

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **T. Ř.**, zastoupen JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, 461 80 Liberec, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2017, č. j. OD 167/17-2/67.1/17053/Li, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 7. 8. 2017, č. j. 60 A 3/2017 – 44,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 7. 8. 2017, č. j. 60 A 3/2017 – 44, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Nový Bor, správní odbor (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 5. 12. 2016, č. j. MUNO 58489/2016, shledal žalobce vinným z přestupků podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, a zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, za něž mu byla ve společném řízení uložena pokuta 28 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 14 měsíců a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] K odvolání žalobce Krajský úřad Libereckého kraje rozhodnutím označeným v záhlaví změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že vypustil odkaz na ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu ve výroku i odůvodnění, ve zbytku rozhodnutí potvrdil (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[3] Žalobu podanou proti napadenému rozhodnutí Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 7. 8. 2017, č. j. 60 A 3/2017 – 44, žalobu zamítl. Námitky, že *správní orgán I. stupně v rozporu s § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, předvolání k ústnímu jednání ze dne 30. 9. 2016 a prvostupňové rozhodnutí ze dne 5. 12. 2016 nedoručil jeho zmocněnci, kterého si dne 9. 9. 2016 k zastupování zvolil, ač téhož dne plnou moc odeslal správnímu orgánu I. stupně, kterému byla doručena dne 12. 9. 2016 a že i napadené rozhodnutí žalovaného nebylo zmocněnci žalobce doručeno, a dále, že mu nebyla doručena ani výzva k odstranění vad odvolání a navíc mu bylo doručováno na nesprávnou adresu,* důvodnými neshledal. Ze správního spisu krajský soud ověřil, že v něm není žalobcem zmiňovaná plná moc udělená zmocněnci k zastupování v přestupkovém řízení. V písemnostech, jež byly žalobci doručeny po dni 12. 9. 2016, a se kterými se seznámil při nahlížení do spisu dne 2. 1. 2017 (zejména jednotlivé protokoly o průběhu projednání přestupků), byl vždy označen jako nezastoupený zvoleným zmocněncem. V průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, ani v odvolání, ani v odvolacím řízení žalobce tuto okolnost nesporoval, správní orgány neupozornil na fakt, že si zvolil zmocněnce, který by ho v řízení zastupoval. Veškeré písemnosti v průběhu řízení tak byly doručovány pouze žalobci, a to i obě vydaná rozhodnutí, rovněž i výzva vydaná k odstranění vad odvolání ze dne 16. 1. 2017, která byla doručena žalobci na adresu J. 611, N. B., a to tzv. fikcí, když z obálky písemnosti a doručenky vyplývá, že žalobce nebyl při doručování této výzvy na uvedené adrese zastižen, byl vyzván k vyzvednutí zásilky, o čemž mu bylo zanecháno poučení, zásilka nebyla vložena do schránky a byla vrácena správnímu orgánu I. stupně. Z protokolu o nahlížení do správního spisu ze dne 24. 8. 2016, č. j. MUNO 40206/2016, soud zjistil, že při tomto úkonu žalobce výslovně požádal o zasílání korespondence na adresu J. 611, N. B.

[4] Krajský soud uzavřel, že nedošlo k porušení ustanovení správního řádu, neboť žalobce nebyl v řízení před správním orgánem I. stupně a žalovaným zastoupen zmocněncem, jeho opačné tvrzení v předloženém spisovém materiálu nemá oporu, k prokázání svého tvrzení žalobce soudu nepředložil ani neoznačil žádné důkazy, ohledně zastoupení neuvedl ani žádné podrobnosti, nesdělil, kdo měl být jím zvoleným zmocněncem. Jeho tvrzení proto soud považuje za neprokázané, účelové. Pokud by žalobce skutečně dne 9. 9. 2016 udělil plnou moc zmocněnci, kterou doručil správnímu orgánu I. stupně, nepochybně by již v průběhu správního řízení, např. zejména v odvolání nebo při nahlížení do správního spisu dne 2. 1. 2017, na okolnost, že je zastoupen zmocněncem, upozornil. Správní orgány postupovaly v řízení správně, pokud jednaly pouze s žalobcem a výhradně jemu zasílaly veškeré písemnosti včetně rozhodnutí. I výzva správního orgánu I. stupně ze dne 16. 1. 2017 k odstranění nedostatků odvolání byla v souladu se zákonem doručována pouze žalobci a byla doručena tzv. fikcí v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu. Ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu žalobce v protokolu o nahlížení do správního spisu ze dne 24. 8. 2016 výslovně správní orgán I. stupně požádal o doručování písemností na adresu J. 611, N. B.. Byl-li přípisem ze dne 22. 7. 2016 správním orgánem I. stupně vyrozuměn o zasílání písemností na adresu trvalého pobytu V.

383, L. 25, pak toto vyrozumění ohledně doručování předcházelo nahlížení do správního spisu, v jehož průběhu žalobce (nepochybně ve smyslu poučení, které se mu o právu zvolit si jinou adresu pro doručování dostalo) jinou adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu zvolil. K vytýkaným vadám proto podle krajského soudu nedošlo.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce /stěžovatel/ napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.) a navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.
[6] Konkrétně tvrdí, že krajský soud pochybil, pakliže nenařídil ve věci jednání (§ 49 odst. 1 s. ř. s.), ačkoli nebyly splněny podmínky k postupu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. Žádná výzva ve smyslu tohoto ustanovení mu nebyla předsedou senátu doručena, krajský soud tak nemohl presumovat jeho souhlas s rozhodnutím bez jednání, jak učinil. Stěžovatel tím byl zkrácen v právu, aby jeho věc byla projednána veřejně a v jeho přítomnosti. Dle § 74 odst. 1 s. ř. s. mu také nebylo doručeno vyjádření žalovaného k žalobě a krajský soud mu tak neumožnil podat repliku. Jde o vadu řízení před soudem, jež má za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

[7] Dále stěžovatel setrvává na své žalobní námitce, že si dne 9. 9. 2016 k zastupování ve správním řízení zvolil zmocněnce, téhož dne plnou moc odeslal správnímu orgánu I. stupně, kterému byla doručena dne 12. 9. 2016, předvolání k ústnímu jednání na den 31. 10. 2016, vyhotovené dne 30. 9. 2016, i rozhodnutí ze dne 5. 12. 2016 pak nedoručoval zmocněnci, žalobce se sám odvolal a i žalovaný doručil rozhodnutí jen jemu, nikoli zmocněnci.

[8] Proti závěru krajského soudu stěžovatel brojí, plná moc byla správnímu orgánu prokazatelně doručena, což dokládá kopií podacího lístku, tak i otiskem obrazovky záznamu z internetového systému sledování zásilek, provozovaného Českou poštou. Skutečnost, že tato plná moc nebyla založena do spisu, mu nelze přičítat k tíži. Krajský soud navíc v rozporu se skutečností uvádí, že *„k prokázání svého tvrzení ohledně zastoupení nepředložil, ani neoznačil žádné důkazy, ani neuvedl žádné podrobnosti, nesdělil, kdo měl být zástupcem“*, ačkoliv k žalobě připojil kopii předmětné plné moci (jak uvedl i na str. 4 žaloby v seznamu příloh).

[9] Neměl ani povinnost dále upozorňovat správní orgány, že si zvolil zmocněnce a neměl k tomu ani důvod, protože předpokládal, že na základě řádného doručení plné moci o zastoupení informovány jsou. Nevěděl, že ve spise plná moc není, protože při pořizování kopií ze spisu neobdržel všechny kompletní listiny, především soupis součástí spisu, z něhož by to mohl jednoznačně zjistit. Není znalý detailů průběhu správního řízení, ostatně proto se nechal zastupovat, a protože podal jen blanketní odvolání, těžko v něm mohl na něco upozornit. K čemu by pak bylo upozornění na to, že je zastoupen při nahlížení dne 2. 1. 2017 mu není jasné, když rozhodnutí orgánu I. stupně bylo vydáno již 5. 12. 2016. Trvá proto na tom, že došlo k porušení § 34 odst. 2 správního řádu. K nesprávnému právnímu posouzení věci krajským soudem došlo i ohledně doručení

výzvy k odstranění vad podaného odvolání, i tato měla být doručována rovněž jeho zmocněnci. Stěžovatel toliko uznává, že nebyla důvodná jeho námitka o nesprávném doručování na adresu J. 611, N. B. (v tomto se zmýlil, myslel, že takovou žádost podal v jiném správním řízení).

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odvolal na napadené rozhodnutí a napadený rozsudek, s nímž se ztotožňuje. K námitce, jíž je napadán postup krajského soudu se nevyjadřuje, neboť mu jej nepřísluší hodnotit. Další tvrzení v kasační stížnosti se mu jeví nelogické a rozporné, když na jedné straně stěžovatel tvrdí, že je právní laik neznalý detailů průběhu správního řízení (proto se nechal zastupovat) a na druhé straně sám (ač byl údajně zastoupen zmocněncem) podá odvolání a nahlíží do spisového materiálu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatel předně namítá vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tvrdí, že krajský soud rozhodl ve věci samé bez jednání a žalobu zamítl, aniž by mu byla řádně ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. doručena výzva. Nevyslovil tak s takovým projednáním věci souhlas, nelze ani dovozovat konkludentní souhlas, jak soud činí.

[14] Dle Nejvyššího správního soudu je nesporné, že účastníku nelze upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Platí proto, že rozhodl-li soud o věci bez nařízení jednání, aniž žalobci řádně doručil výzvu k vyslovení souhlasu s takovým postupem (§ 51 s. ř. s.), došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59). To platí v případech, kdy nejsou dány důvody pro rozhodnutí soudu rozsudkem bez jednání (§ 76 odst. 1 s. ř. s.). Zamítl-li soud žalobu bez jednání, aniž by na výzvu předsedy senátu (§ 51 odst. 1 s. ř. s.) mohl účastník řádně reagovat a vyjádřit svůj nesouhlas s takovým postupem, je kasační stížnost podaná z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro vadu řízení spočívající v tom, že byla účastníku odepřena možnost jednat před soudem, důvodná.

[15] Oproti tomu, doručil-li soud řádně účastníku řízení výzvu k vyjádření, zda souhlasí s tím, aby soud rozhodl ve věci bez jednání (§ 51 s. ř. s.), a účastník řízení ve lhůtě dvou

týdnů od doručení této výzvy nevyjádřil svůj nesouhlas, má se za to, že s takovým postupem souhlasí. Napadá-li za této situace účastník řízení rozhodnutí soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž vadu řízení spatřuje v tom, že mu byla odepřena možnost jednat před soudem, zamítne Nejvyšší správní soud takovou kasační stížnost jako nedůvodnou dle § 110 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, č. j. 6 Azs 36/2003 - 50).

[16] V dané věci ze soudního spisu krajského soudu vyplývá, že žalobce v žalobě (i v dalších písemnostech) uvedl adresu svého trvalého bydliště V. 383, 463 12 L. Krajský soud však v záhlaví písemností a v adrese na doručenkách uváděl označení ulice a č. domu: V. 380. Výzvu k zaplacení soudního poplatku (čl. 35) žalobci zaslal (dle pokynu obálkou č. I), vzhledem k tomu, že ve spise není obálka ani doručenka k této zásilce, není jisté, zda na adresu: V. 380. Soudní poplatek byl však uhrazen dne 28. 4. 2017.

[17] Výzva dle § 51 odst. 1 s. ř. s. (čl. 41) ze dne 15. 5. 2017 byla vypravena na adresu V. 380 (obálka typ III) dne 16. 5. 2017 (dle pokynu spolu se stejnopisem vyjádření žalovaného k žalobě na čl. 39). Zásilka se vrátila dne 18. 5. 2017 krajskému soudu se záznamem doručovatelky ze dne 17. 5. 2017, že *zásilku nebylo možno vložit do schránky - neoznačená schránka.* Krajský soud následně vyvěsil dne 23. 5. 2017 na úřední desce (i elektronické) uvedenou výzvu čl. 41 (nikoli i vyjádření žalovaného k žalobě) a oznámení dle § 50 odst. 2 o. s. ř., dle něhož si uloženou písemnost adresát do deseti dnů mohl vyzvednout, s tím, že desátým dnem se považuje za doručenou. Následně napadený rozsudek byl, byť v adrese bylo rovněž uvedeno nesprávné č. domu 380, žalobci doručen na doručenku do vlastních rukou (obálka typ I.) dne 8. 8. 2017, žalobce jej osobně převzal.

[18] Dle obecně dostupných informací (mapa L.) je objekt, bytový dům, v ul. V. domem se čtyřmi vchody označenými čísly: 380, 381, 382, a 383. Nesprávné označení čísla domu (resp. vchodu) v adrese stěžovatele při doručování výzvy dle § 51 odst. 1 s. ř. s., včetně vyjádření žalovaného k žalobě, mohlo vést k tomu, že tyto listiny nebyly stěžovateli řádně doručeny. Dle doručenky k uvedené výzvě je sice nesporné, že zásilku nebylo možno vložit do schránky, neboť nebyla označena. Nelze však vyloučit, že sdělení doručovatelky o „neoznačené schránce“ se vztahovalo k č. 380, uvedenému v adrese, a že naopak v č. 383 stěžovatel označenou schránku měl. Na tom nic nemění skutečnost, že jiné zásilky adresované soudem na stejně nesprávně uvedenou adresu s č. 380, avšak do vlastních rukou, se stěžovateli doručit podařilo. Lze se toliko domnívat, že proto, že doručovatelka (byť tatáž osoba) si v těchto případech uvědomila, že označený adresát bydlí na č. 383 a ne č. 380, chybu v označení čísla seznala, a zásilku určenou do vlastních rukou adresátu, kterého zastihla v bydlišti, doručila.

[19] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že námitka stěžovatele, že byl zkrácen postupem krajského soudu v právu, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti a v právu, seznámit se s vyjádřením druhé strany, je důvodná. Krajský soud proto doručí žalobci vyjádření žalovaného, a ve věci nařídí jednání.

[20] Stěžovatel dále vytýká krajskému soudu nesprávné posouzení jeho žalobní námitky, že správní orgány nejednaly s jeho zmocněncem, ač plnou moc ze dne 9. 9. 2016

k zastupování ve správním řízení pro svého zmocněnce téhož dne správnímu orgánu I. stupně odeslal a byla mu doručena dne 12. 9. 2016.

[21] Krajský soud uvedenou námitku neshledal opodstatněnou, neboť plná moc obsahem správního spisu nebyla (a není dosud). Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel poté, co mu bylo oznámeno rozšíření obvinění a předvolání k ústnímu jednání na 12. 9. 2016, nahlížel dne 24. 8. 2016 do spisu a obdržel kopie spisového materiálu na čl. 1-32 a 34-41. Při tomto úkonu toliko avizoval, že uvažuje o zvolení si zmocněnce. Krajskému soudu lze přisvědčit potud, že se stěžovatel v průběhu správního řízení před správním orgánem I. stupně, ač jím byl opakovaně předvoláván k ústnímu jednání (na 12. 9., na 31. 10. a na 29. 11. 2016) nedostavil a nenamítl, že je zastoupen. Rovněž tak neučinil ani poté, co dne 2. 1. 2017, po doručení rozhodnutí prvního stupně, nahlížel do spisu a převzal kopie listin čl. 1-85 a videodokumentaci na čl. 33, která mu byla zkopírována na USB disk. Ani následně dne 16. 1. 2017, kdy podal sám odvolání (které ovšem obsahovalo jen odůvodnění rozhodnutí orgánu I. stupně) tak neučinil. Jeho obrana se tak důvodně mohla jevit jako účelová. Pro jiné zhodnocení jeho postupu nesvědčí ani jeho tvrzení v kasační stížnosti, že *„předpokládal, že na základě řádného doručení plné moci o zastoupení (správní orgány) informovány jsou, resp. že nevěděl, že ve spise plná moc není…“*. Při pořizování kopií ze spisu dne 2. 1. 2017 obdržel všechny kompletní listiny dle pořadových čísel 1- 85, jak je uvedeno v tomto záznamu o nahlížení do spisu. V každém z protokolů o ústním jednání je výslovně uvedeno tučně na první stránce: *„Zmocněnec obviněného nezvolen“*. Lze rozumně předpokládat, že stěžovatel se s obsahem převzatých dokumentů seznámil, neboť to byl důvod, proč do spisu nahlížel a kopie listin požadoval. Není naopak rozumné vysvětlení pro postup, kdy si účastník vyžádá v kopiích celý obsah správního spisu, aniž se s jejich obsahem seznámí, a podá sám odvolání, aniž se spojí se svým zmocněncem a aniž sdělí správním orgánům, že zmocněnce má a že plnou moc správnímu orgánu I. stupně již 9. 9. 2016 zaslal.

[22] Je nesporné, že stěžovatel byl ve správním řízení pasivní a tuto námitku uplatnil až v žalobě. Krajský soud však opomenul, že k žalobě byla kopie plné moci ze dne 9. 9. 2016 připojena. Jako příloha žaloby je avizována v žalobě a je také založena na čl. 32 soudního spisu krajského soudu. Dílčí závěr krajského soudu, že žalobce *„k prokázání svého tvrzení ohledně zastoupení nepředložil, ani neoznačil žádné důkazy, ani neuvedl žádné podrobnosti, nesdělil, kdo měl být zástupcem“* nemůže proto v plném rozsahu obstát, neboť kopii plné moci žalobce soudu předložil a z ní i vyplývalo, koho ke svému zastupování ve správním řízení, včetně odvolacího řízení zmocnil. Na druhou stranu stěžovatel krajskému soudu nepředložil ani nenavrhl důkazy k tomu, že doloženou plnou moc správnímu orgánu I. stupně i doručil. Činí tak až v kasační stížnosti s odvoláním na kopii podacího lístku, a otisk obrazovky záznamu z internetového systému sledování zásilek, provozovaného Českou poštou, aniž by vysvětlil důvod takto opožděné obrany.

[23] Plná moc ze dne 9. 9. 2016, udělená zmocněnci pro celé konkrétně označené správní řízení, včetně případného odvolacího řízení, krajskému soudu doložena byla. V dalším řízení se proto soud znovu musí zabývat tvrzením žalobce, že plná moc byla doručena správnímu orgánu I. stupně dne 12. 9. 2016, resp. námitkou, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s. V navazujícím řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[25] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 14. června 2018

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu