



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Ch. K.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2014, čj. 4436/DS/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 7. 2015, čj. 78 A 26/2014-46,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 7. 2015, čj. 78 A 26/2014-46, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Mostu příkazem o uložení pokuty ze dne 16. 4. 2014, čj. MmM/051197/2014/OSČ-P/DP, žalobce uznal vinným z přestupku v provozu na pozemních komunikacích, kterého se dopustil tím, že „dne 28. 11. 2013 ve 14:49 hodin na pozemní komunikaci č. I/13 u obce Želenice ve směru do Bíliny, při řízení osobního motorového vozidla tovární značky Dodge, reg. zn. X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost mimo obec, když vozidlu, které řídil, byla silničním radarovým rychloměrem naměřena minimální rychlost 124 km.h⁻¹ a dále při silniční kontrole nepředložil řidičský průkaz.“ Tímto jednáním se žalobce dopustil přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“) a podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním

provozu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 3 300 Kč. Proti příkazu o uložení pokuty podal žalobce odpor.

[2] Magistrát města Mostu poté přestupek projednal a rozhodnutím ze dne 30. 6. 2014, čj. MmM/083748/2014/OSČ-P/DP, žalobce shledal pro stejně popsany skutek vinným z týchž přestupků; stěžovateli uložil pokutu ve výši 3 300 Kč a povinnost uhradit náhradu nákladů správního řízení. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 10. 2014, čj. 4436/DS/2014, zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

[3] Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) zamítl.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že bylo zapotřebí, aby prvostupňový správní orgán vyzval zmocněnce k doplnění odporu proti příkazu o uložení pokuty ze dne 16. 4. 2014 o podpis oprávněnou osobou. Odpor, jehož součástí byla i žádost o doručování na elektronickou adresu Y, totiž tvořil nepodepsanou přílohu elektronického podání ze dne 2. 5. 2014, které bylo odesláno z elektronické adresy X; pouze toto podání bylo elektronicky podepsáno. Výzvu k doplnění podání ze dne 14. 5. 2014 prvostupňový správní orgán podle krajského soudu zcela legitimně doručoval na elektronickou adresu zmocněnce, z níž bylo elektronické podání ze dne 2. 5. 2014 učiněno, tedy na elektronickou adresu X. Protože na tuto výzvu, ač byla řádně doručena a přečtena, zmocněnec nikterak nereagoval, prvostupňový správní orgán ustal v elektronické komunikaci se zmocněncem a přešel k písemnému styku prostřednictvím pošty. Také tento postup byl podle krajského soudu v souladu s § 19 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neboť zmocněnec přes řádně doručenou výzvu ze dne 14. 5. 2014 zůstal nečinný, což nepřispělo k urychlení přestupkového řízení. Doručování prostřednictvím pošty přitom nemohlo žalobce zkrátit na jeho právech. Písemnosti byly totiž doručovány zmocněnci na dvě jeho adresy a ve všech případech došlo k doručení vložením po domovní schránky nebo fikcí doručení; vedle toho byly písemnosti doručovány i žalobci, u něhož ve všech případech došlo k řádnému doručení osobním převzetím nebo vložením do domovní schránky.

[5] Ve vztahu k námitkám o nesprávně provedeném měření krajský soud uvedl, že žalobce je vznesl až v řízení před soudem, poté, co žalobce i jeho zmocněnec byli ve správním řízení pasivní a podávali jen blanketní opravné prostředky. Takové námitky krajský soud označil za účelové a nezpůsobilé k projednání před soudem.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost co do obsahu opřenou o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Především stěžovatel v kasační stížnosti brojl proti závěru krajského soudu, podle kterého správní orgány nebyly povinny doručovat zmocněnci stěžovatele na elektronickou adresu Y. Tím, že v řízení bylo nesprávně doručováno, nebyl stěžovatel

pokračování

mimo jiné předvolán k ústnímu jednání, nebyl on ani jeho zástupce vyzván k seznámení s podklady pro rozhodnutí ani s rozhodnutím samotným a nemohl se proto účinně bránit; řízení tudíž nerespektovalo právo na spravedlivý proces.

[8] Stěžovatel namítal, že nevypraví-li správní orgán ani první písemnost v řízení na požadovanou elektronickou adresu, tj. na elektronickou adresu, na níž účastník o doručování požádal, pak správní orgán není oprávněn další písemnosti zasílat tak, jako by účastník řízení o doručování na elektronickou adresu nepožádal. Výzva ze dne 14. 5. 2014 byla vypravena na elektronickou adresu X, přestože zmocněnec stěžovatele požádal o doručování na elektronickou adresu Y. Podle stěžovatele nebylo doručení na elektronickou adresu X relevantní, neboť o doručování na tuto elektronickou adresu zmocněnec stěžovatele nepožádal, a navíc k na ni doručeným položkám nemá přístup a používá ji výhradně pro odesílání e-mailů. Závěr krajského soudu, že správní orgán byl oprávněn doručovat předvolání k ústnímu jednání a rozhodnutí zmocněnci žalobce tak, jako by o doručování na elektronickou adresu nepožádal, je podle stěžovatele nesprávný.

[9] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud při vyhlášení rozsudku odůvodnil svůj názor jinak, protože konstatoval, že *„správní orgán nebyl povinen doručovat písemnosti zmocněnci na elektronickou adresu proto, že dokument, obsahující žádost o doručování na elektronickou adresu nebyl podepsán elektronickým podpisem“*. Krajský soud podle stěžovatele při sepisu rozhodnutí zjistil, že projevený právní názor je nesprávný, a proto přistoupil ke změně odůvodnění. Takový postup s. ř. s. nepřipouští. Na podporu svého tvrzení navrhl stěžovatel provést výpověď P. K., samosoudkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., zapisovatelky a Mgr. Václava Voříška, advokáta.

[10] Stěžovatel též zpochybňoval názor krajského soudu, podle kterého *„v souvislosti s písemným stykem prostřednictvím pošty ze strany správního orgánu v rámci předmětného přestupkového řízení vůči žalobci je třeba zdůraznit, že tato forma nijak nezkrátila žalobce na jeho právech, jak namítal žalobce, když tomu bylo právě naopak“*. Toto tvrzení považoval stěžovatel za absurdní, neboť *„jen stěží si lze představit, že správní orgán tím, že bude písemnosti doručovat na všemožné adresy, na kterých faktické doručení není úspěšné (neboť se na těchto zmocněnec žalobce nezdržoval), a nebude písemnosti doručovat na adresu, na kterou vyjádřil účastník vůli, aby mu byly doručovány, přispěje naopak k lepší možnosti uplatnění práv účastníka řízení.“* Podle stěžovatele budou práva účastníka vždy lépe zachována, bude-li mu doručováno na adresu, na niž požádal o doručování.

[11] Stěžovatel dále namítl, že nemá povinnost prověřovat si procesní aktivitu zmocněnce ani být sám procesně aktivní. Není proto pravdou, že *„žalobce neprojevil žádný zájem se před správním orgánem obhájit“*, takový zájem projevil volbou zmocněnce a doručením plné moci. Doručení písemnosti přímo účastníku řízení je irelevantní, je-li v řízení zastoupen; stěžovatel neměl důvod předávat písemnosti svému zástupci. Povinnost komunikovat se zmocněncem měl správní orgán.

[12] Za mylné a účelové označil stěžovatel tvrzení krajského soudu, že byl zmocněnec v řízení pasivní. Zmocněnci je vyčítána pasivita, přestože mu nebyla doručena žádná písemnost. Podle stěžovatele není relevantní argument krajského soudu, že v řízení nebyla

samostatná výzva k seznámení s podklady pro rozhodnutí vyhotovena, neboť taková výzva mohla být součástí předvolání k ústnímu jednání, které nebylo stěžovateli (řádně) doručeno, neboť nebylo vypraveno na elektronickou adresu pro doručování.

[13] K postupu krajského soudu, který se žalobní námitce, týkající se správnosti provedeného měření, nevěnoval, protože byla uplatněna až v řízení před soudem, stěžovatel namítl, že krajský soud nevysvětlil, v čem spočívala účelovost postupu stěžovatele a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, čj. 1 As 83/2013-60 odkázal nesprávně. Stěžovatel měl právo na to, aby správní orgány zajistily dostatek důkazů v jeho prospěch i neprospěch, a to i tehdy, zůstal-li v řízení pasivní. Správní orgán měl vadu měření rychlosti sám zjistit, neboť byla ze spisu zřejmá a nebylo zapotřebí žádného skutkového tvrzení stěžovatele. Krajský soud stěžovateli vytkl, že upozornil na nesprávnost měření až v žalobě, ač na tuto nesprávnost měl upozornit správní orgán prvního stupně v době, kdy vedl řízení. Tímto postupem podle stěžovatele krajský soud nezákonně přenáší povinnosti správních orgánů na stěžovatele. Svůj postup stěžovatel za účelový nepovažoval, neboť neuvedl žádná nová tvrzení, která by neměl správní orgán k dispozici, a jen namítal, že správní orgány nesprávně posoudily důkaz. Krajský soud se měl věnovat předmětné žalobní námitce a pokud tak neučinil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[14] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda napadená rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s].

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou týkající se doručování na elektronickou adresu stěžovatelova zmocněnce.

[18] Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán prvního stupně obdržel dne 24. 4. 2014 plnou moc ze dne 23. 4. 2014, kterou stěžovatel zmocnil P. K. k jeho zastupování „*ve věci podezření ze spáchání přestupku vedeného pod spisovou značkou OSČ-Př/162944/4501/2013/DP*“. Tuto plnou moc stěžovatel vlastnoručně podepsal. Plná moc obsahovala pouze poštovní adresu zmocněnce, nikoliv jeho elektronickou adresu, či žádost o doručování na elektronickou adresu. Písemně udělená plná moc byla zaslána správnímu orgánu prvního stupně doporučeně poštovní zásilkou podanou dne 23. 4. 2014.

[19] Správní spis obsahuje dále výtisk elektronického podání, odeslaného P. K. z elektronické adresy X, které správní orgán prvního stupně obdržel dne 2. 5. 2014. Toto podání, jehož předmět byl označen slovy „*K. Ch. odpor*“, bylo elektronicky podepsáno a obsahovalo dvě přílohy, jež nebyly podepsány platným elektronickým podpisem. První přílohu představovala plná moc ze dne 23. 4. 2014, kterou stěžovatel již dříve správnímu

pokračování

orgánu zaslal prostřednictvím pošty. Elektronicky doručená plná moc, na rozdíl plné moci doručené prostřednictvím pošty, neobsahovala podpis stěžovatele. Druhou přílohou byla písemnost nazvaná „Podání odporu“; ta byla datována dnem 22. 4. 2014, nadepsána správným označením spisové značky adresáta (Magistrát města Mostu, OSČ-Př/162944/4501/2013/DP) a obsahovala prohlášení P.K., že byl stěžovatelem zmocněn k zastupování ve věci, že toto zmocnění přijímá a podává odpor (který nijak neodůvodnil). Zmocněnec rovněž výslovně požádal o doručování na elektronickou adresu Y. Tato příloha obsahovala pouze strojově předeepsaný podpis zmocněnce včetně uvedení jeho poštovní adresy, nikoliv jeho vlastnoruční či elektronický podpis.

[20] Správní orgán prvního stupně v reakci na toto podání výzvou ze dne 14. 5. 2014, čj. MmM/063051/2014/OSČ-P/DP, zmocněnce vyzval „*k doplnění podání o podpis odporu proti příkazu o uložení pokuty oprávněnou osobou*“, jelikož „*[p]odání sice bylo učiněno elektronicky v souladu s ustanovením § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů, ale soubor s názvem ‚odpor‘ není podepsán písemně ani platným elektronickým podpisem.*“ Tuto výzvu správní orgán doručoval na elektronickou adresu X, tj. na elektronickou adresu, z níž bylo odesláno podání, jež mělo být doplněno. Výzva ze dne 14. 5. 2014 byla podle výpisu z e-spisu „*doručeno[a] s výsledkem DZ byla přečtena (na portále nebo akci ESS), dne 14.05.2014 13:12. Odesláno: 14.05.2014 Přečteno: 29.05.2014*“. Stěžovatel na tuto výzvu nijak nereagoval. Následně správní orgán ustal v doručování na elektronickou adresu zmocněnce a další písemnosti ve správním řízení doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

[21] 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. Podle § 19 odst. 4 správního řádu se do vlastních rukou adresáta doručují písemnosti podle § 59, § 72 odst. 1 správního řádu, písemnosti, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a jiné písemnosti, nařídí-li to oprávněná úřední osoba. Podle § 19 odst. 8 správního řádu písemnosti uvedené v § 19 odst. 4 správního řádu se na požádání adresáta doručují jiným způsobem podle tohoto zákona; v takovém případě platí, že písemnost je doručena třetím dnem ode dne, kdy byla odeslána. V případě doručování na elektronickou adresu platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát zprávou podepsanou jeho uznávaným elektronickým podpisem. Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná (odstavec 9), doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

[22] Ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu upravuje institut adresy pro doručování (coby preferovaný způsob určení doručného místa), zahrnující i elektronickou adresu. Toto ustanovení obecně připouští, aby byly písemnosti účastníkovi řízení k jeho žádosti prioritně doručovány na elektronickou adresu, přičemž současně stanoví, za jakých podmínek je tak možné činit. Účastník řízení nemá právo na doručování písemnosti na elektronickou adresu vždy, když o to požádá; pro vyhovění žádosti nesmí být takový způsob doručování vyloučen zákonem nebo povahou věci (na elektronickou adresu nelze

například doručovat, má-li adresát zřízenou datovou schránku) a je namístě zejména tehdy, může-li přispět k urychlení řízení. Na druhou stranu správní orgán nemůže svévolně účastníkovi řízení, jsou-li splněny zákonné podmínky, tento způsob doručování odpírat. Shledá-li správní orgán, že zákonné podmínky pro doručování na elektronickou adresu nejsou splněny (například dospěje k závěru, že tento způsob doručování nepřispěje k urychlení řízení), doručuje písemnosti tak, jako by účastník o doručování na elektronickou adresu nepožádal. Je však povinen účastníka řízení informovat, že na jím sdělenou elektronickou adresu doručovat nebude a tento svůj postup odůvodnit (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 As 60/2015-39).

[23] V projednávané věci je ze správního spisu zřejmé, že zmocněnec stěžovatele požádal o doručování na elektronickou adresu Y. Správní orgán tuto jeho žádost nerespektoval a namísto doručování na elektronickou adresu Y nebo namísto sdělení, že doručování na elektronickou adresu odpírá, doručoval na elektronickou adresu X.

[24] Takový postup správního orgánu však zákonnou oporu postrádá. Správní orgán není sice povinen žádosti účastníka řízení o doručování na elektronickou adresu vyhovět; současně ovšem nesmí bez jakéhokoli zdůvodnění žádost o doručování na konkrétní uvedenou adresu (zde Y) ignorovat a doručovat na adresu jinou (zde X). Účastník řízení totiž legitimně očekává, že mu bude doručováno právě na jím uvedenou elektronickou adresu, nebo že bude informován o tom, že správní orgán nehodlá jeho žádosti doručovat na takovou adresu vyhovět. Doručování na jinou elektronickou adresu lze označit za nepředvídaný a svévolný postup správního orgánu, tedy za postup nešetřící procesní právo účastníka a omezující jeho možnosti uplatňovat jemu náležející procesní práva a tím i možnosti hájit své oprávněné zájmy.

[25] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že příloha elektronického podání, v níž zmocněnec stěžovatele o doručování na elektronickou adresu Y požádal, nebyla podepsána zaručeným elektronickým podpisem, „a proto bylo zapotřebí, aby správní orgán I. stupně vyzval obecného zmocněnce k doplnění odporu proti příkazu o uložení pokuty ze dne 16. 4. 2014 o podpis oprávněnou osobou čili obecným zmocněncem P. K., když ve správním spise již měl založenou řádnou plnou moc pro zastupování žalobce ze dne 23. 4. 2014 v předmětném řízení, kterou mu doručil žalobce prostřednictvím pošty“. S tímto závěrem nelze souhlasit. Samotné elektronické podání bylo elektronicky podepsáno a bylo z něj jednoznačně patrné, že jde o odpor proti příkazu ve věci vydaném. Ústavní soud opakovaně, např. v nálezu ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. II. ÚS 3042/12, při posuzování obdobné situace (podání v elektronické formě bylo opatřené elektronickým podpisem, a však jeho přílohou byl dokument, k němuž nebyl připojen zaručený elektronický podpis), dospěl k závěru, že „*přívodní e-mail a jeho přílohu je třeba pokládat za jeden nedělitelný celek, kdy dokument obsažený v příloze e-mailu tvoří součást zprávy (srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 4787/12 ze dne 13. května 2013)*“. Přílohu elektronického podání proto měl správní orgán považovat za elektronicky podepsanou. Z uvedených důvodů nelze považovat závěr krajského soudu, podle kterého správní orgán výzvu ze dne 14. 5. 2014 zcela legitimně doručoval na elektronickou adresu X, za správný.

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal rozsudek krajského soudu nezákonným, zrušil jej a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud

pokračování

nejprve – vázán názorem Nejvyššího správního soudu – posoudí zákonnost způsobu, jakým správním orgán v řízení doručoval a poté vyvodí konsekvence, které z tohoto posouzení vyplynou pro úvahy o zákonnosti správního řízení i rozhodnutí v něm vydaných. Důvody, pro které byl napadený rozsudek zrušen, vylučují, vzhledem povinnosti krajského soudu znovu se věcí zabývat, možnost zabývat se dalšími kasačními námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[28] 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 30. června 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu