



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **L. N.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2014, č. j. KrÚ 29714/2014/ODSH/8, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 2. 2015, č. j. 52 A 47/2014 – 72,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 25. 2. 2015, č. j. 52 A 47/2014 – 72, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 10. 3. 2014, č. j. OSA/P-2022/13-D/28 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání přestupku dle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o přestupcích“), jehož se dopustila tím, že neodevzdala řidičský průkaz v zákonné lhůtě 5 pracovních dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 30. 10. 2013, č. j. OSA/P-466/13-D/32 (dále jen „rozhodnutí č. j. OSA/P-466/13-D/32“), za což ji byla uložena pokuta ve výši 4 000 Kč a povinnost uhradit náklady

řízení paušální částkou 1 000 Kč. Rozhodnutím č. j. OSA/P-466/13-D/32 byla stěžovatelce mj. uložena sankce zákazu řízení všech motorových vozidel.

I. Vymezení věci

[2] V podané žalobě stěžovatelka zpochybňovala právní moc rozhodnutí č. j. OSA/P-466/13-D/32, neboť toto rozhodnutí nebylo doručováno na emailovou adresu zástupce stěžovatelky, a nelze proto dovozovat účinky doručení fikcí na adresu trvalého pobytu zástupce.

[3] Krajský soud poukázal na to, že předmětem tohoto soudního řízení, tj. řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení sankce za neodevzdání řidičského průkazu, není přezkum rozhodnutí č. j. OSA/P-466/13-D/32. V tomto případě je nutné i ve vztahu k okamžiku nabytí právní moci tohoto rozhodnutí vycházet ze zásady presumpce správnosti správního aktu, tedy je nutné vycházet nikoliv z námitek zpochybňujících vyznačenou doložku právní moci, ale ze skutečností vyplývajících ze správního spisu, na základě kterých byla tato doložka právní moci vyznačena. Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutí č. j. OSA/P-466/13-D/32 bylo doručeno zmocněnci stěžovatelky, R. K., v souladu se správním řádem, tedy fikcí, což vyplývá z doručenky.

[4] Stěžovatelka se mýlí v tom, že pokud zmocněnec požádal o doručování na elektronickou adresu, tak že v takovém případě je správní orgán povinen doručovat vždy nejprve na elektronickou adresu. Z § 19 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyplývá, že je na uvážení správního orgánu, zda uvedenému požadavku vyhoví či nikoliv, když smyslem tohoto postupu je zejména to, aby bylo řízení urychleno. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že takový způsob doručování nemůže přispět k urychlení řízení, není povinen automaticky doručovat na požadovanou adresu a může doručovat písemnosti tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal (§ 19 odst. 8 správního řádu). Tak tomu bývá zejména v případech, kdy má správní orgán podezření, že sdělení adresy pro doručování je pouze zdržovací taktikou.

[5] Krajskému soudu je z řady jiných věcí (sp. zn. 52 A 60/2014, 52 A 30/2014, 52 A 32/2014, 52 A 80/2013 atd.) známo, že v obdobných případech zastupovaných v záhlaví rozsudku jmenovaným advokátem, volí zmocněnci v řízení o přestupcích stejnou či podobnou procesní strategii, což platí jak pro zmocněnce stěžovatelky v řízení o přestupku ukončeném napadeným rozhodnutím (zmocněnkyně M. V.), tak pro zmocněnce v řízení o přestupku ukončeném rozhodnutím č. j. OSA/P-466/13-D/32, jímž byla stěžovatelce uložena sankce zákazu činnosti (zmocněnec R. K.). Postup těchto zmocněnců je účelový a obstrukční. Vždy uplatňují požadavek na doručování písemností na jimi udané emailové adresy, avšak převzetí písemnosti ve smyslu § 19 odst. 8 správního řádu následně nepotvrdí. Písemnosti jsou tedy doručovány na adresu trvalého pobytu, vhozeny do schránky a doručeny fikcí, neboť zmocněnec zásilky nepřebírá. Žalobci pak v žalobách prostřednictvím stejného právního zástupce zpochybňují doručování. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 - 81, ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 83/2013 - 60, ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 As 162/2014 - 31, a na nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 83/96.

pokračování

[6] Uvedená procesní strategie přehlíží skutečnost, že požadavku zmocněnců na doručování na jimi uvedenou elektronickou adresu není povinen správní orgán automaticky vyhovět, a to tím spíše v případě, kdy má již bohaté zkušenosti s účelovým a obstrukčním jednáním těchto zmocněnců z jiných přestupkových řízení. Krajský soud nebyl proto povinen v tomto řízení přezkoumávat způsob a platnost doručování rozhodnutí č. j. OSA/P-466/13-D/32, když je nutné navíc vycházet ze zásady presumpce správnosti tohoto správního aktu zahrnující i vyznačenou doložku právní moci (30. 11. 2013). Z doručanky přiložené k tomuto rozhodnutí vyplývá, že bylo zmocněnci R. K. doručeno fikcí. Na tom nemůže nic změnit ani to, že stěžovatelka po nabytí právní moci podala proti tomuto rozhodnutí odvolání.

[7] Krajský soud se neztotožnil ani se žalobní námitkou týkající se vad doručování žalobou napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí. Ze správního spisu vyplývá (a rovněž toto vyplývá z rozhodovací praxe krajského soudu), že zmocněnec M. V. opakovaně zastupuje přestupce v přestupkových řízeních, přičemž účelově požaduje doručování na jí udanou elektronickou adresu, na kterou se pak nedaří doručovat. V dané věci správní orgán neúspěšně doručoval písemnosti zmocněnkyni na jí udanou elektronickou adresu (X), avšak jako obvykle tato zmocněnkyně nepotvrdila převzetí písemnosti, proto správní orgán doručoval písemnosti tak, jako by zmocněnkyně o doručení na elektronickou adresu nepožádala. Dle krajského soudu ani nebyl správní orgán povinen postupovat tímto způsobem, neboť u tohoto zmocněnce bylo zcela jasné, že doručování na elektronickou adresu nemohlo přispět k urychlení řízení, ba právě naopak.

[8] Věc tedy nebyla projednána nezákonně, ale v souladu s § 74 zákona o přestupcích, když se stěžovatelka v důsledku účelového a obstrukčního jednání zmocněnkyně sama zbavila možnosti hájit svá práva při ústním jednání. Námitka, že nebyla vyzvána k doplnění blanketního odvolání, je zcela účelová. Je samozřejmě právem stěžovatelky podat blanketní odvolání, avšak jestliže se jedná o stejnou procesní strategii, kterou volí zmocněnci žalobců v dalších přestupkových věcech (v převážné většině věcí projednávaných krajským soudem zmocněnci žalobců podávají blanketní odvolání, aby pak stejný zástupce těchto žalobců v soudním řízení teprve až v žalobě uváděl celou plejádu námitek, včetně toho, že zmocněnci nebyli vyzváni k doplnění blanketního odvolání), jde již o jednání účelové.

[9] Tito zmocněnci, resp. zástupce žalobců zřejmě spoléhají na aplikaci judikatury týkající se blanketních odvolání, avšak zcela přehlédli, že ta se vztahuje ke zcela jiné skutkové situaci. Krajský soud nemůže přijmout předestřený zjednodušený postup, který absenci odvolacích důvodů v odvolání bez dalšího spojuje s povinností správního orgánu stanovit odvolateli lhůtu k doplnění odvolání postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu. Stěžovatelkou uváděná judikatura se týká situace, kdy odvolatel sám požádal o určení lhůty k doplnění odvolání, avšak správní orgán na tuto žádost nereagoval a rozhodl o blanketním odvolání, aniž by bylo doplněno.

[10] Nedůvodná je i námitka týkající se porušení zásad individuálního uvážení. Sama stěžovatelka se podáním blanketního odvolání bez uvedení odvolacích důvodů připravila o možnost uplatnění a projednání svých věcných námitek proti prvostupňovému

rozhodnutí. Jestliže neuvedla žádné konkrétní odvolací námitky, nemohla důvodně očekávat, že žalovaný bude vymýšlet podrobnou argumentaci za účelem obhajoby prvostupňového rozhodnutí. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Je proto v souladu se zásadou hospodárnosti řízení, jestliže v případě, kdy odvolací orgán shledal soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy a neshledal, že by veřejný zájem vyžadoval přezkoumání správnosti rozhodnutí, aplikuje stejnou argumentaci jako v obdobných věcech.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[11] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností.

[12] Namítá, že se krajský soud nevypořádal s její žalobní námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti obou žalobou napadených rozhodnutí, kdy se správní orgány nevypořádaly s námitkou existence předběžné otázky v řízení před správními orgány, ač stěžovatelka tuto skutečnost namítala již ve správním řízení. Krajský soud tento žalobní bod vůbec nevzal na vědomí, žádným způsobem se k němu nevyjádřil, ač tato žalobní námitka mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Vadu řízení, spočívající v absenci aplikace předběžné otázky bez řádného odůvodnění takového postupu, měl krajský soud reflektovat a žalobou napadené rozhodnutí zrušit.

[13] Rozsudek krajského soudu je dále nepřezkoumatelný z toho důvodu, že se soud nedostatečným způsobem vypořádal s námitkou týkající se doručování písemností v průběhu správního řízení. Stěžovatelka namítala, že předvolání k ústnímu jednání a prvostupňové rozhodnutí nedoručoval správní orgán prvého stupně na elektronickou adresu a z tohoto důvodu nelze uplatnit fikci doručení na adresu trvalého pobytu. Správní orgán se vůbec nepokusil na elektronickou adresu písemnosti doručit. Jediný ve spise obsažený důkaz o jakémkoliv zasílání písemností na email je výtisk emailové zprávy ze dne 6. 2. 2014, u kterého není ani zřejmé, z jaké elektronické adresy měl být odeslán, kdy tento email neobsahoval žádné prvky elektronické identifikace zprávy či přílohy v ní obsažené.

[14] Stěžovatelka opakuje, že její zástupce zprávu neobdržel a dále svoji kasační argumentaci doplňuje v tom smyslu, že i v případě, pokud by jí obdržel, nereflektoval by ji, neboť z obsahu zprávy nijak nevyplývá, že by jejím původcem byl správní orgán a že na tuto zprávu je nutné jakýmkoliv způsobem reagovat. Z obsahu zprávy nejenže nelze zjistit, jaká osoba byla odesílatelem, avšak též zpráva nebyla opatřena elektronickým podpisem tak, jak ukládá správní řád. Zmocněnkyně stěžovatelky (za předpokladu, že by jí byla zpráva doručena) tedy ani neměla jediný důvod domnívat se, že odesílatelem je veřejnoprávní původce. Zmocněnkyně nebyla povinna reagovat na jakékoliv, elektronickým podpisem nebo značkou neopatřené zprávy, jejichž odesílatel je fyzická osoba, nikoli správní orgán. Nelze v této věci ani tvrdit, že by zmocněnkyně zabránila přijetí emailu nastavením spam-filtru na své emailové schránce, neboť i v případě, pokud by zmocněnkyně zprávu přijala a potvrdila přijetí, stále by se jednalo o mail odeslaný

pokračování

fyzickou osobou, na kterém absentovaly jakékoliv formální náležitosti pro ověření, že se jedná o oficiální písemnost správního orgánu.

[15] Krajský soud se k uvedené námitce nijak přezkoumatelně nevyjádřil, konstatoval toliko, že správní orgán na elektronickou adresu doručoval, a to neúspěšně, avšak nijak nezdůvodnil, z jakého důvodu považuje výše uvedené námitky, obsažené též v žalobě, za liché. Z napadeného rozsudku není ani zřejmé, zda „neúspěšnost“ elektronického doručování byla dána překážkou na straně stěžovatelky, nebo na straně správního orgánu prvního stupně. Z tohoto důvodu považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný ve smyslu rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44.

[16] Krajský soud věc nesprávně posoudil, když konstatoval, že správní orgány nemají povinnost doručovat písemnosti v souladu s § 19 odst. 3 správního řádu na elektronickou adresu, pokud o to účastník řízení požádá, a že doručování na elektronickou adresu je plně v dispozici správního orgánu. Pokud by zákonodárce měl úmysl ponechat možnost doručování na elektronickou adresu na uvážení správního orgánu, formuloval by znění § 19 odst. 3 správního řádu např. takto: *„Správní orgán může na požádání účastníka doručovat na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, pakliže to přispěje k urychlení řízení.“* Závěry krajského soudu jsou nepřiměřeným výkladem práva v neprospěch stěžovatelky. Vzhledem k jazykovému výkladu ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu není výše uvedené na uvážení správního orgánu.

[17] Povinnost doručovat písemnosti na elektronickou adresu vyplývá též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 6 As 186/2014 - 31, kde bylo konstatováno následující: *„Krajský soud i správní orgán navíc úplně opomněly znění § 69 odst. 3 správního řádu, podle kterého pokud se na žádost účastníka má rozhodnutí doručit elektronicky, vyhotoví úřední osoba, která za písemné vyhotovení rozhodnutí odpovídá, jeho elektronickou verzi s tím, že na místě otisku úředního razítka vyjádří tuto skutečnost slovy „otisk úředního razítka“ a dokument podepíše svým uznávaným elektronickým podpisem. Správní řád tudíž obsahuje speciální ustanovení pro elektronické doručování rozhodnutí.“* S ohledem na existenci speciálních ustanovení pro elektronické doručování stěžovatelka nespátňuje zákonnou oporu pro tvrzení krajského soudu, že by doručování na elektronickou adresu mělo být podmíněno kladnou úvahou správního orgánu.

[18] Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, věc mu vrátil k dalšímu řízení a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení.

[19] Žalovaný se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná.

[21] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí krajského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Stěžovatelce je nutno přisvědčit v tom, že se krajský soud nezabýval její žalobní námitkou, že správní orgán prvního stupně nijak nereagoval na její návrh na přerušení řízení z důvodu existence předběžné otázky.

[23] Stěžovatelka v žalobě uvedla mj. následující: *„Rozhodnutí, na jehož podkladě měla žalobkyně řidičský průkaz odevzdat, tak do vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, resp. ani do okamžiku podání této žaloby, nenabýlo právní moci, žalobkyni tak nikdy nevznikla povinnost řidičský průkaz odevzdat. Na tuto skutečnost upozornil správní orgán zmocněnec žalobkyně podáním ze dne 9. 3. 2013 [pozn. NSS: zde se zřejmě jedná o chybu v psaní, neboť z příloh k žalobě je zřejmé, že se má jednat o podání ze dne 9. 3. 2014]. Správní orgán prvního stupně v průběhu řízení ani v odůvodnění rozhodnutí toto podání nijak nereflektoval, ani nebylo založeno do spisu. Zástupce žalobkyně však z elektronické adresy podatelny obdržela potvrzení o přijetí podání, tedy toto vyjádření do sféry správního orgánu prvního stupně prokazatelně dorazilo. Případné technické problémy na straně správního orgánu prvního stupně nemohou být k tíži žalobkyně. Skutečnost, že se správní orgán prvního stupně v odůvodnění rozhodnutí nijak nevyjádřil k návrhům žalobkyně v řízení v prvním stupni, sama o sobě zavadává důvod ke zrušení rozhodnutí. (...) Správní orgán na návrh na přerušení řízení z důvodu předběžné otázky nijak nereagoval, resp. reagoval rozhodnutím o vině žalobkyně.“*

[24] Z obsahu odůvodnění je zřejmé, že se krajský soud zabýval právní mocí rozhodnutí č. j. OSA/P-466/13-D/32 (srov. shrnutí v odstavcích 3 až 6 tohoto rozsudku), přičemž z jeho závěrů lze dovodit, že nepovažoval za nutné, aby správní orgány vyčkaly rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí. Krajský soud se však nijak nevyjádřil k žalobní námitce, že se správní orgán prvního stupně měl vyjádřit k návrhu stěžovatelky ze dne 9. 3. 2014 na přerušení řízení a pokud tak neučinil, je toto důvodem pro zrušení rozhodnutí.

[25] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť se krajský soud nevypořádal s uplatněnou žalobní námitkou (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, a ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007 – 111). V dalším řízení se bude krajský soud uvedenou žalobní námitkou zabývat, tj. posoudí, zda stěžovatelka zaslala správnímu orgánu prvního stupně dne 9. 3. 2014 návrh na přerušení řízení (tento návrh totiž není obsažen ve správním spise, jak správně konstatovala stěžovatelka již v žalobě), a pokud dospěje

pokračování

k závěru, že tomu tak bylo, posoudí, zda byly správní orgány povinny se s tímto návrhem vypořádat a popř. zda tak učinily.

[26] Stěžovatelka dále namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z toho důvodu, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s její námitkou týkající se doručování písemností v průběhu správního řízení. Krajský soud toliko konstatoval, že správní orgán na elektronickou adresu doručoval, avšak nijak se nevyjádřil ke stěžovatelčině argumentaci obsažené v žalobě.

[27] Této námitce nepřezkoumatelnosti nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. Stěžovatelka v žalobě ve vztahu k doručování písemností ve správním řízení uvedla pouze následující: *„Správní orgán prvního stupně nedoručoval písemnosti na elektronickou adresu zástupce žalobkyně. Zástupce požádal o doručování na elektronickou adresu X, přičemž během celého řízení na tuto elektronickou adresu nebyly doručeny žádné písemnosti ze strany správního orgánu prvního stupně, ani ze strany žalovaného. Správní orgány namísto doručování na doručovací adresu zasílaly písemnosti na adresu trvalého pobytu zmocněnce žalobce a u takto odesílaných písemností uplatňovaly doručení tzv. fikcí. Žalobkyně podotýká, že z důvodů uvedených výše nemůže být na takto vypravené písemnosti pohlíženo jako na doručené v souladu se zákonem, neboť v případě, kdy se správní orgány nepokusily o doručení na doručovací adresu, nelze uplatnit doručení fikcí u písemností vypravených na adresu trvalého pobytu. Zástupce žalobce se na adrese trvalého pobytu nezdržuje, proto požádal o doručování písemností na elektronickou adresu. Žalobkyni tedy bylo upřeno právo na účasti na ústním jednání, neboť její zmocněnec nebyl k ústnímu jednání předvolán a věc tak byla projednána nezákonně, v rozporu s ust. § 74 zákona o přestupcích. Dále bylo žalobkyni upřeno právo na dvojinstančnost řízení, když jejímu zmocněnci nebylo doručeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Též žalobkyně nebyla vyzvána k doplnění odvolání (odstranění vady podání blanketního odvolání spočívající v absenci argumentace rozporu rozhodnutí s právními předpisy), což samo o sobě postačuje ke zrušení rozhodnutí soudem (srov. Městský soud v Praze, 5 Ca 298/2008 – 52, NSS 1 As 4/2009, oba rozsudky publikovány ve sbírce).“*

[28] K takto uplatněné žalobní argumentaci krajský soud přezkoumatelným způsobem konstatoval, že správní orgán nejprve neúspěšně doručoval písemnosti zmocněnkyni stěžovatelky na jí udanou elektronickou adresu (X), avšak jako obvykle zmocněnkyně nepotvrdila převzetí písemnosti, proto správní orgán doručoval písemnosti tak, jako by zmocněnkyně o doručení na elektronickou adresu nepožádala. Dle krajského soudu navíc ani správní orgán nebyl povinen takto postupovat, neboť u této zmocněnkyně bylo jasné, že doručování na elektronickou adresu nemohlo přispět k urychlení řízení. Krajský soud rovněž neshledal porušení § 74 zákona o přestupcích, ani nevyhověl námitce stěžovatelky, že nebyla vyzvána k doplnění odvolání (srov. shrnutí v odstavcích 7 a 8 tohoto rozsudku).

[29] Jinou argumentaci k nesprávnému doručování písemností v průběhu správního řízení (shrnutí v odstavci 13 tohoto rozsudku), stěžovatelka v žalobě neuplatnila a proto se s ní ani krajský soud nemohl vypořádat.

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále rozporovala závěry krajského soudu týkající se doručování správním orgánem na elektronickou adresu účastníka dle § 19 odst. 3 správního řádu.

[31] Podle § 19 odst. 3 správního řádu *nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.*

[32] Dle krajského soudu je zcela na uvážení správního orgánu, zda bude účastníkovi na požadovanou elektronickou adresu doručovat či nikoliv. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že doručování na elektronickou adresu nemůže přispět k urychlení řízení, není povinen na tuto adresu doručovat a bez dalšího může doručovat písemnosti tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

[33] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že smyslem doručování na adresu pro doručování nebo na elektronickou adresu zpravidla bude urychlení řízení (toto vyjadřuje podmínka „*zejména může-li to přispět k urychlení řízení*“). Nemusí se však jednat o jediný účel takového doručování. Slovo zejména vyjadřuje, že se jedná o demonstrativní výčet. Mohou tedy nastat situace, kdy bude správní orgán povinen doručovat účastníkovi na jeho adresu pro doručování či elektronickou adresu, ačkoli to k urychlení řízení nepřispěje. Lze si představit např. situaci, kdy bude účastník prokazatelně na dlouhodobé pracovní cestě v zahraničí a bude požadovat doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na svou přechodnou adresu v zahraničí. Za takovéto situace nebudou bez dalšího dány důvody pro to, aby správní orgán žádosti účastníka nevyhověl, a to i přes to, že takovéto doručování nepovede k urychlení řízení (doručování na adresu v zahraničí může v řadě případů trvat déle, než kdyby bylo účastníkovi doručováno fikcí na adresu trvalého pobytu v České republice).

[34] Pokud správní orgán dospěje k závěru, že doručování na elektronickou adresu k urychlení řízení prokazatelně nepřispěje (a neshledá ani žádné jiné důvody opodstatňující takovéto doručování, resp. účastník řízení žádné jiné důvody netvrdí), je oprávněn účastníkovi na požadovanou elektronickou adresu písemnosti nezasílat (a místo toho doručovat písemnosti tak, jako by účastník o doručování na elektronickou adresu nepožádal). Není tak však oprávněn učinit bez dalšího, jak se domnívá krajský soud. V souladu se zásadou součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami (§ 4 odst. 3 a 4 správního řádu) je správní orgán povinen účastníkovi sdělit, že mu nebude na jím požadovanou adresu doručovat a z jakých důvodů. Pouze takovýto postup bude šetřit procesní práva účastníků a umožní jim uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

[35] Uvedený postup ostatně předpokládá i odborná literatura ke správnímu řádu: „*Zákon výslovně nestanoví, jakým způsobem by měl správní orgán postupovat v případě, pokud požadavku účastníka řízení na to, aby mu doručoval písemnosti na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, nevyhoví, neboť dojde k závěru, že vyhovět tomuto požadavku by nemohlo přispět k urychlení řízení. Vzhledem k tomu, že není stanoveno, že by v tomto případě měl správní orgán vydávat usnesení (svým charakterem je*

pokračování

úkon správního orgánu rozhodnutím o procesní otázce) a protože podle § 76 odst. 1 se usnesení vydávají jen tehdy, pokud tak zákon stanoví, měl by správní orgán účastníku řízení sdělit, že jeho požadavku nevyhověl a z jakých důvodů tak učinil.“ (Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 248). „Odmítne-li správní orgán požadavek účastníka řízení na doručování na adresu pro doručování nebo na elektronickou adresu, sdělí tuto skutečnost účastníkovi řízení. Toto sdělení nemá formu správního rozhodnutí (nejde o rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1), ani usnesení (podle § 76 odst. 1 správní orgán rozhoduje usnesením v případech stanovených zákonem, což není tento případ).“ (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 4. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 98).

[36] Poukaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 6 As 186/2014 – 31, není případný. V tomto rozsudku bylo konstatováno, že rozhodnutí správního orgánu není dle § 19 odst. 3 správního řádu z povahy věci vyloučeno doručovat na elektronickou adresu účastníka, neboť § 69 odst. 3 správního řádu s doručováním rozhodnutí elektronicky počítá. Uvedený rozsudek se však nijak nezabýval tím, zda je správní orgán povinen doručovat účastníkovi na elektronickou adresu za situace, kdy takovéto doručování nemůže přispět k urychlení řízení.

[37] Pokud správní orgán nevyužije výše uvedený postup a rozhodne se účastníkovi na jím požadovanou elektronickou adresu písemnosti doručovat, aplikuje se § 19 odst. 8 správního řádu, dle něhož je písemnost doručovaná do vlastních rukou adresáta doručena v okamžiku, kdy převzetí této písemnosti potvrdí adresát zprávou podepsanou jeho uznávaným elektronickým podpisem. Pokud adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy nepotvrdí, doručuje správní orgán písemnost tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Ustanovení § 19 odst. 8 správního řádu je nutné vykládat tak, že správní orgán je povinen zasílat na požadovanou elektronickou adresu pouze první písemnost v řízení zasílanou adresátovi, resp. první písemnost zasílanou adresátovi od okamžiku, kdy tento požádal o doručování písemností na elektronickou adresu. Pokud účastník převzetí této písemnosti nepotvrdí, je správní orgán oprávněn veškeré další písemnosti tomuto adresátovi zasílat rovnou tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Není tedy povinen se opětovně pokoušet o doručení písemnosti na elektronickou adresu adresáta.

[38] K výše uvedenému závěru dospěl i druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 19. 6. 2015, č. j. 2 As 202/2014 – 50, kde konstatoval následující: „*Ani námitky stran doručování ve správním řízení nejsou důvodné. Podle stěžovatele žalovaný a ani správní orgán I. stupně nedoručovali písemnosti podle žádosti zmocněnkyně stěžovatele na její elektronickou adresu (X), ač o to zmocněnkyně výslovně požádala. (...) Jak ale vyplývá ze správního spisu, správní orgán I. stupně, jako obvykle v jiných případech, doručoval nejprve na zmíněnou emailovou adresu elektronicky zmocněnkyni (jednalo se o rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 12. 2013). Ta však nepotvrdila převzetí této písemnosti. Proto následně správní orgány správně doručovaly další písemnosti na adresu zmocněnkyně stěžovatele, tj. tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal (§ 19 odst. 8 správního řádu). Takto byla doručena i výzva k odstranění vad odvolání stěžovatele, která byla zmocněnkyni stěžovatele vhozena do schránky dne 21. 1. 2014, takže je evidentní, že se s ní mohla seznámit a patřičným způsobem na ni reagovat.*“

[39] V posuzované věci správní orgán prvního stupně zaslal zmocněnkyni stěžovatelky M. V. na jí požadovanou elektronickou adresu (X) dne 6. 2. 2014 předvolání k ústnímu jednání (č. l. 16 správního spisu). Jelikož zmocněnkyně stěžovatelky převzetí písemnosti nepotvrdila, byla tato písemnost i veškeré následné písemnosti správně doručovány tak, jako by zmocněnkyně o doručování na elektronickou adresu nepožádala. Zmocněnkyni stěžovatelky tedy bylo doručováno v souladu s § 19 odst. 8 správního řádu, jak správně konstatoval již krajský soud (viz shrnutí v odstavci 7 tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud připomíná, že samotný obsah zprávy (absence elektronického podpisu a nejasný původce zprávy) v zákonem stanovené lhůtě v žalobě napaden nebyl.

[40] Co se týče právní moci rozhodnutí č. j. OSA/P-466/13-D/32, krajský soud jednak konstatoval, že je nutné vycházet ze zásady presumpce správnosti tohoto správního aktu zahrnující i doložku právní moci, a dále konstatoval, že bylo doručeno zmocněnci stěžovatelky R. K. fikcí v souladu se správním řádem s tím, že správní orgán není povinen vyhovět žádosti o doručování na požadovanou elektronickou adresu. V konkrétním případě by doručování na elektronickou adresu nemohlo přispět k urychlení řízení.

[41] Závěry krajského soudu týkající se presumpce správnosti doložky právní moci tohoto rozhodnutí stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila. Nejvyšší správní soud se tedy nemohl touto otázkou zabývat.

[42] Se závěrem, že rozhodnutí č. j. OSA/P-466/13-D/32 bylo doručováno v souladu se správním řádem, se bez dalšího ztotožnit nelze. Jak již bylo uvedeno, správní orgán je v případě, kdy nevyhoví žádosti účastníka o doručování na elektronickou adresu, povinen tomuto účastníkovi sdělit, že jeho žádosti nevyhověl (viz výše). Zda takto správní orgán prvního stupně postupoval v řízení ukončeném rozhodnutím č. j. OSA/P-466/13-D/32 (popř. zda se v tomto řízení správní orgán nejprve pokoušel písemnost doručit zmocněnci stěžovatelky na jím požadovanou elektronickou adresu) krajský soud vůbec nezkoumal.

IV. Závěr

[43] Z důvodu nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. V dalším řízení se krajský soud vypořádá se všemi žalobními námitkami stěžovatelky.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 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 13. srpna 2015

pokračování

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu