



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **D. K.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2014, č. j. 14883/DS/2014/GL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 7. 2015, č. j. 28 A 21/2014 - 39,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce měl dne 1. 3. 2014 řídit motorové vozidlo značky Škoda Felicia Combi, aniž by byl připoután bezpečnostním pásem. Výpisem z centrálního registru vozidel poté zasahující policejní hlídka zjistila, že žalobce tento automobil nepřihlásil k registraci, ačkoliv tak učinit měl. Magistrát města Hradec Králové rozhodnutím ze dne 27. 5. 2014, č. j. P/977/2014/OS1/Hej, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a podle § 83 odst. 1 písm. a) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na

pozemních komunikacích. Za tato porušení právních předpisů mu byla uložena pokuta ve výši 4.000 Kč a povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1.000 Kč. Žalobcovo odvolání žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce správní žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Namítal, že správní orgány porušily ustanovení správního řádu o doručování písemností. Nedoručovaly totiž na elektronickou adresu zmocněnce, jíž si zvolil, ale na adresu jeho trvalého pobytu, přičemž uplatňovaly fikci doručení. Doručení žalobci proto nemělo vliv na běh procesních lhůt. Běh lhůty k podání žaloby započal 27. 11. 2014, kdy zmocněnec žalobce nahlédl do správního spisu a s rozhodnutím se seznámil.

[3] Krajský soud žalobu pro opožděnost odmítl. Dospěl totiž k závěru, že správní orgány doručovaly v souladu se zákonnou úpravou. V plné moci ze dne 5. 5. 2014, kterou žalobce udělil K. S., si zmocněnec vymínil, aby mu byly veškeré písemnosti doručovány na adresu X. Z této elektronické adresy bylo správnímu orgánu 6. 5. 2014 doručeno sedmistránkové podání s názvem „vyjádření ke spisu“, na jehož páté straně byl bez jakéhokoli zvýraznění vložen požadavek, aby správní orgány doručovaly na elektronickou adresu zmocněnce X. Žalovaný zaslal své rozhodnutí o odvolání na první z uvedených adres. Jelikož nedošlo k žádné zpětné reakci vyžadované pro tento typ doručování dle § 19 odst. 8 zákona č. 500/2004, správní řád (dále jen s. ř.), postupoval správní orgán tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal (§ 19 odst. 9 s. ř.). Doručil tedy rozhodnutí na adresu trvalého bydliště zmocněnce (§ 20 s. ř.), který si je nepřevzal, proto bylo 30. 9. 2014 vloženo do jeho domovní schránky. Právní moc nastala dne 28. 9. 2014 (§ 24 odst. 1 s. ř.), lhůta k podání žaloby tak uplynula 28. 11. 2014, žaloba z 5. 12. 2014 je proto opožděná.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále též stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Soud podle něj vůbec nerealizoval přezkum správních rozhodnutí, pouze stěžovatele vyrozuměl, že ověřil informace v přestupkovém spisu, aniž by se zabýval a vyjádřil k žalobnímu bodu, že mu bylo ze strany žalovaného vadně doručováno.

[5] Při kolizi dvou elektronických adres zmocněnce měl správní orgán doručovat na obě s tím, že jej mohl vyzvat, aby si zvolil pouze jednu z nich. Nelze dospět k právnímu názoru, že správní orgán v řízení o přestupku není povinen řádně přechíst podání obviněného v rozsahu sedmi stránek. Soud tak neměl spadnutí do pasti ze strany správního orgánu poskytnout právní ochranu, neboť stěžovatel mohl testovat správní orgán, zda vůbec jeho podání a obhajobu čte.

[6] Pokud správní orgán učinil faktické rozhodnutí, že nebude na elektronickou adresu doručovat s odůvodněním, že mu adresát doručení opakovaně nepotvrzuje, byl povinen o tom adresáta vyrozumět na jím určenou elektronickou adresu pro doručování.

[7] Písemnosti byly ze strany správních orgánů zasílány z elektronické adresy zaměstnance žalovaného, což je dle stěžovatele rovněž vada v doručování. Podle stěžovatele ze zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a z prováděcí vyhlášky Ministerstva vnitra č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, vyplývá, že správní orgán je povinen odesílat datové zprávy z výpravny. Datové zprávy byly vypraveny z osobních e-mailů zaměstnanců správních orgánů, čímž nebyl naplněn postup § 19 odst. 8 správního řádu, podle kterého se správní orgán pokusí doručit nejdříve na elektronickou adresu stěžovatele a až následně na adresu bydliště. Nedodržení postupu dle § 19 odst. 8 správního řádu pak zakládá nezákonnost doručení fikcí na adresu bydliště.

[8] Dále stěžovatel namítl, že zachování domény na e-mailových adresách úředních osob není skutečností, která by ospravedlňovala odeslání datové zprávy z osobních emailů. Doručování z jiných adres než z adresy elektronické podatelny podle stěžovatele zakládá zjevnou právní nejistotu v případech, kdy správní úřad nemá elektronickou podatelnu zřízenou na své vlastní internetové adrese. Zástupce stěžovatele měl v době doručování datové zprávy zapnutý na své elektronické adrese SPAM filtr tak, aby byly doručovány jen zprávy z elektronických podatelen správních úřadů, se kterými komunikoval. V případě, že by byla zpráva odeslána v souladu s předpisy z elektronické podatelny, byl by e-mail zcela jistě zástupci stěžovatele doručen.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření zopakoval některé okolnosti doručování s tím, že ve správním řízení bylo doručováno řádně a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[10] Stěžovatel poté v replice k tomuto vyjádření zopakoval a rozvedl argumenty ohledně nesprávného doručování ze strany správních orgánů, poukázal zejména na skutečnost, že se nepokusily doručovat na adresu X.

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 opodstatněné 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 přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.)].

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] V případě napadení usnesení o odmítnutí žaloby lze uplatnit pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/05 Sb. NSS, ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, či ze dne 12. 3. 2009,

č. j. 3 As 44/2008 - 80). Kasační přezkum se tak v nyní projednávané věci omezuje pouze na posouzení závěru krajského soudu o včasnosti, resp. opožděnosti podané žaloby.

[14] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného usnesení, ke které je povinen případně přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel spatřuje jeho nepřezkoumatelnost v tom, že se v něm soud nezabýval žalobní námitkou, že bylo ve správním řízení vadně doručováno. Toto tvrzení není opodstatněné, právě otázkou doručování ve správním řízení a od ní se odvíjející lhůty pro podání žaloby se krajský soud podrobně zabýval. Jeho rozhodnutí je tak plně přezkoumatelné.

[15] Dále soud přikročil k posouzení tvrzené nesprávnosti postupu správního orgánu, který odesílal dokumenty z elektronické adresy svého zaměstnance. S totožnou námitkou se v obdobné věci (rovněž šlo o dopravní přestupek a stěžovatele zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem) soud vypořádal již v rozsudku ze dne 15. 12. 2014, č. j. 6 As 218/2014 - 34. Dospěl zde k závěru, že není stanovena povinnost správního orgánu používat pro odesílání zpráv v rámci výpravny vždy jen adresu elektronické podatelny, resp. s použitím jiné odesílací elektronické adresy není právními předpisy spojen důsledek v podobě neúčinnosti odeslání, resp. doručení zprávy. *„Obecně není v právních předpisech kladen nárok na místo odeslání podání, nýbrž právě na místo, kde se podání dostává do sféry adresáta... Identifikaci odesílatele a autenticitu dokumentu zajišťuje zaručený elektronický podpis, nikoli adresa, z níž byla zpráva vypravěna.“* Tvrzenou nemožnost doručení z důvodu zapnutého filtru obtěžujících zpráv (SPAM), si zjevně způsobil stěžovatel sám nastavením tohoto filtru. Následné doručování na adresu trvalého bydliště bylo zákonné. Ohledně zevrubnější argumentace k těmto závěrům lze plně odkázat na uvedený rozsudek č. j. 6 As 218/2014 - 34. Stěžovatel se závěry v něm uvedenými v kasační stížnosti sice polemizuje, Nejvyšší správní soud se však nedomnívá, že by byly nesprávné a měl by se od nich odchýlit. Nyní projednávaný případ není ani tak odlišný, že by na něj z toho důvodu nebylo možné tyto závěry vztáhnout. Námitka tedy není důvodná.

[16] Dále stěžovatel namítá, že správní orgán nesprávně zasílal dokumenty pouze na jednu ze dvou elektronických adres jeho zmocněnce a že doručení na adresu trvalého bydliště zmocněnce bylo neúčinné.

[17] Podle § 19 odst. 3 správního řádu platí: *„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.“* Podle § 19 odst. 4 správního řádu platí: *„Do vlastních rukou adresáta se doručují písemnosti podle § 59, § 72 odst. 1, písemnosti, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a jiné písemnosti, nařídí-li to oprávněná úřední osoba.“* Podle § 20 odst. 1 správního řádu platí, že se fyzické osobě písemnost doručuje na adresu pro doručování podle § 19 odst. 3, a poté na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti. Ustanovení § 23 odst. 1 správního řádu pak stanoví, že se písemnost uloží, nebyl-li v případě doručování podle § 20 správního řádu adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle tohoto ustanovení.

[18] V rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 – 26, Nejvyšší správní soud uvedl: „Přestože právní úprava doručování podle správního řádu je konstruována na prioritě doručování na adresu zvolenou účastníkem (jeho zástupcem), nemůže volba doručovací adresy v elektronické podobě představovat jediný přípustný prostředek doručení určité písemnosti účastníkům (jejich zástupcům). Zvláště pokud je dána objektivní technická překážka, která není jednorázová či snadno odstranitelná, bylo by v rozporu se smyslem § 19 odst. 4 správního řádu, který má přispívat k urychlení řízení, formálně lpět na povinnosti doručovat výhradně elektronicky. Jinak řečeno, lze připustit, aby správní orgán, jsou-li dány výše nastíněné technické překážky, za analogického užití § 19 odst. 8, 9 správního řádu písemnost i přes žádost o doručování na elektronickou adresu doručoval, jakoby adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Takový postup lze připustit tím spíše, pokud je doručováno zástupci účastníka zmocněnému též k přijímání písemností. Výše uvedené závěry nepochybně nelze vykládat tak, že by bylo na libovolné úvaze správního orgánu, aby v důsledku jakýchkoliv (byť i nevýznamných, jednorázových či pouze potencionálních) technických problémů rezignoval na povinnost doručovat primárně na účastníky zvolenou doručovací adresu, tato povinnost však nemůže být absolutní. Stejně tak výše uvedené nezavazuje správní orgán povinnosti vést správní spis způsobem, z něhož budou jasně zřetelné (technické) důvody, pro něž se nepodařilo určitou písemnost odeslat.“

[19] V rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 Ads 131/2011 - 44, poté vyslovil, že „účelem institutu adresy pro doručování je docílit urychlení správního řízení, a nikoliv účelově manipulovat s místem doručování písemností ve správním řízení s cílem následně zpochybnit správnost procesního postupu správního orgánu“. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 205/2014 - 34, zdůraznil, že „účastník správního řízení nemá právní nárok na doručování písemností v elektronické podobě. Z § 19 odst. 3 správního řádu totiž vyplývá, že je na uvážení správního orgánu, zda požadavku účastníka řízení na doručování na elektronickou adresu vyhoví či nikoliv, když smyslem tohoto postupu je zejména to, aby bylo řízení urychleno. Pokud tedy správní orgán dospěje k závěru, že takový způsob doručování nemůže přispět k urychlení řízení, není povinen 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 nebo elektronické adresy je pouze zdržovací taktikou“.

[20] Lze tedy uzavřít, že v zásadě má účastník řízení právo na doručování na elektronickou adresu, jíž správní orgán sdělí. Správní orgán však tomuto požadavku není povinen vyhovět za situace, kdy jím účastník doručování záměrně komplikuje (např. uvádí adresy, na které nelze doručovat, operuje v nich s různými diakritickými znaménky nebo, jako v nyní projednávané věci, v rámci jednoho podání sdělí správnímu orgánu dvě rozdílné adresy). Takovým postupem totiž účastník nesleduje účel institutu (kterým je urychlení řízení), ale naopak zneužívá své právo k tomu, aby správní řízení co nejvíce komplikoval a prodlužoval. Zneužití práva však Nejvyšší správní soud ochranu neposkytuje (srov. rozsudek ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, publikovaném pod č. 869/2006 Sb. NSS). Z úřední činnosti je soudu navíc známo, že v řízeních o přestupcích, v rámci kterých obviněné v soudním řízení zastupuje Mgr. Jaroslav Topol

(jako je tomu i v této věci), jsou různé machinace s elektronickými adresami velmi často používány jako obstrukční taktika.

[21] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s krajským soudem v závěru, že žalovaný nepochybil, jestliže doručoval na elektronickou adresu X, prostřednictvím níž s ním zmocněnec komunikoval a která byla uvedena v plné moci ze dne 5. 5. 2015, nikoliv na jinou adresu umístěnou nevýrazně do několikastránkového podání z téhož dne (byť ji správní orgán zajisté neměl přehlédnout).

[22] Podstatné pro zachování práva na spravedlivý proces je, že zákonná úprava počítá s možností, že na sdělenou elektronickou adresu nebude možné písemnost doručit. Proto zakotvuje mechanismus, který se v případě neúspěšného doručování na elektronickou adresu aktivuje tak, aby se daná písemnost dostala do právní sféry adresáta. Jde o doručování na adresu trvalého bydliště (§ 19 odst. 2, § 20 odst. 1 správního řádu), k čemuž žalovaný ve věci přikročil a lze uzavřít, že takovým postupem nepochybil. Nebylo ani nutné vyrozumět stěžovatele, resp. jeho zmocněnce o tom, že jeho požadavku ohledně doručování nevyhovuje, jak stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí. Žalovaný totiž jeho požadavku vyhověl, přičemž poté, co zjistil, že tímto způsobem nelze účinně doručit, postupoval alternativním, zákonem předvídaným způsobem. Pouze toto doručení je ve věci relevantní z hlediska zákonem předvídaných důsledků s ním spojených. Vzhledem k tomu, že si zmocněnec stěžovatele písemnost přes výzvu nevyzvedl ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, je dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu taková písemnost považována za doručenu posledním dne této lhůty. Z doručení založené ve správním spisu soud zjistil, že předmětná zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 18. 9. 2014, tudíž za den doručení je třeba považovat 28. 9. 2014. V souladu s ustanovením § 72 odst. 1 s. ř. s. pak dvouměsíční lhůta pro podání žaloby uplynula dne 28. 11. 2014. Žaloba však byla krajskému soudu zaslána až 5. 12. 2014. Se závěrem krajského soudu o opožděnosti této žaloby se proto Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho 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 dne 27. ledna 2016

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu