

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **J. C.,** 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 žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2016, č. j. 41 A 41/2014 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného částku 4114 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Rozhodnutím Magistrátu města Prostějov ze dne 4. 12. 2013, sp. zn. OOZ2 2832/2013 Ka, č. j. PVMU 141627/2013 (dále jen „magistrát“), byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena pokuta ve výši 3500 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí a povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupku. Přestupku se žalobce měl dopustit tím, že dne 18. 9. 2013 v 15:44 hodin na pozemní komunikaci II. třídy č. 150, v katastru obce Prostějov, místní část Čechůvky, při řízení

osobního motorového vozidla Ford, registrační značka X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy stanovenou dopravní značkou B20a na 70 km/hod., když byla silničním laserovým rychloměrem zjištěna rychlost jízdy 118 km/hod., při zvážení možné odchylky měřícího zařízení ± 3 % byla rychlost jízdy minimálně 114 km/hod., tedy o 30 km/hod. a více oproti dovolené rychlosti. Proti rozhodnutí magistrátu podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. KÚOK/18121/2014/ODSH-SD/7658, č. j. KUOK 26214/2014, zamítl a potvrdil rozhodnutí magistrátu.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 24. 6. 2015, č. j. 41 A 41/2014 - 24, podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zamítl.

Uvedený rozsudek krajského soudu byl následně ke kasační stížnosti žalobce zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 5 As 161/2015 – 41. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku dovodil, že krajský soud se v rozsudku ze dne 24. 6. 2015, č. j. 41 A 41/2014 – 24, nezabýval žalobní námitkou, v níž žalobce namítal, že výzva k odstranění vad odvolání žalobce nebyla doručena k rukám jeho zástupce. Opomenul-li krajský soud uvedenou námitku, mělo to za následek nepřezkoumatelnost uvedeného rozsudku krajského soudu. Dále se zdejší soud vypořádal s ostatními procesními kasačními námitkami.

Krajský soud poté nyní kasační stížností napadeným rozsudkem žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že v době doručování rozhodnutí magistrátu, jakož i v době, kdy proti uvedenému rozhodnutí bylo žalobcem podáno blanketní odvolání a v době, kdy magistrát zaslal přímo žalobci podle § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), výzvu ze dne 14. 1. 2014 k doplnění odvolání, byl žalobce zastoupen obecným zmocněncem Ing. M. J. Z uvedeného důvodu bylo třeba postupovat podle § 34 správního řádu. Z uvedených důvodů měl proto magistrát výzvu k doplnění odvolání ze dne 14. 1. 2014 doručovat zástupci žalobce, a to bez ohledu na skutečnost, že odvolání podal přímo žalobce. Krajský soud pak mimo jiné vyslovil závazný právní názor, podle něhož je za dané situace *„potřeba opětovně vyzvat k doplnění odvolání proti rozhodnutí magistrátu podle § 82 odst. 2 správního řádu tak, aby odvolání mělo náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu, a musí být k doplnění odvolání stanovena přiměřená lhůta, přičemž tato výzva musí být zaslána zmocněnci žalobce Ing. M. J. na jeho doručovací adresu"*.

II. Obsah kasační stížnosti

Žalovaný (dále jen „stěžovatel") napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Namítl, že Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nevyslovil právní názor, že žalobce nebyl řádně vyzván k doplnění blanketního odvolání prostřednictvím svého zástupce, ale aby krajský soud žalobní námitku, která se týkala absence výzvy k doplnění odvolání, přezkoumal. Podle názoru stěžovatele krajský soud názor vyslovený Nejvyšším

správním soudem nesprávně vyhodnotil tak, že je nezbytné rozhodnutí stěžovatele zrušit s odůvodněním, že žalobce je zapotřebí vyzvat podle § 82 odst. 2 správního řádu k doplnění odvolání. Podle názoru stěžovatele však uvedený právní názor Nejvyšší správní soud nevyslovil, pouze zavázal krajský soud, aby se vypořádal s námitkou uvedenou v žalobě. Stěžovatel dále uvedl, že z obsahu správního spisu je zřejmé, že magistrát po obdržení blanketního odvolání zaslal žalobci výzvu k doplnění odvolání, kterou si žalobce osobně převzal dne 21. 1. 2014. Z uvedeného lze podle stěžovatele dovodit, že výzva k doplnění odvolání byla učiněna a otázkou pouze zůstává, zda v případě, v němž nebylo doručováno předepsaným způsobem, avšak písemnost se dostala do dispozice žalobce, došlo ze strany magistrátu k zásahu do základních práv a svobod žalobce v jejich materiálním pojetí. Stěžovatel se domnívá, že nikoliv, neboť vychází z „materiálního pojetí doručení“, jímž je seznámení účastníka s doručovanou písemností. Princip materiálního právního státu a racionálního uvažování vyplývá mimo jiné také z judikatury Ústavního soudu, který dovodil, že Ústava České republiky akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu. Ústava přitom neváže pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu (viz nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 521/06).

Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti, neboť krajský soud sice uvedl, že postupuje v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným ve zrušujícím rozsudku, ale uvedené konstatování se zjevně vztahovalo pouze k povinnosti posoudit předmětnou žalobní námitku. V projednávané věci je přitom zřejmé, že krajský soud provedl ve věci vlastní úvahu, na základě níž dospěl k závěru, že podle § 34 odst. 2 správního řádu bylo třeba písemnosti doručovat zástupci žalobce. Kasační námitka, která se týká materiálního pojetí doručení, pak není přípustná, neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem. Navíc i v případě, že by uvedená námitka byla přípustná, nejednalo by se o námitku důvodnou, neboť materiální pojetí doručení je principem, dle kterého se nemůže neúčinnosti doručení dovolávat ten, kdo se s písemností prokazatelně seznámil, jen proto, že byla doručována jiným než předepsaným způsobem. Nemá však nic společného se situací, v níž se zástupce žalobce, kterému mělo být doručováno, s obsahem písemnosti neseznámil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že kasační stížnost je ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustná, neboť předcházející rozsudek krajského soudu byl zrušen výlučně pro procesní vady (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

K argumentaci žalobce o nepřípustnosti kasačních námitek Nejvyšší správní soud nejprve poznamenává, že zákaz uvádění nových právních důvodů než těch, které byly uplatněny před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), se vztahuje pouze k takovému stěžovateli, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, pak může uvádět jakékoliv právní důvody bez ohledu na to, jakou argumentaci uvedl ve vyjádření k žalobě nebo zda takové vyjádření vůbec podal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 – 104). V nyní posuzovaném případě podal kasační stížnost žalovaný správní orgán; kasační námitky proto nelze považovat za nepřípustné.

Nejvyšší správní soud rovněž konstatuje, že není důvodná kasační námitka, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený zdejším soudem ve zrušujícím rozsudku. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud k vypořádání žalobní námitky, která se týkala otázky řádného doručení výzvy k doplnění odvolání, jejíž předchozí nedostatečné vypořádání vedlo ke zrušení rozsudku krajského soudu pro jeho nepřezkoumatelnost. Krajský soud se následně zmíněnou námitkou v nyní napadeném rozsudku věcně zabýval a dovodil, že ve správním řízení došlo k procesnímu pochybení, které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí stěžovatele. Z uvedeného důvodu krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Popsanému postupu nelze z hlediska vázanosti právním názorem kasačního soudu ve zrušujícím rozsudku ničeho vytknout, neboť je možné, že po věcném přezkumu dosud nevypořádané žalobní námitky dospěje krajský soud k jinému závěru než ve svém předchozím rozsudku.

Podle § 33 odst. 1 správního řádu účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.

Podle § 34 odst. 1 správního řádu zástupce podle § 32 a 33 správního řádu v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Z § 34 odst. 2 správního řádu pak plyne, že se doručují písemnosti pouze zástupci, ledaže by měl zastoupený něco osobně vykonat. Doručení zastoupenému nemá účinky na běh lhůt, nestanoví - li zákon jinak. Jestliže v praxi dojde k tomu, že je písemnost doručena zastoupenému, začne i přesto běžet lhůta k provedení úkonu, který z písemnosti vyplývá, až doručením písemnosti zástupci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2013, č. j. 9 As 103/2012 - 41).

Dle § 37 odst. 3 správního řádu správní orgán pomůže podateli odstranit nedostatky odvolání nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu, jestliže odvolání nemá náležitosti předepsané v § 82 odst. 2 a § 37 odst. 2 správního řádu.

Ze správního spisu plyne, že žalobce dne 24. 10. 2013 udělil plnou moc k zastupování v celém správním řízení Ing. M. J. Rozhodnutí magistrátu bylo doručováno žalobci i jeho zástupci. Žalobce podal dne 6. 1. 2014 proti rozhodnutí magistrátu blanketní odvolání. Magistrát následně výzvou ze dne 14. 1. 2014 vyzval žalobce k doplnění odvolání v souladu s § 82 odst. 2 správního řádu; výzvu zaslal přímo žalobci, ale nikoli jeho zástupci. Uvedená výzva byla žalobci doručena dne 21. 1. 2014. Zástupci stěžovatele výzva k doplnění odvolání doručena nebyla a odvolání proti rozhodnutí magistrátu nebylo doplněno žalobcem ani jeho zástupcem.

Mezi žalobcem a stěžovatelem je sporné, zda nedoručení výzvy k doplnění odvolání zástupci žalobce je vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobce.

Nedoručení určité písemnosti zástupci účastníka správního řízení, nezakládá *a priori* nezákonnost procesního postupu, pro kterou by bylo nutné vždy následně vydané rozhodnutí zrušit. Vždy je ale nutné posoudit, zda se zástupce účastníka správního řízení i přes uvedené pochybení prokazatelně seznámil s doručovanou písemností, případně zda dané pochybení vedlo ke zkrácení práv účastníka řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 125/2001 - 39, ze dne 18. 12. 2008, č. j. 7 As 21/2008 - 101, či ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 167/2014 - 41; závěry v uvedených rozhodnutích se sice nevztahují konkrétně k doručení výzvy k doplnění odvolání, nicméně je lze obdobně aplikovat i na nyní posuzovanou věc). Rovněž ve správním řízení se tedy vychází z materiálního pojetí doručení.

Magistrát postupoval v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu, jestliže výzvu k doplnění odvolání nezaslal zástupci žalobce. Uvedené pochybení nebylo v následném průběhu správního řízení nijak zhojeno, neboť nebylo prokázáno, že by zástupce stěžovatele byl jiným způsobem seznámen s uvedenou výzvou. Nedošlo tedy ani k materiálnímu doručení výzvy k doplnění odvolání ve výše uvedeném smyslu. Institut zastoupení přitom spočívá právě v tom, že účastník řízení přenese aktivitu na svého zástupce. Pokud je písemnost doručena zastoupenému účastníku řízení, může účastník řízení v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu oprávněně předpokládat, že dojde k doručení písemnosti i jeho zástupci, který případně ve správním řízení učiní další kroky. S ohledem na uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než konstatovat, že v projednávané věci nedoručením výzvy k doplnění odvolání zástupci žalobce byl žalobce zkrácen na realizaci svých procesních práv (možného doplnění odvolání). V důsledku popsaného nesprávného procesního postupu bylo žalobci znemožněno své odvolání prostřednictvím svého zástupce, jehož si zvolil, doplnit, což mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele.

V této souvislosti je nepřiléhavý odkaz stěžovatele na nález Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 521/06. Ve věci posuzované Ústavním soudem se jednalo o to, zda nebylo porušeno právo na nutnou obhajobu v rámci trestního řízení. Ústavní soud spatřoval nezákonnost postupu orgánů činných v trestním řízení v tom, že usnesení o spojení věcí ke společnému řízení neoznámily stěžovateli ani jeho obhájci doručením jeho opisu. Přestože opis tohoto usnesení nebyl oznámen stěžovateli ani jeho obhájci, obhájce svou funkci fakticky vykonával. Ústavní soud proto konstatoval, že právo na obhajobu

z materiálního hlediska existovalo a bylo reálně plněno, a tudíž nedošlo k porušení čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud tedy klade důraz na naplnění materiální stránky, a nikoli čistě jen formální stránky procesního postupu. V nyní projednávané věci však, s ohledem na to, co již bylo popsáno, nedošlo z formálního ani z materiálního hlediska k doručení výzvy k doplnění odvolání a zástupce stěžovatele odvolání nedoplnil.

IV. Závěr a náklady řízení

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalobce, přísluší mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti. Tato náhrada sestává z nákladů žalobce na odměnu právního zástupce za jeden úkon právní služby v řízení o kasační stížnosti stěžovatele (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 3. 10. 2016) ve výši 3100 Kč podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a z nákladů na náhradu hotových výdajů zástupce žalobce za uvedený úkon právní služby ve formě režijního paušálu ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Žalobci proto vůči stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení ve výši 3400 Kč, která se vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje dle § 57 odst. 2 s. ř. s. o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 714 Kč. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na náhradě nákladů řízení částku 4114 Kč, a to ve lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 12. ledna 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu