



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **O. N.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2014, č. j. KrÚ 18047/2014/ODSH/8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 11. 9. 2014, č. j. 52 A 30/2014 – 60,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 11. 9. 2014, č. j. 52 A 30/2014 – 60, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 13. 3. 2014, č. j. KrÚ 18047/2014/ODSH/8, a rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 15. 1. 2014, č. j. OSA/P-1540/13-D/21, **se zrušují a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **24 456 Kč**, k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 1. 2014, č. j. OSA/P-1540/13-D/21, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), porušením § 18 odst. 4 téhož zákona, za což mu byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a náhrada nákladů přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Přestupek dle výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočíval v tom, že stěžovatel *„dne 21. 9. 2013 okolo 15:17 hodin v obci Pardubice, na pozemní komunikaci ul. Hradecká (směr centrum – před mostem P. Wonky) – řídil osobní vozidlo zn. škoda Octavia, rz: X nedovolenou rychlostí, když mu byla policistou naměřena rychlost jízdy 70 km/h. Při zvážení možné odchylky měřícího zařízení ve výši +- 3 km/h, mu tedy byla jako nejnižší skutečná rychlost jízdy naměřena 67 km/h, čili dovolenou rychlost vyplývající z obecné úpravy na daném úseku (tj. 50 km/h) překročil o 17 km/h“.*

[3] Krajský soud shledal zásadním a pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí rozhodným hlediskem skutečnost, že v projednávané věci byla dostatečně prokázána vina, která zpravidla postačuje k vydání rozhodnutí. Případné důvodné pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu věci má obviněný z přestupku možnost uplatnit v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, včetně návrhů na provedení dokazování. V projednávané věci však byly tyto námitky uplatněny až v žalobě. Takový postup je, obecně řečeno, možný, ale ne vždy se jedná o právně relevantní postup umožňující „taktiku a způsob vedení obhajoby, které jsou výlučně v dispozici obviněného“. Ze správního spisu i podané žaloby vyplynulo, že stěžovatel až v žalobě zpochybnil výsledky měření rychlosti vozidla a k prokázání svých tvrzení připojil odborný posudek vypracovaný Mgr. P. Š., DiS., který je držitelem příslušného oprávnění vydaného živnostenským úřadem v Praze 4 ke zpracování odborných studií a posudků v rámci uděleného živnostenského oprávnění. V posudku je tvrzeno, že obsluha měřícího zařízení postupovala v rozporu s návodem k obsluze a že údajně změřená rychlost neodpovídala rychlosti měřeného vozidla. I další námitky byly uplatněny až v žalobě a takový postup neodpovídá smyslu a účelu plné jurisdikce. Zvolený způsob procesní obrany, včetně způsobu zvolené obrany v přestupkovém řízení, se jeví jako účelový, obstrukčního charakteru.

[4] Podklady použité správním orgánem I. stupně ke zjištění skutkového stavu a prokázání viny byly postačující k vydání rozhodnutí, že stěžovatel se jako obviněný dopustil přestupku spočívajícího v překročení nejvyšší dovolené rychlosti, přičemž o skutkovém stavu věci nevznikly v přestupkovém řízení žádné důvodné pochybnosti. Tak bylo možné i v soudním řízení vycházet pouze z takto zjištěného skutkového stavu věci a nebylo třeba dokazování doplňovat. K závěrům obsaženým v posudku, že nebyl dodržen návod k obsluze, krajský soud vyjádřil, že tuto otázku již řešil i Nejvyšší správní soud. Ten konstantně judikuje, že pokud byla rychlost vozidla rychloměrem zaznamenána, metoda měření musela být v souladu s manuálem k obsluze. To platí i pro nynější případ a

pokračování

správnost měření lze považovat za jednoznačně prokázanou. Navíc, jak vyplývá z fotodokumentace založené ve správním spisu, záměrný kříž byl umístěn na vozidle řízeném stěžovatelem a pokud přístroj rychlost zaznamenal, tak důvodnost pochyb nebyla prokázána a soud považuje námitky zpochybňující měření rychlosti včetně tohoto posudku jen za účelové.

[5] Stěžovatel v žalobě dále uvedl, že v odvolání považoval za nadbytečné *"specifikovat odvolací důvody, neboť tyto považoval za jasně zřejmé"*. Takové jeho „očekávání“ nemá oporu v platné právní úpravě a nemůže být důvodem pro „omluvu“ či „pochopení“ takového jednání. Ostatně tvrzení o zmíněném „očekávání“ je značně nevěrohodné, jelikož námitky týkající se údajného chybného měření mohl zjistit až z posudku, který byl vypracován jako příloha žaloby, tedy po vydání žalovaného rozhodnutí. Podklady, které správní orgány použily ke zjištění skutkového stavu a prokázání viny, plně postačovaly k vydání rozhodnutí, že se stěžovatel dopustil zmíněného přestupku, proto žaloba nemohla být úspěšná i z důvodů dalších, rovněž účelových námitek, protože ty nemohly samy o sobě bez dalšího vyvrátit závěry správních orgánů o existenci viny.

[6] K námitkám do doručování písemností v rozporu se zákonem krajský soud uvedl, že podle jeho názoru z platné právní úpravy týkající se doručování písemností účastníkům správního řízení nevyplývá, že když správní orgán doručuje na el. adresu udanou mu účastníkem řízení, přičemž písemnost je opatřena zaručeným elektronickým podpisem, že by v takovém případě byl jeho postup nezákonný a nebylo by možné v případě nepotvrzení převzetí písemnosti postupovat dle § 19 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy doručovat tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Úřední osoba R. T. neodesílal datové zprávy opatřené zaručeným elektronickým podpisem ze svého soukromého mailu, ale ze své úřední e-mailové schránky. Takový postup je v souladu s § 18 odst. 2 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby (dále jen „vyhláška č. 259/2012 Sb.“), z něhož mimo jiné vyplývá, že veřejnoprávní původce (tedy správní orgán I. stupně v dané věci) může odesílat datové zprávy i jinými prostředky elektronické komunikace, pokud je veřejnoprávní původce připouští. Pro správní orgán I. stupně tato možnost vyplývá z jeho spisového a skartačního řádu. Tvrzení, že zmocněnkyně stěžovatele se nemohla o zasílané zprávě dovědět z důvodu, že má vyhrazenou elektronickou adresu pro komunikaci se správními orgány, na které má nastaveny SPAM filtry, považoval soud za nedoložené a neprokázané, navíc irrelevantní, účelové a bez právního významu pro posouzení odpovědnosti za přestupek.

[7] Ze spisu vyplývá, že rozhodnutí žalovaného bylo řádně doručeno, pokud jde o rozhodnutí správního orgánu I. stupně, to bylo doručeno jak zmocněnkyni stěžovatele, tak také jemu samotnému. Judikatura vychází z materiálního pojetí právního institutu doručování, jímž je v souladu s jeho smyslem a účelem především seznámení účastníků řízení s doručovanou písemností. V dané věci tedy rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo doručeno přímo stěžovateli, ten měl možnost využít opravného prostředku, což také učinil, takže nemohl být krácen na svých právech. Navíc není pravdou, že toto rozhodnutí nebylo oznámeno jeho zmocněnkyni, protože i v tomto případě postupoval správní orgán výše uvedeným postupem a doručoval rozhodnutí v souladu s platnou právní úpravou (§ 19 správního řádu). O tom svědčí i doručenska založená ve správním spise, podle níž bylo

toto rozhodnutí doručeno zmocněnkyni fikcí, po předchozím neúspěšném pokusu o doručení elektronicky na její e-mailovou adresu.

[8] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se posouzení údajně blanketního odvolání a dospěl k závěru, že nebylo povinností správních orgánů vyzývat stěžovatele k odstranění vad podání, doplnění odvolacích důvodů. Zpětně byl takový postup podpořen samotným stěžovatelem, který v žalobě uvedl, že *„považoval za nadbytečné v této fázi řízení specifikovat odvolací důvody, neboť tyto považoval za jasné zřejmé“*.

[9] Ani námitku, že ústní jednání bylo správním orgánem I. stupně vedeno nezákonně v nepřítomnosti zmocněnkyně stěžovatele, neshledal soud důvodnou. Na postupu správního orgánu neshledal nic nezákonného, naopak způsob, jakým byla zaslána kopie plné moci správnímu orgánu I. stupně s přihlédnutím k argumentaci stejného právního zástupce jako v řízení o této žalobě v jiných obdobných případech (kdy zástupce stěžovatele namítá, že taková plná moc musí být úředně ověřena), lze vyvodit znaky obstrukčního jednání. Navíc stěžovatel ve správním řízení (tedy zejména v odvolání) a ani v žalobě neuvedl, co konkrétně by jeho zmocněnkyně za účelem vyvrácení závěru správního orgánu o vině *„pozoruhodného“* a *„odborného“* u jednání uvedla. Jedinou konkrétní věcnou námitku totiž mohl zjistit až ze zmíněného *„odborného posudku“*, který v době rozhodování a jednání správního orgánu I. stupně neměl k dispozici (ač mít mohl). Stěžovatel tedy neprokázal, že i kdyby došlo k procesnímu pochybení ve světle této jeho námitky, že by rozhodnutí správního orgánu bylo pro něj příznivější, tedy že by nemohl být uznán odpovědným ze spáchání zmíněného přestupku.

[10] Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Chybu v postupu správního orgánu I. stupně, kterou posvětil jak žalovaný, tak soud, spatřuje v nepřipuštění jeho zmocněnkyně k ústnímu jednání. Stěžovatel měl zájem na tom, aby se zmocněnkyně jednání zúčastnila a rozporovala naměřenou rychlost. Krajský soud k tomu uvedl, že nepřipuštění zmocněnkyně k ústnímu jednání za podmínky, kdy měl správní orgán k dispozici kopii plné moci, není nezákonný postup. Tento názor stěžovatel nesdílí. Naopak zastává názor, že plná moc nemusela být doložena v originále, jak ostatně v jiné věci vyslovil i sám krajský soud. Pokud měl správní orgán pochybnost o existenci zastoupení, měl zmocněnkyni vyzvat k odstranění vady plné moci, tj. doplnění jejího originálního vyhotovení, poskytnout jí k tomu přiměřenou lhůtu a jednání odročit.

[13] Soud vyjádřil také názor, že případné další návrhy zmocněnkyně stejně nemohly změnit správním orgánem zjištěný skutkový stav. Stěžovatel sice namítá odlišný skutkový

pokračování

stav až v žalobě, ale to z toho důvodu, že mu správní orgány odňaly předchozí příležitosti. Standardně se měl mít možnost vyjádřit v rámci ústního jednání a následně podat vyjádření k podkladům pro rozhodnutí, to mu nebylo umožněno. Krajský soud nadto nemůže tvrdit, že by zmocněnkyně u ústního jednání nesdělila nic pozoruhodného a odborného, co by mohlo změnit dosud zjištěný skutkový stav. Jde o pouhé spekulace. Ostatně důležitost ústního jednání dovodil i krajský soud, když se odmítl zabývat některými žalobními námitkami s odůvodněním, že nebyly uplatněny ve správním řízení. Takový přístup soudu, který konstatuje, že nepřipuštění zmocněnkyně ve svém důsledku není vadou řízení, je přístupem zcela opomíjejícím právo na spravedlivý proces spočívající v právu na projednání věci v přítomnosti a právu na obhajobu.

[14] Správní orgány tak nepřipuštěním zmocněnkyně k ústnímu jednání a následným nedoručením rozhodnutí zmocněnkyni znemožnily stěžovateli obhajobu ve správním řízení, proti čemuž se bránil žalobou. Soud však žalobu zamítl s odůvodněním, že není třetí instancí správního řízení a stěžovatel měl předložit své argumenty dříve.

[15] Další kasační námitka se týká porušení práva na dvojinstančnost řízení v důsledku nedoručeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně zmocněnkyni. Jak zjistil stěžovatel nahlédnutím do spisu, správní orgán písemnost vyhotovil, avšak úředník ji zaslal zmocněnkyni zákonem nepředvídaným způsobem, v důsledku čehož nedošlo k jejímu doručení. Stěžovatel má za to, že byla-li písemnost vypravena elektronicky ze soukromé adresy úředníka, nikoliv oficiální adresy správního orgánu, nemohlo dojít k jejímu doručení, neboť zmocněnkyně má nastaven antispamový filtr příchozích zpráv tak, aby byly přijaty pouze zprávy vypravené z oficiální elektronické adresy. Krajský soud v rozporu s právní úpravou uvedl, že odesílání písemností ze soukromých adres pracovníků správního orgánu je postaveno naroveň vypravení písemností v souladu s právními předpisy. Z vyhlášky č. 259/2012 Sb. však vyplývá jednoznačná povinnost vypravovat datové zprávy z elektronických adres podatelny (e-mailu), kterou je adresa elektronické pošty. Odeslání z jiného e-mailu je proto právně neúčinné. Legitimní očekávání adresáta veřejné správy je, že správní orgán bude komunikovat z úřední povinnosti vždy ze stanoveného e-mailu podatelny/výpravny dle zákona č. 167/2012 Sb., a prováděcí vyhlášky č. 259/2012 Sb. Z uvedených důvodů je spekulativní tvrzení soudu, že se zmocněnkyně s písemnostmi seznámila. Za den doručení rozhodnutí žalovaného je třeba považovat den, kdy zmocněnkyně osobně nahlédla do spisu. Nedodržením uvedeného postupu došlo k porušení práva na spravedlivý proces.

[16] Posouzení správnosti postupu při doručování bylo zcela zásadní pro posouzení, zda byl stěžovatel krácen na svých právech tím, že mu nebylo doručeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, že mu nebyla doručena výzva k odstranění vad podání a další zásadní písemnosti.

[17] V poslední kasační námitce stěžovatel nesouhlasí s tím, že krajský soud zamítl provedení odborného posudku, který předložil spolu se žalobou, a současně veškeré argumenty, které namítal ohledně nesprávně zjištěného skutkového stavu věci s tím, že tyto námitky měly být uplatněny již ve správním řízení. Bylo namítáno nesprávně provedené měření. Soud k tomu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž plyne názor, že je-li měřicí zařízení užito v rozporu s návodem k obsluze, samo vyhodnotí

měření jako chybné. Tato judikatura však nevycházela z Nejvyšším správním soudem zjištěného skutkového stavu, ale z toho, že stěžovatel zpravidla neunesl důkazní břemeno, když tvrdil nezpůsobilost provedeného měření. Není tedy pravdou, že by obsluha neměla vliv na funkčnost měření. Krajský soud tedy o zamítnutí žaloby rozhodl na základě vlastního úsudku, že činnost měřicího zařízení je zcela automatická, tedy že na ni obsluha nemá prakticky žádný vliv. Neodůvodnil však, jak k takovému závěru dospěl, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nadto je citovaný názor krajského soudu i věcně nesprávný.

[18] Stěžovatel dále zmínil, že se cítí přístupem soudu dotčen na svých právech a je přesvědčen, že byl zkrácen na svém právu projednání věci nestranným soudem. Důvodem má být negativní postoj soudu k jeho zástupci.

[19] Z uvedených důvodů navrhl zrušit rozsudek krajského soudu a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

[20] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu. Stěžovatel na to reagoval tak, že trvá na námitkách vznesených v kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[22] Stěžejní otázkou posuzovaného případu je správnost postupu správního orgánu I. stupně, který nepřipustil k ústnímu jednání o přestupku zmocněnkyni stěžovatele z důvodu, že plná moc byla předložena v prosté kopii.

[23] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že plná moc byla zaslána do datové schránky správního orgánu I. stupně dne 15. 1. 2014 v čase 00:04. Téhož dne v 9:00 hodin se konalo ústní jednání, ke kterému se dostavila zmocněnkyně na základě této plné moci. Správní orgán I. stupně však konstatoval, že plná moc nemá náležitou formu, ale jedná se o prostou kopii (sken). K tomu dodal, že *plná moc je úkonem 3. osoby, nikoliv toho, kdo činí podání prostřednictvím informačního systému datových schránek/el. podáním opatřeným zaručeným el. podpisem/. Toto představuje vadu podání, která má za následek, že správní orgán tuto plnou moc nemůže ve stávající podobě akceptovat, a proto ani s přítomnou M. V. dnes provést ústní jednání.* Zmocněnkyně tak nebyla k jednání připuštěna a bylo rozhodnuto v nepřítomnosti stěžovatele, který se nedostavil, ani se řádně neomluvil. Následně bylo téhož dne vydáno rozhodnutí ve věci.

[24] Právní úprava zastoupení na základě plné moci se nachází v § 33 správního řádu. Plnou moc lze udělit buď písemně, nebo ústně do protokolu. Správní řád však na žádném

pokračování

místě nestanoví povinnost, že by plná moc musela být předložena správnímu orgánu v originále nebo ověřené kopii, ani nespojuje účinky plné moci až s předložením jejího originálu.

[25] Plná moc (nebo také průkaz plné moci) je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že účastník správního řízení se dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem) a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazní.

[26] Plná moc musí obsahovat rozsah zmocnění (§ 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnitele a také datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn úkony za zastoupeného činit. Veškeré tyto náležitosti plná moc udělená dne 16. 12. 2013 stěžovatelem zmocněnkyni obsahuje. Jedná se tedy o řádnou plnou moc, s jejímž předložením správní řád spojuje příslušné účinky (srov. zejména § 34 správního řádu).

[27] Z uvedeného plyne, že správnímu orgánu I. stupně předložená plná moc obsahovala všechny náležitosti, jedinou její „vadou“ bylo, že byla předložena v prosté kopii (skenu). Z výše citované zákonné úpravy však nevyplývá povinnost předkládat plnou moc v originále. Nejvyšší správní soud zastává názor, že v nyní posuzované věci pro účinné zastoupení účastníka řízení dle § 33 odst. 1 správního řádu je dostačující předložení plné moci v prosté kopii, případně v podobě nekonvertované písemnosti doručené prostřednictvím datové schránky či prostřednictvím e-mailu zmocněné osoby. Není při tom podstatné, kdo a jakým způsobem plnou moc doručil, podstatné je, že byla řádně udělena a byla předložena správnímu orgánu.

[28] Pokud tedy zmocněnkyně v době nařízeného ústního jednání disponovala plnou mocí udělenou jí stěžovatelem, mající všechny potřebné náležitosti, jak byly výše vyloženy, bylo pro nastoupení účinků zastoupení dostatečné, že prostá kopie této plné moci byla předložena správnímu orgánu ve správním řízení, k němuž se plná moc vztahovala. K posouzení náležitostí plné moci Nejvyšší správní soud cituje z rozsudku ze dne 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005 – 62, (publ. pod č. 1044/2007 Sb. NSS): *[p]ři posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci (do protokolu) mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. V případě, že je možné bez pochybností takové oprávnění dovodit z obsahu plné moci, popřípadě z okolností, za kterých byla písemná plná moc soudu doručena nebo za kterých bylo učiněno ústní prohlášení, nemají případné vady plné moci za řízení význam.*

[29] Obdobně se s nastolenou otázkou Nejvyšší správní soud již v minulosti vypořádal, například v rozsudku ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 As 162/2014 – 31, a zejména v rozsudku ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26, v němž uvedl: *Lze tedy uzavřít, že absence originálu plné moci ve správním řízení není vadou řízení, pro kterou by bylo neúčinné nejen právní jednání učiněné v řízení zmocněncem, ale také doručování písemností ze strany*

správních orgánů tomuto zmocněnci, pokud jinak plná moc vykazuje veškeré v konkrétní věci potřebné náležitosti, tedy zejména obsahuje srozumitelně a určitě vymezený rozsah zmocnění, a uvedení konkrétní osoby zmocněnce, podpis zmocnítele a datum vystavení. Teprve vyvstanou-li pochybnosti, zda předložená kopie plné moci skutečně prokazuje oprávnění zmocněnce jednat za účastníka, je na místě, aby správní orgán vyzval tohoto účastníka k doložení jejího originálu.

[30] Správní orgán I. stupně tedy pochybil, když zmocněnkyni nepřipustil k ústnímu jednání z důvodu, že plná moc nebyla předložena v originále a byla doručena z její e-mailové adresy. Takový postup není vzhledem k výše uvedenému možný a představuje zásah do práva na spravedlivý proces. V případě, že správnímu orgánu I. stupně vznikly pochybnosti o udělení plné moci, mohl si vyžádat předložení originálu plné moci. To, že tak neučinil, ale přistoupil k ústnímu jednání bez přítomnosti stěžovatele a ještě též den vydal rozhodnutí ve věci, představuje zásadní pochybení.

[31] Krajský soud a rovněž žalovaný potom pochybily, neboť postup správního orgánu I. stupně schválily. Soud uvedl, že postup zmocněnkyně měl znaky obstrukčního jednání. Není však zcela zřejmé, v čem měla tato obstrukce spočívat. Zmocněnkyně upozornila, že plná moc byla správnímu orgánu doručena a ten ji na základě jejího upozornění skutečně dohledal. Nic tak nebránilo v jednání pokračovat, nebo, pro případ pochybností, ji vyzvat k předložení jejího originálu. Ovšem i pokud by se o obstrukční jednání jednalo, nemůže být v důsledku toho odepřena účastníku řízení účast na ústním jednání a vlastně v důsledku toho i seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí. Zásadním způsobem tím byla dotčena možnost stěžovatele bránit se vydání tohoto rozhodnutí. Tvrzení soudu, že zmocněnkyně by ve správním řízení (na ústním jednání) nepřednesla nic „pozoruhodného“ a odborného“, je potom ničím nepodložený názor soudu. A i pokud by tomu tak bylo, není to opět důvod pro odepření výše vyjmenovaných práv účastníku řízení.

[32] Pokud jde o druhou kasační námitku, tj. porušení práva na dvojinstanční řízení v důsledku nedoručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a následné výzvy k odstranění vad odvolání zmocněnkyni stěžovatele, Nejvyšší správní soud zastává názor opačný.

[33] Stěžovatel zpochybňuje zejména závěr krajského soudu, že odesílání písemností ze soukromých adres pracovníků správního orgánu je postaveno naroveň vypravení písemnosti z elektronické podatelny správního orgánu. V posuzovaném případě je sporné doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které bylo zmocněnkyni zasláno prostřednictvím e-mailu, jak sama požádala. To je možné na základě § 19 odst. 3 správního řádu. Jelikož však zmocněnkyně přijetí e-mailu s rozhodnutím nepotvrdila, bylo jí doručeno znovu tak, jako by o doručení na elektronickou adresu nepožádala. Nadto správní orgán I. stupně doručil rozhodnutí i samotnému stěžovateli.

[34] Rozhodnutí bylo tedy primárně zasíláno elektronickou cestou, a to přímo z úřední e-mailové schránky pracovníka správního orgánu I. stupně, nikoli z podatelny. Otázkou, zda lze takový postup akceptovat, se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již zabýval, konkrétně zejména v rozsudku ze dne 15. 12. 2014, č. j. 6 As 218/2014 – 34, ze kterého bude vycházet i v nynější věci.

pokračování

[35] Stěžovatelem zmiňovaná vyhláška č. 259/2012 Sb. (jde o prováděcí vyhlášku k zákonu č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, dále jen „zákon o archivnictví a spisové službě“) v § 18 odst. 1 stanoví toliko, že „*veřejnoprávní původce odesílá dokumenty prostřednictvím výpravny, která opatří odesílaný dokument náležitostmi potřebnými k jeho odeslání.*“ Podle § 18 odst. 2 téže vyhlášky „*veřejnoprávní původce vybaví výpravnu zařízením umožňujícím odesílání datových zpráv z elektronických adres podatelny zveřejněných podle § 2 odst. 3 písm. c), odesílání datových zpráv prostřednictvím datové schránky podle § 2 odst. 3 písm. d), má-li ji veřejnoprávní původce zřízenou a zpřístupněnou, a odesílání datových zpráv jinými prostředky elektronické komunikace, pokud je veřejnoprávní původce připouští.*“ Jak krajský soud zmínil, správní orgán I. stupně odeslání datových zpráv jiným prostředky komunikace připustil. Nadto tato úprava obsažená v citované vyhlášce se zjevně nijak nedotýká práv a povinností účastníků správního řízení. Práva a povinnosti účastníků správního řízení v oblasti doručování upravuje správní řád. Zákon o archivnictví a spisové službě i jeho prováděcí vyhlášky jsou svým účelem i předmětem úpravy zcela odlišné od účelu a předmětu úpravy správního řádu. Jak plyne z § 1 zákona o archivnictví a spisové službě, upravuje tento zákon zejména nakládání s archiváliemi, soustavu archivů a spisovou službu veřejnoprávních původců. Vyhláška se v citovaném ustanovení opírá o zmocňovací ustanovení § 70 odst. 1 písm. i) zákona o archivnictví a spisové službě („*Prováděcí právní předpis stanoví podrobnosti výkonu spisové služby, a to ... odesílání dokumentů,*“); toto zmocnění zjevně směřuje ke stanovení technicko-organizačních podrobností spisové služby. Vyhláška stanoví povinnost vybavit výpravnu zařízením pro odesílání zpráv z elektronických adres podatelny, nezakládá však povinnost používat v rámci výpravny vždy jen adresu elektronické podatelny pro odesílání zpráv, resp. – a to je podstatné – nespojuje s použitím jiné odesílací elektronické adresy důsledek v podobě neúčinnosti odeslání, resp. doručení zprávy. Takovou povinnost, resp. důsledek jejího nesplnění nestanoví ani § 67 zákona o archivnictví a spisové službě, upravující odesílání dokumentů, ani § 69a obsahující zvláštní ustanovení o dokumentech v digitální podobě, a nic takového neplyne ani z obecných ustanovení správního řádu o doručování.

[36] Ani v kasační stížnosti zmíněný rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ans 5/2010 – 172, či citovaný názor Ministerstva vnitra (přičemž chybí jakýkoli odkaz na zdroj této citace), nelze na projednávanou věc uplatnit. Důvod, který vedl soud k závěrům uvedeným v tomto rozhodnutí, je ten, že ačkoli správní orgán vystupuje jako jeden subjekt, může mít fakticky stovky zaměstnanců a není možné klást naroveň doručení zprávy na elektronickou adresu technika zajišťujícího chod budovy správního orgánu a doručení do oficiální elektronické podatelny správního orgánu. Uvedený judikát či citace Ministerstva vnitra řeší pouze doručení zprávy do sféry adresáta (správního orgánu), nikoli odeslání zprávy ze sféry odesílatele. Stejně tak je doručování upraveno i v jiných procesních předpisech. Obecně není v procesních předpisech kladen nárok na místo odeslání podání, nýbrž právě na místo, kde se podání dostává do sféry adresáta. Nutno vzít v úvahu i skutečnost, že doručování na elektronickou adresu (e-mailem) není průkazné a ze strany veřejné moci garantované (oproti systému datových schránek), proto také procesní předpisy účinnost doručení svazují s aktivním jednáním na straně adresáta v podobě potvrzení doručení ve stanovené lhůtě, opatřené nadto uznávaným elektronickým podpisem adresáta (srov. § 19 odst. 8 správního řádu).

[37] Stěžovatel dále namítl, že nemohlo dojít k řádnému doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně z důvodu zapnutého SPAM filtru. K tomu Nejvyšší správní soud cituje z již uvedeného rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 218/2014: *Komunikace prostřednictvím elektronických adres však s sebou nese riziko obtěžujících zpráv (SPAM), resp. přehlédnutí úřední zásilky ve změní spamů či zachycení úřední zásilky spamovým filtrem, které však na sebe stěžovatel dobrovolně bere tím, že správní orgán požádá o tento způsob doručování. Stěžovatel tvrdí, že byl zkrácen na svých právech, avšak nemožnost seznámit se s elektronickou zprávou si zapnutím spamového filtru, jak tvrdí, zjevně způsobil sám. Stěžovatel si musí být vědom toho, že pokud sám omezuje možnosti doručení zprávy, vystavuje se nebezpečí, že mu zpráva nebude moci být preferovaným způsobem doručena. Stejně závěry platí i v nynějším případě.*

[38] Navíc doménová adresa obsahující název, příp. zkratku správního orgánu I. stupně, značí, že zpráva pochází od tohoto orgánu. Proto by ve fázi ověření identity odesílatele a autenticity samotné zprávy neměl účastník řízení tuto zprávu automaticky vyřadit do nevyžádané pošty.

[39] Z uvedených důvodů nelze přisvědčit námitce, že odeslání zprávy ze služebního e-mailu pracovníka správního orgánu I. stupně, namísto e-mailu elektronické podatelny, samo o sobě zakládá právní nejistotu v doručování. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, stejně jako výzva k odstranění vad podání dle § 37 odst. 3 a § 82 odst. 2 správního řádu ze dne 5. 2. 2014, byly doručeny zákonným způsobem.

[40] Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že v případě doručování rozhodnutí žalovaného ověřil ze správního spisu, že rozhodnutí bylo doručováno zmocněnkyni stěžovatele, nikoli Mgr. Topolovi, tudíž v odůvodnění krajského soudu jde o zjevnou chybu v psaní, která nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[41] Poslední kasační námitka směřuje proti tomu, že krajský soud zamítl provedení odborného posudku předloženého se žalobou a současně i všechny argumenty ohledně nesprávně zjištěného skutkového stavu. Stouto námitkou byla spojena námitka nepřezkoumatelnosti z důvodu nedostatečného odůvodnění závěrů soudu.

[42] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Z konstantní judikatury lze zmínit například rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[43] Veškerá výše uvedená kritéria rozhodnutí krajského soudu splňuje. Je z něj zcela zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Jedná

pokračování

se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů, které navíc vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[44] Přestože kasační soud vyhodnotil rozsudek jako přezkoumatelný, bylo nadbytečné v tuto chvíli důvody rozsudku ve vztahu ke skutkovému stavu přezkoumávat. Z výše uvedených důvodů je řízení vráceno až do stádia správního řízení, kde není vyloučeno, že dojde ke změnám co do zjištěného skutkového stavu, tudíž posuzovat zjištěný skutkový stav v této fázi by bylo předčasné.

[45] Ke zmínce o porušení práva projednání věci nestranným soudem kasační soud uvádí, že z textu napadeného rozsudku neplyne, že by zastupování konkrétním zástupcem bylo stěžovateli kladeno k tíži, pouze soud upozorňoval, že obstrukčnímu jednání může nasvědčovat skutečnost, pokud se zástupce stěžovatele opakovaně v jiných situacích obstrukčních jednání dopouští. Vzhledem k výsledku kasačního řízení se soud touto zmínkou dále nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. S ohledem na to, že v posuzovaném případě byly již v řízení před krajským soudem dány důvody pro to, aby bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nevrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť by při respektování názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí a vzhledem k charakteru vytýkaných pochybení nemohl vady uvedených rozhodnutí nikterak zhojit, což ostatně platí i pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nejvyšší správní soud proto současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu rozhodl postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. a zrušil také rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, jsou správní orgány za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány.

[47] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[48] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, je nutno konstatovat, že stěžovatel měl ve věci plný úspěch. V takovém případě mu je žalovaný povinen dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit náhradu nákladů řízení před soudem. Celkové náklady řízení jsou tvořeny náklady řízení před krajským soudem a náklady řízení před Nejvyšším správním soudem.

[49] Náklady řízení před krajským soudem jsou tvořeny odměnou zástupce stěžovatele za tři úkony právní služby, a to za převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb a za dva úkony spočívající v podání žaloby a replice k vyjádření žalovaného, jakožto dvou písemných podání nebo návrhu ve věci samé. Za každý z těchto úkonů náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro projednávanou věc; dále jen „advokátní tarif“] zvýšená o náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy 10 200 Kč za tři úkony právní služby. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), proto se náhrada nákladů řízení o žalobě zvyšuje o příslušnou částku DPH v sazbě platné ke dni ukončení tohoto řízení, tj. o 2 142 Kč, a včetně DPH tak činí celkem 12 342 Kč. Součástí nákladů řízení před krajským soudem je též zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč.

[50] Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tvoří odměna ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, jímž je podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tato odměna se zvyšuje o 300 Kč, což představuje náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy 3 400 Kč + DPH, tj. celkem 4 114 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří též soudní poplatek ve výši 5 000 Kč.

[51] Ve svém souhrnu tak náklady řízení představují částku 24 456 Kč (12 342 Kč + 3 000 Kč + 4 114 Kč + 5 000 Kč), kterou je žalovaný povinen uhradit stěžovateli k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 16. července 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu