



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **R. Z.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 31. 10. 2014, č. j. 61 A 19/2014 – 40,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 31. 10. 2014, č. j. 61 A 19/2014 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 31. 10. 2014, č. j. 61 A 19/2014 – 40, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí žalovaného (dále jen „krajský úřad“) ze dne 23. 6. 2014, č. j. KrÚ 41151/2014/ODSH/13, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále „magistrát“) ze dne 13. 2. 2014, č. j. OSA/P-1763/13-D/40, jímž byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena pokuta ve výši 3.000 Kč. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se plně ztotožňuje s právním názorem krajského úřadu, potažmo magistrátu. K námitce neuvedení místa přestupku uvedl, že je ve výroku napadeného rozhodnutí dostatečně specifikováno takovým způsobem, aby nemohlo dojít k záměně s jiným skutkem. To je s ohledem na pořízenou fotodokumentaci opatřenou GPS souřadnicemi a s ohledem na identifikaci vozidla vyloučeno. K námitkám doručování písemností v rozporu se zákonem, porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu práva na dvojinstančnost řízení a nevyzvání stěžovatele k doplnění odvolání, krajský soud uvedl, že skutečnost, že zmocněnkyni stěžovatele bylo doručováno prostřednictvím poštovní licence, nijak ve svém důsledku stěžovatele na výkon jeho procesních práv neomezilo. Pokud jde o nedoplnění odvolání, krajský soud vycházel z toho, že pokud by stěžovatel odvolání doplnil, je zcela logické, že by se jednalo o námitky obdobného nebo téhož obsahu jako námitky

prezentované v žalobě. Tyto žalobní námitky však shledal krajský soud nedůvodnými. Pokud by se tedy snad jednalo o porušení procesního práva stěžovatele, nemohlo takové porušení vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí. K námitce nesprávného zhodnocení skutkového stavu krajský soud uvedl, že záznamem o přestupku (fotodokumentace), ověřovacím listem příslušného měřicího radarového rychloměru a dokladem o proškolení zasahujícího policisty je prokázáno, že stěžovatelovo vozidlo bylo změřeno řádně a že nedošlo k žádnému pochybení při obsluze, neboť jinak by měření vůbec neproběhlo v takové podobě, která poskytuje konkrétní výstupy o rychlosti měřeného vozidla. Rovněž tak z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že se magistrát zabýval důkazními návrhy stěžovatele, ale každý z nich vyhodnotil zcela důvodně jako nadbytečný. Povinnost správního orgánu vypořádat se s důkazními návrhy přitom nelze zaměňovat s domnělou povinností jim vyhovět. S ohledem na jednoznačnost prokázání skutkového děje neprovedl krajský soud dokazování předloženým odborným posudkem. K námitce nezdůvodnění materiální stránky přestupku krajský soud uvedl, že již magistrát se ve svém rozhodnutí na str. 6 přiměřeným způsobem vypořádal s podmínkou naplnění materiální stránky přestupku, a to jak v rovině obecné, tak v rovině konkrétní.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., ve které vyjádřil nesouhlas s názorem krajského soudu, že nedoručení rozhodnutí a dalších klíčových písemností jeho zmocněnkyni na její doručovací adresu v zásadě není vadou řízení, neboť v odvolání by zmocněnkyně zajisté namítala pouze argumenty uvedené v žalobě, se kterými by v odvolání neobstála. Podle stěžovatelova názoru se jedná o spekulaci. Krajský soud nemůže suplovat absenci řádného odvolacího řízení vlastním odmítnutím námitek, a to již z toho důvodu, že stěžovatel u soudu nese důkazní břemeno, zatímco v řízení o odvolání jej nese správní orgán. Argumentem *i minori ad maius* lze z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k nezákonnosti rozhodnutí v případě absence řádné výzvy k doplnění odvolání (např. rozsudky ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, a ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67) dovést, že je-li rozhodnutí nezákonné v případě, že správní orgán nevyzve účastníka řízení k doplnění odvolání podle ust. § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), musí být takové rozhodnutí nezákonné tím spíše, není-li účastníku doručeno ani rozhodnutí. Krajský soud neuvedl důvod, pro který se odchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž absence výzvy k doplnění odvolání představovala vadu řízení, pro kterou soud rozhodnutí správního orgánu zruší. Podle stěžovatele se nelze ztotožnit ani s úvahou krajského soudu, že „pokud jde o nedoplnění odvolání, krajský soud vychází z toho, že pokud by žalobce odvolání doplnil, je zcela logické, že by jej doplnil o námitky obdobného nebo téhož obsahu, který vykazují námitky prezentované v žalobě“. Takové tvrzení nemá oporu v právním řádu, ani právních zvyklostech, neboť argumenty předkládané soudu jsou (obecně) spíše procesního charakteru. Oproti tomu správnímu orgánu účastník zpravidla předkládá argumenty charakteru meritorního. Je pravdou, že soudy ve správním soudnictví sice mají plnou jurisdikci, avšak tato nemůže plně nahrazovat řádné řízení před správním orgánem, kde správní řád dává účastníku rozsáhlejší práva a možnosti obhajoby, např. navrhnout provedení důkazů, které opatří správní orgán. Podle názoru stěžovatele jednal krajský soud k újmě jeho práv, když konstatoval, že „skutkový děj byl prokázán jednoznačně“ a odmítl provést důkaz předloženým odborným posudkem, který naprosto konkrétně vyvracel správnost provedeního měření. Krajský soud pak zcela pominul, že stěžovatel již v I. stupni správního řízení namítal nesprávnost měření a navrhoval provedení důkazů na podporu svého tvrzení. Magistrát tyto důkazy označil za nadbytečné, stejně jako krajský soud, a přitom zcela ignoroval jejich důkazní hodnotu, tj. schopnost vyvrátit dosud provedená zjištění. V zásadě tak dochází k situaci, kdy postačí, aby policisté předložili jakoukoli fotografii z rychloměru, a i když bude zjevně vadná, a stěžovatel předloží nevyvratitelné argumenty, že je vadná a neosvědčuje skutečnou rychlost pohybu vozidla, správní orgány a správní soudy tyto argumenty bez dalšího odmítnou jako nadbytečné s poukazem na existenci fotografie. Takový přístup by vedl k faktické

pokračování

nadbytečnosti jakéhokoli dokazování, neboť výstup z rychloměru by se stal nikoli tzv. „privilegovaným důkazem“, ale důkazem nevyvratitelným. Pokud by tedy byla fotografie z rychloměru důkazem, který nelze rozporovat, pak by správní řízení a správní soudnictví bylo v zásadě nadbytečné, neboť by již policisté mohli mít pravomoc na podkladě fotografie uznat přestupce bez dalšího pravomocně vinným. Krajský soud fakticky aproboval právě takový stav. Pokud poukázal na tzv. řešení otázek chyb měření s tím, že je-li měření provedeno vadně, přístroj rychlost vůbec nezaznamená, tato teze není v žádném případě správná, což ostatně potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2014, č. j. 6 As 187/2014 – 60. V této souvislosti stěžovatel poukázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011 – 56. V posudku přeloženém stěžovatelem je uvedeno, v čem policisté při měření rychlosti pochybili. Jsou v něm citovány příslušné části návodu k obsluze, je v něm proveden výpočet, že úhel odklonu radarového svazku od osy měřeného vozidla nebyl $22^\circ \pm 1^\circ$, jak ukládá návod k obsluze, nýbrž $13,32^\circ$, tedy že měření prokazatelně proběhlo v rozporu s návodem k obsluze. Stěžovatel se proto neztotožňuje s hodnocením krajského soudu, že by měření ani neproběhlo, resp. měřící zařízení by nevykázalo žádný výstup, pokud by policisté při měření rychlosti pochybili, neboť takové tvrzení soudu nemá oporu v důkazech. Nesprávné nastavení přístroje, tedy i jeho možná chyba, je důsledkem špatného úhlu odklonu radarové hlavy od osy měřeného vozidla. Zařízení přitom není schopné autonomně zjistit špatný úhel nastavení, a proto neoznačí měření jako chybné. Jedině správné provedení všech úkonů uvedených v návodu k obsluze zajistí korektní provedení měření, čehož si je vědom rovněž výrobce, a proto uvedl zásadní kritérium pro zachování ověření měřícího zařízení do ověřovacího listu přístroje - postup podle návodu k obsluze. Nelze tedy bez dalšího činit závěry o absolutní bezchybnosti měřícího zařízení za předpokladu, že měření provedl proškolený policista ověřeným měřícím zařízením. Byť krajský soud odmítl provádět důkaz odborným posudkem, měl se zabývat věcnými námitkami v něm obsaženými. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podstatou první stížní námitky, v níž stěžovatel polemizoval s názorem krajského soudu ohledně následků nedoručení výzvy k doplnění odvolání, je tvrzení, že jeho zástupkyni nebylo řádně doručeno ani rozhodnutí magistrátu o přestupku, ani výzva k doplnění podaného odvolání.

Podle ust. § 19 odst. 3 správního řádu nevylučuje-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.

Podle ust. § 19 odst. 8 správního řádu písemnosti uvedené v odstavci 4 se na požádání adresáta doručují jiným způsobem podle tohoto zákona; v takovém případě platí, že písemnost je doručena třetím dnem ode dne, kdy byla odeslána. V případě doručování na elektronickou adresu platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát zprávou podepsanou jeho uznávaným elektronickým podpisem. Nepotvrdí-li adresát

převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná (odst. 9), doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

Součástí správního spisu je plná moc ze dne 13. 1. 2014, kterou stěžovatel zmocnil M. V. k zastupování ve správním řízení. V této plné moci je uvedeno, že zmocněnkyně žádá o doručování písemností na elektronickou adresu X. Ze správního spisu dále vyplývá, že rozhodnutí magistrátu bylo zmocněnkyni zasláno dne 10. 2. 2014 na uvedenou elektronickou adresu. Protože zmocněnkyně převzetí doručované písemnosti ve smyslu ust. § 19 odst. 8 správního řádu nepotvrdila, doručoval jí magistrát toto rozhodnutí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Při doručování rozhodnutí nebyla zmocněnkyně na adrese uvedené v plné moci zastižena, a proto byla zásilka dne 14. 2. 2014 uložena u provozovatele poštovních služeb (§ 23 odst. 1 správního řádu) a zmocněnkyni byla zanechána výzva, aby si ji vyzvedla (§ 23 odst. 4 správního řádu). Přitom byla poučena, že nevyzvedne-li si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty (§ 23 odst. 5 a § 24 odst. 1 správního řádu). Protože si zmocněnkyně stěžovatele zásilku v uvedené lhůtě nevyzvedla, považuje se za den doručení pondělí 24. 2. 2014. Po marném uplynutí této lhůty doručující orgán vhodil dne 25. 2. 2014 písemnost do domovní nebo jiné adresátkou užívané schránky. Dne 24. 2. 2014 podal stěžovatel prostřednictvím své zmocněnkyně proti rozhodnutí magistrátu blanketní odvolání. Následně magistrát v souladu s ust. § 37 odst. 3 správního řádu zmocněnkyni vyzval k odstranění vad podaného odvolání. Tato písemnost byla zmocněnkyni zaslána dne 26. 2. 2014 na uvedenou elektronickou adresu. Protože zmocněnkyně převzetí doručované písemnosti opět ve smyslu ust. § 19 odst. 8 správního řádu nepotvrdila, doručoval jí magistrát tuto výzvu prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Při doručování výzvy nebyla zmocněnkyně na adrese uvedené v plné moci zastižena, a proto byla zásilka dne 7. 4. 2014 uložena u provozovatele poštovních služeb (§ 23 odst. 1 správního řádu) a byla jí zanechána výzva, aby si ji vyzvedla (§ 23 odst. 4 správního řádu). Přitom byla poučena, že nevyzvedne-li si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty (§ 23 odst. 5 a § 24 odst. 1 správního řádu). Protože si zmocněnkyně zásilku v uvedené lhůtě nevyzvedla, považuje se za den doručení čtvrtek 17. 4. 2014. Po marném uplynutí této lhůty doručující orgán vhodil dne 18. 4. 2014 písemnost do domovní nebo jiné adresátkou užívané schránky. Ve stanovené lhůtě zmocněnkyně stěžovatele na výzvu nereagovala a neodstranila vady podaného odvolání.

Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že zmocněnkyni bylo řádně doručeno, v souladu s citovanými ustanoveními správního řádu, jak rozhodnutí magistrátu o přestupku, tak výzva k odstranění vad podaného odvolání. Tvzení stěžovatele, že mu tyto písemnosti nebyly doručeny, je proto podle Nejvyššího správního soudu účelové. O tom svědčí např. to, že proti rozhodnutí magistrátu podala zmocněnkyně odvolání, byť bylo blanketní, které nebylo opožděné. Poukazoval-li stěžovatel v této souvislosti na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, a ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67, jednalo se v nich o odlišný skutkový stav, kdy odvolací správní orgán nepostupoval podle ust. § 37 odst. 3 správního řádu, tzn. že nevyzval účastníka řízení k odstranění nedostatků podaného blanketního odvolání a o takto podaném odvolání rozhodl. Takový postup správního orgánu byl Nejvyšším správním soudem vyhodnocen jako nezákonný. V druhém citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž vyslovil, že *„Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek“*. Správní orgán tedy musí dát odvolateli možnost vady odvolání v přiměřené lhůtě odstranit, což se v daném případě stalo. Zmocněnkyni byla dána možnost doplnit odvolání a uplatnit konkrétní námítky, ale v důsledku její nečinnosti nebyla tato

pokračování

možnost využita. Krajský soud tedy nepochybil, pokud žalobní námitky týkající se doručování písemností v rozporu se zákonem, porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu práva na dvojinstančnost řízení a nevyzvání stěžovatele k doplnění odvolání, posoudil jako nedůvodné. S konstatováním krajského soudu, že „... pokud by žalobce odvolání doplnil, je zcela logické, že by jej doplnil o námitky obdobného nebo téhož obsahu, který vykazují námitky prezentované v žalobě.“ se sice Nejvyšší správní nezotožňuje, ale tento spekulativní dílčí závěr krajského soudu neměl vliv na věcnou správnost posouzení předmětných žalobních námitek.

Stěžovatel dále namítal, že se krajský soud řádně nelyžoval s jeho námitkou týkající se nesprávného postupu a chyb při měření rychlosti jím řízeného vozidla, a v této souvislosti zejména poukazoval na odborné vyjádření ze dne 22. 7. 2014, č. ODP-207/2014/PŠ-TR, které předložil v průběhu řízení o žalobě.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu jsou nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů zejména taková rozhodnutí, u nichž z odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004 č. j. 4 As 5/2003 - 52). Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelné, protože by nedávalo dostatečné záruky, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2009 č. j. 7 Afs 107/2009 - 166). Není-li z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč jeho žalobní námitku považuje za nedůvodné nebo vyvrácené, nelze její vypořádání považovat za dostatečné, a tudíž přezkoumatelné.

V daném případě na žalobní námitku týkající se okolností svědčících o možném nedodržení návodu k obsluze radarového rychloměru krajský soud reagoval pouze tím, že „vzal ze záznamu o přestupku (fotodokumentace), ověřovací listu příslušného měřicího radarového rychloměru a z dokladu o proškolení zasahujícího policisty za prokázané, že vozidlo žalobce bylo změřeno řádně a že nedošlo k žádnému pochybení při obsluze, neboť jinak by měření vůbec neproběhlo v takové podobě, která poskytuje konkrétní výstupy o rychlosti měřeného vozidla.“ Bez jakékoliv další úvahy tak pouze převzal tvrzení krajského úřadu obsažené v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, že „v případě, že by obsluha rychloměru jakýmkoliv způsobem nedodržela návod k obsluze či rychloměr vykazoval nějakou chybu, rychlost projíždějícího vozidla by nebyla vůbec zachycena“, aniž by je jakkoliv odůvodnil či podložil důkazy. Tímto způsobem nelze vyvrátit stěžovatelovu námitku zpochybňující správnost provedeního měření s poukazem na předložený listinný důkaz. Takový postup je podle Nejvyššího správního soudu v rozporu s citovanou judikaturou týkající se požadavků na přezkoumatelnost a kvalitu odůvodnění soudních rozhodnutí. Tvrzení krajského soudu, že v případě nedodržení návodu k použití nebo jiné chyby v měření měřicího přístroje fotografie vůbec nevyhodnotí, není obecně známou skutečností, jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 22. 8. 2013 č. j. 1 As 45/2013 - 37, body 30 a 35. Nejvyšší správní soud nevyklučuje možnost, že tvrzení krajského soudu je v tomto případě pravdivé, je však nutné, aby bylo řádně odůvodněno a mělo oporu v provedeném dokazování, např. listinnými důkazy nebo znaleckým posudkem. Právě absencí řádného odůvodnění se liší případ stěžovatele od skutkově podobných případů řešených Nejvyšším správním soudem, např. v rozsudku ze dne 16. 1. 2013 č. j. 3 As 82/2012 - 27, kdy se jednalo o jiný typ měřicího zařízení, byl závěr, že při nedodržení podmínek ke změření rychlosti vůbec nedojde, podložen odborným vyjádřením společnosti ATS-TELCOM PRAHA, a. s.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že námitka týkající se nedodržení předepsaných postupů měření nebyla vypořádána řádně a přezkoumatelným způsobem, což je důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

Z výše uvedeného důvodu je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. dubna 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu