



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce **R. Z.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem v Praze 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem v Hradci Králové, Pivovarské náměstí 1245, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2014, č. j. 2396/DS/2014/GL, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 10. 2015, č. j. 28 A 11/2014 – 40,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 10. 2015, č. j. 28 A 11/2014 – 40, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 23. 5. 2014, č. j. 2396/DS/2014/GL, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20 342 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Rozhodnutím ze dne 23. 5. 2014, č. j. 2396/DS/2014/GL, Krajský úřad Královéhradeckého kraje jako odvolací správní orgán zamítl žalobcovu odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Dobruška, (dále „správní orgán I. stupně“), ze dne 13. 1. 2014, č. j. MUD 5737/2013 ODSVV/BC-12. Tímto rozhodnutím uznal prvostupňový správní orgán žalobce vinným ze spáchání přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o silničním provozu“), neboť svým jednáním („při zastavování policejní hlídkou nebyl připoután bezpečnostním pásem“) porušil ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

Podle ustanovení § 125c odst. 4 zákona o silničním provozu správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu ve výši 2000 Kč a podle ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o přestupcích“) a vyhlášky č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, mu byla dále uložena povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1000 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítal jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Žalovanému vytýkal nesprávné zhodnocení skutkového stavu a rozhodnutí bez důkazů, porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu práva na dvojinstančnost správního řízení a doručování písemností v rozporu se zákonem.

II. Rozhodnutí krajského soudu

Krajský soud v Hradci Králové napadeným rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl s odůvodněním, že spáchání přestupku měl správní orgán I. stupně prokázáno fotodokumentací a svědeckým výsledkem dvou zasahujících policistů, jejichž svědectví se žalobci v řízení nepodařilo zpochybnit. Krajský soud neshledal žádný zásah do žalobcových práv, který by zásadním způsobem ovlivnil či zkreslil výsledky řízení a upřel by žalobci právo na řádný proces. Dále krajský soud považoval za nepochybné, že zmocněnec žalobce dne 22. 1. 2014 obdržel rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť proti jeho závěrům podal včasné, byť „blanketní“ odvolání. Podle názoru krajského soudu se jedná o stále tutéž taktiku brzdící průběh řízení před správními orgány, která se liší pouze s ohledem na tu kterou momentálně projednávanou kauzu. Žalobce i v tomto případě zcela záměrně změnil e-mailovou adresu v průběhu řízení před správním orgánem a požádal o doručování na e-mailovou adresu, pro kterou nebyla poskytnuta žádná služba (komerční ani kvalifikovaný certifikát). Lze tak usuzovat, že žalobcův postup je možné podřadit do jedné z oblastí záměrně obstrukčního jednání, které rozhodně nesleduje legitimní cíle obrany práv žalobce.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

III.1. kasační stížnost

pokračování

Proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) podal žalobce jako stěžovatel kasační stížnost, v jejímž doplnění namítl, že posouzení právní otázky krajským soudem je vadné a je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Spáchání přestupku nebylo dostatečně prokázáno a závěr krajského soudu o věrohodnosti svědků není relevantní. Byť lze policistu považovat na nestranného a věrohodného svědka (to zejména proto, že se dosud nikomu nepodařilo prokázat, že všichni policisté jsou hodnoceni podle množství zjištěných přestupků), není to podstatné; žádný ze svědků totiž nevypověděl, že by s určitostí viděl stěžovatele za jízdy jet nepřipoutaného bezpečnostním pásem. Vzhledem k tomu, že ani jiný důkaz jednoznačně neprokazoval protiprávní jednání, které bylo stěžovateli kladeno za vinu, měl správní orgán povinnost řízení zastavit. Pokud tak neučinil, měl jeho rozhodnutí zrušit krajský soud, neboť nelze aprobovat situace, kdy správní orgán bude rozhodovat pouze na základě domněnek a spekulací.

Pokud krajský soud neuvěřil tomu, že si stěžovatel po zastavení zapnul bezpečnostní pás za zády, je jeho názor pouze spekulativní. Ze spisu je zřejmé, že policisté zastavovali stěžovatele za použití modrého majáku s pokynem STOP, tedy v době, kdy stěžovatel zastavoval souběžně s vozidlem policistů. Úvaha soudu o tom, že by snad policejní vozidlo stěžovatele předjelo, dalo pokyn STOP a následně akcelerovalo, aby zastavilo dříve tak, aby policisté stihli z vozidla vystoupit a mohli sledovat stěžovatele, zda je připoután, není reálná a nemá ani oporu ve spise. Skutečnost, že si manipulace s pásem policisté nevšimli, neznamená, že k ní nedošlo. Policisté také potřebují čas k tomu, aby vypnuli motor, zabrzdili vozidlo a vystoupili z něj, navíc z vozidla nesmí z bezpečnostních důvodů vystoupit dříve, než jimi zastavované vozidlo zastaví. Po dobu, kdy policisté zastavovali, rozepínali si bezpečnostní pásy, brzdili vozidlo, otevírali dveře a vystupovali, měl stěžovatel dostatek času k tomu, aby se odpoutal a pás si následně zapnul za zády, což je manévr, trvající přibližně dvě sekundy. Proto je nutné úvahu krajského soudu odmítnout. I kdyby byla úvaha soudu pravdivá a reálná, což podle názoru stěžovatele není, pak by se jednalo pouze o jeden nepřímý důkaz, který by k vyslovení viny „nad veškerou pochybnost“ nepostačoval.

Rovněž podle názoru stěžovatele není relevantní výtka soudu, podle které měl stěžovatel skutečnosti uváděné v žalobě sdělit policistům. Stěžovatel nemá povinnost policistům nic sdělovat, ani s takovým postupem právní předpis nepočítá, a už vůbec nezavdává příčinu k tomu, aby opačný postup byl kladen stěžovateli k tíži. Žádná koncentrace řízení se v řízení o přestupku neuplatní, naopak podle článku 3 odst. 1 písm. e) Směrnice Evropského parlamentu ze dne 22. 5. 2012, o právu na informace v trestním řízení, č. j. L 142/5 (analogie Miranda vs. Arizona), musí být podezřelý poučen o právu odeprít výpověď, nikoli o povinnosti uvést ihned skutečnosti na svou obhajobu s dodatečným poučením, že v opačném případě nebude k uváděným skutečnostem přihlíženo, nebo na ně bude hleděno jako na nevěrohodné. Požadavek na to, aby se podezřelý obhajoval již před policisty, a tím jim umožnil upravit svou výpověď tak, aby jeho sdělení reflektovala, je iracionální.

K dalším žalobním výtkám stěžovatele uvedl krajský soud, že zmocněnci R. K., M. V. a K. S. (krajský soud patrně opomenul P. K. a M. J.) za pomoci advokátů konstruuji různé „krkolonné situace“, jako třeba absenci záměrného kříže na fotografii. Stěžovatel má za to, že takové tvrzení je tendenční, neboť označuje běžnou, relevantní a důvodnou obhajobu za postup, jehož smyslem je „zmást správní orgány a docílit těmito obstrukcemi promlčení přestupku“.

Stěžovatel dále v podané žalobě namítal, že nebyl vyzván k odstranění vady podání (doplnění odvolání) a odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které takový postup představuje vadu řízení ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Stěžovatel připouští, že ve spisu je výzva k odstranění vady podání obsažena, avšak namítl, že tato nebyla jeho zástupci úspěšně doručena. Ten požádal správní orgán o doručování písemností na elektronickou adresu X, na kterou mu správní orgán výzvu k doplnění odvolání nevypravil. Proto nemohl následný pokus o doručení na adresu trvalého pobytu zástupce vyvolat právní účinky. Krajský soud k věci uvedl, že zástupce stěžovatele nemá na elektronické adrese X zřízen elektronický podpis u České pošty, s. p., a proto usoudil, že postup stěžovatele „lze podřadit do jedné z oblastí záměrně obstrukčního jednání“.

K tomu stěžovatel uvádí, že v České republice existují tři autorizovaní vydavatelé certifikátů, kteří jsou považováni za důvěryhodné certifikační autority, v Evropské unii jich jsou další desítky. Není povinností žádného účastníka mít zřízen elektronický podpis právě u certifikační autority PostSignum (vydavatel Česká pošta, s. p.). Pokud krajský soud provedl šetření u jednoho vydavatele certifikační autority, pak jeho výsledek nic neprokazuje. Zejména je však irrelevantní samotné zjišťování, zda adresát písemnosti disponuje elektronickým podpisem právě na elektronické adrese, na kterou chce písemnosti doručovat. Adresát totiž není vázán tím, aby potvrdil přijetí písemnosti právě z e-mailu, na kterou je zasílaná. Jediné relevantní zjišťování je, zda adresát disponuje na jakékoli své elektronické adrese elektronickým podpisem, a zda je tedy obecně možné, aby přijetí podání potvrdil, čímž právě vzniká „možnost“, že takový způsob doručování přispěje k urychlení řízení, jak vyžaduje zákon. V nyní projednávané věci správní orgán nevyložil důvod, pro který nedoručoval zástupci stěžovatele písemnosti na elektronickou adresu X, přičemž netvrdil, že by takový způsob doručení nebyl z technických důvodů možný. V takovém případě nelze činit závěr, že stěžovatel neměl právo na to, aby mu písemnosti byly doručovány na jím uvedenou elektronickou adresu X, neboť by takový závěr byl v rozporu s ustanovením § 19 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Naopak - v projednávané věci bylo prokázáno, že doručování na elektronickou adresu může přispět k urychlení řízení, protože doručení rozhodnutí, které správní orgán doručoval na elektronickou adresu X, bylo v souladu s ustanovením § 19 odst. 8 správního řádu řádně potvrzeno zprávou opatřenou elektronickým podpisem.

pokračování

Pokud pak zástupce stěžovatele požádal o změnu elektronické adresy, protože s první z nich měl potíže (viz níže), pak nebyl důvod se domnívat, že by při doručování na jinou elektronickou adresu byla situace ohledně možného urychlení řízení jiná. K tvrzení krajského soudu, podle kterého sice správní orgán doručoval písemnost na nesprávnou elektronickou adresu (X), ale přišlo mu potvrzení, konstatuje stěžovatel, že nebylo opatřeno elektronickým podpisem jeho zástupce, ale jde o automatické potvrzení jiného serveru, který není v dispozici zástupce stěžovatele, ale je jakousi jeho parodií, kterou s vysokou pravděpodobností založil některý z úředníků, pravděpodobně Moravskoslezského kraje. Zástupce stěžovatele změnil v průběhu řízení elektronickou adresu z toho důvodu, že freemailový server *centrum.cz* vykazoval velké množství nedoručených e-mailů, které na něj byly zaslány, jeho schránka byla na hranici své kapacity, měla potíže s příjmem pošty (tato se při nastavení schránky na více zařízeních „ztrácela“) a chodilo na něj velké množství nevyžádané pošty. V nyní projednávané věci však pochybnost o tom, že výzva k doplnění odvolání byla vypravena na elektronickou adresu, existovala, když sám krajský soud konstatoval, že podle obsahu spisu byla písemnost vypravena na elektronickou adresu X, tedy na elektronickou adresu odlišnou od adresy, na kterou zástupce žalobce požadoval doručovat písemnosti.

Tvrzení krajského soudu o procesních obstrukcích, procesních taktikách a podobně, je podle názoru stěžovatele zjevně mimo projednávanou věc, neboť zástupce stěžovatele postupoval zcela logicky, řádně a se správním orgánem součinně – v řízení před správním orgánem prvního stupně se sice nevyjádřil, neboť nebyl podle ustanovení § 36 odstavec 3 správního řádu poučen o tom, že je dokazování ukončeno, a tedy očekával provádění dalšího dokazování, jakož i proto, že má-li správní orgán zájem o skutková tvrzení, má předvolat samotného účastníka. Zástupce stěžovatele však dále na rozhodnutí mu doručené na elektronickou adresu reflektoval, potvrdil jeho příjem v souladu se zákonem, umožnil tak doručování rychlejší než prostřednictvím pošty, a měl v úmyslu doplnit odvolání na výzvu, které se mu však nedostalo a namísto toho žalovaný vydal překvapivé rozhodnutí.

III.2. vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry a zdůvodněním uvedeným v rozsudku krajského soudu a odkázal na odůvodnění rozhodnutí o odvolání, v němž se věci podrobně zabýval. Zjištěnými skutečnostmi obsaženými ve spisovém materiálu správního orgánu považuje žalovaný za prokázané, že stěžovatel nebyl za jízdy připoután bezpečnostními pásy, což bylo řádně zadokumentováno Policií České republiky v oznámení o přestupku a fotodokumentací, a dále osvědčeno svědeckou výpovědí zasahujících policistů. Na základě uceleného logického řetězce vzájemně se doplňujících podkladů bylo možno dospět k závěru o zavinění stěžovatele. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Stěžovatel se měl dopustit přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu tím, že za jízdy nebyl připoután bezpečnostním pásem. To bylo ve spise dokumentováno fotografií a záznamem policistů, kteří také v řízení byli slyšeni jako svědci, a to při jednání, jemuž byl přítomen stěžovatelův zástupce. Obsah jejich výpovědi je rovněž citován v prvostupňovém rozhodnutí. Svědci shodně vypověděli, že si všimli, že stěžovatel nebyl připoután a že po jeho vystoupení z vozidla nezaznamenali, že by nějak manipuloval s bezpečnostním pásem.

K otázce věrohodnosti vyjádření policistů Nejvyšší správní soud odkazuje na názor tímto soudem dříve vyslovený, že se výpovědi policistů zásadně považují za věrohodné, pokud neexistuje konkrétní důvod k opačnému posouzení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 8 As 100/2011 – 70 (všechny zde citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 As 22/2013 - 27, správní orgán rozhodně nevystačí s tím, že by bez bližšího zkoumání jednu či druhou „stranu“ označil za nevěrohodnou již z povahy věci. V případě policistů formuloval Nejvyšší správní soud tuto myšlenku například v rozsudku ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007 - 114, tak, že *„...policistu obecně lze považovat za nestranného svědka, neprokáže-li se v konkrétním případě něco jiného. Pokud jde o obviněného, také věrohodnost jeho verze událostí je třeba zkoumat individuálně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, nikoliv a priori předpokládat, že uvádí nepravdivé údaje (obdobně viz. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2006, č. j. 6 As 47/2005 - 84, ze dne 22. 10. 2008, č. j. 1 As 64/2008 - 42, a ze dne 21. 9. 2011, č. j. 2 As 52/2011 - 47, stejně jako výše citovaný rozsudek č. j. 4 As 19/2007 - 114). Uvedené právní názory je vždy třeba aplikovat na konkrétně zjištěný skutkový stav v každé jednotlivé rozhodované věci.*

V této souvislosti Nejvyšší správní soud dále připomíná závěry rozsudku ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 – 44, publikovaném pod č. 1038/2007 Sb. NSS: *„(d)okazování ve správním řízení nestojí na legální teorii důkazní, která by předepisovala správním orgánům, jakou váhu kterým důkazům mají přikládat, jakého důkazu je k prokázání té či oné skutečnosti zapotřebí, nebo jaký počet důkazů je nezbytný k prokázání skutečnosti, která je předmětem dokazování. Dokazování i ve správním řízení ovládá zásada volného hodnocení důkazů.“*

Zásada volného hodnocení důkazů, která je zakotvena zejména v ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu, dává prostor správnímu orgánu, aby sám vyhodnotil, které důkazy jsou pro jeho závěry rozhodující a které nikoliv. To se v souladu se zásadou materiální pravdy musí dít tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jedná se o stav, kdy je zjištěn dostatečně jednoznačný, vzájemně provázaný a vnitřně nerozporný soubor dílčích informací, které nahlíženy jako celek nemohou vést k jinému závěru (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68).

V daném případě pochybnosti o věrohodnosti svědeckých výpovědí nenastaly a žalovaný se s nimi v poměru s ostatními důkazy (fotodokumentace, videozáznam) řádně

pokračování

vypořádal. Zjištění skutečného stavu věci tak odpovídalo požadavkům stanoveným v § 3 a v § 50 odst. 3, 4 a § 51 odst. 1 správního řádu.

Správní orgány v nyní projednávané věci těmto požadavkům dostály, aniž by vznikla pochybnost o tom, že stěžovatel příslušný přestupek spáchal. Podkladem pro závěr o spáchání přestupku byly výpovědi zasahujících policistů včetně fotodokumentace stavu bezpečnostního pásu na sedadle řidiče a videozáznam zásahu. Stěžovatel v řízení před správními orgány obou stupňů žádné návrhy na dokazování neuplatnil, správní orgán prvního stupně zcela jasně, určitě a srozumitelně v odůvodnění rozhodnutí vysvětlil, z jakých důkazů při právním hodnocení skutku vycházel a proč. Skutková verze stěžovatele, že než zasahující policisté zastavili vozidlo a přistoupili ke kontrole, on si rozepnul zapnutý bezpečnostní pás a po vystoupení z vozidla jej znovu sepnul na sedadle, nebyla ničím potvrzena. Tvzení stěžovatele v řízení je spojeno s jeho důkazním břemenem, které neunesl. Logiku okamžité reakce na obvinění, že neměl zapnutý pás, spočívající ve vylíčení skutečností obvinění vyvracejících, nelze považovat za porušení práva stěžovatele na obhajobu. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. naplněn není.

Stěžovatel pak byl v řízení řádně poučen o svých právech na základě Oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 20. 11. 2013; k porušení práv stěžovatele podle článku 3 odst. 1 písm. e) Směrnice Evropského parlamentu ze dne 22. 5. 2012, o právu na informace v trestním řízení, č. j. L 142/5 nedošlo.

Důvodnou shledal Nejvyšší správní soud stížní námitku, ve které stěžovatel vytkl krajskému soudu jeho tvrzení, že zmocněnci R. K., M. V. a K. S. za pomoci advokátů konstruují různé „krkolomné situace“, jako třeba absenci záměrného kříže na fotografii.

Nejvyšší správní soud má za to, že uvedená pasáž odůvodnění napadeného rozsudku nemá oporu ve skutkových okolnostech posuzované věci; je zřejmě míněna jako uvedení do problematiky soudního přezkumu rozhodnutí o přestupcích podle zákona o silničním provozu. Z tohoto pohledu lze tuto část odůvodnění rozsudku hodnotit jako nadbytečnou, což však není skutečnost, která by zakládala důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem.

V dalším okruhu námitek kasační stížnosti stěžovatel namítal, že nebyl vyzván k odstranění vady podání (doplnění odvolání) a odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které takový postup představuje vadu řízení ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Podstatou stěžovatelovy námitky je, že brojí proti nesprávnému doručování jeho zmocněnci. Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015 – 42. V tomto rozsudku dospěl soud k závěru, že nedoručoval-li správní orgán písemnosti zástupci stěžovatele na jím preferovanou elektronickou adresu X, nemohlo dojít k fikci doručení při doručování na adresu trvalého pobytu.

Podle § 19 odst. 3 správního řádu, nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, doručuje správní orgán na požádání účastníka řízení 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 § 19 odst. 8 správního řádu v případě doručování na elektronickou adresu je písemnost 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, doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

Ze správního spisu plyne, že správní orgán prvního stupně doručoval prvně na zmocněncem zvolenou elektronickou adresu, uvedenou na plné moci ze dne 29. 11. 2013, ze které on sám činil svá podání, tj. X. Na uvedenou elektronickou adresu bylo zástupci stěžovatele dne 22. 1. 2014 doručeno rozhodnutí o uložení pokuty a zástupce stěžovatele potvrdil její přijetí, zpráva byla odesílatelem digitálně podepsána. Dne 5. 2. 2014 bylo správnímu orgánu doručeno z téže adresy elektronické podání zástupce stěžovatele, obsahující blanketní odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty a žádost o doručování veškerých písemností na jinou elektronickou adresu zástupce stěžovatele X. Dne 24. 3. 2014 byla správním orgánem I. stupně zástupci stěžovatele doručována výzva k doplnění odvolání č. j. MUD 5737/2014 ODSVV/BC-17, která byla zaslána na elektronickou adresu X (tj. bez diakritiky) a dále na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele, uvedenou jak v plné moci ze dne 29. 11. 2013, tak v žádosti o doručování na jinou elektronickou adresu ze dne 5. 2. 2014, tj. na adresu K. S., U S. 1/622, Š. Poněvadž doručení na elektronickou adresu nebylo potvrzeno v souladu s § 19 odst. 8 správního řádu, bylo zmocněnci doručováno na adresu trvalého pobytu; doručeno mu bylo fikcí.

Krajský soud k tomuto způsobu doručení odkázal na to, že podle ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu nelze dovodit procesní právo účastníka řízení na splnění jeho požadavku doručovat na elektronickou adresu, neboť dle tohoto ustanovení takto správní orgán doručuje, zejména může-li to přispět k urychlení řízení. Dospěje-li však správní orgán k závěru, že požadavek účastníka řízení k urychlení řízení přispět nemůže, bude mu doručovat standardním způsobem.

Tento závěr je zdánlivě v souladu s následující judikaturou kasačního soudu. V rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 Ads 131/2011 - 44, vyslovil tento soud závěr, že „účelem institutu adresy pro doručování je docílit urychlení správního řízení, a nikoliv účelově manipulovat s místem doručování písemností ve správním řízení s cílem následně zpochybnit správnost procesního postupu správního orgánu“. V rozsudku ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 205/2014 - 34, zdůraznil, že „účastník správního řízení nemá právní nárok na doručování písemností v elektronické podobě. Z ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu totiž vyplývá, že je na uvážení správního orgánu, zda požadavku účastníka řízení na doručování na elektronickou adresu vyhoví či nikoliv, když smyslem tohoto postupu je zejména to, aby bylo řízení urychleno. Pokud tedy správní orgán dospěje k

pokračování

závěru, že takový způsob doručování nemůže přispět k urychlení řízení, není povinen doručovat na požadovanou adresu a může doručovat písemnosti tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal (ustanovení § 19 odst. 8 správního řádu). Tak tomu bývá zejména v případech, kdy má správní orgán podezření, že sdělení adresy pro doručování nebo elektronické adresy je pouze zdržovací taktikou“.

Ve vztahu k témuž zástupci účastníka přestupkového řízení se Nejvyšší správní soud podobnou námitkou zabýval ve více řízeních, neboť pan S. zastupuje obviněné v různých přestupkových řízeních opakovaně s obdobnou procesní taktikou. V rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 - 26, Nejvyšší správní soud osvětlil, že povinnost správního orgánu doručovat na elektronickou adresu není absolutní, a to zejména v případech, kdy takovému doručování brání objektivní technická překážka. Ve výše označeném rozsudku se také uvádí, že „... nelze ostatně nevyjádřit podiv nad tím, že elektronickou adresu obsahující diakritická znaménka zvolila právě osoba vystupující v řízení před správními orgány jako zástupce účastníků, u níž se předpokládá, že jí budou doručovány písemnosti ze strany různých správních orgánů, jejichž úroveň technické vybavenosti a dostupnost moderních technologií či programů může být často zcela odlišná. 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).“

V rozsudku ze dne 16. 10. 2015, č. j. 2 As 102/2015 - 26, Nejvyšší správní soud uvedl, že „účastník řízení (nebo jeho zástupce) může požádat o doručování na více než jednu elektronickou adresu, pokud jím uvedené důvody nasvědčují tomu, že to přispěje k urychlení řízení. Akceptuje-li správní orgán dvě různé elektronické adresy tím, že se na ně pokusí doručovat, pak je třeba ve vztahu k oběma zkoumat, zda byly splněny podmínky pro doručování poštou podle § 19 správního řádu.“

Ze spisu však neplyne, že by zmocněnec uvedl jakýkoli relevantní důvod pro doručování na obě adresy, to učinil až v rámci doplnění kasační stížnosti. V průběhu řízení správní orgán I. stupně na první elektronickou adresu bez problémů doručil a z jeho postupu je zřejmé, že k uvedení druhé elektronické adresy nepřistupoval jako k obstrukci, neboť adresu akceptoval a mínil na ní doručovat. Ze spisu tedy není zřejmé, že by správní orgán měl důvod považovat doručování na druhou zástupcem sdělenou e-mailovou adresu za neproveditelné. Při pokusu o doručení se ovšem dopustil chyby v zadání této adresy. Jedná se tak o nesprávný procesní postup správního orgánu při doručování. V takovém případě je sporné také doručení výzvy k odstranění vad podání zmocněnci fikcí podle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu, neboť správní orgán bez náležitého důvodu postupoval v rozporu s ustanoveními § 19 odst. 3 a § 20 odst. 1 správního řádu. Krajský soud tedy měl takový postup označit za podstatné porušení procesních předpisů; jím zaujatý právní názor neodpovídá zákonu. V tom je kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. důvodná.

Stěžovatel dále namítá, že jej správní orgán v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu nepoučil o tom, že je dokazování dokončeno a očekával provádění dalšího dokazování.

Právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv správního řízení, které je současně zárukou základního práva podle článku 38 odstavec 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Možnost znát podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, případně navrhnout doplnění řízení, respektive uplatnit ve smyslu ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu další důkazy či návrhy z pohledu účastníka správního řízení, znamená významný moment, díky němuž se výsledek předmětného řízení stává předvídatelným a tedy souladným s principem předvídatelnosti aktů veřejné moci a ochranou legitimních očekávání adresátů veřejné správy. Uvedené právo ovšem neznamená jen pasivní roli správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatňování tohoto práva bránit. Správní orgán musí vyzvat účastníky řízení, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili. Ostatně i z judikatury k ustanovení § 33 odstavec 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), které je obsahově prakticky shodné se současným ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, jenž předchází právní úpravu v podstatě nahradil, vyplývá, že smyslem daného procesního práva je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi „před vydáním rozhodnutí“, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno; z výzvy správního orgánu k seznámení musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 – 36, publikovaný pod č. 303/2004 Sb. NSS.

Jinými slovy – je nutno účastníka řízení vyzvat k seznámení se s podklady pro rozhodnutí a k případnému vyjádření se k nim. V souzené věci však k žádné takové výzvě ze strany správních orgánů nedošlo, ačkoli k ní dojít mohlo a mělo. Pravidlo podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu se uplatní i v odvolacím řízení, ledaže by odvolací orgán rozhodoval na základě spisového materiálu shromážděného během řízení na prvním stupni a v průběhu odvolacího řízení k tomu do spisu nepřibyl žádný další doklad; viz Vedral, J., Správní řád, komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, RNDr. Ivana Exnerová – BOVA POLYGON, Praha, 2012, str. 405.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku žalobci přisvědčil, že k dílčímu pochybení došlo. Současně však vyjádřil názor, že nešlo o porušení práv v míře podstatně porušující žalobcova práva, neboť důsledkem nebylo ovlivnění ani zkreslení výsledků řízení. Zmocněnec žalobce byl přítomen ústnímu jednání, výsledku svědků, byl seznámen se shromážděnými důkazy. S přihlédnutím k jeho žádosti o poskytnutí lhůty k vyjádření mu muselo být jasné, že žádné další důkazy krom těch, které by za osobu žalobce případně navrhnul, nehodlá správní orgán provádět. Nejvyšší správní soud se tímto posouzením ztotožňuje. Nelze totiž přehlédnout, že materiálním předpokladem pro použití ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu je situace, kdy důkazní situace doznala změn, o nichž žalobce neví, nebyl s nimi seznámen (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č. j. 3 As 12/2012 - 29). O takový případ se v posuzované věci nejedná.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud na základě shora uvedené argumentace napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil, protože na straně správního orgánu neshledal pochybnosti vedoucí k vyloučení doručování na druhou sdělenou elektronickou adresu, a protože při pokusu o doručení na tuto adresu správní orgán pochybil v jejím zadání a vyloučil zjištění, zda je doručování na tuto adresu možné či nikoliv. Tím nemohly být splněny podmínky pro doručování podle ustanovení § 19 odst. 8, 9 správního řádu. V řízení před krajským soudem tak byla otázka doručení zmocněnci stěžovatele posouzena nesprávně.

S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu a efektivitu dalšího procesního postupu přistoupil Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. také ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť již v řízení před krajským soudem zde byly důvody pro zrušení tohoto rozhodnutí.

Podle ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 78 odst. 5 s. ř. s.).

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

Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení.

Stěžovatel byl v řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem v Praze 4, Na Zlatnici 301/2. Důvodně vynaložené náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků, z odměny za zastupování zástupce stěžovatele a z náhrad hotových výdajů zástupce stěžovatele.

Náklady za zaplacené soudní poplatky tvoří částku ve výši 8000 Kč [soudní poplatek ve výši 3000 Kč za podanou žalobu podle položky č. 18 bod 2 písm. a) sazebníku

soudních poplatků, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a soudní poplatek ve výši 5000 Kč za kasační stížnost podle položky č. 19 tohoto zákona].

Odměna za zastupování v řízení před krajským soudem byla určena podle ustanovení § 7 ve spojení s ustanovením § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2014 (dále jen „advokátní tarif“), ve vztahu ke dvěma úkonům právní služby [převzetí a příprava zastoupení podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, sepis správní žaloby podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]; za úkony podle ustanovení § 11 odst. 1 advokátního tarifu náleží odměna ve výši 3100 Kč, celkem tedy 6200 Kč. K odměně za zastupování je nutno připočíst též náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele (režijní paušál), která činí podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za každý z uvedených úkonů, celkem 600 Kč. Odměna za zastupování byla navýšena v souladu s ustanovením § 14a advokátního tarifu o částku 1428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, jejíž sazba je 21%, a činí tak celkovou částku 8228 Kč.

Odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti byla určena podle ustanovení § 7 ve spojení s ustanovením § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu za jeden úkon právní služby [sepis kasační stížnosti podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon podle ustanovení § 11 odst. 1 advokátního tarifu náleží odměna ve výši 3100 Kč. K odměně za zastupování je nutno připočíst též náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele (režijní paušál), která činí podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon právní služby. Odměna za zastupování byla navýšena o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, a činí tak celkovou částku 4114 Kč.

Procesně neúspěšnému žalovanému tak Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit úspěšnému stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 20 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 3. února 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu