní zásadou společnou celému systému práva je maxima „*vigilantibus iura scripta sunt*“ – právo je určeno těm, kteří se o svá práva starají a bděle reagují na přicházející právní výzvy (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, č. j. 3 Ads 64/2013 - 30; usnesení ze dne 31. 7. 2013, č. j. 3 Azs 5/2013 - 27; rozsudek ze dne 26. 7. 2007, č. j. 4 As 76/2006 - 46). Stěžovatel v souladu s touto zásadou nepostupoval, neboť se po celé dva roky nestaral o to, zda nepozbyl řídičského oprávnění.

[30] Konečně Nejvyšší správní soud neshledal ani stěžovatelem namítanou procesní vadu spočívající v tom, že žalovaný „doplnil“ odůvodnění správního orgánu prvního stupně o důvody neprovedení navrženého písmoznaleckého posudku. Jak rovněž vyplývá z rozsáhlé prejudikatury Nejvyššího správního soudu, z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80). Proto není vadou řízení, pokud odvolací správní orgán napraví dílčí nedostatky odůvodnění správního orgánu prvního stupně, jak se stalo i v nyní projednávaném případě.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že krajský soud se dostatečně vypořádal s veškerými žalobními námitkami a žalobu správně zamítl. Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k částečně odlišnému posouzení otázky doručení rozhodnutí o námitkách ze dne ze dne 22. 3. 2010 zmocněnci stěžovatele než krajský soud a důvody uvedené v napadeném rozsudku tak korigoval, rozsudek jako celek však obstojí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel byl ve věci procesně neúspěšný, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly náklady nad míru běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 17. července 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu