

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **P. L.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 12. 2014, čj. DSH/15485/14, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 2. 2016, čj. 17 A 6/2015-37,

takto:

**I.** Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 2. 2016, čj. 17 A 6/2015-37, **se zrušuje**.

**II.** Žaloba **se odmítá**.

**III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

### I.

[1] Městský úřad Rokycany (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 10. 2014, čj. MeRo/1127/OD/14, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a uložil mu pokutu ve výši 1 500 Kč. Žalobce se měl dopustit přestupku tím, že dne 9. 1. 2014 ve 21:20 hod. jako řidič motorového vozidla tovární značky Audi, registrační značky X, po 57 km dálnice D5 ve směru jízdy na Rozvadov překročil maximální povolenou rychlost 130 km/h o 20 km/h.

[2] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání, které za žalobce podal K. S. jako jeho zmocněnec. Dospěl k závěru, že K. S. nebyl oprávněn odvolání podat, neboť v řízení před správním orgánem prvního stupně nepředložil plnou moc, která by splňovala požadavky na formu podání vyplývající z § 37 odst. 4 správního řádu. K. S. ani sám žalobce přitom plnou moc v požadované formě nedoplnili ani na výzvu správního orgánu prvního stupně.

## II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně řádně doručil výzvu k odstranění vady plné moci spočívající v nedostatku její formy podle § 37 odst. 4 správního řádu jak žalobci, který ji osobně převzal, tak i zmocněnci K. S. Vzhledem k nedoručitelnosti této výzvy na sdělenou elektronickou adresu „X“ správní orgán prvního stupně správně tomuto zmocněnci doručoval výzvu na adresu místa jeho trvalého pobytu. Za pochybení krajský soud nepovažoval ani to, že žalovaný v odvolacím řízení ani žalobce, ani K. S. opětovně nevyzval (resp. jim opětovně nezaslal výzvu) k předložení plné moci v požadované formě. Krajský soud závěrem doplnil, že skutkový stav věci byl prokázán bez důvodných pochybností, další dokazování listinami (podáními v jiných věcech) a výslechem K. S. proto neshledal potřebným.

## III.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. d) a a) s. ř. s. Namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů a také jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Navrhl proto napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřoval v nevypořádání žalobní námitky, že k prokázání zmocnění ve správním řízení postačí kopie plné moci. Ta byla správnímu orgánu prvního stupně předložena, nebylo proto nutné dokládat její originál. Krajský soud se podle stěžovatele nevěnoval ani námitce, že správní orgány měly povinnost vyzvat k odstranění vady plné moci kromě samotného stěžovatele i jeho zmocněnce K. S., stejně jako námitce, podle níž žalovaný před vydáním napadeného rozhodnutí nevyzval žalobce k odstranění vady odvolání spočívající v nedostatku řádného zmocnění odvolatele.

[6] Stěžovatel dále poukázal na to, že krajský soud nesprávně posoudil námitku, v níž vytýkal, že správní orgán prvního stupně řádně nedoručil výzvu k odstranění vady plné moci K. S. Nesouhlasil ani se závěrem, že tuto výzvu správní orgán prvního stupně zmocněnci neměl povinnost zasílat na obě elektronické adresy sdělené zmocněncem K. S. („X“ a „X“). Nesprávně také podle stěžovatele krajský soud shledal, že není rozhodné, kterým dnem byly datovány písemnosti, v nichž byly tyto elektronické adresy správnímu orgánu prvního stupně sděleny, nýbrž rozhodný je den, kdy podání došlo správnímu orgánu.

[7] Stěžovatel nesouhlasil ani s posouzením žalobní námitky, podle níž pokud se správnímu orgánu prvního stupně nepodařilo doručit písemnost (výzvu k odstranění vady plné moci) na e-mail „X“, měl učinit nový pokus o doručení. Krajský soud však měl za to, takový opakovaný pokus o doručení není třeba učinit v případě, že se písemnost zasílanou na elektronickou adresu nepodařilo ani odeslat.

## IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry uvedenými v napadeném rozsudku a setrvává na svých tvrzeních obsažených v napadeném rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě.

## V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve z úřední povinnosti zabýval tím, zda zde nejsou skutečnosti, zakládající nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost, nebo také, zda řízení před krajským soudem nebylo zatíženou jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 109 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] Obecně totiž platí, že je předčasné se zabývat kasačními námitkami a právním posouzením věci samé, pokud by právě uvedené nedostatky napadený rozsudek, nebo řízení jeho vydání předcházející, vykazovaly. Přitom Nejvyšší správní soud shledal, že k vadě řízení mající za následek nezákonnost napadeného rozsudku před krajským soudem došlo.

[11] Kasační soud totiž nepřehlédl, že ve správním spise je na č. l. 40 založeno stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o přestupku, které za stěžovatele učinil jako jeho zmocněnec K. S. Z „protokolu o ověření podpisů dokumentů písemnosti“ (srov. č. l. 41 správního spisu) se podává, že pod evidenčním číslem 56492/14 bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno elektronické podání učiněné tímto zmocněncem e-mailem, které bylo opatřeno neplatným elektronickým podpisem (viz č. l. 41 správního spisu). K němu bylo připojeno i stěžovatelovo odvolání datované 3. 11. 2014, aniž vůbec bylo podepsáno (viz č. l. 42 správního spisu). Žalovaný uvedené skutečnosti nezohlednil a bez dalšího o odvolání rozhodl napadeným rozhodnutím; odvolání zamítl jako nepřípustné, neboť jej podala osoba k tomu neoprávněná.

[12] Správní řád (ve znění účinném do 31. 12. 2014 – shodně dále) ve svém § 37 odst. 4 stanoví, že *„podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem.[16)] Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálnopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu.“*

[13] Jak již bylo výše uvedeno, prostřednictvím stěžovatelova zmocněnce K. S. učiněné elektronické podání, jehož součástí bylo více nepodepsaných dokumentů, mezi nimi i odvolání, sice bylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem, avšak neplatným.

[14] Nejvyšší správní soud s poukazem na odbornou literaturu přitom v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 9 As 90/2008-70 (v němž řešil obdobnou otázkou jako v souzené věci) vyslovil, že *„[z]aručený elektronický podpis je informace v elektronické podobě, jejímž obsahem jsou digitální data, která podepisující osoba vytváří pomocí svého soukromého klíče a zajišťuje jimi integritu a nepopiratelnost původu podepsaných dat. Jde o bezpečnější formu elektronického podpisu, která svazuje podepsaný dokument s vlastníkem specifického šifrovacího klíče. Takový elektronický podpis umožňuje ověření, že odesílatel je skutečně tím, za koho se vydává, a že datová zpráva nebyla modifikována od doby svého podepsání. Zaručený elektronický podpis je tak v současné době jedním z hlavních nástrojů identifikace a autentizace osob v prostředí internetu, přičemž identifikaci lze zjednodušeně vymezit jako zjištění identity subjektu, zatímco autentizaci jako ověření, že subjekt je tím, za koho se prostřednictvím této identity vydává (srov. Smejkal, V. a kol.: Právo informačních a telekomunikačních systémů, 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 79).“*

[15] Právě uvedené je plně použitelné i v souzené věci, a to přesto, že v mezidobí došlo k upřesnění terminologie v důsledku přijetí zákona č. 167/2012 Sb., který s účinností od 1. 7. 2012 novelizoval mimo jiné i § 37 odst. 4 správního řádu a namísto „zaručeného“ nadále užívá pojem „uznávaný“ elektronický podpis (blíže viz důvodová zpráva k zákonu č. 167/2012 Sb., část A, bod 1., podbod 1.2.3 – vymezení principů navrhované právní úpravy, princip uvedený pod bodem 10.). Na podstatě věci se ničeho nezměnilo. Uznávaným podpisem totiž § 11 odst. 3 písm. a) zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), s účinností od 1. 7. 2012 rozumí *„zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb a obsahujícím údaje, které umožňují jednoznačnou identifikaci podepisující osoby.“*

[16] Je-li tedy zaručený elektronický podpis nástrojem identifikace a autentizace osoby, která takový podpis ke svému podání připojuje, a uznávaný elektronický podpis je v podstatě jakousi jeho „kvalifikovanou“ formou, lze závěry o tom, že nepodepsané elektronické podání nevyvolává účinky beze zbytku vztáhnout i na podání, jež je sice takovým elektronickým podpisem opatřeno, avšak tento podpis je neplatný. Nelze totiž bez dalšího ověřit, že subjekt, jenž podání činí, je tím, za koho se prostřednictvím této identity vydává a že datová zpráva nebyla od doby svého podpisu změněna [srov. též dokument obsažený na čl. 41 správního spisu obsahující údaje *„stav podpisu: neplatný“* a *„integrita dokumentu: podepsaný dokumentu* (sic!) *byl od podpisu změněn“*].

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že podání opatřené neplatným zaručeným elektronickým podpisem, tedy i jeho „kvalifikovanou“ formou – uznávaným elektronickým podpisem, je z hlediska své účinnosti na roveň postaveno podání, jež neobsahuje žádný elektronický podpis a jež nebylo zákonem stanoveným způsobem potvrzeno či doplněno. Na takové podání je třeba hledět, jako by nebylo učiněno (srov. výše citovaný rozsudek čj. 9 As 90/2008-70).

[18] Stěžovatel (resp. jeho zmocněnec) podal nepodepsané odvolání, doručené správnímu orgánu prvního stupně e-mailem podepsaným neplatným uznávaným elektronickým podpisem. K takovému podání žalovaný z výše uvedených důvodů nebyl povinen přihlížet

a o takovém „odvolání“ nebyl povinen vůbec rozhodnout. Krajský soud pak měl tuto skutečnost z úřední povinnosti zjistit a zohlednit při svém rozhodování, aniž by se věcně zabýval žalobními námitkami. Stěžovatel totiž před podáním žaloby nevyčerpal řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], žaloba byla nepřípustná a krajský soud ji měl ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout. Pokud takto nepostupoval, jeho řízení je zatíženo vadou, která měla za následek nezákonnost napadeného rozsudku. Pro stěžovatele však tyto závěry z hlediska skutečného výsledku správního řízení o přestupku zůstávají nezměněny; rozhodnutí o přestupku je v právní moci.

[19] Pouze nad rámec nezbytného odůvodnění Nejvyšší správní soud ke svým shora vysloveným závěrům doplňuje, že jinou by byla situace, v níž by alespoň e-mailové podání, jehož přílohou by bylo nepodepsané „odvolání“, bylo opatřeno uznávaným elektronickým podpisem. Taková forma podání by zcela nepochybně požadavkům vyplývajícím z § 37 odst. 4 správního řádu vyhovovala. Plně by se totiž uplatnilo, co dovodil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 3042/12, že *„průvodní e-mail a jeho přílohu je třeba pokládat za jeden nedělitelný celek, kdy dokument obsažený v příloze e-mailu tvoří součást zprávy“* a že *„[p]řipojovaný podpis zajišťuje rovněž integritu zprávy, neboť ‚pokrývá‘ (podepisuje) vždy celou odesílanou zprávu, včetně případných příloh.“* Taková situace zde však nenastala.

## VI.

[20] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť z jiných, než stěžovatelem uváděných důvodů. Proto napadený rozsudek zrušil a vzhledem k tomu, že pro takový postup byly splněny podmínky již v řízení před krajským soudem, žalobu odmítl podle § 110 odst. 1 část věty první za středníkem s. ř. s.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud třetím výrokem v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 7. září 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu