



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **P. J.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2017, č. j. 51 A 2/2017 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Městský úřad Černošice, Odbor vnitřních věcí, oddělení přestupků (dále jen „správní orgán prvního stupně“) příkazem ze dne 25. 11. 2013 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), neboť žalobce jako řidič motorového vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km/h. Žalobce na měřeném úseku dosáhl rychlosti 65 km/h. Po odečtení odchylky měření činila rychlost jím řízeného vozidla nejméně 62 km/h, čímž porušil § 18 odst. 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Za tento přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Zároveň byl poučen o možnosti podat ve lhůtě 15 dnů od doručení příkazu odpor, jehož včasným podáním se příkaz ruší. Žalobce podal, společně s plnou mocí pro svého zástupce (P. K.), proti příkazu včasný odpor, v rámci kterého požádal o doručování písemností na e-mailovou adresu X. Žalobce byl předvolán k ústnímu jednání o přestupku. Správní orgán prvního stupně předvolání odeslal pouze zástupci žalobce na adresu pro doručování vedenou v evidenci obyvatel. Doručení bylo vykázáno fikcí, neboť si zásilku nepřevzal a předvolání bylo následně vhozeno do schránky. Ústní projednání přestupku proběhlo v jeho nepřítomnosti. Následně byl žalobce vyzván k seznámení se spisovým materiálem před

konečným rozhodnutím ve věci výzvou zástupci odeslanou opět na adresu pro doručování vedenou v evidenci obyvatel, doručení vykázáno fikcí. Správní orgán prvního stupně shodně doručoval i své rozhodnutí ze dne 26. 8. 2014, č. j. MUCE 48319/2014 OVV/Fi (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným z výše uvedeného přestupku, za jehož spáchání mu byla společně s pokutou v částce 1 500 Kč uložena povinnost uhradit náhradu nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč. Právní účinky doručení prvostupňového rozhodnutí nastaly ke dni 15. 9. 2014.

[2] Žalobce podal odvolání ze dne 30. 3. 2015, v němž namítal, že mu prvostupňové rozhodnutí nebylo doručeno, a proto ani nemohlo nabýt právní moci. Prvostupňový správní orgán jej datovou zprávou vyrozuměl o postoupení věci nadřízenému správnímu orgánu (žalovanému). Následně do správního spisu založil úřední záznam ze dne 3. 6. 2015 ohledně nemožnosti doručování na e-mailovou adresu X. Ze záznamu se podává, že na tuto e-mailovou adresu nelze doručit a že se na tuto adresu nedařilo doručit ve dvou jím vedených správních řízeních. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 14. 11. 2016, sp. zn. 055346/2015/KUSK/2 podané odvolání pro opožděnost zamítl. Uzavřel, že z úřední činnosti prvostupňového správního orgánu je známo, s odkazem na konkrétní řízení, že na uvedenou e-mailovou adresu nelze doručovat, a proto doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Odvolání bylo podáno až po 15 denní lhůtě, která počala plynout ode dne následujícího po dni doručení a uplynula dnem 30. 9. 2014. Odvolání podané dne 31. 3. 2015 je opožděné.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce (dále také „stěžovatel“) bránil žalobou. V podané žalobě namítal, že nemohlo dojít k fikci doručení doručováním na adresu pro doručování uvedenou v evidenci obyvatel. Správní orgán prvního stupně se ani nepokusil o doručování na žalobcem uvedenou e-mailovou adresu X, neboť z jiných řízení presumoval, že by takové doručování bylo neúspěšné. Není zřejmé, zda v těchto jiných řízeních zástupce žalobce opakovaně nepotvrzoval přijetí podání, nebo zda se zprávy vracely jako nedoručitelné anebo je vůbec nebylo možné odeslat. Žalobce rozporoval, že by doručování na e-mail nebylo možné, což dokládal snímky e-mailové komunikace s jinými správními orgány z předmětného období.

[4] Dle žalobce byl úřední záznam o nemožnosti doručování na uvedenou e-mailovou adresu vytvořen zcela účelově až po podání odvolání do neoznámeného rozhodnutí, aby byl zpětně konvalidován nesprávný úřední postup při doručování, což je nezákonné. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 – 26 dovedl, že objektivní nemožnost doručování na účastníkem řízení určenou e-mailovou adresu nezbavuje správní orgán povinnosti vést správní spis způsobem, z něhož budou jasně seznatelné důvody, pro něž nebylo možno písemnost doručit. Navíc zhruba týden po podání odvolání do neoznámeného rozhodnutí doručoval prvostupňový správní orgán na uvedený e-mail datovou zprávu o postoupení odvolání nadřízenému orgánu. Je tedy zjevné, že na e-mailovou adresu X doručovat mohl. Dále se měl pokusit právního zástupce žalobce kontaktovat všemi možnými způsoby (alespoň na adresu trvalého pobytu, na e-mail, ze kterého podával odpor), aby mu sdělil, že nebude doručovat způsobem, o jaký požádal.

[5] Krajský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji zamítl. Krajský soud poukázal na konstantní judikaturu NSS (rozsudky ze dne 16. 10. 2015, č. j. 2 As 102/2015 - 26 a ze dne 27. 1. 2016, č. j. 1 As 104/2015 - 27, publ. pod č. 3406/2016 Sb. NSS), s níž je postup

pokračování

prvostupňového správního orgánu v souladu. Jestliže si osoba, která navíc opakovaně vystupuje ve správních i soudních řízeních jako obecný zmocněnec, zvolí v centrální evidenci obyvatelstva adresu pro doručování, nemůže následně namítat neúčinnost doručení na tuto adresu. Zmocněnci žalobce musely být komplikace s doručováním ze strany správních orgánů na zvolenou elektronickou adresu známy, neboť se opakují v celé řadě případů, v nichž vystupoval jako zmocněnec jiných přestupců. Přesto opakovaně o doručování na tuto adresu žádal. Dle již citovaného rozsudku NSS č. j. 1 As 104/2015 – 27: *„[v]olba adresy, kombinující slova „obecný“ (krátce) a „zástupce“ (dlouze) ani nemůže mít jiný účel, než právě zkomplikování doručování zvolenému obecnému zmocněnci, z něž pak zastoupené osoby a jejich zástupci těží v řízeních ve správním soudnictví.“* Zástupce žalobce tudíž nemohl být v dobré víře, a proto takovému jednání nelze poskytnout soudní ochranu.

[6] Dále krajský soud dospěl k závěru, že je zcela irelevantní pro posouzení zákonnosti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání pro opožděnost, kdy byl úřední záznam vyhotoven, tj. zda před podáním odvolání nebo až po něm. Důvody, pro které správní orgán prvního stupně nedoručoval na e-mailovou adresu s dlouhou diakritikou, byly žalovanému známy i na základě úředního záznamu a uvedl je v odůvodnění svého rozhodnutí. Nadto zástupci žalobce musely být problémy s doručováním rovněž známy, a přesto o doručování na výše uvedenou e-mailovou adresu žádal. Jeho postup byl motivován pouze snahou komplikovat a protahovat správní řízení.

[7] Tvrzení žalobce, že mu prvostupňový správní orgán doručoval sdělení o postoupení odvolání nadřízenému správnímu orgánu na předmětnou e-mailovou adresu, je mylné. Ve spise je založen doklad o doručení tohoto sdělení zástupci žalobce do jeho datové schránky. Předložené snímky e-mailové komunikace jsou pro posuzovanou věc irelevantní, neboť neprokazují komunikaci zástupce žalobce ani s prvostupňovým správním orgánem, ani se žalovaným. Navíc dle konstantní judikatury správních soudů by mohly prokazovat pouze odeslání písemnosti, nikoliv její doručení. Požadavek na zasílání písemností zástupci žalobce na jiné e-maily je rozporný s pořadím způsobů doručení dle § 20 odst. 1 správního řádu. Zjišťování důvodů nemožnosti doručení na e-mailovou adresu by zjevně neodpovídalo racionálnímu přístupu k institutu zastoupení na základě plné moci a k institutu doručování, který je opodstatněn mimo jiné i zásadou efektivity a hospodárnosti veřejné správy.

II.

[8] Včas podanou kasační stížností se stěžovatel domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku krajského soudu z důvodů, jež lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel zastává názor, že krajský soud posoudil právní otázku doručení nesprávně. Předně stěžovatel vůbec nebyl seznámen s úředním záznamem správního orgánu prvního stupně o nemožnosti doručovat na emailovou adresu X a nemohl se tak k němu vyjádřit. Odkazuje-li přitom správní orgán na skutečnosti, které jsou mu známy z úřední činnosti, smí tak učinit, avšak musí o tom účastníka vyrozumět a poskytnout mu možnost vyjádření (viz rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2010, č. j. 7 As 31/2010 - 94). Z úředního záznamu navíc není zřejmé, proč k údajnému nedoručení nedošlo. Přitom zástupci stěžovatele po podaném odvolání zaslal na uvedenou e-mailovou adresu sdělení o postoupení odvolání nadřízenému orgánu. Krajský soud jeho existenci zpochybnil, byť bylo na žalovaném, aby tuto skutečnost popřel. Stěžovatel se ocitl v absurdní situaci, ve které existenci doručení e-mailu nespornuje

žalovaný, ale krajský soud, a proto přílohou kasační stížnosti přikládá kopii tohoto e-mailu k osvědčení svých tvrzení.

[9] Stěžovatel v řízení před krajským soudem předložil printscreeny e-mailové komunikace, které prokazují, že jeho zástupce e-mail běžně používal při komunikaci s jinými správními orgány. Zároveň prokazují, že písemnosti byly i doručeny, jinak by těmito e-maily mohl jen stěží disponovat. Rozhodně nemohlo jít uváděním této e-mailové adresy o zneužití práva nebo o jednání ve špatné víře, neboť e-mailová komunikace přispívala k urychlování řízení. Stěžovateli bylo prvostupňové rozhodnutí rovněž doručeno, a teprve od něj mohl jeho zástupce zjistit, že se správním orgánům nedaří doručovat na jeho e-mail, a to v březnu 2015. Tuto skutečnost pochopitelně nemohl zástupce stěžovatele zjistit sám.

[10] Dále stěžovatel namítal, že správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí nepopsal, že by jeho požadavek na doručování na e-mailovou adresu odmítl a z jakých důvodů. Vše se snažil odůvodnit až ex post, aniž by konkretizoval, proč není možné na e-mail doručovat. Ani jednou se o doručení nepokusil a o nemožnosti doručování jej ani jeho zástupce nevyrozuměl. Doručení prvostupňového rozhodnutí jeho zmocněnci na adresu pro doručování vedenou v evidenci obyvatel nelze mít za těchto okolností za účinné. S ohledem na výše uvedené navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný se zcela ztotožňuje se závěry rozsudku krajského soudu. Namítá, že stěžovatel rozšířil svá tvrzení nad rámec původních tvrzení obsažených v žalobě a předkládá důkaz, který měl přeložit již v žalobě. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III.

[12] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatel rozporuje účinnost doručení prvostupňového rozhodnutí na doručovací adresu jeho zástupce, kterou si jeho zástupce sám zvolil v centrální evidenci obyvatel.

[15] Podle § 20 odst. 1 správního řádu, ve znění v době rozhodné, platilo: *„Fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastižena.“*

[16] Podle § 19 odst. 3 téhož zákona platilo: *„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.“*

[17] Adresa pro doručování, kterou účastník řízení správnímu orgánu uvedl, tedy mohla být i elektronická a má přednost před ostatními adresami, na které mohlo být dle § 20 odst. 1

pokračování

správního řádu doručováno. Tato přednost však není absolutní, zejména v případech technických problémů. Kasační soud na tomto místě odkazuje na rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 – 26: *„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 [jde o výše citovaný § 19 odst. 3 správního řádu, ve znění v době rozhodné pro nyní posuzovanou věc], 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.“*

[18] V nyní posuzované věci je procesní situace stěžovatele ve správním řízení zcela identická. V rámci podaného odporu proti příkazu prvostupňového správního orgánu, který jeho jménem podal zástupce, požádal o doručování písemností na e-mailovou adresu X. Ve správním spise je založen úřední záznam, který dokládá, že doručování na tuto emailovou adresu je spojeno s objektivními technickými překážkami s odkazem na konkrétní správní řízení, v nichž byly učiněny pokusy o doručování na tuto adresu. Správní orgán prvního stupně za těchto okolností nebyl povinen stěžovatele vyrozumívat o nemožnosti doručování na jím požadovanou e-mailovou adresu a v souladu s výše citovanou judikaturou správně analogicky postupoval dle § 19 odst. 8 a 9 správního řádu tak, jakoby o doručování na e-mailovou adresu nebylo požádáno. Není na úkor zákonnosti prvostupňového rozhodnutí, že správní orgán prvního stupně tento postup ve svém rozhodnutí neodůvodnil, neboť se s ním dostatečně vypořádal žalovaný ve svém rozhodnutí.

[19] Námitka stěžovatele, že z úředního záznamu nevyplývá, proč k odeslání písemností nedošlo, je irelevantní. Není povinností správních orgánů zkoumat, z jakého důvodu nelze na tuto adresu odesílat, neboť by to bylo v rozporu s účelem práva účastníka řízení uvést správním orgánům adresu pro doručování, kterým je urychlení řízení. Stěžovatel, resp. jeho právní zástupce záměrně uvedl e-mailovou adresu s dlouhou diakritikou, byť mu problémy s doručováním na tuto adresu musely být známy, jelikož tuto procesní taktiku používal i v jiných správních řízeních jiných přestupců (viz úřední záznam). Za těchto okolností nebylo povinností prvostupňového správního orgánu opětovně stěžovateli, resp. jeho zástupci sdělovat, že na jím zadanou adresu není možné odesílat písemnosti. Tím spíš nemusel být seznámen s obsahem úředního záznamu, a proto je odkaz stěžovatele na rozsudek NSS č. j. 7 As 31/2010 - 94 nepřipadný. Tvrzení stěžovatele, že v rozhodném období komunikoval s jinými správními orgány prostřednictvím e-mailové adresy X je zcela irelevantní pro nyní posuzovanou věc.

[20] Stěžovatel učinil součástí kasační stížnosti důkazní návrh, a to kopii e-mailu, kterým jej na adresu X prvostupňový správní orgán vyrozuměl o předání odvolání nadřízenému správnímu orgánu. Tento důkaz je však dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustný, neboť jej stěžovatel (žalobce) neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. Nad rámec jakéhokoli posuzování předložené listiny a její důkazní hodnoty nelze přehlédnout, že uvedené sdělení bylo dle doručky založené ve správním spisu zástupci stěžovatele zasláno datovou zprávou do jeho datové schránky. Krajský soud na tuto skutečnost pouze upozornil,

čímž vypořádal tvrzení stěžovatele, který jej nijak nedokládal. Pokud stěžovatel nepředložil žádný důkazní návrh k této skutečnosti v řízení před krajským soudem, nelze vyčítat žalovanému, že na jeho tvrzení nijak nereagoval. Už vůbec nelze vyčítat krajskému soudu, že vypořádal námitku stěžovatele odkazem na obsah správního spisu, neboť opačný postup by byl na úkor přezkoumatelnosti jeho rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením účinnosti doručení prvostupňového správního rozhodnutí tak, jak je posoudil krajský soud, přičemž závěr vyplývající z odkazovaného rozsudku NSS č. j. 1 As 104/2015 - 27 je plně příslušný a aplikovatelný na věc stěžovatele: *„Jestliže si osoba, která navíc opakovaně vystupuje ve správních i soudních řízeních jako obecný zmocněnec, zvolí v centrální evidenci obyvatelstva adresu pro doručování, nemůže následně namítat neúčinnost doručení na tuto adresu.“*

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 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. K žádosti žalovaného o přiznání náhrady nákladů řízení v paušální částce odpovídající „písemným úkonům, vyvolaným jednáním žalobce“, Nejvyšší správní soud odkazuje na příslušné odůvodnění krajského soudu k těmto uplatňovaným nákladům řízení ze strany žalovaného, s důrazem na to, že žalovaný vystupoval v soudním řízení v oboru své působnosti.

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

V Brně dne 6. března 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu