



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Jaroslava Vlašína ve věci žalobkyně **Z. V.**, zastoupené Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Pardubice, Komenského nám. 125, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 18. 11. 2015, č. j. 52 A 22/2015 – 53,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 18. 11. 2015, č. j. 52 A 22/2015 – 53, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 12. 2. 2015, č. j. KrÚ 9162/2015/ODSH/13, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 20.342 Kč k rukám jejího zástupce, Mgr. Jaroslava Topola.

**O d ů v o d n ě n í :**

Dne 26. 3. 2014 oznámila Městská policie Pardubice podle § 58 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, Magistrátu města Pardubic, odboru správních agend (dále jen „správní orgán prvního stupně“), podezření ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Toho se měl dopustit podezřelý L. V. tím, že vozidlem státní poznávací značky X stál na placeném parkovišti bez zaplacení parkovacího poplatku. Podle oznámení L. V. přišel k vozidlu během dokumentace přestupku a uvedl, že s vozidlem na místo přijel a na místě jej ponechal. Odmítl však věc vyřešit na místě v blokovém řízení blokovou pokutou ve výši 500 Kč a žádal projednání věci ve správním řízení.

Správní orgán prvního stupně L. V. předvolal k podání vysvětlení. Na toto předvolání odpověděl elektronickou poštou K. S., jakožto zmocněnec L. V., a uvedl, že se L. V. rozhodl odepřít výpověď, neboť by jejím provedením, nebo i samou jeho účastí před příslušným orgánem, mohli být on sám nebo osoba jemu blízká vystaveni riziku stíhání pro spáchání přestupku. Dne 30. 6. 2014 správní orgán prvního stupně učinil záznam o odložení věci, neboť nezjistil do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.

Téhož dne vydal správní orgán prvního stupně příkaz, podle něhož se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“), jakožto provozovatel výše uvedeného vozidla, dopustila správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, když nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Příkazem jí byla uložena pokuta ve výši 1.500 Kč.

Dne 8. 7. 2014 stěžovatelka podala proti tomuto příkazu odpor, prostřednictvím P. K. jakožto svého zmocněnce. Ten zároveň správní orgán prvního stupně i případný odvolací orgán požádal o doručování písemností na elektronickou adresu X. Uvedl, že tato adresa je uzpůsobena pro příjem podání v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

Správní orgán prvního stupně zaslal zmocněnci na jeho doručovací adresu uvedenou v registru obyvatel vyznění ze dne 25. 7. 2014 o pokračování správního řízení a poučení o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Protože zmocněnec nebyl zastížen, byla mu na této adrese zanechána výzva k vyzvednutí zásilky. Zásilka nebyla v úložní době vyzvednuta a dne 11. 8. 2014 byla vložena do schránky.

Dne 30. 9. 2014 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, č. j. OSA/P-3207/14-D/43, kterým shledal stěžovatelku vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu a uložil jí pokutu ve výši 1.500 Kč. Toto rozhodnutí správní orgán prvního stupně doručoval zmocněnci i stěžovatelce na jejich doručovací adresy uvedené v registru obyvatel. Žádný z nich nebyl zastížen, zásilky nebyly v úložní době vyzvednuty a obě byly vloženy do schránek dne 14. 10. 2014.

Dne 20. 10. 2014 stěžovatelka podala proti tomuto rozhodnutí blanketní odvolání, které nebylo podepsáno. Výzvou ze dne 29. 10. 2014 správní orgán prvního stupně vyzval stěžovatelku k odstranění vad podání podle § 37 odst. 3 a § 82 odst. 2 správního řádu. Správní orgán prvního stupně mimo jiné uvedl, že z odvolání není patrné, v čem stěžovatelka spatřuje rozpor s právními předpisy, nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo, a není zjevný rozsah, v jakém je rozhodnutí napadáno. Výzva byla doručována stěžovatelce na doručovací adresu uvedenou v registru obyvatel. Stěžovatelka si zásilku s výzvou vyzvedla dne 5. 11. 2014.

Dne 12. 11. 2014 stěžovatelka podala shodné podání jako dne 20. 10. 2014, tentokrát podepsané. Na toto podání zareagoval správní orgán prvního stupně opět výzvou k odstranění vad podání podle § 37 odst. 3 a § 82 odst. 2 správního řádu. Znovu uvedl, že z odvolání není patrné, v čem stěžovatelka spatřuje rozpor s právními předpisy, nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo, a není zjevný rozsah, v jakém je rozhodnutí napadáno. Stěžovatelka zásilku s výzvou převzala dne 21. 11. 2014. V určené lhůtě odvolání nedoplnila a tuto výzvu ponechala bez odpovědi.

pokračování

Dne 26. 1. 2015 předložil správní orgán prvního stupně žalovanému uvedené blanketní odvolání k provedení přezkumného řízení pro případ, že žalovaný shledá důvody pro jeho zahájení. Ve svém podnětu správní orgán prvního stupně popsal dosavadní průběh řízení. Mimo jiné také uvedl, že zmocněnci bylo, i přes jeho žádost o doručování na elektronickou adresu, doručováno prostřednictvím České pošty na jeho doručovací adresu, a to v souladu s § 19 odst. 8 správního řádu, neboť zmocněnec opakovaně nepotvrzuje příjem písemností zasílaných na jeho elektronickou adresu, ač je mu spolu s nimi zasíláno také sdělení o nutnosti potvrzení přijetí e-mailu, což je patrné například ve věci sp. zn. OSA/P-1607/13-D a OSA/P-271/14-D.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 12. 2. 2015, č. j. KrÚ 9162/2015/ODSH/13, odvolání stěžovatelky zamítl. V mezích přezkumu daných § 89 odst. 2 správního řádu shledal, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy. „Z důvodu procesní jistoty“ pak zaslal své rozhodnutí jak žalobkyni na její doručovací adresu (zásilku převzala dne 5. 3. 2015), tak jejímu zmocněnci prostřednictvím datové schránky. Datová zpráva byla dodána do datové schránky zmocněnce dne 17. 2. 2015; doručení pak nastalo fikcí dne 27. 2. 2015, kdy uplynulo 10 dnů od dodání zprávy do datové schránky, aniž by se do ní oprávněná osoba přihlásila.

Dne 2. 3. 2015 podala proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka, zastoupená advokátem, správní žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítala, že ve správním řízení nebylo doručováno jejímu zmocněnci na elektronickou adresu, ačkoliv o to požádal. Zároveň v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a Listinou základních práv a svobod nebyla věc projednána při ústním jednání před správním orgánem. Zmocněnci nebylo doručeno ani předvolání k ústnímu jednání, ani vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Zmocněnec se v důsledku chybného doručování nemohl seznámit ani s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Stejně tak mu nebyla doručena výzva k odstranění vad odvolání. Stěžovatelka také namítala, že v rozporu s § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu nebyla vyzvána k úhradě určené částky. Z toho, že nebylo zahájeno správní řízení o přestupku, stěžovatelka dovozovala, že nebyla známa totožnost přestupce. Podle ní nebyly splněny podmínky zahájení řízení o správním deliktu podle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu. Správní orgán prvního stupně se ani nesnažil zjistit, kdo byl řidičem vozidla v době spáchání přestupku, neboť vůbec nepředvolal stěžovatelku jakožto provozovatele vozidla.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že jak poučení o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, tak samotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo zmocněnci stěžovatelky doručeno podle § 24 odst. 1 správního řádu. Taktéž odkázal na komentářovou literaturu k § 19 odst. 3 správního řádu, z níž dovodil, že na doručení na zvolenou elektronickou adresu není právní nárok. Žalovaný připouští, že se správní orgán prvního stupně nepokusil na elektronickou adresu zmocněnce doručovat, to však proto, že takové doručování vyhodnotil jako neúčelné a vedoucí ke zpomalení celého procesu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 4 As 76/2015 - 37; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Žalovaný poukazuje na to, že je správním orgánům i soudům z jejich úřední činnosti známo, že požadavek na doručování na elektronické adresy je v tomto i obdobných případech zjevnou procesní strategií směřující k protahování řízení. Povinnost ústního jednání správní řád v § 49 odst. 1 nestanoví.

Dne 18. 11. 2015 se konalo ústní jednání před Krajským soudem v Hradci Králové – pobočkou v Pardubicích (dále jen „krajský soud“). Téhož dne vydal krajský soud rozsudek, kterým žalobu stěžovatelky zamítl. Krajský soud shledal, že správní orgán prvního stupně nebyl povinen stěžovatelce zaslat výzvu k úhradě určené částky podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu a že byly naplněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu.

V této otázce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 - 45, a uvedl, že je problémem žalobkyně, komu svěří řízení svého vozidla, přičemž musí počítat se svou eventuální objektivní odpovědností. K otázce doručování na zmocněncem uvedenou elektronickou adresu krajský soud uvedl, že na takový způsob doručování není právní nárok a lze takto doručovat v případech, kdy to může přispět k urychlení řízení (§ 19 odst. 3 správního řádu). Krajskému soudu je přitom známo, že P. K. jakožto zmocněnec jedná v řízeních o přestupcích a správních deliktech účelově a obstrukčně (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 - 46, a ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46), a požadovaný způsob doručování by tak naopak přispěl ke zpomalení řízení. Krajský soud také uvedl, že P. K. udává správním orgánům adresy pro doručování vedené v Centrální evidenci obyvatel tak, že na ně není možno doručovat, což je strategie známá i Nejvyššímu správnímu soudu (viz např. jeho rozsudky ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 As 118/2013 - 61, a ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70), a celkově se z jeho strany jedná o účelové a obstrukční jednání s cílem zmařit účel řízení o správním deliktu. Krajský soud také uvedl, že z vyjádření všech tří certifikačních autorit působících v České republice zjistil, že P. K. nemohl přijetí písemností zasílaných mu datovými zprávami potvrzovat ve smyslu § 19 odst. 8 správního řádu, neboť se nejednalo o platnou elektronickou adresu, zaručenou elektronickým podpisem, na kterou správní orgán nebyl ani povinen se pokusit doručovat; naopak byl oprávněn doručovat písemnosti tak, jako by tento zmocněnec jako adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Navíc podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 - 26, není povinností správního orgánu doručovat na elektronickou adresu sdělenou účastníkem podle § 19 odst. 3 správního řádu absolutní, například právě v případě, kdy taková elektronická adresa obsahuje diakritiku, která brání v odeslání zásilky. K námitce porušení práva na projednání věci při ústním jednání krajský soud uvedl, že se nejednalo o řízení podle zákona o přestupcích, ale o řízení ve věci správního deliktu, u něž nelze z § 49 odst. 1 správního řádu dovodit povinnost konání ústního jednání. Navíc stěžovatelka ani neuvedla, co konkrétně by při ústním jednání zpochybnila. Tento svůj závěr krajský soud podrobně odůvodnil a podpořil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46.

Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní namítá, že podle § 19 odst. 3 správního řádu musí správní orgán doručovat písemnosti na elektronickou adresu „*nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci a požádá-li o to účastník*“. Stěžovatelka sice akceptuje judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž nemusí správní orgán na takovou adresu doručovat v případě, kdy takový způsob doručování nemůže přispět k urychlení řízení. Zde však takový závěr nebylo možné učinit, když se správní orgán o doručení na uvedenou elektronickou adresu ani nepokusil. Tvrzení, že P. K. neměl na této adrese zřízen elektronický podpis, není ani pravdivé, ani relevantní. Že na elektronické adrese X disponuje elektronickým podpisem, mělo být krajskému soudu známo z věci vedené pod sp. zn. 52 A 23/2015. Nezbytnost elektronického podpisu pro doručování na elektronickou adresu i nemožnost doručovat na elektronickou adresu s diakritikou je vyvrácena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015 - 42. Správní orgány na takové elektronické adresy bez obtíží doručují. Dále stěžovatelka polemizuje se závěrem krajského soudu, že zvolení elektronické adresy pro doručování bylo v daném případě projevem zneužití práva. Žalovaný ani takové tvrzení neuvedl a není možné, aby správní soud jednání žalovaného novými argumenty dodatečně legitimizoval. V důsledku nesprávného doručování byla stěžovatelka zkrácena na svém právu na vyjádření k podkladům rozhodnutí, právu na odvolání a seznámení se s rozhodnutím a právu na výzvu k doplnění odvolání. Doručování pouze stěžovatelce v situaci, kdy je v řízení zastoupena, není možné. Stěžovatelka také polemizuje se závěrem krajského soudu ohledně výzvy k úhradě určené částky podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, kterou správní orgán prvního stupně neučinil. V rozporu s principem rovnosti kvůli tomu stěžovatelka neměla možnost zaplatit částku ve výši blokové pokuty (500 Kč), ale vznikla jí povinnost uhradit částku pětikrát vyšší. Vzhledem k tomu, že v předmětném řízení šlo o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, bylo zapotřebí

pokračování

provést dokazování za osobní přítomnosti stěžovatelky. Nezbytnost ústního jednání v předmětném řízení vyplývá podle stěžovatelky i z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007 - 121, a ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 139/2015 - 30. Ani případné konání ústního jednání před správním soudem by absencí ústního jednání před správním orgánem nezhojilo. Během ústního jednání před správním orgánem je zjišťován skutkový stav, účastník řízení se vyjadřuje k danému skutku, jsou prováděny svědecké výpovědi a podobně. Lze jen těžko předpokládat, že všechny tyto úkony by činil správní soud během ústního jednání. Stěžovatelka vyjádřila pochybnost, že by bylo možno zjistit například okolnosti vylučující protiprávnost jinak než při ústním jednání. Konečně se správní orgán prvního stupně ani nesnažil zjistit řidiče, který se dopustil uvedeného přestupku, jehož je povinen potrestat primárně. Stěžovatelka neměla možnost na takového přestupce poukázat, přičemž po zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla podle § 125g odst. 1 zákona o silničním provozu tak již učinit nelze. Nebyly tedy vůbec dány podmínky pro zahájení řízení podle § 125f odst. 2 zákona o silničním provozu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedl, že se zcela ztotožňuje s napadeným rozsudkem.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, byla podána včas, a to osobou oprávněnou. Stěžovatelka sice ani v doplnění kasační stížnosti nepodřadila kasační důvody jednotlivým písmenům § 103 odst. 1 s. ř. s., z jejího obsahu je nicméně zřetelné, že je podávána z důvodů obsažených v písmenech a), b) a d) tohoto ustanovení. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou údajně nesprávného doručování zmocněnci stěžovatelky ve správním řízení. Stěžovatelce lze dát za pravdu pouze v tom, že překážkou doručování na požadovanou elektronickou adresu obecně nejsou ani diakritická znaménka v elektronické adrese, ani chybějící elektronický podpis, jak plyne například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015 - 42. Nicméně správní orgán prvního stupně se rozhodl nedoručovat zmocněnci stěžovatelky na jím požadovanou elektronickou adresu nikoliv z důvodů označených v citovaném rozsudku za nedostatečné, ale proto, že stěžovatelkou zvolený zmocněnec opakovaně nepotvrzoval příjem písemností zasílaných na jeho elektronickou adresu, což bylo správnímu orgánu prvního stupně známo například z věcí vedených pod sp. zn. OSA/P-1607/13-D a OSA/P-271/14-D. Nejvyšší správní soud považuje tento postup správního orgánu prvního stupně v kontextu posuzovaného případu za zcela legitimní. Jak zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46: „*Přestože právní úprava doručování podle správního řádu je konstruována na prioritě doručování na adresu zvolenou účastníkem (jeho zástupcem), nemůže volba doručovací adresy v elektronické podobě představovat jediný přípustný prostředek doručení určité písemnosti účastníkům (jejich zástupcům)*“ (bod 30). V rozsudku ze dne 3. 9. 2015, č. j. 3 As 239/2014 - 13, pak Nejvyšší správní soud dovodil, že z ustanovení „*§ 19 odst. 3 správního řádu upravujícího institut adresy pro doručování vyplývá, že účastník správního řízení nemá právní nárok na doručování písemností v elektronické podobě. Je na uvážení správního orgánu, zda požadavku účastníka řízení na doručování na elektronickou adresu vyhovějí či nikoliv, když smyslem tohoto postupu je zejména to, aby bylo řízení urychleno. Umožnění tohoto preferovaného způsobu doručování je tedy určitým benefitem poskytovaným ze strany správního orgánu*“. Podle této judikatury shledá-li správní orgán, že doručování na elektronickou adresu nepřispěje k urychlení řízení, a zároveň neshledá

jiný důvod opodstatňující tento způsob doručování, je oprávněn účastníkovi na požadovanou elektronickou adresu písemnosti nezasílat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2015, č. j. 7 As 167/2015 - 37).

Nejvyšší správní soud v daném případě nevidí porušení správního řádu v tom, že za situace, kdy bylo správnímu orgánu z jeho úřední činnosti známo, že zmocněnec opakovaně nepotvrzuje přijetí písemností na jím samotným požadovanou elektronickou adresu, bylo pochopitelné a z hlediska délky řízení i efektivnější, že správní orgán tento pokus o doručení neučinil a přikročil v souladu s § 19 odst. 8 správního řádu k doručení písemnosti tak, jako by zmocněnec o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Z okolností popsaných již krajským soudem nelze ostatně mít za to, že požadavek na doručování na elektronickou adresu zmocněnce byl skutečně veden snahou o efektivnější doručování, ba právě naopak.

Stěžovatelka brojí i proti tomu, že výzva k odstranění vad odvolání byla doručena přímo jí a nikoli jejímu zmocněnci. To pokládá za rozporné s ustanovením § 34 odst. 2 správního řádu, podle jehož věty první „[s] výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci.“ Nejvyšší správní soud nezpochybnuje závaznost tohoto ustanovení, ovšem v nyní posuzovaném případě je potřeba je číst v souvislosti s § 37 odst. 3 správního řádu, podle nějž „[n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve ke jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“ Právě podle tohoto ustanovení postupoval správní orgán prvního stupně, když přímo stěžovatelce v reakci na její blanketní odvolání zaslal výzvu k odstranění jeho vad. Úkolem správního orgánu postupujícího podle § 37 odst. 3 správního řádu totiž je, aby podateli pomohl odstranit nedostatky podání, přičemž má jít o pomoc reálnou, nikoli toliko formální. Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom své judikatury, podle níž mají být výzvy k odstranění nedostatků podání zasílány zmocněnci, nikoli pouze zmocniteli (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37). Neshledává však nezákonnost postupu správního orgánu prvního stupně v tom, když se odchytil od tohoto obecného požadavku v případě zmocněnce, který pravidelně v tomto i v jiných řízeních postupoval tak, že systematicky nepřebíral ani nevyzvedával zásilky, čímž by byla znemožněna snaha správního orgánu pomoci stěžovatelce odstranit vady jejího odvolání. Z postupu správního orgánu prvního stupně je zjevné, že byl veden právě touto snahou pomoci stěžovatelce odstranit nedostatky podání, a proto výzvu k odstranění nedostatků odvolání poslal přímo jí, tedy „podateli“ ve smyslu citovaného usnesení, a nikoli jejímu zmocněnci, který systematicky nepřebíral ani nevyzvedával zásilky. Smyslem § 37 odst. 3 správního řádu je totiž skutečně pomoci těm, kdo podali nedokonalé podání, aby odstranili jeho vady. V daném případě, specifickém obstrukčním postupem stěžovatelčina zmocněnce, tak bylo doručování výzev přímo stěžovatelce, která odvolání podala, naplněním smyslu § 37 odst. 3 správního řádu.

Námítka nezbytnosti konání ústního jednání před správním orgánem prvního stupně taktéž není důvodná. V první řadě je na místě odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, který se s touto námitkou velmi podrobně vypořádal. Nadto Nejvyšší správní soud doplňuje, že podle § 49 odst. 1 správního řádu správní orgán nařídí ústní jednání v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Ústní jednání před správním orgánem tedy není obligatorní součástí správního řízení; nařizuje se pouze za splnění některé z uvedených podmínek. Ostatně správní řízení je obecně ovládáno zásadou písemnosti, jak plyne z § 15 odst. 1 správního řádu. K závěru, že není vždy nutné nařizovat ústní jednání před správními orgány, dospěl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015 - 46, který se taktéž týkal správního deliktu spočívajícího v zaparkování vozidla na placeném parkovišti bez platného parkovacího lístku, dokonce téže stěžovatelky jako v nyní projednávaném případě.

pokračování

Vzhledem k jeho přiléhavosti na nyní posuzovanou věc na něj Nejvyšší správní soud plně odkazuje.

Ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 139/2015 - 30, neplyne, že by v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla muselo být vždy nařízeno jednání, jak z něj nesprávně dovozuje stěžovatelka. V bodě 30 citovaného rozsudku zdejší soud uvedl: „*Správní řád předpokládá možnost rozhodovat meritorně bez nařízení ústního jednání, stejně jako možnost provést důkaz listinou mimo ústní jednání, nicméně k takovému postupu, jak je výše uvedeno, stanovuje určité podmínky. Především by měli být účastníci řízení o záměru správního orgánu provést důkaz listinou mimo ústní jednání včas vyrozuměni (§ 51 odst. 2 správního řádu) a dále by o tom měl být sepsán protokol (§ 18 odst. 1 téhož zákona). Podle § 53 odst. 6 správního řádu se důkaz listinou za přítomnosti účastníků provede tak, že se listina přečte nebo se sdělí její obsah*“. V nyní posuzované věci stěžovatelka namítá toliko, že se nekonalo ústní jednání, nikoli, že by byl proveden důkaz listinou mimo ústní jednání, aniž by k tomu byly splněny podmínky. Proto se Nejvyšší správní soud touto druhou otázkou blíže nezabýval (lze nicméně v této otázce odkázat například na rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 5. 2015, č. j. 5 As 197/2014 - 26, nebo ze dne 21. 8. 2014, č. j. 10 As 16/2014 - 25). Ve vztahu k námitce nenařízení jednání uvedený rozsudek devátého senátu, ve shodě s výše vyčteným, potvrzuje, že správní orgán prvního stupně není vždy povinen nařizovat ústní jednání. Rozhodující je naplnění některé z podmínek uvedených v § 49 odst. 1 správního řádu.

Nejvyšší správní soud přitom neshledává, že by byla naplněna některá z tam uvedených podmínek pro nařízení ústního jednání. Ani stěžovatelka v kasační stížnosti netvrdí žádný relevantní důvod, pro nějž by bylo nezbytné či účelné ústní jednání před správním orgánem nařídít, ani konkrétně neuvádí, jaká tvrzení tam chtěla přednést, tedy jak konkrétně nekonání ústního jednání zasáhlo do efektivity její obhajoby či jiných práv. Nadto lze poukázat na to, že stěžovatelka byla ve správním řízení poučena o možnosti vyjádřit se k veškerým podkladům pro vydání rozhodnutí v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu; této možnosti však nevyužila a ve správním řízení zůstala pasivní. Přitom již v příkazu ze dne 30. 6. 2014 byla upozorněna na rozhodující důkazy fotografiemi jejího vozidla, z nichž bylo jednoznačně patrné, že předmětné vozidlo bylo v Pardubicích v ulici Čechovo nábřeží zaparkováno bez viditelně umístěné platné parkovací karty nebo platného parkovacího lístku. Proti správnosti těchto důkazů svědčících o naplnění skutkové podstaty správního deliktu, za nějž byla pokutována, nic nenamítala, byť jí k tomu dal správní orgán prvního stupně dostatečnou příležitost v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Nelze ostatně přehlédnout, že proti jejich správnosti a proti své odpovědnosti za tento správní delikt materiálně nic nenamítá ani v řízení před správními soudy.

S námitkou údajného rozporu uvedeného postupu s Úmluvou se Nejvyšší správní soud vypořádal v bodě 22 již citovaného rozsudku č. j. 8 As 110/2015 - 46. Taktéž v nyní posuzovaném případě se následně konalo jednání před správním soudem, kde stěžovatelka mohla uplatnit své právní i skutkové námitky, čímž byl domnělý nedostatek správního řízení v podobě absence ústního jednání z hlediska čl. 6 Úmluvy zcela napraven (viz. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Grande Stevens proti Itálii* ze dne 4. 3. 2014, stížnost č. 18640/10, body 138–139). Stěžovatelce tak nic nebránilo během jednání před krajským soudem namítat některou z okolností vylučujících protiprávnost. Ostatně stejně tak mohla učinit písemně v žalobě či již v průběhu správního řízení. Ze stěžovatelkou odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007 - 121, k posuzované otázce žádný konkrétní závěr nevyplývá.

Zbývá tedy posoudit kasační námitku, že se správní orgán prvního stupně nepokusil zjistit řidiče vozidla, kterého je povinen potrestat primárně, a namísto toho rovnou přikročil k zaslání příkazu stěžovatelce, aniž by jí předtím zaslal výzvu podle ustanovení § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu. Podle tohoto ustanovení platí:

„(1) Obecní úřad obce s rozšířenou působností bezodkladně po zjištění nebo oznámení přestupku vyzve provozovatele vozidla, s nímž došlo ke spáchání přestupku, k uhrazení určené částky, pokud

- a) jsou splněny podmínky podle § 125f odst. 2,
- b) totožnost řidiče vozidla není známa nebo není zřejmá z podkladu pro zahájení řízení o přestupku a
- c) porušení je možné projednat uložením pokuty v blokovém řízení.“

Tato námitka je důvodná.

Krajský soud konstatoval, že v daném případě nebyla splněna podmínka písmene b) citovaného ustanovení, neboť v daném případě byla totožnost řidiče známa, přičemž odkázal na právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 1 As 131/2014 - 45. S krajským soudem se lze ztotožnit v tom, že tento rozsudek vymezuje, že pokud jsou zde indicie důvodně nasvědčující tomu, že vozidlo řídila určitá osoba, pak již není splněna podmínka podle § 125h odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, což v citovaném rozsudku vedlo k tomu, že byl zrušen rozsudek krajského soudu, který pokládal zaslání výzvy podle tohoto ustanovení v dané situaci za nezbytné.

Je ovšem třeba upozornit, že skutkové okolnosti citovaného rozsudku byly poněkud odlišné od nyní posuzované situace. V citovaném rozsudku bylo vozidlo zaparkováno bez platné parkovací karty i bez zaplaceného poplatku za parkování a řidič vozidla se na místě nenacházel, proto městská policie vypsala žádost pro nepřítomného řidiče. Následně se na služebnu městské policie dostavila osoba, která uvedla, že vozidlo na místě ponechala, a požádala o projednání věci v přestupkovém řízení, takže věc s ní byla projednána v přestupkovém řízení jako přestupek, ovšem nakonec bylo přestupkové řízení vůči ní zastaveno, neboť jí spáchání přestupku nebylo prokázáno. Z těchto skutkových okolností vycházel zdejší soud, když v citovaném rozsudku uvedl: „[23] Z výše naznačené systematiky zákona o silničním provozu vyplývá, že nejprve musí být zjištěn pachatel přestupku. Existuje-li bezprostředně po zjištění přestupku osoba podezřelá z přestupku, je jí při splnění zákonných podmínek umožněno projednání věci v blokovém řízení. Pokud věc neskončí projednáním v blokovém řízení, **následuje zahájení přestupkového řízení s podezřelým z přestupku. Skončí-li poté přestupkové řízení zastavením řízení, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno [§ 125f odst. 4 písm. b) zákona o silničním provozu], je zahájeno řízení o správním deliktu s provozovatelem vozidla.** Výzva provozovateli vozidla podle § 125h zákona se v takovém případě nevydává, neboť totožnost řidiče byla po zjištění přestupku známa [pro vydání výzvy nebyla splněna podmínka dle § 125h odst. 1 písm. b) zákona].“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud)

V nyní posuzovaném případě ovšem takto správní orgán prvního stupně nepostupoval, neboť zde vůbec nedošlo k zahájení přestupkového řízení, a tedy ani k jeho následnému zastavení. Z oznámení o podezření ze spáchání přestupku plyne, že podezřelý L. V. přišel k vozidlu státní poznávací značky X během dokumentace přestupku a uvedl, že s vozidlem na místo přijel a na místě jej ponechal. Odmítl však věc vyřešit na místě v blokovém řízení blokovou pokutou ve výši 500 Kč a žádal projednání věci ve správním řízení. Následně se však rozhodl odeprít výpověď a správní orgán prvního stupně učinil záznam o odložení věci, neboť nezjistil do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.

Za této situace ovšem nelze na posuzovanou situaci dost dobře vztáhnout právní názor vyjádřený ve výše citovaném rozsudku č. j. 1 As 131/2014 - 45, neboť podle něj je možno zahájit správní řízení proti provozovateli vozidla bez zaslání výzvy podle § 125h zákona o silničním provozu tehdy, skončí-li přestupkové řízení proti pravděpodobnému řidiči zastavením řízení, protože mu nebylo spáchání skutku prokázáno. Dle tohoto názoru (jehož správnost není v tomto řízení hodnocena) v takové situaci již totiž nelze dost dobře tvrdit, že „totožnost řidiče není



pokračování

známa“ (jinak řečeno není znám řidič, proti kterému by mohlo být zahájeno přestupkové řízení), takže není splněna podmínka § 125h odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu.

V nyní posuzovaném případě ovšem nemohla nastoupit subsidiární odpovědnost stěžovatelky jako provozovatele vozidla podle § 125f odst. 4 písm. b) zákona o silničním provozu, neboť k zastavení řízení o přestupku, na rozdíl od citovaného rozsudku, nedošlo. V úvahu by tak přicházela jediné situace podle § 125f odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu, podle něž *„[o]becní úřad obce s rozšířenou působností správní delikt podle odstavce 1 projedná, pouze pokud učinil nezbytné kroky ke zjištění pachatele přestupku a nezahájil řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě“*. Právě podle tohoto ustanovení správní orgán prvního stupně postupoval, ovšem za situace, kdy *„nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě“* [aby nastaly podmínky § 125f odst. 4 písm. a) zákona o silničním provozu], nemohl dost dobře zároveň tvrdit, že totožnost řidiče je známa. Nebyla tak splněna podmínka § 125h odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, a proto bylo třeba, aby stěžovatelce, jejíž subsidiární odpovědnost měla být aktivována, byla nejprve zaslána výzva podle tohoto ustanovení, nikoli rovnou příkaz. Bylo by ostatně v rozporu nejen s podmínkami § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, ale i se subsidiární povahou odpovědnosti provozovatele vozidla, kdyby správní orgán proti osobě možného řidiče ani nezahájil, přestupkové řízení a rovnou zahájil řízení o správním deliktu s provozovatelem vozidla, aniž by mu výzvou podle § 125h zákona o silničním provozu dal možnost označit skutečného řidiče vozidla.

Nejvyšší správní soud má určité pochopení pro pocit správního orgánu prvního stupně, že postup podezřelého L. V. mohl být procesní obstrukcí, když nejprve uvedl, že s vozidlem na místo přijel a na místě jej ponechal, požadoval projednání přestupku ve správním řízení a následně zkomplikoval jeho dokončení svým odepřením výpovědi. Za této situace měl ovšem správní orgán prvního stupně na výběr ze dvou možností: buď mohl vyjít z toho, že řidiče zná, tedy že L. V. je tím řidičem, který vozidlo zaparkoval, a navzdory odepření výpovědi proti němu zahájit přestupkové řízení, byť i s rizikem, že následně povede jeho pasivní postoj k zastavení řízení, po němž by následovalo řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, jako tomu bylo v případě posuzovaném v rozsudku č. j. 1 As 131/2014 - 45; nebo mohl věc rovnou odložit s přesvědčením, že nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, tedy že řidiče nezná. Pokud zvolil tuto druhou cestu, bylo nutno konstatovat, že *„totožnost řidiče vozidla není známa“*, a byla tedy splněna podmínka § 125h odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu. Vzhledem k tomu, že nikdo netvrdí, že by nebyly splněny i podmínky písm. a) a c) téhož odstavce, byly splněny všechny jeho kumulativně stanovené podmínky a správní orgán prvního stupně měl stěžovatelce nejprve zaslat výzvu podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, neboť nemůže dost dobře tvrdit, že na jedné straně totožnost řidiče vozidla není známa, takže nemůže stíhat skutečného pachatele přestupku, a na straně druhé, že totožnost řidiče vozidla je známa, a proto není třeba stěžovatelce tuto výzvu zasílat. Pokud ji stěžovatelce nezaslal a přikročil rovnou k řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu, porušil ustanovení § 125h zákona o silničním provozu.

Tím, že žalovaný následně označil tento jeho postup za souladný se zákonem a přitakal názoru, že totožnost řidiče vozidla „byla známa“ pro účely nesplnění podmínky § 125h odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, ale zároveň „nebyla známa“ tak, aby mohlo být zahájeno řízení o přestupku proti určité osobě, jak vyžaduje ustanovení § 125f odst. 4 písm. a) téhož zákona, zatížil své rozhodnutí vnitřním rozporem, který stěžovatelka důvodně namítala v žalobě, a krajský soud měl pro takovou vadu napadené rozhodnutí zrušit. Protože tak neučinil, je splněn důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. větou první. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud využil své pravomoci dané § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., krajskému soudu nevrátil věc k dalšímu řízení a současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl z důvodu procesní ekonomie také o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, musí proto podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout také o celkových nákladech soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má procesně úspěšná stěžovatelka právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl, tedy žalovanému, a to jak v řízení před krajským soudem, tak v řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelčiny náklady tvoří především soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za řízení před krajským soudem a soudní poplatek ve výši 5.000 Kč za řízení před Nejvyšším správním soudem. Dále náklady tvoří odměna advokáta. Podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, náleží zástupci stěžovatelky odměna za tři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, podání žaloby a podání kasační stížnosti) v celkové částce 9.300 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu též náhrada hotových výdajů za každý úkon v celkové částce 900 Kč, tedy celkem 10.200 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna za zastupování o tuto daň ve výši 21 %, tedy na 12.342 Kč. Spolu s částkou za zaplacený soudní poplatek tedy činí celkem 20.342 Kč. Přiznané náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 6. dubna 2016

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu