



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: J. V., zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Pardubice, Komenského náměstí 125, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2014, č. j. KrÚ 42138/2014/ODSH/8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 1. 4. 2015, č. j. 61 A 24/2014 - 126,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Magistrátu města Pardubic (dále též „magistrát“) ze dne 22. 4. 2014, č. j. OSA/P-1277/13-D/289, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání celkem osmi přestupků na úseku dopravy, za což byl potrestán zákazem činnosti spočívajícím v zákazu řízení všech motorových vozidel po dobu šesti měsíců a pokutou ve výši 8.000 Kč. Stěžovateli byla také uložena povinnost nahradit náklady přestupkového řízení částkou 1.000 Kč. Stejným rozhodnutím bylo zároveň zastaveno řízení o několika přestupcích, jejichž spáchání nebylo stěžovateli prokázáno, popřípadě již za ně byla uložena bloková pokuta. Proti rozhodnutí magistrátu se stěžovatel bránil odvoláním, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 6. 2014, č. j. KrÚ 42138/2014/ODSH/8, zamítnuto.

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou, v níž namítl především chyby v doručování správních rozhodnutí a s tím související promlčení jednotlivých přestupků. Ve vztahu k průběhu správního řízení dále uvedl, že jsou některé z výroků prvoinstančního rozhodnutí zmatečné, v řízení před správními orgány byl v rozporu se zákonem ustanoven opatrovníkem svého tehdejšího zmocněnce a nebylo mu umožněno vyjádřit se k některým podkladům rozhodnutí. Namítl také nevěrohodnost strážníků městské policie a odvolával se na policejní šikanu. Podotkl, že pro uznání viny nebyly opatřeny dostatečné důkazy a správní orgány označil za zaujaté.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 1. 4. 2015, č. j. 61 A 24/2014 – 126, správní žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

Krajský soud nejprve posoudil námitku související s doručováním v odvolacím řízení. Uvedl, že rozhodnutí žalovaného bylo doručeno v souladu se spisovým řádem, neboť bylo odesláno z elektronické podatelny. Ostatně uznal to i právní zástupce stěžovatele v řízení o žalobě. Krajský soud navíc z příslušných předpisů dovodil, že ani odeslání písemnosti z elektronické adresy zaměstnance výpravny nemá za následek neúčinnost doručování. Připomněl, že v daném případě nebylo doručení elektronicky zaslaného rozhodnutí stěžovatelem potvrzeno, a žalovaný jej tudíž v souladu s § 19 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“) doručil prostřednictvím provozovatele poštovní služby. Vzhledem k tomu, že ještě před uplynutím lhůty upravující zánik odpovědnosti za přestupek bylo rozhodnutí žalovaného doručeno fikcí, nemohlo k promlčení jednotlivých přestupků dojít.

Krajský soud rovněž konstatoval, že napadené správní rozhodnutí ob stojí i z hlediska srozumitelnosti. Zjistil, že každý z výroků prvoinstančního rozhodnutí obsahuje odkaz na příslušná ustanovení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a k zastavení řízení o jednotlivých skutcích došlo v souladu se zákonem. Ve vztahu k výrokům, jimiž bylo řízení o několika přestupcích zastaveno, navíc ani nelze uvažovat na dotčení některého z veřejných subjektivních práv stěžovatele. Z popisu jednotlivých přestupků krajský soud dovodil, že nebylo možné vést řízení o pokračujícím či trvajícím přestupku.

Krajský soud považoval za správný také postup správních orgánů při ustanovení stěžovatele opatrovníkem zmocněnce. Uvedl, že zmocněnec byl osobou, které se nedalo řádně doručovat, přičemž správní orgán mohl vycházet i ze zkušeností v jiných věcech, u nichž existuje relevantní časová souvislost s posuzovaným případem. Skutečnost, že opatrovníkem byl ustanoven stěžovatel, není dle soudu v rozporu se zákonem a nelze ji hodnotit jako porušení procesních práv. To, že se zmocněnec o jednání před správním orgánem dozvěděl až těsně před jeho konáním, nemohlo mít negativní dopad na jeho průběh.

Podle krajského soudu byl stěžovatel také seznámen se všemi podklady pro rozhodnutí správních orgánů. S požadovaným záznamem z ústního jednání nemusel být

pokračování

stěžovatel seznámen, neboť se o podklad pro rozhodnutí nejednalo. Správní orgány z něj při rozhodování o věci samé nevycházely a vycházet ani nemohly.

Krajský soud stěžovateli nepřisvědčil ani v otázce (ne)věrohodnosti strážníků městské policie. Výpovědi policistů označil za konzistentní, přičemž stěžovatel neuvedl žádné konkrétní důvody, které by nevěrohodnost potvrzovaly. Podle soudu nashromáždily správní orgány dostatečné množství důkazního materiálu a odůvodnily, které důkazy považují za nadbytečné. Pokud jde o formu zavinění, ztotožnil se krajský soud s hodnocením magistrátu, že se jednalo přinejmenším o nevědomou nedbalost.

Ve vztahu k namítanému zaujatému postoji správního orgánu, krajský soud poznamenal, že námitku podjatosti vůči konkrétní úřední osobě stěžovatel nevznnesl a vzhledem k velkému časovému odstupu by již nemohla být ani důvodnou.

Závěrem se krajský soud vyjádřil k oprávnění Mgr. M. D. vystupovat za žalovaného v soudním řízení. Poznamenal, že jmenovaný disponoval pověřením vedoucího odboru dopravy, silničního hospodářství a investic žalovaného, což jej podle organizačního řádu žalovaného opravňovalo k jednání před soudem.

Kasační stížnost

Kasační stížností, doplněnou podáním ze dne 14. 9. 2015, napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

Řízení o žalobě pokládá za zmatečné, neboť žalovaného zastupovala osoba bez dostatečného oprávnění. Podle stěžovatele z organizačního řádu žalovaného nevyplývá, že by mohl vedoucí odboru dopravy pověřit zaměstnance k jednání před správním soudem. S odkazem na ustanovení § 33 odst. 5 s. ř. s. dovozuje, že žalovaný mohl být zastoupen svým ředitelem, kterým byl v dané době Ing. Jaroslav Folprecht. Má za to, že z důvodu vadného zastoupení došlo k nesplnění podmínek řízení, přičemž krajský soud se měl takovou vadu pokusit odstranit. Neučinil-li tak, zatížil rozhodnutí zmatečností. Stěžovatel vyslovuje hypotézu, zda nedůsledný postup soudu v otázce zastoupení žalovaného neimplikuje laxní přístup i k řešení věci samé. Domnívá se, že soud správním orgánům ulehčuje činnost v rozporu s ustanovením § 33 odst. 5 s. ř. s. Tím se uvedené ustanovení stává prakticky obsoletní.

Stěžovatel rovněž namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Uvádí, že v žalobě namítal nedostatky ve vztahu k doručování správního rozhodnutí prvního stupně, avšak soud se zabýval jen doručováním rozhodnutí žalovaného. Prvoinstanční správní orgán přitom vypravoval rozhodnutí ze soukromé adresy úředníka a nikoli z podatelny. Podobnými nedostatky bylo dle stěžovatele zatíženo i doručování v řízení o odvolání. Krajský soud navíc dezinterpretoval vyjádření stěžovatelova zástupce a nesprávně z něj dovodil, že bylo doručování řádné. V souvislosti s tím stěžovatel poukazuje na některé nedostatky v popisu skutkového stavu a konstatuje, že rozhodnutí žalovaného nebylo odesláno skrze

elektronickou podatelnu, nýbrž z e-mailové adresy zaměstnankyně B. H., která e-mail opatřila svým elektronickým podpisem. Stěžovatel takový způsob považuje za chybný a názor krajského soudu, který takový postup aproboval, považuje za důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje proto provést důkaz výpisem z e-mailové schránky, který ke kasační stížnosti připojil. Domnívá se také, že na věc nelze aplikovat závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2014, č. j. 6 As 218/2014 – 34, (pozn. neúplné číslo jednací uvedené v doplnění kasační stížnosti bylo doplněno soudem).

Stěžovatel rovněž poukazuje na formální nedostatky rozhodnutí žalovaného. Konkrétně uvádí, že v rozporu s ustanovením § 69 správního řádu nebylo rozhodnutí opatřeno elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby Mgr. M. D.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel v prvé řadě namítl, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné z důvodu vadného zastoupení žalovaného [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Tvrdí, že žalovaného měl zastupovat ředitel a nikoli řadový zaměstnanec pověřený k zastupování vedoucím odboru dopravy, silničního hospodářství a investic.

Nahlédnutím do spisu krajského soudu bylo zjištěno, že žalovaného v soudním řízení zastupoval Mgr. M. D., zaměstnanec žalovaného, který byl k zastupování žalovaného dne 26. 1. 2015 pověřen Ing. L. U., vedoucím odboru dopravy a silničního hospodářství. Z pověření také vyplývá, v jaké věci, a pro které úkony byl uvedený zaměstnanec pověřen. Lze podotknout, že z hlediska formálního splňuje pověření všechny podstatné náležitosti. Číslo jednací nebo jiný identifikátor sice pověření neobsahuje, nicméně tento marginální nedostatek nemůže mít sám o sobě za následek jeho neplatnost či neurčitost. Otázkou tedy zůstává, zda mohl být žalovaný, na základě popsaného pověření, v řízení před soudem zastoupen řadovým zaměstnancem.

Obdobnou problematikou se Nejvyšší správní soud již zabýval a to dokonce ve vztahu k pověření vydaném vedoucím odboru dopravy a silničního hospodářství

pokračování

Krajského úřadu Pardubického kraje, který vystupuje v roli žalovaného také v posuzované věci. V rozsudku ze dne 16. 7. 2015, č. j. 4 As 63/2015 – 52, k tomu uvedl, že „[j]estliže vedoucí tohoto odboru udělil pověření k zastupování v řízení před krajským soudem jinému zaměstnanci téhož správního orgánu, jedná se o postup spadající pod jeho oprávnění jednat za správní orgán v souladu s citovaným ustanovením s. ř. s. a takto pověřený zaměstnanec je oprávněn zastupovat správní orgán v řízení před soudem. Závěr stěžovatele, že za žalovaného může jednat pouze ředitel, tudíž není správný a relevantní není ani jeho odkaz na vnitřní předpisy žalovaného, neboť oprávnění vedoucího odboru jednat za správní orgán pramení přímo z § 33 odst. 5 s. ř. s.“ Východiska citovaných úvah jsou komplexně rozebrána v rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 56, podle něhož „správní soudy nemohou znát vnitřní předpisy všech správních orgánů a z hlediska procesní ekonomie není rozumné ani po správních orgánech žádat, aby v každé věci předložily své organizační dokumenty. Neexistují-li zásadní skutečnosti zpochybňující oprávnění osoby vykazující se pověřením od vedoucího příslušného organizačního útvaru správního orgánu jednat jménem správního orgánu, není možné po soudu žádat, aby nutně odročoval jednání za účelem prověření této skutečnosti. Za zásadní pochybnost přitom nelze považovat pouhé tvrzení druhého účastníka řízení, nepodložené konkrétními důkazy“.

Lze poznamenat, že v projednávané věci žádné relevantní skutečnosti týkající se oprávnění shora jmenovaného zaměstnance zastupovat správní orgán nevystaly a vyvstat ostatně ani nemohly, neboť zaměstnanec pověřený vedoucím příslušného odboru je z obecného hlediska oprávněn zastupovat správní orgán v řízení před soudem. Krajský soud naopak nad rámec povinností ověřil, že ani vnitřní předpis žalovaného nebrání tomu, aby jej úředník v postavení Mgr. M. D. v soudním řízení zastupoval. Takovému postupu nelze nic vytknout. O zmatečné řízení se tudíž jednat nemohlo.

Dalším důvodem kasační stížnosti je tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Podle stěžovatele je nepřezkoumatelnost způsobena tím, že krajský soud nevypořádal žalobní námitku vztahující se k doručování prvoinstančního správního rozhodnutí.

Krajský soud se problematikou doručování písemností z elektronické adresy zaměstnance správního orgánu zabýval na straně 9 napadeného rozsudku. Je pravdou, že obecnou úvahu vztáhl primárně na rozhodnutí žalovaného, nicméně stěžovatelem tvrzenou nepřezkoumatelnost z takového postupu dovodit nelze. Je nutné si uvědomit, že příslušná žalobní námitka měla obecný charakter a přímo se nevztahovala ke konkrétnímu rozhodnutí správních orgánů. Stěžovatel ostatně na úvod žalobní argumentace uvedl, že z nesprávné elektronické adresy bylo vypraveno rozhodnutí první i druhé instance a následně předeštel rozsáhlou argumentací, proč je nezbytné vypravovat písemnosti z elektronické adresy podatelny. Bylo důležité, že krajský soud na argumentaci reagoval a zcela přezkoumatelným způsobem popsal důvody, které jej vedly k závěru, že odeslání písemnosti z elektronické adresy zaměstnance výpravny správního orgánu nezpůsobuje neúčinnost doručení. Nejvyšší správní soud přitom poznamenává, že nebylo sporné, zda rozhodnutí vypravila zaměstnankyně podatelny či nikoli.

Na základě shora uvedeného může zdejší soud konstatovat, že námitka týkající se nepřezkoumatelnosti důvodná není. Stěžovatel nenamítal konkrétní vady ve vztahu k doručování prvoinstančního rozhodnutí, ale námitku koncipoval obecným způsobem a předurčil tím následnou argumentaci krajského soudu. Je logické, že obecné úvahy poté

krajský soud vztáhl k rozhodnutí, které bylo žalobou napadeno.

Nejvyšší správní soud se konečně zabýval kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pod který stěžovatel zahrnul problematiku doručování písemností z elektronických adres jednotlivých zaměstnanců správního orgánu.

Vhodné je poznamenat, že i touto otázkou se již Nejvyšší správní soud komplexním způsobem zabýval. Odkázat je možné nejen na zmiňovaný rozsudek ze dne 15. 12. 2014, č. j. 6 As 218/2014 – 34, ale také na nedávný rozsudek ze dne 19. 8. 2015, č. j. 3 As 5/2015 – 42. V obou případech zdejší soud dospěl k závěru, že odeslání písemnosti z elektronické adresy zaměstnance správního orgánu obecně nezpůsobuje neúčinnost odeslání, respektive doručení, takové písemnosti.

V uvedeném rozsudku ze dne 15. 12. 2014, č. j. 6 As 218/2014 – 34, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že § 18 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, opírající se o zmocňovací ustanovení § 70 odst. 1 písm. i) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, „*stanoví povinnost vybavit výpravní zařízením pro odesílání zpráv z elektronických adres podatelny, nezakládá však povinnost používat v rámci výpravní 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.*“ Na posuzovanou věc přesně dopadá i názor obsažený v rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 8. 2015, č. j. 3 As 5/2015 – 42, podle něhož „*doménová adresa obsahující název, respektive zkratku názvu správního orgánu, není zárukou, že zpráva skutečně od správního orgánu pochází, je to však pravděpodobné. Zárukou není ani sama skutečnost, že zpráva nese adresu podatelny správního orgánu. Identifikaci odesílatele a autenticitu dokumentu zajišťuje jedině zaručený elektronický podpis, nikoli adresa, ze které byla zpráva vypravena. Ve fázi před ověřením identity odesílatele a autenticity samotné zprávy by proto účastník řízení neměl tuto zprávu odstranit do nevyžádané pošty. Nelze jistě popřít, že komunikace prostřednictvím elektronických adres s sebou vždy nese riziko obtěžujících zpráv (SPAM), respektive přehlédnutí úřední zásilky ve zmeti spamů či zachycení úřední zásilky spamovým filtrem. Toto riziko však na sebe účastník řízení bere dobrovolně tím, že správní orgán požádá o tento způsob doručování.*“

Z uvedeného je zřejmé, že problematika odesílání písemností z elektronických adres jednotlivých zaměstnanců správního orgánu již byla vyřešena a závěry obsažené ve zmíněných rozsudcích Nejvyššího správního soudu dopadají i na nyní posuzovaný případ. Zdejší soud proto neměl důvod, aby se od dřívějších rozhodnutí jakkoli odchýlil, a v detailech na ně tudíž postačí odkázat. Zbývá konstatovat, že odeslání rozhodnutí z elektronické adresy zaměstnance správního orgánu a nikoli z elektronické adresy podatelny nemohlo být neúčinné. Krajský soud tedy spornou otázku doručování vyhodnotil správně, dospěl-li k závěru, že v této otázce správní orgány nikterak nepochybily. Vhodné je rovněž podotknout, že v dané věci nebylo sporné, že za odesláním písemností stojí zaměstnanec správního orgánu, do jehož gesce taková činnost standardně patří. Shora vyslovený názor by konečně nemohl zpochybnit ani snímek obrazovky obsahující údaje e-mailového klienta, který stěžovatel navrhl k dokazování. V dané věci totiž není sporu o tom, zda bylo rozhodnutí odesláno z elektronické adresy zaměstnance, nýbrž to, zda takový postup mohl mít na doručování rozhodnutí vliv. Vzhledem k tomu, že zdejší soud dospěl k závěru, že způsob odeslání, neměl na doručení správních rozhodnutí žádný vliv, bylo by nadbytečné, provádět ve věci další dokazování.

pokračování

S ohledem na uvedené neshledal zdejší soud důvodnou ani argumentaci týkající se kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud nakonec posuzoval námitku, že rozhodnutí žalovaného nebylo opatřeno podpisem oprávněné úřední osoby.

K tomu je však možné jen stručně poznamenat, že se jedná o námitku, kterou stěžovatel uplatňuje poprvé až v kasační stížnosti a lze jí z tohoto pohledu označit za nepřípustnou. V této části se totiž kasační stížnost opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Bylo by tudíž nadbytečné zabývat se uvedenou námitkou podrobněji.

S ohledem na všechny výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádná z námitek obsažených v kasační stížnosti neobstojí. Zdejší soud proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, u kterého však nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 10. února 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu