

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **M. C.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Praha 4, Budějovická 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 7. 2016, č. j. 22 A 76/2014 – 34,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 7. 2016, č. j. 22 A 76/2014 – 34, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Celního úřadu pro Jihomoravský kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 2. 12. 2013, č. j. 105832-6/2013-530000-12, sp. zn. 105832/2013-53000-12 (dále jen rozhodnutí I. stupně“), byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 42a odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), ve znění pozdějších předpisů, jehož skutkovou podstatu naplnil porušením § 21e odst. 1 písm. a) uvedeného zákona. *In conreto* žalobce užil zpoplatněnou pozemní komunikaci I/46 na 3,5 km ve směru jízdy na Olomouc, bez toho, aby uhradil časový poplatek a přilepil prováděcím předpisem určený díl kupónu prokazujícího úhradu časového poplatku celou plochou na viditelném místě ve vozidle. V souladu s ustanovením § 42a odst. 7 písm. d) zákona o pozemních komunikacích byla žalobci uložena pokuta ve výši 1000 Kč. Žalobce rozhodnutí I. stupně napadl odvoláním, které žalovaný zamítl jako opožděné dne 25. 6. 2014, č. j. 30648-2/2014-900000-304.1, sp. zn. 105832/2013-530000-12 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Dne 28. 7. 2014 žalobce

podal žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 18. 7. 2016, č. j. 22 A 76/2014 – 34 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl.

Ústředním bodem žaloby se stala otázka, zda bylo účinně doručeno rozhodnutí I. stupně tehdejšímu zmocněnci žalobce, neboť tato skutečnost byla určující pro posouzení včasnosti podaného odvolání. Krajský soud ze správního spisu konstatoval následující relevantní skutečnosti: Dne 27. 9. 2013 vydal správní orgán I. stupně příkaz č. j. 105832-2/2013-530000-12, sp. zn. 105832/2013-530000-12. Žalobce proti němu podal prostřednictvím svého zmocněnce R. K. dne 29. 10. 2013 odpor, v jehož rámci pod bodem III požádal o doručování veškerých písemností na e-mailovou adresu X.

Dne 31. 10. 2013 zaslal správní orgán I. stupně žalobci předvolání k ústnímu jednání, které bylo nařízeno na 28. 11. 2013. Jednání se však nezúčastnil ani žalobce ani jeho zmocněnec. Ústní jednání tak ve věci proběhlo v souladu s § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, v nepřítomnosti žalobce. Dne 2. 12. 2013 bylo vydáno rozhodnutí I. stupně, které bylo zasláno na e-mailovou adresu zmocněnce žalobce. Jelikož zmocněnec nepotvrdil přijetí rozhodnutí způsobem a ve lhůtě dle § 19 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), přičemž se zásilka nevrátila jako nedoručitelná, postupoval správní orgán podle citovaného ustanovení. Rozhodnutí I. stupně tak doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu trvalého pobytu zmocněnce. Zmocněnec žalobce rozhodnutí nepřevzal, a proto bylo v souladu s ustanovením § 24 odst. 1 správního řádu doručeno fikcí, a to dne 16. 12. 2013. Dne 5. 6. 2014 obdržel správní orgán I. stupně odvolání, v němž zmocněnec žalobce správní orgán informoval o tom, že jej žalobce kontaktoval se sdělením, že mu má z účtu být exekučně stržena jistá částka. Po zjištění, že exekuce má původ v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zmocněnec usoudil, že již bylo ve věci žalobce rozhodnuto, avšak nebylo mu rozhodnutí doručeno. Podal proto z procesní opatrnosti (toto) odvolání. V něm opět požádal o doručování veškerých písemnosti na e-mailovou adresu X. Správní orgán I. stupně dne 9. 6. 2014 zaslal správní spis spolu s odvoláním a svým stanoviskem žalovanému s tím, že odvolání bylo podáno opožděně. Dne 25. 6. 2014 vydal žalovaný napadené rozhodnutí. Ze správního spisu dále vyplynulo, že dne 8. 7. 2014 přijal správní orgán I. stupně (novou) plnou moc, kterou žalobce zmocnil ke svému dalšímu zastupování Ing. M. J., který poté dne 9. 7. 2014 nahlížel do správního spisu ve věci žalobce.

Krajský soud úvodem svých úvah zdůraznil, že předmětem jeho přezkumu je toliko otázka, zda bylo odvolání žalobce důvodně zamítnuto jako opožděné či nikoliv. Tedy, zda odvolatel byl či nebyl zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně (úvahu podpořil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 – 111). Následně zopakoval, že správní orgán I. stupně měl rozhodnutí I. stupně doručovat *a priori* na shora uvedenou e-mailovou adresu žalobcova zmocněnce. K tomu pak výslovně uvedl, že „[t]*uto skutečnost doložil žalovaný spolu s vyjádřením k žalobě, a to formou vytištěné obrazovky z aplikace eSAT (elektronická spisovna) a kopií odeslané emailové zprávy zobrazené prostřednictvím aplikace pro zpracování elektronické pošty Outlook*“. Krajský soud na základě uvedeného dospěl k závěru, že je naprosto zřejmé, že dne 2. 12. 2013 byl z podatelny správního orgánu I. stupně (podatelna530000@cs.mfcr.cz) pro zmocněnce žalobce (X) odeslán dokument č. j. 105832-6/2013-530000-12, tj. rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Krajský soud s odkazem na § 19 odst. 8 správního řádu doplnil, že neobdržel-li správní orgán I. stupně potvrzení od zmocněnce o převzetí písemnosti, jednal správně, pokud rozhodnutí I. stupně následně doručil na adresu trvalého pobytu zmocněnce žalobce. Ten si rozhodnutí nevyzvedl ve stanovené 10denní lhůtě, tedy rozhodnutí bylo ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu doručeno fikcí dne 16. 12. 2013. Rozhodnutí I. stupně obsahovalo poučení o 15denní odvolací lhůtě, jež počala běžet dnem doručení rozhodnutí, tedy právě 16. 12. 2013. Odvolání předané k poštovní přepravě dne 3. 6. 2014 (doručeno 5. 6. 2014), tak bylo podáno opožděně, neboť správní rozhodnutí I. stupně nabylo právní moci již dne 1. 1. 2014. Tvrzení žalobce, že správní orgán I. stupně nedoručil rozhodnutí na e-mailovou adresu, na kterou jeho zmocněnec požadoval doručovat veškeré písemnosti, označil krajský soud za nepravdivé a ničím nepodložené. Žalobce navrhl důkaz svědeckou výpovědí zmocněnce Ing. M. J. k prokázání toho, že zmocněnec ve spisu neviděl ani neobdržel doklad o doručování rozhodnutí správního orgánu I. stupně na e-mailovou adresu dřívějšího zmocněnce žalobce při nahlížení do spisu dne 8. 7. 2014. Svědeckou výpověď však krajský soud shledal nadbytečnou, neboť měl postaveno najisto, že došlo k doručování rozhodnutí správního orgánu I. stupně na e-mailovou adresu zmocněnce. Uvedl, že *„žalovaný prokazatelným způsobem doložil, že k odeslání písemnosti (rozhodnutí o přestupku) na emailovou adresu zmocněnce žalobce došlo, kdy tak doložil výstupem z elektronické aplikace eSAT, již shora popsaným*“.

Krajský soud v napadeném rozsudku odmítl rovněž žalobní bod, podle kterého bylo doručení na adresu trvalého pobytu zmocněnce neúčinné, protože zmocněnec se na této adrese nezdržuje. Učinil tak proto, že napadené rozhodnutí bylo poté, co jeho doručení na e-mailovou adresu zmocněnec ani tentokrát nepotvrdil, opět doručováno na adresu trvalého pobytu zmocněnce. V tomto případě si však zmocněnec žalobce zásilku ve stanovené lhůtě na poště vyzvedl. Krajský soud uzavřel, že odvolání bylo opožděné a správní orgán I. stupně postupoval při doručování v souladu se správním řádem. K žalobnímu bodu směřujícímu do porušení § 17 odst. 1 správního řádu, který žalobce uplatnil v dodatku k žalobě, jež byla krajskému soudu doručena dne 23. 2. 2015, krajský soud nepřihlédl, neboť byl vznesen po uplynutí lhůty pro podání žaloby [§ 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ve znění pozdějších předpisů]. Krajský soud proto žalobu zamítl.

Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Z obsahu kasační stížnost vyplývá, že byla podána z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stěžovatel namítl, že správní rozhodnutí I. stupně nebylo doručeno tehdejšímu zmocněnci stěžovatele na jeho e-mailovou adresu. Správní spis přitom neprokazuje opak, neboť se v něm nenachází žádný doklad o tom, že by rozhodnutí I. stupně bylo zmocněnci na e-mailovou adresu vypraveno. Tuto skutečnost měl krajský soud vyvodit z listinných důkazů, které mu předložil žalovaný. Krajský soud však v rozporu s § 77 odst. 1 s. ř. s. nenařídil jednání, kde by důkazní prostředky provedl. Listiny totiž nebyly součástí správního spisu, *„což krajský soud nerozporoval, když stěžovatel navrhl důkaz k prokázání, že listiny nebyly součástí správního spisu, a krajský soud tento důkaz neprovedl s ohledem na jeho nadbytečnost*“. Skutečnost, že krajský soud neprovedl dokazování listinami při jednání, stěžovatel označil za zásadní vadu řízení, pro kterou navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a své vyjádření k žalobě. Uvedl, že „*soud správně vyhodnotil důkazy předložené žalovaným*“, které prokazují, že rozhodnutí I. stupně bylo správním orgánem I. stupně doručováno na e-mailovou adresu zmocněnce. Dodal, že (nový) zmocněnec stěžovatele Ing. M. J., který se dne 9. 7. 2014 dostavil ke správnímu orgánu I. stupně za účelem nahlédnutí do spisu, byl informován, že spis je veden elektronicky, a že s ním v současnosti disponuje žalovaný. Ing. J. se proto dostavil k žalovanému ještě téhož dne s cílem informovat se o stavu řízení (viz úřední záznam č. j. 30648-3/2014-900000-304.1). I zde musel podle žalovaného Ing. M. J. zaznamenat, že osoba vyřizující odvolaní při podání informace vychází z elektronicky vedeného spisu. Na požádání byla zmocněnci pořízena kopie napadeného rozhodnutí. Žalovaný ve vyjádření dále uvedl, že „[d]*otaz ohledně zadokumentování či prokázání doručování prvoinstančního rozhodnutí či rozhodnutí o odvolání na elektronickou adresu však nepadl a zpochybnění prokázání tohoto způsobu doručování se objevilo až v žalobě*“. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že nynější argumentace stěžovatele představuje „*další z obdobných postupů zástupců účastníků řízení ve věcech přestupků v dopravě*“, kdy cílem je pouze dosažení prekluze přestupkového jednání v souvislosti se zánikem odpovědnosti za přestupek. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

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, je naplněna podmínka zastoupení stěžovatele podle § 105 odst. 2 s. ř. s., stejně jako jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Dospěl přitom k závěru, že je důvodná.

Podstatu kasační argumentace představuje námitka, kterou stěžovatel rozporuje možnost krajského soudu vyjít z důkazních prostředků předložených žalovaným spolu s vyjádřením k žalobě, aniž by v souladu s § 77 odst. 1 s. ř. s. bylo nařízeno jednání. Zmíněné důkazní prostředky mají dokládat, že správní orgán I. stupně doručoval tehdejšímu zmocněnci stěžovatele na jím uvedenou e-mailovou adresu, respektive v souladu s § 19 odst. 8 správního řádu následně na adresu jeho trvalého pobytu. Žalovaný kasační námitce oponuje s tím, že pozdější zmocněnec stěžovatele (Ing. M. J.) byl při nahlédnutí do spisu dne 9. 7. 2014 informován, že spis je veden elektronicky. Tuto skutečnost musel zaznamenat i při dostavení se k žalovanému s cílem informovat se o stavu řízení. Zmocněnec přitom podle žalovaného ohledně zadokumentování či prokázání doručování rozhodnutí I. stupně žádný dotaz nevznesl.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 7 As 93/2015 – 36, konstatoval, že skutečnosti obsažené ve správním spise není nutné dokazovat při jednání, ani o nich nějak specificky informovat účastníky. Pokud by tedy důkazní prostředky prokazující doručování na e-mailovou adresu původního zmocněnce stěžovatele (*tzv. printscreen obrazovky z aplikace eSAT a kopie odeslané emailové zprávy zobrazené*

prostřednictvím aplikace pro zpracování elektronické pošty Outlook) byly součástí správního spisu, nebylo by třeba před krajským soudem nařizovat k provedení dokazování jednání, jak požadoval stěžovatel. Zdejší soud tedy prověřil obsah správního spisu a přitom zjistil, že předmětné důkazní prostředky jeho součástí nejsou.

Absenci důkazních prostředků ve správním spise přitom odpovídá i dikce zvolená krajským soudem v odůvodnění napadeného rozsudku, respektive žalovaného v jeho vyjádření. Krajský soud v odůvodnění sám uvedl, že správní orgán I. stupně „*vydal dne 2. 12. 2013* [...] *rozhodnutí o přestupku* [tj. rozhodnutí I. stupně]*, které bylo zmocněnci žalobce zasláno na výše uvedenou emailovou adresu, na kterou žádal v průběhu správního řízení doručovat písemnosti. Tuto skutečnost doložil žalovaný spolu s vyjádřením k žalobě, a to formou vytištěné obrazovky z aplikace eSAT (elektronická spisovna) a kopií odeslané emailové zprávy zobrazené prostřednictvím aplikace pro zpracování elektronické pošty Outlook*“ (viz str. 5 napadeného rozsudku). Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shodně s uvedenou citací vyslovil, že „[krajský] *soud správně vyhodnotil důkazy předložené žalovaným, že rozhodnutí I. stupně bylo evidentně správním orgánem I. stupně na sdělenou elektronickou adresu doručeno*“ (viz strana 1 vyjádření).

Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti rovněž opakovaně zdůraznil, že správní spis je veden v elektronické podobě, o čemž byl zmocněnec Ing. M. J. dne 9. 7. 2014 informován správním orgánem I. stupně. Téhož dne tuto skutečnost „*musel zmocněnec zaevidovat* “ i při dostavení se k žalovanému. Zdejší soud k tomu uvádí, že v souladu s § 17 odst. 1 správního řádu platí, že „[s]*pis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích.*“ Jak však Nejvyšší správní soud však ověřil, elektronická verze spisu neobsahuje žádný důkaz o doručování rozhodnutí I. stupně na e-mailovou adresu původního zmocněnec stěžovatele, což žalovaný konečně potvrdil tím, že předmětné důkazní prostředky předložil krajskému soudu zvlášť, spolu s vyjádřením k žalobě. Skutečnost, že důkaz o doručování na e-mailovou adresu zmocněnce je možné od žalovaného získat zvlášť na základě samostatného dotazu, respektive zpochybnění doručení (viz strana 2 vyjádření ke kasační stížnosti), nemůže jeho absenci ve správním spise zhojit. Nelze přisvědčit ani tvrzení žalovaného, že stěžovatel zpochybnil doručování na e-mailovou adresu zmocněnce až v žalobě, neboť v blanketním odvolání stěžovatele ze dne 3. 6. 2014 je jasně uvedena námitka, že rozhodnutí I. stupně nebylo zmocněnci doručeno. Vzhledem k tomu, že v dříve podaném odporu stěžovatele byla pod bodem III výslovně uvedena žádost „*o zasílání veškerých písemností v rámci tohoto řízení na e-mailovou adresu X*“, je i z takto obecně formulované odvolací námitky zřejmé, že mířila (také) na doručování na uvedenou elektronickou adresu. Nejvyšší správní soud tak má v souhrnu uvedeného najisto postaveno, že důkazy, z nichž ve svém rozhodování krajský soud vycházel, nebyly součástí správního spisu, ale byly soudu předloženy prvně až jako součást vyjádření žalovaného k žalobě.

K situaci obdobné nyní projednávanému případu měl Nejvyšší správní soud možnost se vyjádřit ve svém rozsudku ze dne 14. 4. 2016, č. j. 3 As 151/2016 – 46, kde uvedl, že „[j]*sou-li takové dokumenty* [pozn. NSS: absentující ve správním spise] *pro výsledek soudního řízení podstatné, nezbývá než s nimi zacházet jako s jakýmkoli jiným důkazem, který*

je třeba provést při jednání (§ 77 s. ř. s.). Při něm se totiž účastník může s dodatečně předloženými materiály seznámit a relevantním způsobem reagovat.“ Vzhledem ke skutečnosti, že krajský soud přezkoumával rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele pro opožděnost, pro jejíž posouzení je okamžik doručení správního rozhodnutí I. stupně nepochybně esenciální, je nesporné, že důkazy předložené žalovaným jsou pro soudní řízení podstatné. Krajský soud tedy pochybil, jestliže v rozporu s požadavkem § 77 odst. 1 s. ř. s. nenařídil za účelem provedení dokazování jednání.

Uvedené pochybení přitom mohlo mít ve svém důsledku vliv také na zákonnost rozhodnutí, neboť nelze vyloučit, že by byl stěžovatel schopen relevantními námitkami obsah důkazních prostředků zpochybnit. Bude tak na krajském soudu, aby v následujícím řízení, s ohledem na případné námitky stěžovatele, vyhodnotil, zda předložené důkazy skutečně prokazují snahu o doručení správního rozhodnutí I. stupně na e-mailovou adresu původního zmocněnce stěžovatele. V závislosti na tomto zjištění pak krajský soud následně zhodnotí správnost postupu správního orgánu I. stupně při doručování a od něj se odvíjející včasnost odvolání stěžovatele ve správním řízení. Teprve tak bude se zmiňovanými důkazními prostředky možné naložit procesně správným způsobem a až následně posoudit jejich vliv na závěr o včasnosti odvolání. Za daných okolností proto není na místě, aby se Nejvyšší správní soud jakkoli vyjadřoval k samotnému obsahu listin a jejich důkazní síle, neboť by tím nepřípustně nahrazoval úvahu krajského soudu.

Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené uzavírá, že krajský soud nepostupoval v souladu se zákonem, založil-li zamítavé rozhodnutí na listinách, které v rozhodné době (při podání žaloby) nebyly součástí správního spisu a přitom jimi nebyl proveden důkaz při jednání. Vzhledem k tomu, že tato vada řízení by mohla způsobit nezákonnost soudního rozhodnutí, byla kasační stížnost vyhodnocena jako důvodná ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jedná se přitom o vadu, k níž by zdejší soud byl povinen ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout i bez námitky.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížností napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil. Věc současně vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem a jeho úkolem bude naložit s důkazními prostředky předloženými žalovaným v průběhu soudního řízení procesně odpovídajícím způsobem. V kontextu výše uvedené argumentace bude především nutné provést dokazování a z jeho výsledku potom vyvodit příslušné závěry o postupu správního orgánu I. stupně při doručování prvostupňového rozhodnutí. V návaznosti na to pak bude teprve možné posoudit otázku včasnosti odvolání stěžovatele.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 7. června 2017

pokračování

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu