

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Jiřího Gottwalda v právní věci žalobce: **Mgr. R. G.,** zastoupeného JUDr. Pavlem Kortou, advokátem se sídlem Ostrava, Poštovní 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2008, č. j. KUOK 11500/2007, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2010, č. j. 58 Ca 16/2008 - 18,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2010, č. j. 58 Ca 16/2008 – 18, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojí stěžovatel proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2010, č. j. 58 Ca 16/2008 - 18, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 4. 2. 2008, č. j. KUOK 11500/2007, jímž stěžovatel k odvolání žalobce částečně formulačně změnil výrok, jinak však potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hranice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 11. 2007, č. j. OD/21833/07-8/Ha/166, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.

Uvedeným rozsudkem krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného, když dospěl k závěru, že pokud správní orgán konal ve věci jednání dne 20. 11. 2007 přesto, že dne 15. 11. 2007 mu dal JUDr. Pavel Korta, advokát, na vědomí, že žalobce v předmětném správním řízení zastupuje a zároveň doručil plnou moc tuto skutečnost osvědčující.

Součástí tohoto oznámení je také žádost, aby jmenovaný advokát byl včas informován o všech ústních jednáních a zároveň uvedení elektronické adresy, na kterou má být korespondence zasílána. Tohoto zmocněného advokáta správní orgán I. stupně k jednání konanému 20. 11. 2007 nikdy nepředvolal. Žalovaný, namísto aby toto procesní pochybení napravil, se s touto skutečností vypořádal tak, že uvedl, že pokud podal o tomto jednání žalobci e-mailovou zprávu dne 15. 11. 2007, dozvěděl se o tomto jednání s dostatečným předstihem i JUDr. Korta. Krajský soud proto uzavřel, že žalobci bylo zabráněno v realizaci jeho práva navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu až do vydání rozhodnutí, vyjádřit v řízení své stanovisko a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí správního orgánu [§ 36 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Právě k realizaci tohoto práva je totiž správní orgán povinen účastníky písemně vyrozumět o tom, že bude uskutečněno ústní jednání, případně že při tomto jednání bude ukončeno dokazování a zároveň je povinen je poučit o právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí.

Ve včas podané kasační stížnosti žalovaný (dále stěžovatel) uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tzn. nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Namítá, že žalobce sám byl předvolán řádně, a to v dostatečném předstihu dne 10. 11. 2007, tedy 10 dnů před tím, než si žalobce zvolil zmocněnce. V tu dobu nemohl logicky správní orgán I. stupně uvědomovat o ústním jednání ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu dosud nezvoleného zástupce. Navíc advokátní kancelář, kde pracuje žalobce i jeho zástupce, byla 15. 11. 2007 o konání ústního jednání vyrozuměna, čímž byl o ústním jednání zpraven i žalobcův zástupce. Neztotožňuje se s krajským soudem v názoru, že by zástupce žalobce bylo třeba předvolávat, neboť správní orgán předvolává jen osobu, jejíž účast při úkonu je k provedení úkonu nutná. Touto osobou nebyl žalobcův zástupce, ale žalobce sám. Advokátní kancelář tak byla o předmětném ústním jednání jen vyrozuměna, což stěžovatel považuje za dostačující.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Zdůrazňuje, že advokátu se písemnosti ve správním řízení doručují na adresu jeho sídla zapsanou u České advokátní komory. Má za to, že je nade vší pochybnost, že JUDr. Pavlu Kortovi žádné vyrozumění o konání ústního jednání doručeno nebylo. Advokátní kancelář Kačmařík&Korta není subjektem práva, jedná se jen o logo advokátů vykonávajících advokacii ve sdružení bez právní subjektivity. Nelze proto argumentovat doručením předvolání elektronicky do advokátní kanceláře, čímž by měl být snad právě JUDr. Pavel Korta vyrozuměn o předmětném ústním jednání. Žalobce nadto zdůrazňuje, že i žalobce sám popírá doručení tohoto elektronického předvolání jemu samému. I kdyby snad stěžovatel prokázal, že předvolání zaslal na žalobcovu e-mailovou adresu advokáta, nic by to neměnilo na tom, že JUDr. Pavel Korta o konání ústního jednání vyrozuměn nebyl. Pokud správní orgán I. stupně i přesto ústní jednání konal, zatížil řízení závažnou procesní vadou a porušil žalobcovo právo na řádné projednání věci.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu z důvodu v této stížnosti uplatněného, tj. z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu správního a soudního spisu předložených Nejvyššímu správnímu soudu vyplynuly následující podstatné skutečnosti. Správní orgán I. stupně vydal dne 20. 9. 2007 příkaz o uložení pokuty, který žalobce převzal 4.10.2007 a včas proti němu podal odpor. V něm žádal o zasílání veškeré korespondence na elektronickou adresu X, kdy současně jako adresu pro doručování sdělil konkrétní adresu v B. Správní orgán I. stupně dne 29. 10. 2007 zaslal do místa trvalého bydliště žalobce žalobci předvolání k ústnímu jednání na 20. 11. 2007. Doporučená zásilka s předvoláním byla uložena na poště, uložení zásilky oznámeno a zásilka připravena k vyzvednutí od 30. 10. 2007. Dne 15. 11. 2007 vrátila pošta správnímu orgánu I. stupně zásilku zpět jako nevyzvednutou. Dne 12. 11. 2007 žalobcova sekretářka požádala správní orgán I. stupně o zaslání kopie dokumentu, který byl zaslán předmětnou zásilkou, čemuž správní orgán I. stupně vyhověl a předvolání zaslal 15. 11. 2007 na e-mailovou adresu X Z výtisku e-mailové zprávy, jak je ve spise založena, je neseznatelné, zda byl ke zprávě připojen zaručený elektronický podpis. Ve spise je založen i výtisk e-mailové zprávy bez zaručeného elektronického podpisu s tímto textem: *„Toto je informační zpráva automaticky poslaná serverem mail01.město-hranice.cz. Server úspěšně doručil Vaši zprávu. Subject: ‚Zpráva', Date: Thu, 15 Nov 2007 08:58:54 +0100, na tyto adresy: X (relayed).*" Dne 16. 11. 2007 byla správnímu orgánu I. stupně doručena plná moc JUDr. Pavla Korty k zastupování žalobce. Tato plná moc byla udělena dle jejího obsahu v Ostravě dne 15. 11. 2007. JUDr. Pavel Korta současně požádal, aby byl řádně a včas informován o všech ústních jednáních. Sdělil současně, že žalobce se od 27. 10. 2007 nezdržuje v místě svého trvalého pobytu z důvodu stavební rekonstrukce bytu, a proto na této adrese není schopen přebírat poštu. Vzhledem k tomu, že žalobce se k ústnímu jednání dne 20. 11. 2007 nedostavil, projednal správní orgán I. stupně přestupek v žalobcově nepřítomnosti a téhož dne vydal rozhodnutí, jímž žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku. Toto rozhodnutí bylo doručeno zástupci žalobce dne 23. 11. 2007. Ten žalobcovým jménem podal proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně včasné odvolání, jehož argumentace je obsahově převzata i do vyjádření ke kasační stížnosti. Žalovaný toto odvolání (až na formulační změnu výroku) fakticky zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, když argumentoval obdobně jako v kasační stížnosti. Postup žalobce spočívající v uvedení doručené adresy v B. vyhodnotil jako účelový a zavádějící, a dovodil, že doručování na adresu trvalého pobytu žalobce neodporuje § 19 odst. 3 správního řádu. Z chování žalobce (zejm. z telefonátu jeho sekretářky) dovodil, že žalobce o zásilce, kterou mu bylo zasláno předvolání, zřejmě věděl, přesto si ji nevyzvedl. O tom, že v době doručování žalobce nebyl v B., svědčí dle stěžovatele nezměněná adresa u poštovního doručovatele pošty Orlová a plná moc podepsaná žalobcem 15. 11. 2007. Rekonstrukce bytu a vchodu panelového domu pak dle stěžovatele nezakládá důvod k nepřebírání pošty.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou, že žalobce byl předvolán k ústnímu jednání, které se mělo konat 20. 11. 2007 v souladu s § 20 odst. 1 správního řádu a to v dostatečném předstihu, a že v době předvolávání žalobce k uvedenému ústnímu jednání nebyl žalobce zastoupen zmocněncem a proto nemohl správní orgán I. stupně uvědomovat zmocněnce o ústním jednání ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu.

V dané věci správní orgán I. stupně projednával přestupek žalobce proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f)

bod 3, zákona č. 200/1990 Sb. K jeho projednání musel nařídit ústní jednání a k němu předvolat žalobce jako obviněného z přestupku, protože žalobce měl v řízení osobně konat, to je dostavit se k ústnímu jednání.

Podle § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, o přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

Žalovaný namítá, že správní orgán I. stupně žalobce jako obviněného z přestupku k ústnímu jednání na den 20. 11. 2007 předvolal. Učinil tak na adresu trvalého pobytu žalobce. Zásilka, kterou bylo předvolání žalobci doručováno, měla být uložena na poště dne 30. 10. 2007 (po marném pokusu doručovatele o zastižení žalobce a po zanechání informace o uložení zásilky) a téhož dne na poště připravena pro žalobce k vyzvednutí. Z této skutečnosti by se jevilo, že předvolání k ústnímu jednání bylo doručeno žalobci ještě před tím, než udělil JUDr. Petru Kortovi, advokátovi, plnou moc k zastupování ve správním řízení, a než byla plná moc správnímu orgánu I. stupně oznámena, to je doručena.

Pokud by tomu tak bylo, pak by byla veškerá práva žalobce jako účastníka řízení zachována, neboť předvolání k ústnímu jednání by bylo učiněno vůči žalobci ještě předtím, než udělil plnou moc k zastupování. Úkony, které učinil správní orgán I. stupně ve vztahu k účastníkovi správního řízení přímo, před doručením plné moci k zastupování, jsou úkony účinné.

Podle § 34 odst. 2 správního řádu, s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.. Podle názoru nejvyššího správního soudu toto ustanovení je třeba vykládat tak, že se vztahuje na případy po oznámení správnímu orgánu plné moci udělené účastníkem řízení k zastupování ve správním řízení.

Zástupcem účastníka je, mimo jiné, zmocněnec (§ 31 správního řádu). Účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí (§ 33 odst. 1 správního řádu).

Zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (§ 34 odst. 1 správního řádu).

Ze shora uvedeného vyplývá, že zastoupený účastník vykonává svá práva prostřednictvím svého zástupce; nezastoupený účastník vykonává tato práva sám. K zachování práv účastníka řízení je pak třeba, aby tato práva byla správními orgány dodržena u nezastoupeného účastníka ve vztahu k účastníku samotnému, u zastoupeného účastníka ve vztahu k jeho zástupci. K právům účastníka pak patří i práva garantovaná mu § 36 odst. 1, 2, 3 správního řádu. Zda měla být tato práva dodržena vůči účastníku samému

či vůči jeho zástupci závisí na tom, zda konkrétní úkon, který je správním orgánem vůči účastníku činěn, je činěn vůči účastníku v té chvíli zastoupenému či nezastoupenému.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že práva, na která žalobce po celou dobu odvolacího správního řízení a po celou dobu řízení před správními soudy odkazoval (§ 36 správního řádu) a jejichž porušení se dovolával, nejsou právy zástupce účastníka. Tato práva jsou právy účastníka řízení samotného, což vyplývá nejen z nadpisu Dílu 2 Hlavy III Části druhé správního řádu, ale z dikce samotného ustanovení § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu, které pro názornost Nejvyšší správní soud na tomto místě cituje:

„(1) Nestanoví-li zákon jinak, jsou ***účastníci*** *oprávněni navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou* ***účastníci*** *činit své návrhy.*

(2) ***Účastníci*** *mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádají, poskytne* ***jim*** *správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak.*

(3) Nestanoví-li zákon jinak, musí být ***účastníkům*** *před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká* ***žadatele,*** *pokud se* ***jeho*** *žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a* ***účastníka,*** *který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“*

Tomu koresponduje i ustálená judikatura soudů rozhodujících ve věcech občanskoprávních [kdy v občanském soudní řízení jsou práva účastníků a zastupování v řízení koncipována podobně jako v řízení správním (srov. § 1, § 2, § 5, § 6, § 18 a násl., § 22 a násl. zák. č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších změn a doplnění)], pokud dovodila, že *„...se účastník může dát v řízení zastupovat zástupcem, jejž si zvolí. Svá procesní práva a povinnosti pak vykonává prostřednictvím tohoto zástupce.“* (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 3. 2001 sp. zn. 21 Cdo 1094/2000, www.nsoud.cz).

Z obsahu spisu se podává, že žalobce zmocnil k zastupování JUDr. Petra Kortu až poté, co měl být vůči němu učiněn předmětný procesní úkon - předvolání k ústnímu jednání.

Krajský soud, který vystavěl své rozhodnutí na opačných závěrech, již nezkoumal, zda doručení žalobci na adresu jeho trvalého pobytu je řádným a účinným doručením ve smyslu příslušných ustanovení správního řádu. A nezkoumal ani, zda na toto doručení má vliv, že žalobce požádal o doručování na konkrétní adresu v B. (§ 19 odst. 3 správního řádu), jakkoli se touto otázkou stěžovatel v napadeném rozhodnutí zabýval. Pro toto posouzení je nezbytné, aby krajský soud posoudil i otázku, zda uvedení adresy pro doručování v B. bylo skutečně účelové, jak dovozuje stěžovatel.

Nelze též přehlédnout přesvědčení stěžovatele, že žalobce se seznámil s obsahem předvolání tím, že se seznámil s e-mailovou zprávou zaslanou žalobci správním orgánem I. stupně dne 15. 11. 2007 (což však žalobce popírá). Kasační soud považuje na tomto místě za potřebné připomenout, že podle § 19 správního řádu lze písemnost doručit jen tak, že

správní orgán doručí písemnost sám, nebo prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, nebo prostřednictvím obecního úřadu, nebo prostřednictvím správního orgánu postaveného naroveň obecnímu úřadu, nebo prostřednictvím policejního orgánu, nebo prostřednictvím obecní policie, je-li správní orgán orgánem obce, nebo prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nebo na elektronickou[16)] adresu, kterou mu účastník sdělí (§ 19 odst. 3 správního řádu), kdy odkaz pod čarou 16) odkazuje na zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronickém podpisu“); jiné způsoby doručení správní řád nepřipouští.

Systém doručování datovými zprávami podle zákona o elektronickém podpisu však prakticky neumožňuje účinné ověření doručení zprávy adresátu (pokud toto doručení nepotvrdí adresát sám). Takové ověřování přinesl až systém datových schránek (jehož prostřednictvím se však v posuzovaném případě nedoručovalo. V posuzované věci žalobce popírá, že by předmětnou datovou zprávu kdykoli obdržel, přičemž obsahem správního spisu není žalobcova datová zpráva potvrzující přijetí datové zprávy správního orgánu. Za této situace tu není způsobilý průkaz tohoto doručení (automaticky generovanou zprávu serveru správního orgánu podle zákona o elektronickém podpisu a jeho prováděcí vyhlášky č. 496/2004 Sb., pak za takový průkaz doručení považovat nelze). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že doručení datové zprávy ze dne 15. 11. 2007 žalobci nebylo prokázáno.

Jak již bylo uvedeno, krajský soud vystavěl své rozhodnutí na závěru odlišném od shora uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu, t. j. na závěru, že byl-li žalobce zastoupen v den, kdy se ústní jednání mělo konat, a nebyl-li jeho zástupce o tomto ústním jednání uvědoměn, došlo k porušení práv žalobce bez ohledu na to, kdy byla plná moc zástupci žalobcem udělena. V tomto směru je třeba stěžovateli přisvědčit, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, proto je jeho rozhodnutí nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 věty prvé části před středníkem s.ř.s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku je krajský soud vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. února 2011

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu