



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **P. G.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 3792, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2014, čj. KUZL-2022/2014, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 3. 2015, čj. 18 A 24/2014 – 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Městský úřad Valašské Meziříčí rozhodnutím ze dne 25. 2. 2014, čj. R/D/1475/51897/2013/Fo, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že při řízení motorového vozidla nebyl za jízdy připoután na sedadle bezpečnostním pásem. Za přestupek městský úřad uložil žalobci pokutu ve výši 1800 Kč.

2. Žalovaný zamítl odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 30. 4. 2014, čj. KUZL-2022/2014.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 11. 3. 2015, čj. 18 A 24/2014 – 25, zamítl. Rozsudek krajského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost zcela odkazuje.

III.

4. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

5. Stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu o správnosti doručování písemností správními orgány. Zástupce stěžovatele požádal o doručování na elektronickou adresu Y. Městský úřad se pokusil odeslat na tuto adresu předvolání k ústnímu jednání, ale z důvodu omezení funkčnosti software pro práci s emaily nebyla písemnost na zadanou adresu ani vypravena. Zavedení diakritiky v názvu domén přitom představovalo již pět let starou inovaci, se kterou nejpoužívanější komerční emailové klienty dokážou běžně pracovat. Následně městský úřad odeslal písemnost na adresu Y a protože stěžovatel (jeho zástupce) nepotvrdil převzetí, správní orgán doručoval předvolání poštou na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele. Zástupce stěžovatele ale disponoval pouze prvně zmíněnou elektronickou adresou, na níž měl zřízený uznávaný elektronický podpis, a ze které byl připraven se správními orgány komunikovat. Zástupce stěžovatele nepožádal o doručování na adresu Y, touto adresou nedisponoval, a proto nemohl potvrdit převzetí písemností zaslaných na tuto adresu. Prvostupňové rozhodnutí pak městský úřad doručoval přímo na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele. I žalovaný doručoval usnesení ze dne 8. 4. 2014, čj. KUZL-21132/2014, o výzvě k doplnění blanketního odvolání na elektronickou adresu Y a po nepotvrzení převzetí na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele.

6. Předvolání k ústnímu jednání ani usnesení o výzvě k doplnění odvolání nebylo doručeno řádně, proto nemohly nastat účinky doručení fikcí na adresu trvalého pobytu stěžovatelova zmocněnce. Ostatně zmocněnec žádal o doručování na elektronickou adresu právě z důvodu neschopnosti přijímat písemnosti na adrese trvalého pobytu.

7. Stěžovatel odmítl, aby byl označován za „obstruktéra“ z důvodu nepřebírání písemností, pokud správní orgány nebyly schopny doručovat na správnou elektronickou adresu. Měl-li krajský soud za to, že stanovení adresy na Kanárských ostrovech jako adresy pro doručování podle systému evidence obyvatel bylo zneužitím práva, stěžovatel zdůraznil, že doručování na adresu v Evropské unii nemůže naplnit definici zneužití práva, a zopakoval, že zmocněnec stěžovatele požádal o doručování na elektronickou adresu; doručovací adresa uvedená v systému evidence obyvatel proto nebyla podstatná.

8. Nesprávným doručením předvolání k ústnímu jednání byl stěžovatel zkrácen na právu být přítomen projednání věci a vyjádřit se k prováděným důkazům. Nedoručením prvostupňového rozhodnutí byl zkrácen na právu na dvojinstančnost řízení a nedoručení

výzvy k odstranění vad odvolání mělo za následek porušení práva stěžovatele na řádné projednání věci v odvolacím řízení. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009 – 53, a ze dne 4. 1. 2011, čj. 2 As 99/2010 – 67. Závěrem namítl, že krajský soud se nevypořádal s námitkou nedoručení výzvy k doplnění odvolání.

IV.

9. Žalovaný uvedl, že je mu z vlastní rozhodovací činnosti známo, že zástupce stěžovatele ve správním řízení, P. K. často vystupuje v pozici obecného zástupce v řízeních o dopravních přestupcích, přičemž svou pozornost zaměřuje výhradně na zpochybňování procesních úkonů správních orgánů, zejména doručování písemností. Nejvyšší správní soud se k této procesní strategii vyjádřil v rozsudku ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 As 162/2014 – 31.

10. Městský úřad odeslal předvolání k ústnímu jednání na emailovou adresu Y, ale zpráva byla označena za nedoručitelnou. Následně proto odeslal písemnost na adresu Y. Poté, co stěžovatel nepotvrdil převzetí, správní orgán přistoupil k doručování písemnosti na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele.

11. Doručování na zvolenou elektronickou adresu představuje pouze podpůrný způsob doručování. Žalovaný (resp. městský úřad) nebyl povinen přizpůsobovat technické možnosti elektronické podatelny, aby vyhověl požadavkům zmocněnce stěžovatele na doručování na elektronickou adresu s diakritikou. Zákonodárce spojil s doručováním na elektronickou adresu předpoklad urychlení správního řízení, což při volbě emailové adresy s diakritikou nebylo splněno. Doručování na elektronickou adresu je závislé i na součinnosti adresáta. Při nedostatku součinnosti správní orgán doručuje písemnosti osobně nebo prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2014, čj. 6 As 218/2014 – 34, žalovaný zpochybnil tvrzení žalovaného, že byl připraven komunikovat se správními orgány na elektronické adrese Y; žalovaný měl za to, že žádost o doručování na tuto adresu měla sloužit stěžovateli jako „základ pro obstrukční zpochybňování postupu správního orgánu stran doručování“.

12. Žalovanému (potažmo městskému úřadu) bylo z úřední činnosti známo, že adresa P. K. pro doručování uvedená v informačním systému evidence obyvatel je nesprávná, což žalovaný doložil třemi dodejkami o neúspěšném doručení na danou adresu na Kanárských ostrovech. Po marném pokusu o doručení na elektronickou adresu proto správní orgány doručovaly prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele a nezasílaly písemnosti na evidovanou doručovací adresu, jež by jinak měla přednost.

13. Jednání zástupce stěžovatele spočívající ve střídavém užívání různých doručovacích adres a elektronických adres s diakritikou mělo za cíl paralyzovat správní řízení a dosáhnout marného uplynutí lhůty pro projednání přestupku. V této souvislosti žalovaný doložil novinový článek s názvem „Muž nabízí pojištění proti pokutám, Úřady ho nahánějí na Kanárech.“ zveřejněný dne 14. 7. 2013 na serveru www.idnes.cz, který cituje P. K. s tím, že si v rámci postupu při obhajování dopravních přestupků „hraje“

s doručovacími adresami na Kanárských ostrovech. Zástupce stěžovatele mohl předejít problémům s doručováním zpřístupněním datové schránky, která mu byla zřízena v roce 2011, následně na jeho žádost znepřístupněna a znovu zpřístupněna až dne 19. 12. 2014 (podle přiloženého vyjádření Ministerstva vnitra, odbor eGovernmentu ze dne 6. 1. 2015, čj. MV-1865-2/EG-2015).

V.

14. 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.).

15. Kasační stížnost není důvodná.

16. Stěžovatel zpochybnil správnost doručování písemností ve správním řízení, konkrétně předvolání obviněného k ústnímu jednání ze dne 24. 1. 2014, čj. R/D/1475/51897/2013/Fo, rozhodnutí městského úřadu ze dne 25. 2. 2014, čj. R/D/1475/51897/2013/Fo, a usnesení žalovaného ze dne 8. 4. 2014, čj. KUZL-21132/2014, o určení lhůty k doplnění odvolání.

17. Městský úřad zaslal předvolání k ústnímu jednání v souladu s žádostí zástupce stěžovatele na elektronickou adresu Y dne 31. 1. 2014 v 9:09 hod. Zpráva se vrátila jako nedoručitelná a téhož dne v 10:25 hod. městský úřad opakoval odeslání, tentokrát na adresu zapsanou bez diakritiky, tedy Y. Zpráva se nevrátila jako nedoručitelná, ale převzetí písemnosti nebylo potvrzeno. Následně městský úřad zaslal předvolání k ústnímu jednání poštou na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele (adresát nebyl zastížen, dne 3. 2. 2014 byla zanechána výzva k vyzvednutí uložené zásilky). I rozhodnutí ze dne 25. 2. 2014, čj. R/D/1475/51897/2013/Fo, městský úřad zaslal poštou na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele (opět nevyzvednuto; výzva k vyzvednutí uložené zásilky byla na dané adrese zanechána dne 26. 2. 2014). Dne 12. 3. 2014 městský úřad zaslal přímo stěžovateli „Vyrozumění ve věci řízení o přestupku“, jímž informoval o vydání rozhodnutí, které přiložil, a o problémech s doručováním zástupci stěžovatele (stěžovatel převzal dne 19. 3. 2014). Dne 2. 4. 2014 stěžovatel podal prostřednictvím svého zástupce blanketní odvolání proti rozhodnutí městského úřadu. Žalovaný vydal dne 8. 4. 2014 usnesení čj. KUZL-21132/2014, kterým stěžovateli určil lhůtu k doplnění odvolání. Usnesení zaslal na elektronickou adresu Y (převzetí nepotvrzeno), na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele (nezastížen; výzva k vyzvednutí uložené zásilky zanechána dne 9. 4. 2014) i na adresu trvalého pobytu stěžovatele (převzal dne 13. 4. 2014).

18. Podle § 19 odst. 9 správního řádu vrátí-li se písemnost doručovaná na elektronickou adresu jako nedoručitelná, správní orgán učiní neprodleně další pokus o doručení. Teprve nezdaří-li se ani následný pokus, doručí písemnost, jako by adresát nepožádal o doručování na elektronickou adresu. Městský úřad pochybil při doručování předvolání k ústnímu jednání, pokud neučinil další pokus o doručení na adresu Y poté, co se datová zpráva odeslaná na tuto adresu vrátila jako nedoručitelná. Následné zaslání písemnosti na adresu Y, ze které se zpráva nevrátila jako nedoručitelná a zároveň adresát nepotvrdil její převzetí nejpozději následující pracovní den, nemohlo naplnit podmínku pro přistoupení k „běžnému“ doručování ve smyslu § 19 odst. 8 věty třetí správního řádu, protože se

jednalo o jinou adresu, než na kterou stěžovatel požádal o doručování. Doména X.eu využívající systému IDN (Internationalized Domain Names), díky němuž mohou doménová jména obsahovat znaky národních abeced, není totožná s doménou Y.eu a může mít jiného držitele. V tomto ohledu pochybil i krajský soud, dovodil-li možnost postupovat podle § 19 odst. 8 věty třetí správního řádu, pokud správní orgán zaslal písemnost na elektronickou adresu zapsanou bez diakritiky. Pochybení správního orgánu ale v posuzované věci nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (viz níže), proto ani chybný dílčí závěr krajského soudu neměl za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

19. Při výkladu institutu doručování je třeba postupovat s „*maximální mírou racionality*“ a nepřehlížet skutečnost, že „*svojí podstatou se jedná o komunikační prostředek, kdy doručení slouží k seznámení účastníků konkrétního řízení s určitými úkony, provedenými orgány veřejné moci. Jestliže tedy na straně jedné je nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), na straně druhé nelze přijmout formalistický přístup těchto účastníků*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 90/2010 – 95). Nedostatky v doručování proto ne vždy vedou k nezákonnosti správního rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, čj. 6 As 186/2014 – 29).

20. Účastník řízení nese zodpovědnost za zvolený způsob komunikace se správním orgánem a musí akceptovat rozdíly, které jsou spojeny s jednotlivými druhy komunikačních prostředků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2008, čj. 8 Afs 55/2008 – 70, nebo usnesení ze dne 9. 8. 2012, čj. 9 As 100/2012 – 29). E-mailová komunikace je přitom charakteristická neprůkazností a nedostatkem garance dojití zaslaných zpráv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 16. 7. 2015, čj. 9 As 261/2014 – 44). Účastník řízení, který požádal o doručování na elektronickou adresu podle § 19 odst. 3 správního řádu, proto musí počítat s rizikem nedojití datových zpráv a musí být připraven přijímat případně i písemnosti doručované poštou ve smyslu § 19 odst. 8 a 9 správního řádu.

21. Ještě o poznání větší riziko na sebe bere účastník, který požádal o doručování na emailovou adresu na doméně využívající systému IDN: kromě rizika nekompatibility elektronické podatelny správních orgánů se systémem IDN je zde také zvýšené riziko špatného přepisu. I v posuzované věci použitá adresa sváděla k dojmu, že se jednalo o písarskou chybu a správně měla být zapsána celá bez diakritiky; „kreativní“ účastník by ale mohl zajít ještě dál a použít adresu, ze které její správný zápis není seznatelný ani při nejvyšší opatrnosti (srov. příklad zápisu „[http://www.ggle.cz](http://www.google.cz)“ a „<http://www.google.cz>“, kde pouhým okem není patrné, že znak „o“ byl v případě první adresy napsán azbukou; zdroj: <http://www.háčkyčárky.cz/>). Účelem možnosti požádat o doručování na elektronickou adresu je přitom urychlení řízení, nikoliv umožnění procesních strategií vytvářejících prostor pro následné uplatňování námitek procesních pochybení.

22. V posuzované věci elektronická podatelna správního orgánu nebyla přizpůsobena k doručování zpráv na elektronické adresy využívající systému IDN, proto se zpráva

zaslaná na adresu Y (předvolání obviněného k ústnímu jednání) vrátila jako nedoručitelná. Městský úřad se domníval, že zápis elektronické adresy snad obsahoval písarskou chybu (jak vyplývá z „Předání spisu se stanoviskem“ ze dne 1. 4. 2014, čj. R/D/1475/51897/2013/Fo), proto následně zaslal písemnost na adresu zapsanou bez diakritiky. I pokud by ale městský úřad postupoval správně podle § 19 odst. 9 správního řádu a pokusil se odeslat nedoručitelnou zprávu ještě jednou na adresu obsahující diakritiku v názvu domény, elektronická podatelna nekompatibilní se systémem IDN by zprávu opět nedoručila a správní orgán by musel tak jako tak přistoupit k doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Pochybení městského úřadu proto nemohlo ovlivnit další procesní postup v dané věci ani zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

23. Následně se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda správní orgány pochybily, pokud po přistoupení k doručování písemností poštou doručovaly na adresu trvalého pobytu P. K. (X), nikoliv na adresu uvedenou v té době u jeho osoby v informačním systému evidence obyvatel jako adresu pro doručování (X), byť stěžovatel uplatnil tuto námitku spíše implicitně.

24. Obecně platí, že podle § 20 odst. 1 správního řádu má doručování na adresu uvedenou jako doručovací v informačním systému evidence obyvatel přednost před doručováním na adresu trvalého pobytu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 9 As 138/2012 – 18 nebo ze dne 6. 2. 2014, čj. 1 As 106/2013 – 44). V nyní posuzované věci dal ovšem kasační soud za pravdu žalovanému, že doručování na adresu v Santa Cruz de Tenerife by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, bylo-li správními orgány z úřední činnosti známo, že na tuto adresu se soustavně nedaří doručovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, čj. 3 As 107/2013 – 30, podle kterého bylo nadbytečné pokoušet se doručovat na další novozélandskou adresu, na niž by bylo doručování stejně zjevně bezúspěšné, jako na tu první). Skutečnost, že na santacruzskou adresu se nedaří doručovat, přitom městský úřad konstatoval již v „Předání spisu se stanoviskem“ a žalovaný ji doložil i dodejkami přiloženými k vyjádření ke kasační stížnosti [španělskou poštou vyznačena neznámá („Desconocido“), popř. nesprávná adresa („Dirección incorrecta“)]. Dále správní orgány vycházely z toho, že veškerá komunikace ze strany zástupce stěžovatele (odpor ze dne 9. 12. 2013 a odvolání ze dne 2. 4. 2014) byla zaslána poštou, přičemž jako adresa odesílatele byla v obou případech uvedena, v samotné písemnosti i na obálce, pražská adresa trvalého pobytu P. K. Doručovaly-li tedy správní orgány písemnosti na adresu trvalého pobytu, místo na adresu na Kanárských ostrovech, o níž jim z úřední činnosti bylo známo, že se na ni nedaří doručovat, nelze jejich postupu nic vytknout.

25. Neobstála ani námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu nevypořádání žalobní námitky absence doručení výzvy k doplnění odvolání. Závěry krajského soudu ohledně doručování písemností správními orgány se, stejně jako výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu, vztahují ke všem třem písemnostem, jejichž doručení stěžovatel zpochybňoval.

26. Závěrem kasační soud konstatoval, že v posuzované věci správní orgány vyvinuly skutečnou snahu zprostředkovat obsah doručovaných písemností stěžovateli, což je patrné i z „Vyrozumění ve věci řízení o přestupku“ ze dne 12. 3. 2014, čj. R/D/

1475/51897/2013/Fo, jež městský úřad doručil přímo stěžovateli, aby jej informoval, že v jeho věci bylo vydáno rozhodnutí a že jím zvolený zástupce je neaktivní a rozhodnutí mu bylo doručeno fikcí. Institut zastoupení obecným zmocněncem je určen k zefektivnění správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011 – 81: „*Smyslem zastoupení by pak mělo být, že zmocněnec bude namísto zastoupeného činit v průběhu řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup v řízení, např. poskytnutím právní či jiné pomoci, vyřizováním komunikace se správním orgánem apod.*“). Volba zástupce je, stejně jako volba způsobu komunikace se správním orgánem (viz výše), odpovědností účastníka řízení; pokud si zvolí zmocněnce, jehož strategií je procesní pasivita a vyhýbání se doručování, nese s takovou strategií spojená rizika.

27. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

28. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 15. září 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu