



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **M. G.**, zastoupen Mgr. Tomášem Máchou, advokátem se sídlem Legerova 1830/44, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2014, č. j. KUŽL-2767/2014, sp. zn. KUSP-2767/2014/DOP/Ze, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2015, č. j. 41 A 38/2014 - 68,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2015, č. j. 41 A 38/2014 - 68, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 7. 2. 2014, č. j. KUŽL-2767/2014, sp. zn. KUSP-2767/2014/DOP/Ze žalovaný změnil rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 11. 2013, č. j. MUUH-OD/21053/2013/UrbP Spis 3931/2013, ve výroku o vině za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 6 zákona č. j. 361/2000 Sb., o silničním provozu, a ve zbytku (tedy ve výrocích o sankci a o nákladech správního řízení) toto rozhodnutí potvrdil.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce (dále „stěžovatel“) žalobou u Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“). V podané žalobě mimo jiné namítal, že mu rozhodnutí žalovaného nebylo doručeno a o jeho existenci se dozvěděl z výpisu bodů z evidenční karty řidiče, který si nechal vystavit dne 25. 4. 2014 a 28. 4. 2014. S rozhodnutím se seznámil teprve nahlédnutím do spisu dne 28. 4. 2014. Stěžovatel vysvětlil, že dne 28. 1. 2014 zpřístupnil datovou schránku, proto mu mělo být rozhodnutí

žalovaného doručeno do této datové schránky ve smyslu § 19 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), nikoliv na adresu trvalého pobytu.

Žalovaný uvedl, že v případě stěžovatele je zcela zřejmé, že ke zřízení datové schránky došlo den poté, kdy odeslal doplnění svého odvolání žalovanému prostřednictvím pošty. Účelem zřízení datové schránky tedy bylo pouze procesní taktizování stěžovatele a v té souvislosti zdůraznil, že jej stěžovatel o zřízení datové schránky během řízení nijak neinformoval. Žalovaný se proto dovolával aplikace principu zákazu zneužití práva na posuzovanou věc. Stěžovatel na tyto námitky žalovaného reagoval tak, že nelze klást k jeho tíži opomenutí žalovaného prověřit před vypravením písemnosti, zda její adresát nemá zřízenou datovou schránku. Tento úkon zahrnuje pouze náhled do příslušné evidence a nesprávný postup žalovaného tak nelze omlouvat jeho zatížeností.

Usnesení Krajského soudu v Brně

Krajský soud se musel vypořádat s otázkou, zda rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno zákonným způsobem nebo zda se s tímto rozhodnutím stěžovatel seznámil až dne 28. 4. 2014 nahlédnutím od spisu. Soud zdůraznil, že po celou dobu řízení před správním orgánem I. stupně dával stěžovatel správnímu orgánu najevo, že mu má být doručováno na adresu jeho trvalého bydliště, neboť jinou doručovací adresu neměl a neměl zřízenou ani datovou schránku. Žalovaný zjišťoval stěžovatelovu doručovací adresu z centrální evidence obyvatel naposledy dne 21. 1. 2014 před odesláním výzvy k doplnění jím podaného odvolání. Ze zaslaného doplnění odvolání ze dne 27. 1. 2014 je zřejmé, že doručovací adresa stěžovatele byla stále stejná. Následující den (28. 1. 2014) si stěžovatel datovou schránku zřídil, ale žalovanému tuto skutečnost nesdělil, i když věděl, že bude v jeho věci rozhodovat v odvolacím řízení. To považoval krajský soud za účelový krok stěžovatele a zdůraznil, že v době zřízení datové schránky stěžovatelem zbývala k uplynutí prekluzivní lhůty krátká doba (necelé dva měsíce). V této souvislosti odkázal krajský soud na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se konceptu zneužití práva.

Mimoto krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel se fakticky s rozhodnutím žalovaného seznámil, protože tato písemnost mu byla vložena po uplynutí desetidenní úložní lhůty do poštovní schránky. Zároveň z ničeho nelze dovodit, že by se stěžovatel v té době v místě trvalého bydliště nezdržoval; stěžovatel nic takového také netvrdil ani v podané žalobě. Krajský soud v této souvislosti odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 83/2013 – 60, podle nichž je klíčové, zda stěžovatel doručovanou písemnost fyzicky obdržel a pokud k tomu došlo, nemá samotné pochybení správního orgánu při doručování z hlediska zákonnosti řízení význam.

Na základě shora uvedených skutečností krajský soud dovodil, že žaloba stěžovatele je opožděná, neboť nebyla podána do dvou měsíců poté, co se žalovaný prokazatelně s obsahem doručovaného rozhodnutí žalovaného seznámil. K tomu došlo dne 21. 2. 2014, neboť toho dne bylo doručované rozhodnutí vloženo do stěžovatelovy domovní schránky. Krajský soud proto žalobu stěžovatele odmítl.

Kasační stížnost

Kasační stížností napadá stěžovatel usnesení krajského soudu z důvodů podřaditelných pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Pod toto ustanovení totiž podle judikatury Nejvyššího správního soudu spadá jak nesprávné posouzení právní otázky soudem, tak nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí o zastavení řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 – 128).

Stěžovatel uvedl, že lhůta pro podání žaloby mu počala běžet teprve dne 28. 4. 2014. Vysvětlil také, že datovou schránku si aktivoval pro dlouhodobě očekávanou zdravotní indispozici v důsledku operace a na podkladě zkušeností s doručováním z předchozího řízení, kdy nebyl zpravidla poštovním doručovatelem zastižen na své adrese. Odmítl „domněnky“ o údajné snaze znemožnit doručování či efektivní činnost správních orgánů. Zdůraznil, že v době podání odvolání neměl k dispozici údaje o datové schránce, neboť ji ještě neměl zřízenou. Nemohl ani předpokládat, kdy žalovaný v jeho věci rozhodne. Vyjádřil podiv nad tím, že před nejdůležitějším okamžikem celého správního řízení, kterým je doručení meritorního rozhodnutí, nadto po 17 dnech od posledního prověření v příslušné evidenci, žalovaný toto ověření znova neprovedl.

Zdůraznil, že prověření údajů v příslušné evidenci bylo povinností žalovaného, zatímco jeho v řízení o přestupku naopak nezavazovala povinnost součinnosti se správním orgánem. V případě pochybností o doručení je důkazní břemeno právě na správním orgánu. Ten však nedoručoval stěžovateli zákonem předvídaným způsobem podle § 19 odst. 1 správního řádu a uplatnil fikci doručení v případě, kdy ji uplatnit nelze. Zdůraznil, že doručovanou poštovní zásilku si nevyzvedl, nestvrdil podpisem její převzetí, proto není možné považovat za prokazatelné datum doručení den 21. 2. 2014.

Stěžovatel rovněž vyjádřil názor, že zřízení datové schránky by postrádalo smysl, kdyby se adresát na doručování do datové schránky nemohl primárně spolehnout, ať již z důvodu, že je dlouhodobě v zahraničí, mimo bydliště nebo že je dlouhodobě nemocen. Zdůrazňuje, že požádal o aktivaci datové schránky pouze pro účely řádného doručování a seznámení se s písemnostmi. Zároveň uvádí, že nemá povinnost oznamovat změnu adresy, tím méně zřízení datové schránky, jež je zaznamenáno v jednoduše dostupných evidencích. Nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud neozřejmil, jakým hodnověrným způsobem dospěl k závěru, že se stěžovatel s obsahem rozhodnutí žalovaného prokazatelně seznámil dne 21. 2. 2014.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu. Odkázal na svá vyjádření v řízení před krajským soudem, v nichž osvětloval obstrukční postup obviněných z přestupku, který vykazoval podobné rysy jako v nyní posuzované věci. Zejména odkázal na podobný případ, který řešil i Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 1 As 83/2013. Žalovaný rovněž zopakoval, že stěžovatel měnil v průběhu řízení před krajským soudem svá tvrzení týkající se zřízení datové schránky. Poukázal rovněž na to, že podle jeho názoru se stěžovatel snažil svým postupem v řízení dosáhnout zániku odpovědnosti za přestupek.

Dále uvedl, že neměl důvod znovu kontrolovat doručnou adresu stěžovatele před vypravením konečného rozhodnutí dne 7. 2. 2014, když kontrolu údajů provedl před několika dny (dne 21. 1. 2014) a tehdy datovou schránku stěžovatel neměl. Upozornil rovněž, že stěžovatel nepodpořil své důvody ke zřízení datové schránky žádnými důkazy. Žalovaný vypravil své rozhodnutí v době, kdy se stěžovatel již v nemocnici, dle propouštěcí zprávy, nenacházel. Rekonvalescenci mimo domov stěžovatel neprokázal.

Stěžovatel reagoval tvrzením, že zřízení datové schránky není obstrukcí a nejde o jednání znemožňující doručování. Žalovaný ani krajský soud neunesli důkazní břemeno ve vztahu k tvrzení, že se s předmětným rozhodnutím žalovaného fakticky seznámil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění podmínek řízení. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustný důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

Jádrem sporu je v posuzované věci otázka, zda je správný závěr krajského soudu, že stěžovateli bylo rozhodnutí žalovaného materiálně doručeno dne 21. 2. 2014 a žaloba stěžovatele, podaná 2. 5. 2014, je proto opožděná. Mezi stranami není sporu o tom, že v době odeslání předmětného rozhodnutí žalovaným, tedy dne 7. 2. 2014, měl stěžovatel zřízenou datovou schránku, kterou si aktivoval dne 28. 1. 2014. To ostatně potvrzuje i obsah správního spisu. V posuzované věci též od počátku není sporu o tom, že povaha doručované písemnosti (rozhodnutí žalovaného) umožňovala doručení do datové schránky.

Podle § 19 odst. 1 správního řádu písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Ustanovení § 19 odst. 2 téhož zákona definuje možnost doručit písemnost prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, vázanou na překážku písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Tuto legislativní úpravu je proto třeba interpretovat jako zákonem předvídaný postup doručování, který by zásadně měl být dodržován.

Obdobně zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, v § 17 odst. 1 obecně stanoví, že umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě.

Povinností správních orgánů doručovat primárně do datových schránek se zdejší

soud v minulosti opakovaně zabýval. Například v rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 4 As 6/2013 – 28 uvedl, že smysl právní úpravy způsobů doručování spočívá v tom, že se zásadně předpokládá, že každý je povinen zajistit si na adrese trvalého pobytu (adrese pro doručování) přebírání písemností zasílaných orgány veřejné moci a v opačném případě je povinen nést příslušné negativní následky včetně případné fikce doručení písemností, o kterých se případně adresát ve skutečnosti ani nedozvěděl. Pokud si však adresát zřídí datovou schránku, jeho povinnost kontrolovat poštu na adrese trvalého pobytu (adrese pro doručování) zaniká, neboť je oprávněn spoléhat, že orgány veřejné moci v souladu se zákonem budou veškeré písemnosti doručovat do datové schránky. V takovém případě je tedy uplatnění fikce doručení podle příslušných procesních ustanovení (v případě správního řízení podle § 23 odst. 4 správního řádu) vyloučeno.

Je třeba poznamenat, že tyto závěry nejsou v rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 83/2013 – 60. Ve zmíněném rozhodnutí totiž zdejší soud rovněž uvedl, že dle § 19 odst. 2 správního řádu má doručování do datové schránky přednost před doručováním prostřednictvím provozovatele poštovních služeb a platí to také při doručování fyzickým osobám, které si datovou schránku zpřístupnily v průběhu správního řízení. Rovněž akcentoval, že při doručování písemnosti správní orgány musí respektovat zákonná pravidla. Nesmí tedy zásadně své písemnosti doručovat prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, pokud stěžovatel měl v dané době již zpřístupněnu datovou schránku. Z hlediska tehdy posuzované problematiky ovšem zároveň dospěl k závěru, že je třeba vycházet z materiálního pojetí právního institutu doručování, jímž je, v souladu s jeho smyslem, především seznámení účastníků řízení s doručovanou písemností. V nyní posuzované věci je tedy klíčové to, zda stěžovatel písemnost vskutku fyzicky obdržel. Pokud ano, samotná skutečnost eventuálního pochybení správního orgánu při doručování by neměla zásadní vliv.

Znovu je třeba připomenout, že při doručování rozhodnutí žalovaného nebylo možné uvažovat o fikci doručení, neboť žalovaný měl povinnost doručit písemnost stěžovateli do datové schránky, o což se ani nepokusil. Zbývá tedy posoudit, zda (s ohledem na materiální pojetí doručování), lze aprobovat závěr krajského soudu, že se stěžovatel seznámil s rozhodnutím žalovaného dne 21. 2. 2014, respektive po vložení zásilky do jeho domovní schránky.

Nejvyšší správní soud se obdobnou situací zabýval již ve shora citovaném rozsudku ze dne 10. 4. 2013, č. j. 4 As 6/2013 – 28, v němž dospěl k závěru, že za situace, kdy z obsahu správního ani soudního spisu nevyplývá, že by si stěžovatel doručovanou písemnost (napadené rozhodnutí žalovaného) převzal, nelze závěr o doručení učinit ani z pouhé skutečnosti, že podle záznamu poštovního doručovatele byla zásilka po uplynutí úložní doby vhozena do poštovní schránky stěžovatele. Pokud totiž žalovaný nepostupoval procesně správným způsobem při doručování, a nemohla se v důsledku toho uplatnit fikce doručení, leží důkazní břemeno ohledně skutečného doručení napadeného rozhodnutí na žalovaném. K obdobnému závěru ohledně doručení rozhodnutí, jež mělo být doručováno datovou schránkou a nesprávně bylo doručováno poštou a vhozeno do poštovní schránky žalobce, dospěl zdejší soud také v rozsudku ze dne 23. 4. 2015, č. j. 7 As 255/2014 – 36. V nyní posuzované věci jsou okolnosti, z nichž krajský soud dovodil

materiální doručení rozhodnutí stěžovateli, prakticky totožné. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod se v nyní posuzované věci odchýlit se od svého dosavadního judikatorního přístupu; potvrzuje tedy, že z pouhého vhození rozhodnutí do schránky stěžovatele při (nesprávném) doručování poštou nelze současně dovodit, že se stěžovatel s doručovaným rozhodnutím skutečně seznámil. Závěr krajského soudu o materiálním doručení rozhodnutí žalovaného stěžovateli (dne 21. 2. 2014) proto neobstojí.

Úvaha o zneužití práva stěžovatelem na shora uvedeném závěru nic nemění. V první řadě je třeba pamatovat na to, že podle judikatury zdejšího soudu je zákaz zneužití práva v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně (viz například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 – 74). Navíc nelze přehlédnout, že posuzovaná věc spadá do oblasti správního trestání, jež je v některých ohledech specifická. To reflektoval Nejvyšší správní soud například právě v již citovaném rozsudku č. j. 4 As 6/2013 – 28, kde uvedl, že „[n]a závěru o absenci doručení napadeného rozhodnutí nemůže nic změnit ani okolnost, že postup stěžovatele ve správním řízení lze hodnotit jako obstrukční. Zejména v řízení týkajícím se správního trestání zajisté není povinností účastníka (obviněného) všestranně správnímu orgánu vycházet vstříc a ulehčovat mu tak jeho postup směřující k vydání rozhodnutí. Naopak je jistě právem účastníka používat jakékoli legální prostředky za účelem dosažení rozhodnutí pro něj příznivého, včetně případného zastavení řízení pro zánik odpovědnosti za přestupek. Na druhou stranu správní orgán má k dispozici zákonem předvídané možnosti, jak takovému účelovému postupu obviněného čelit a dosáhnout včasného projednání přestupku (...). To, že obviněný důsledně využívá veškeré možnosti pro oddálení rozhodnutí ve věci, však nemůže zbavit správní orgán povinnosti postupovat důsledně v souladu se zákonem a konkrétně v případě doručování správního rozhodnutí ověřit, zda adresát nemá zřízenou datovou schránku.“

Z uvedeného závěru tedy jasně vyplývá, že ani zřízení datové schránky stěžovatelem v této fázi řízení by nemohlo nic změnit na výše uvedeném závěru, že žalovaný zanedbal svou povinnost před doručením rozhodnutí ověřit existenci datové schránky stěžovatele. Rozhodnutí proto ze shora vyložených důvodů nemohlo být stěžovateli doručeno fikcí a z ničeho nelze dovodit, že by mu bylo dne 21. 2. 2014 doručeno v materiálním smyslu. Z citované judikatury je rovněž patrné, že v přestupkových řízeních se nemůže při zpochybňování procesního postupu obviněného z přestupku správní orgán dovolávat obecné povinnosti součinnosti účastníka správního řízení.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v posuzované věci byl dán, neboť krajský soud posoudil otázku doručení rozhodnutí žalovaného stěžovateli nesprávně a nesprávně tak určil datum, od něhož běžela stěžovateli lhůta pro podání žaloby proti tomuto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto zrušil kasační stížností napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V dalším řízení krajský soud znova zváží, případně po doplnění dokazování, otázku včasnosti žaloby, vázan právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Zároveň rozhodne také o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. listopadu 2016

Vlašín

JUDr. Jaroslav
předseda senátu