

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **K. K.,** zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 8. 2015, č. j. 72 A 37/2014 - 33,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 8. 2015, č. j. 72 A 37/2014 - 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 8. 2015, č. j. 72 A 37/2014 - 33, byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 16. 9. 2014, č. j. KUOK 84301/2014, jímž bylo jako opožděné zamítnuto stěžovatelovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Olomouce (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 7. 2014, č. j. SMOL/143644/2014/OARMV/DPD/Kas, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku, kterého se dopustil tím, že dne 15. 2. 2014 v 16:50 h neoprávněně vjel motorovým vozidlem na Horní náměstí v Olomouci, čímž nerespektoval svislou dopravní značku IP 27a „Pěší zóna“ s dodatkovým textem „IZS, MMO1, TSMO, MPO, svatby 0-24 h, cyklisté, TAXI 0-24 h, dopravní obsluha 18-10 h, potraviny 12-14h“.

V odůvodnění rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že v daném případě došlo ke zneužití práva, v důsledku čehož je nutno přisvědčit krajskému úřadu, že odvolání bylo podáno opožděně. Krajský soud uvedl, že ze správního spisu zjistil, že stěžovatele ve správním řízení zastupoval zmocněnec P. K., který podal dne 9. 5. 2014 jménem

stěžovatele odpor proti příkazu ze dne 22. 4. 2014, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku. Součástí odporu byla plná moc podepsaná stěžovatelem pro zastupování v plném rozsahu a žádost zmocněnce o doručování písemností na e-mailovou adresu „X“. Předvolání k ústnímu jednání převzal stěžovatel dne 5. 6. 2014 a jeho zmocněnci bylo doručeno v souladu s ust. § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) fikcí dne 16. 6. 2014, čemuž předcházelo vypravení předvolání e-mailem na adresu „X“ dne 27. 5. 2014. Rozhodnutí o přestupku bylo poté doručeno zmocněnci stěžovatele opět fikcí dne 17. 7. 2014 na adresu uvedenou v informačním systému evidence obyvatel, přičemž mu bylo doručováno také na e-mailovou adresu „X“. Dne 1. 9. 2014 podal zmocněnec stěžovatele prostřednictvím e-mailu s uznávaným elektronickým podpisem odvolání, které krajský úřad zamítl dne 16. 9. 2014 jako opožděné. Krajský úřad konstatoval, že správní orgán I. stupně pochybil, když doručoval zmocněnci na nesprávnou e-mailovou adresu („X“) a nezdůvodnil, proč nedoručoval na e-mailovou adresu požadovanou („X“), nicméně ze strany zmocněnce stěžovatele došlo ke zneužití práva. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak nabylo právní moci dne 2. 8. 2014, když dne 1. 8. 2014 marně uplynula lhůta k podání odvolání. Podle krajského soudu jsou správní orgány oprávněny posuzovat, zda úkon v řízení (konkrétně zvolení zmocněnce) naplňuje znaky zneužití práva. Pokud by byl předmětný úkon vyhodnocen jako zneužití práva, způsobilo by to jeho absolutní neplatnost. Pro řádnou aplikaci institutu zneužití práva je podle krajského soudu nutné provést objektivní a subjektivní test. Jelikož stěžovatel, resp. jeho zmocněnec, vytvářel situace, jejichž cílem bylo ztížit či znemožnit doručování jemu určených písemností a které ve svém souhrnu vytvářejí ucelený komplex procesní obstrukční taktiky známý mnoha správním orgánům i soudům, dospěl krajský soud k závěru, že objektivní test je naplněn. Záměrem stěžovatele, jemuž je třeba přičítat jednání zmocněného, bylo dosáhnout svého nepotrestání, tj. aby uplynutím doby jednoho roku došlo k zániku odpovědnosti za přestupek. I subjektivní test tak je naplněn. Krajský soud se také ztotožnil s názorem krajského úřadu, že na zvoleného zmocněnce, který svou funkci nevykonává řádně a vytváří obstrukce, je nutno nahlížet tak, že si stěžovatel žádného zmocněnce nezvolil. Pokud by měl zmocněnec skutečný zájem o bezproblémové doručování, nesděloval by správnímu orgánu I. stupně jako doručovací adresu elektronickou adresu s diakritikou, neboť z jiných správních řízení vedených v květnu 2014 u správního orgánu I. stupně musel vědět, že doručování na tuto elektronickou adresu obsahující diakritiku není pro správní orgán I. stupně možné. Proto krajský soud dospěl k závěru, že zmocněnec stěžovatele podal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně dne 1. 9. 2014, tedy po uplynutí odvolací lhůty, jelikož bylo toto rozhodnutí doručeno stěžovateli fikcí dne 17. 7. 2014 a nabylo právní moci dne 2. 8. 2014.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud rozhodoval o jiné právní otázce, než která byla předmětem řízení, jelikož krajský úřad netvrdil, že by zmocnění P. K. bylo zneužitím práva. Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a rozsah soudního přezkumu vymezuje žalobce. I pokud by úvaha krajského soudu o zneužití práva byla správná, muselo by být rozhodnutí krajského úřadu zrušeno, jelikož by doručování zmocněnci stěžovatele nebylo účinné. Zneužití práva nebylo navíc v průběhu řízení prokázáno. V projednávané věci totiž správní orgán I. stupně nedoručoval zmocněnci stěžovatele proto, že by to nepřispělo k urychlení řízení

nebo pro objektivní technickou překážku, ale proto, že chyboval v elektronické adrese, kterou při doručování nesprávně přepsal. Zneužití práva nepředstavuje ani žádost o doručování na elektronickou adresu s diakritikou. Z této elektronické adresy zmocněnec stěžovatele běžně se správními orgány komunikuje. Jelikož krajský soud neprovedl stěžovatelem navrhovaný důkaz výpisem komunikace s jinými správními orgány a neodůvodnil, proč tento důkaz neprovedl, zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelný je napadený rozsudek také proto, že se v něm krajský soud nevěnoval žalobní námitce, že odvolání proti rozhodnutí bylo podáno již dne 8. 5. 2014. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, přičemž neshledal vady uvedené v odst. 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přezkoumatelností napadeného rozsudku. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek nepřezkoumatelný, není-li z jeho odůvodnění *„vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě, a proč soud subsumoval popsaný skutkový stav pod zvolené právní normy“* (viz rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Nepřezkoumatelné je rozhodnutí také v případě *„opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek“* (viz rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73) a rovněž tehdy, *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené [...]. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“* (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44). Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak usuzoval o skutečnostech zásadních pro věc, a to musí být vyjádřeno v odůvodnění rozhodnutí. Pokud rozhodnutí soudu v odůvodnění nereflektuje na námitky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost. K tomu srv. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).

Obdobně i Ústavní soud zdůrazňuje, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování: *„z hlediska stanoveného postupu (čl. 36 odst. 1 Listiny) je požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí“* [nález ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01; všechny citované nálezy Ústavního soudu dostupné na http://nalus.usoud.cz]. Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu *„nelze*

chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno. Na druhou stranu, jestliže jsou v projednávané věci vzneseny závažné právní argumenty, je třeba, aby se s nimi soud vypořádal“ (nález ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

Na nepřezkoumatelnost ve smyslu výše uvedeném poukazoval stěžovatel v kasační stížnosti, když vytýkal krajskému soudu, že řádně neodůvodnil neprovedení stěžovatelem navrhovaných důkazů, a dále, že se i přes jeho výslovnou námitku nezabýval tím, zda bylo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podáno již dne 8. 5. 2014 v rámci odporu proti příkazu ze dne 22. 4. 2014.

Předně je třeba krajskému soudu vytknout, že se nevypořádal se žalobní námitkou, ve které stěžovatel uváděl, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podáno včas, neboť bylo součástí odporu ze dne 8. 5. 2014. Krajský soud skutečně na tuto žalobní námitku nijak nereagoval. Z odůvodnění napadeného rozsudku přitom nelze ani dovodit, že by i tímto úkonem došlo podle krajského soudu ke zneužití práva, neboť krajský soud dovozoval zneužití práva pouze ve vztahu k volbě zmocněnce. Nejvyšší správní soud tedy shledal důvodnou stížní námitku poukazující na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z důvodu nevypořádání žalobní námitky poukazující na včasnost podaného odvolání.

Dále stěžovatel v kasační stížnosti vytýkal krajskému soudu, že neprovedl jím navrhované důkazy, aniž by to řádně odůvodnil. I v tomto ohledu je stížní námitka důvodná. Současná právní úprava správního soudnictví je založena na principu tzv. plné jurisdikce, jehož naplněním jsou mimo jiné ust. § 52 a § 77 odst. 2 s. ř. s. Podle ust. § 52 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Podle ust. § 77 odst. 2 s. ř. s. může soud v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. Soud není povinen provést důkazy navržené účastníky řízení. Pokud však soud rozhodne, že navržený důkaz neprovede, musí v rozhodnutí vyložit důvody, které ho k tomu vedly (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2012, č. j. 5 Afs 55/2011 - 195 a ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012 - 24). Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že „*neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále lze užít argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencí. Odmítnout provedení důkazu lze konečně pro jeho nadbytečnost, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto*“ (viz rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89). Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nijak nereagoval na stěžovatelovy důkazní návrhy. Pouze se v něm zabýval tím, proč stanovení elektronické adresy pro doručování a následný postup stěžovatelova zmocněnce, představuje zneužití práva. Nevyjádřil se však k tomu, zda by výpisem komunikace s jinými správními orgány bylo možné prokázat možnost komunikovat se stěžovatelem na jím požadované adrese a zda lze úvahy o zneužití práva aplikovat také v případě, kdy by tato schopnost byla prokázána.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém se bude krajský soud zabývat všemi žalobními tvrzeními, resp. návrhy na dokazování, neboť ty mají relevanci k otázce včasnosti předmětného odvolání. Při vypořádávání námitek bude vycházet z judikatury Nejvyššího správního soudu, která se obdobnými případy opakovaně zabývala.

O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 11. února 2016

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu