



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobce: **Mgr. I. K.**, zastoupen JUDr. Martinem Týle, advokátem se sídlem Škroupova 561, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 25. 3. 2024, č. j. 36 A 11/2023-25,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 25. 3. 2024, č. j. 36 A 11/2023-25, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení, jímž Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích odmítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2023, č. j. KrÚ 46909/2023/ODSH/16. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Pardubic, odboru správních agend, ze dne 1. 6. 2022, č. j. OSA/P-1154/21-D/67, jímž byl žalobce shledán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v relevantním znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), ve spojení s § 18 odst. 4 téhož zákona, kterého se dopustil tím, že dne 13. 7. 2021 jel jako řidič motorového vozidla v místě s nejvyšší povolenou rychlostí 50 km/h rychlostí 100 km/h (po odečtu tolerance měřidla). Za uvedený přestupek uložil správní orgán I. stupně žalobci

pokutu ve výši 6 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců. K opravě odůvodnění rozhodnutí bylo následně vydáno opravné usnesení.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně, tedy po uplynutí lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s., proto ji podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl. Vyšel přitom z předpokladu, že rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 5. 6. 2023, posledním dnem lhůty tedy bylo pondělí 7. 8. 2023 a žaloba byla podána až dne 4. 12. 2023. Krajský soud nepřisvědčil žalobní argumentaci, podle níž žalovaný na přezkoumávaném rozhodnutí chybně vyznačil datum nabytí právní moci a jeho rozhodnutí žalobci nebylo nikdy řádně doručeno. Krajský soud konstatoval, že žalobce sdělil policejnímu orgánu při silniční kontrole doručovací adresu, kterou žalobce nezměnil ani neodvolal. Skutečnost, že udělil v průběhu správního řízení plnou moc advokátovi a následně ji odvolal, nemá žádný vliv na určení jeho doručovací adresy stejně jako skutečnost, že se na dané adrese v podstatě nezdržuje. Krajský soud rovněž poukázal na to, že součástí správního spisu je e-mailová zpráva, jejímž prostřednictvím zástupce žalobce dne 31. 5. 2023 (tedy po odvolání plné moci) žalobci sdělil, že mu bylo dne 29. 5. 2023 do datové schránky doručeno napadené rozhodnutí žalovaného, které patrně bylo přílohou daného e-mailu. Žalobce tedy byl seznámen s vydáním rozhodnutí žalovaného také touto cestou. Z textu e-mailu vyplývá, že žalobce postupoval účelově v úmyslu docílit uplynutí promlčecí doby u projednávaného přestupku. Není tedy pravdou, že o vydání rozhodnutí žalovaného nevěděl. Další žalobcem uplatněné námitky považoval krajský soud za ničím nepodložená tvrzení.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (stěžovatel) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností. Uvádí, že žalovaný své rozhodnutí doručoval jeho (v té době bývalému) zástupci a rovněž přímo jemu na adresu Xa. Na této adrese zásilku v úložní době nepřevzal a ta mu měla být doručena fikcí a následně vhozena do jeho poštovní schránky. O doručení zásilky se stěžovatel fakticky nedozvěděl. Následně v červnu a červenci 2023 požádal o výstup z registru řidičů o jeho záznamu bodového hodnocení, z něhož zjistil, že mu nebyly zaznamenány žádné body za přestupky ani zákaz řízení. Tuto skutečnost ověřil následně rovněž při silniční kontrole v září 2023. Až dne 10. 10. 2023 při další silniční kontrole zjistil, že mu byl uložen zákaz řízení, a to od 5. 6. 2023 do 5. 12. 2023. Až tím se tedy stěžovatel dozvěděl, že mu mělo být doručováno rozhodnutí, které mělo nabýt právní moci. Dne 4. 12. 2023 podal proti tomuto rozhodnutí žalobu.

[4] Stěžovatel považuje odmítnutí žaloby krajským soudem za nezákonné a vytýká mu, že se „*meritorně nezabýval důvody uvedenými ve správní žalobě*“. Nesouhlasí se závěrem o tom, že mu rozhodnutí žalovaného bylo doručeno dne 5. 6. 2023. Má za to, že na daném rozhodnutí bylo nesprávně vyznačeno datum nabytí právní moci, neboť mu nebylo nikdy řádně doručeno. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015-37 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), uvádí, že se soudní ochrany proti vyznačení nesprávného data právní moci na rozhodnutí lze domáhat žalobou podle soudního řádu správního.

pokračování

[5] Stěžovatel trvá na tom, že žalovaný dané rozhodnutí doručoval na nesprávnou adresu. Uvádí, že měl po celou dobu, kdy probíhalo správní řízení, trvalý pobyt na adrese Xb. Adresu Xa, nikdy žádnému správnímu orgánu jako doručovací nesdělil. Tato adresa je uvedena pouze v oznámení o přestupku a stěžovatel neví, jak se tam ocitla. Je si vědom závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2012, č. j. 7 As 16/2012-58, podle něhož bylo doručování ve správním řízení na adresu sdělenou policejnímu orgánu do oznámení o přestupku souladné se zákonem, dle stěžovatele se však jednalo o skutkově odlišný případ, neboť v tehdy posuzovaném případě účastník řízení na všechny doručované písemnosti reagoval a ty se tedy dostaly do jeho dispoziční sféry. Dle stěžovatele navíc ani správní orgán I. stupně v nynější věci nikdy nepovažoval danou adresu za doručovací adresu, neboť stěžovateli příkaz k danému přestupku doručoval na adresu trvalého pobytu. Rovněž v protokole o ústním jednání ze dne 9. 2. 2022 správní orgán I. stupně uvedl, že stěžovateli doručoval předvolání na adresu jeho trvalého pobytu a „nad rámec zákona“ rovněž na adresu Xa. Posledně uvedenou adresu správní orgán I. stupně neoznačoval jako doručovací adresu, uváděl ji pouze zkratkou „t. č.“. Stěžovatel byl tedy v dobré víře, že správní orgány budou doručovat na adresu jeho trvalého pobytu.

[6] Stěžovatel dále uvádí, že i kdyby adresu Xa, původně sdělil jako svou doručovací adresu, pak by udělením plné moci ze dne 12. 11. 2021 toto sdělení pozbylo účinků, neboť jím projevil vůli, aby bylo doručováno jeho zástupci. Když poté dne 18. 5. 2023 uvedenou plnou moc odvolal, nedošlo k „obnovení“ jeho doručovací adresy, neboť v odvolání plné moci i v oznámení tohoto úkonu správnímu orgánu byl stěžovatel označen toliko adresou trvalého pobytu. Tím jednoznačně projevil vůli, aby mu správní orgány písemnosti doručovaly na adresu trvalého pobytu.

[7] Stěžovatel vyjádřil pochybnosti o správnosti doručování rovněž s odkazem na některé další okolnosti projednávané věci. Žalovaný vyznačil doložku právní moci na napadeném rozhodnutí s datem 6. 6. 2023, což by dle stěžovatele znamenalo, že zásilka musela být k vyzvednutí připravena dne 28. 5. 2023, což byla neděle, tedy den pracovního klidu. Dále stěžovatel poukazuje na to, že pokud by napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 6. 2023, pak by dle § 123b zákona o silničním provozu měl správní orgán do 5 pracovních dnů učinit v registru řidičů záznam o uložení trestu zákazu činnosti a připsání bodů do bodového hodnocení řidiče. Takto ovšem správní orgán nepostupoval a stěžovatel se tedy o zákazu řízení dozvěděl až při silniční kontrole dne 10. 10. 2023. Stěžovatel připouští, že si byl vědom toho, že se proti němu vede přestupkové řízení, v němž žalovaný téměř rok nevydal rozhodnutí o odvolání, a blíží se tedy konec promlčecí doby. Jelikož měl pochybnosti o výsledku věci, navrhl přípisem ze dne 17. 6. 2023, aby správní orgán I. stupně řízení zastavil, tento návrh však zůstal bez reakce. Takový postup považuje stěžovatel za rozporný s dobrými mravy, neboť pokud by ho správní orgán I. stupně informoval o tom, že rozhodnutí je pravomocné, dozvěděl by se, že mu byl uložen zákaz řízení a postupoval by podle toho. Dále stěžovatel zopakoval, že se snažil stav věci zjistit opakovaně rovněž z registru řidičů, kde však dané skutečnosti byly zaznamenány až dne 27. 9. 2023. Správní orgán rovněž nezačal po 30 dnech od právní moci rozhodnutí vymáhat neuhrazenou pokutu, jak to obvykle činí. Stěžovatel se tedy domnívá, že mohlo dojít k účelové manipulaci s doručovanou zásilkou. Dále označil důkazy k prokázání svých tvrzení o tom, že se snažil ověřit uložení správního trestu zákazu činnosti v registru řidičů a že záznam byl proveden až dne 27. 9. 2023.

[8] K odkazu krajského soudu na obsah e-mailové komunikace mezi ním a jeho zástupcem stěžovatel uvádí, že sice mohl být seznámen s vydáním žalobou napadeného rozhodnutí, nikoliv však s jeho doručením a obsahem. Dané rozhodnutí se nedostalo do jeho dispoziční sféry.

[9] Kasační stížnost je dle stěžovatele přijatelná, protože by se Nejvyšší správní soud měl v posuzované věci zabývat judikaturou dosud neřešenou otázkou, zda se v případě, že účastník řízení sdělí správnímu orgánu svou doručovací adresu, následně udělí plnou moc zástupci a tuto plnou moc poté odvolá, „obnoví“ sdělená doručovací adresa, a to za situace, kdy správní orgány nikdy danou adresu za doručovací nepovažovaly a účastník si zde poštu nepřebíral a za doručovací ji neoznačil.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedl, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu, odkázal na své vyjádření k žalobě a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] S ohledem na skutečnost, že se jedná o věc, kterou před krajským soudem rozhodoval samosoudce, a zároveň kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, kterým se řízení o stěžovatelově žalobě končí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, č. j. 9 Azs 66/2014-69, publ. pod č. 3181/2015 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, č. j. 1 As 124/2021-28), se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*

2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

pokračování

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele*.

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná (byť z jiného důvodu, než který uvádí stěžovatel). Krajský soud se totiž dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (čtvrtý důvod přijatelnosti), neboť nesprávně posoudil účinky sdělení adresy pro doručování při silniční kontrole ve vztahu k řízení o odvolání podanému proti rozhodnutí o přestupku (v podrobnostech viz níže).

[14] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného usnesení krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejprve je nutné připomenout, že je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, může se Nejvyšší správní soud z povahy věci zabývat pouze kasačními důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy tvrzenou nezákonností rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyššímu správnímu soudu tedy v takové situaci nepřísluší se jakkoliv vyslovovat k meritu věci, tedy k zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.

[16] Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tudíž bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl jako opožděnou.

[17] Dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud návrh usnesením odmítne, jestliže byl podán předčasně nebo opožděně.

[18] Dle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí oznámeno žalobci doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.

[19] Pro posouzení otázky včasnosti (resp. opožděnosti) žaloby je tedy nezbytné zhodnotit, kdy bylo rozhodnutí žalovaného doručeno (případně jinak oznámeno) stěžovateli.

[20] Dle § 20 odst. 1 správního řádu se fyzické osobě písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 4), 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, kdekoliv bude zastižena. Provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.

[21] Dle § 23 odst. 1 správního řádu, nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižen a písemnost nebylo možné doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží.

[22] Dle § 24 odst. 1 správního řádu, jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.

[23] Dle § 19 odst. 4 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; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.

[24] Otázkou sdělení doručovací adresy účastníkem řízení se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře opakovaně. V rozsudku ze dne 15. 3. 2012, č. j. 7 As 131/2011-62, dovodil z § 19 odst. 3 správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (který svou dikcí odpovídá nyní účinnému § 19 odst. 4 správního řádu), následující: *„Předpokladem pro doručování na adresu pro doručování je tak 1) žádost účastníka řízení, 2) nevylučuje to zákon nebo povaha věci, 3) tento postup zejména může přispět k urychlení řízení. Žádost účastníka řízení je pak podáním ve smyslu ust. § 37 správního řádu. Aby mohlo být na základě žádosti doručováno i v řízeních zahájených v budoucnu, pak tento postup musí vycházet z obsahu žádosti a nelze jej dovozovat na základě skutečnosti, že v jiných řízeních u stejného správního orgánu na zvolenou adresu doručováno bylo či je.“*

[25] Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil nutnost adresnosti podání, jímž účastník sděluje správnímu orgánu svoji adresu pro doručování. V rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 5 As 44/2010-56, Nejvyšší správní soud posuzoval situaci, kdy účastník v řízení v prvním stupni sdělil příslušnému správnímu orgánu, že *„žádá, aby veškerá korespondence byla zasílána na výše uvedenou adresu“*. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že adresa pro doručování dle § 19 odst. 3 správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, sice může být sdělena i pro řízení, která mohou být s dotyčnou osobou vedena i v budoucnu, ale toliko u téhož správního orgánu. Sdělení doručovací adresy dle citovaného ustanovení proto nelze pojímat absolutně a zcela neomezeně pro jakýkoli správní orgán, který kdykoli v budoucnu bude vést s dotyčnou osobou jakékoli správní řízení. Není totiž vyloučeno, aby účastník řízení např. i pro řízení o odvolání, popř. o mimořádném oprávněm prostředku si určil, právě např. i z důvodu urychlení řízení, jinou doručovací adresu, popř. adresu elektronickou. Na základě této úvahy Nejvyšší správní soud uzavřel, že na adresu pro doručování, kterou účastník řízení sdělil správnímu orgánu I. stupně, byl oprávněn doručovat pouze tento správní orgán. Doručoval-li na ni následně rovněž odvolací správní orgán, postupoval v rozporu se zákonem. Na tyto závěry pak Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 Ads 131/2011-44, v němž konstatoval, že *„adresu pro doručování – pokud má být správním orgánem akceptována a pokud s jejím užíváním mají být spojeny právní následky nepřevzetí písemnosti – je třeba zvolit pro konkrétní správní orgán a pro konkrétní správní řízení, anebo pro konkrétní správní orgán a neurčitý počet řízení u něho vedených (pro futuro)“*. V rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 7 As 128/2016-28, Nejvyšší správní soud potvrdil závěry citované judikatury, byť připustil, že právní názor vyslovený v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 5 As 44/2010-56, byl předmětem odborné kritiky. Konstatoval, že *„účastník řízení je tedy oprávněn v dalších správních řízeních změnit doručovací adresu a nelze bez dalšího vycházet z doručovací adresy sdělené účastníkem v jiném správním řízení před jiným správním orgánem“*. Následně uzavřel, že v tehdy posuzovaném případě zástupce účastníka neučinil vůči odvolacímu správnímu orgánu (na rozdíl od správního orgánu I. stupně) žádný úkon, z něhož by bylo možné určit, že si zvolil adresu pro doručování: *„Odvolání bylo sice podáno*

pokračování

z elektronické adresy, to však samo o sobě pro volbu doručovací adresy nestačí. Odvolání naopak v záhlaví i na místě podpisu uvádělo jméno zástupce stěžovatele a jeho adresu pobytu.“ Nejvyšší správní soud dospěl v uvedené věci k závěru, že za této situace postupoval odvolací správní orgán správně, pokud doručoval přímo na adresu pobytu zástupce účastníka.

[26] Nejvyšší správní soud se rovněž opakovaně zabýval tím, zda je správní orgán projednávající přestupek oprávněn (povinen) doručovat účastníkovi řízení na doručovací adresu, kterou sdělil do protokolu policistovi při silniční kontrole. V rozsudku ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 461/2017-33, Nejvyšší správní soud potvrdil závěry dříve vyřčené ve stěžovatelem zmiňovaném rozsudku ze dne 27. 7. 2012, č. j. 7 As 16/2012-58:

„V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2012, č. j. 7 As 16/2012-58, se účastník řízení dovolával povinnosti správního orgánu doručovat na adresu v Centrální evidenci obyvatel a zpochybňoval zákonnost doručování na adresu jím uvedenou při silniční kontrole. Kasační soud však vyslovil, že doručování ve správním řízení na adresu sdělenou Policií do oznámení o přestupku bylo v souladu se zákonem.

Stejně jako v nyní projednávané věci měl i tehdy správní orgán k dispozici adresu, která byla zjištěna policisty v době spáchání přestupku a na tuto adresu po celou dobu správního řízení v I. stupni doručoval písemnosti. Takový postup je podle kasačního soudu v souladu s § 19 odst. 4 správního řádu.

Oznámení o přestupku jako takové je bezpodmínečně vždy součástí správních spisů a správní orgány tak nemohou rozumně tvrdit, že si tohoto implicitního sdělení doručovací adresy nejsou vědomy. Za situace, kdy následně správní orgány skutečně zahájí řízení o přestupku, lze toto implicitní sdělení adresy pro doručování chápat jako materiálně souladné s § 37 odst. 1 a 2 správního řádu. Opačný postup by byl výrazem přepjatého formalismu a (jak je patrné v nyní projednávané věci) v konečném důsledku by nerespektoval práva obviněného z přestupku vyplývající z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nebo čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (rozsudek ESLP ve věci Axen v. SRN ze dne 8. 12. 1983, stížnost č. 8273/78). Uvedení doručovací adresy přestupcem v oznámení o přestupku tudíž lze považovat za úkon účastníka směřující vůči správnímu orgánu.“

[27] V rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 90/2016-19, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že si je vědom závěrů rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 5 As 44/2010-56, s ohledem na specifickou povahu přestupkového řízení však lze uznat, že žádost učiněná před policisty do protokolu je účinná i vůči správnímu orgánu, kterému je věc poté předána k projednání: *„U dopravních přestupků je totiž typické, že pachatel přichází ‚v první linii‘ do styku s policisty, kteří jeho přestupek zjistili, a s nimi jej řeší. Oni tedy pro něj představují orgán, vůči němuž má reálnou možnost již na počátku projevit vůli, jak jej má státní moc kontaktovat v dané záležitosti tak, aby mohl v následném sankčním řízení bránit svá práva a seznámit se s jeho výsledkem. Protože však jde o výjimku z pravidla, je o to více třeba trvat na tom, že žádost musí být učiněna výslovně a jednoznačně.“*

[28] Z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 461/2017-33, ze dne 27. 7. 2012, č. j. 7 As 16/2012-58, a ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 90/2016-19, tedy vyplývá, že žádost o doručování písemností na adresu určenou účastníkem musí mít náležitosti podání ve smyslu § 37 správního řádu, a tedy mj. musí směřovat vůči konkrétnímu správnímu orgánu. Pouze tento správní orgán je pak oprávněn a povinen na tuto adresu účastníkovi

doručovat. Situace, kdy řidič sdělí při silniční kontrole policistům do protokolu svou adresu pro doručování, je ovšem specifická, neboť řidič sděluje policistovi doručovací adresu s vědomím, že přestupek nebude projednávat on, ale jiný k tomu příslušný orgán, jemuž bude věc postoupena, přičemž policie již s řidičem v dané věci obvykle komunikovat nebude. Řidič tedy v tomto případě fakticky adresuje žádost o doručování na jím zvolenou adresu správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupku (prostřednictvím policie). Proto má tento úkon účinky také pro následné řízení o přestupku (byť jej vede jiný správní orgán). Správní orgán projednávající přestupek pak je povinen postupovat odpovídajícím způsobem, tedy buď přestupci doručovat na jím sdělenou adresu pro doručování, nebo ho informovat o tom, že mu na danou adresu doručovat nebude a z jakých důvodů (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2015, č. j. 9 As 60/2015-39, a ze dne 30. 3. 2016, č. j. 10 As 5/2016-36, které se sice týkají situace, kdy účastník požadoval doručování na e-mailovou adresu, jejich závěry však lze přiměřeně vztáhnout i na nyní projednávanou věc). Uvedené závěry se mohou na první pohled zdát rozpornými s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 5 As 44/2010-56, a na něj navazující judikaturou. Je ovšem třeba zdůraznit, že se jednalo o odlišné procesní situace, neboť zatímco první skupina rozsudků se týkala doručování písemnosti prvostupňovým správním orgánem, druhá skupina řešila doručování ze strany odvolacího správního orgánu. V případě, že je řidič prvostupňovým správním orgánem uznán vinným z přestupku a následně se proti tomuto rozhodnutí brání odvoláním, uplatní se v řízení o odvolání plně závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 5 As 44/2010-56, a na něj navazující judikatuře. Zde již tedy nelze bez dalšího vycházet z doručovací adresy, kterou stěžovatel sdělil prostřednictvím policie prvostupňovému správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud ani v tomto případě neshledal důvod pro to, aby se od závěrů citované judikatury odchýlil.

[29] Ze spisové dokumentace je patrné, že Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Pardubického kraje, doručila správnímu orgánu I. stupně oznámení o přestupku, k němuž byl přiložen mj. rovněž formulář „Oznámení překročení nejvyšší dovolené rychlosti“ podepsaný nstržm. Bc. A. B., který tento dokument sepsal, a stěžovatelem. V uvedeném formuláři je v kolonce „Adresa pro doručování“ vyplněno: „Xa.“ Na základě uvedeného oznámení vydal správní orgán I. stupně příkaz, kterým stěžovatele uznal vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona o silničním provozu a uložil mu pokutu ve výši 6 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců. Příkaz byl stěžovateli zaslán na adresu jeho trvalého pobytu i na uvedenou doručovací adresu. Zásilka odeslaná na adresu stěžovatelova trvalého pobytu byla vrácena správnímu orgánu s poznámkou, že je zde adresát neznámý. Zásilku odeslanou na doručovací adresu si stěžovatel převzal. Proti příkazu podal stěžovatel odpor prostřednictvím zástupce, kterého zmocnil k jeho zastupování v daném přestupkovém řízení. Správní orgán I. stupně ve věci nařídil ústní jednání. Předvolání k němu doručil stěžovateli i jeho zástupci. Stěžovateli bylo opět doručováno jak na adresu trvalého pobytu, tak na adresu pro doručování uvedenou v podkladech dodaných policejním orgánem. Zásilka odeslaná na doručovací adresu byla po uplynutí úložní doby vložena do stěžovatelovy poštovní schránky. Zásilka zasláná na adresu trvalého pobytu byla opět vrácena správnímu orgánu I. stupně. Další písemnosti (poučení účastníka řízení před vydáním rozhodnutí, rozhodnutí o přestupku, opravné usnesení a výzvu k odstranění následně podaného odvolání) doručoval správní orgán I. stupně pouze stěžovateli zástupci. Poté, co stěžovatel prostřednictvím svého zástupce doplnil odvolání podané proti

pokračování

rozhodnutí správního orgánu I. stupně, doručil správnímu orgánu I. stupně vyrozumění o odvolání plné moci, kterou zástupci udělil. Správní orgán I. stupně přeposlal toto oznámení žalovanému. Žalovaný následně rozhodl o odvolání, jak je uvedeno výše. Toto rozhodnutí zaslal stěžovateli pouze na adresu Xa. Kromě toho jej doručil (tehdy již bývalému) stěžovateloivu zástupci do datové schránky. Dle údajů na doručence založené ve spise byla zásilka adresovaná stěžovateli připravena k vyzvednutí u provozovatele poštovních služeb dne 26. 5. 2023, stěžovatel si ji však v úložní době nevyzvedl, zásilka mu tedy byla dne 7. 6. 2023 vložena do schránky. Žalovaný vyznačil na svém rozhodnutí jako datum nabytí právní moci 5. 6. 2023. Žaloba byla krajskému soudu odeslána dne 4. 12. 2023.

[30] Stěžovateli nelze přisvědčit, namítl-li, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2012, č. j. 7 As 16/2012-58, nelze na nyní projednávanou věc uplatnit vzhledem ke skutkové odlišnosti obou případů. Je sice pravda, že v uvedeném případě si účastník řízení v průběhu správního řízení na adrese pro doručování zásilky přebíral, předvolání k jednání (jehož doručení bylo v dané věci sporné) si však ani v úložní době nepřevzal. Rozhodující tedy nebylo to, zda si účastník řízení zásilku vyzvedl, či nikoliv, ale to, zda byly splněny podmínky pro doručení zásilky na sdělenou doručovací adresu a zda se tedy jednalo o řádné doručení (v opačném případě by totiž nemohly nastat účinky fikce doručení). Nejvyšší správní soud v uvedené věci dospěl k závěru, že tomu tak bylo.

[31] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že adresa Xa, je uvedena pouze v oznámení o přestupku a že není v žádné písemnosti výslovně označena jako doručovací adresa. Daná adresa je jako doručovací adresa výslovně označena v jím podepsaném „*Oznámení překročení nejvyšší dovolené rychlosti*“ (pravost daného podpisu stěžovatel nezpochybňoval). Obsah správního spisu tedy svědčí o tom, že stěžovatel skutečně sdělil policistovi provádějícímu silniční kontrolu doručovací adresu.

[32] Skutečnost, že správní orgán I. stupně stěžovateli doručoval rovněž na adresu jeho trvalého pobytu, na výše uvedeném nic nemění, a to ani kdyby správní orgán nesprávně identifikoval adresu, na kterou měl dle zákona doručovat, a měl by za to, že na adresu pro doručování doručuje pouze nad rámec svých (domnělých) zákonných povinností. To, na jakou adresu má být fyzické osobě ve správním řízení doručováno, stanoví přímo zákon (zejm. výše citovaný § 20 odst. 1 správního řádu). Podstatné je, zda správní orgán na zákonem stanovenou adresu doručoval, ne to, jakými úvahami byl při tom veden. Doručení písemnosti na jinou než zákonem stanovenou adresu nemůže vyvolat účinky fikce doručení (§ 24 odst. 1 správního řádu). Argumentuje-li stěžovatel svým údajným legitimním očekáváním, že mu bude i nadále doručováno rovněž na adresu jeho trvalého pobytu, je třeba poukázat na to, že si tam žádnou zásilku nikdy nepřevzal a nebylo mu tam ani možné zásilku uložit (neměl tam poštovní schránku). Doručování na tuto adresu ze strany správního orgánu I. stupně tedy nemohlo u stěžovatele vyvolat žádné legitimní očekávání.

[33] K námitce, podle níž udělením plné moci stěžovateloivu zástupci pozbylo sdělení doručovací adresy účinky a jejím následným vypovězením nedošlo k jejich „*obnovení*“, je především třeba uvést, že tato argumentace je již prima facie zcela zjevně nedůvodná a nemohla tedy vést k závěru o přijatelnosti projednávané kasační stížnosti (přestože přímo tuto otázku judikatura Nejvyššího správního soudu dosud skutečně neřešila). Aby judikaturou dosud neřešená právní otázka představovala první důvod přijatelnosti kasační stížnosti ve smyslu výše citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, musí být jejím předmětem reálný právní problém s judikaturním

přesahem. Jinak řečeno, tím, že stěžovatel přijde s argumentací natolik absurdní, že se jí Nejvyšší správní soud dosud nemusel zabývat, nemůže založit přijatelnost své kasační stížnosti. Opačný výklad by popíral smysl institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti, kterým je odbřemenit Nejvyšší správní soud od opakovaného zodpovídání týchž otázek a zajistit tak, aby jeho kapacity sloužily k tomu, k čemu primárně sloužit mají, tedy ke sjednocování judikatury správních soudů a nápravě jejich podstatných pochybení.

[34] Nejvyšší správní soud tedy pouze ve stručnosti uvádí, že udělí-li účastník řízení plnou moc zástupci, nemá tato skutečnost nic společného s tím, na jakou adresu je na místě doručovat samotnému účastníkovi. Z § 34 odst. 2 správního řádu vyplývá, že je-li účastník řízení zastoupen, doručují se písemnosti (s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat) pouze zástupci. To ovšem neznamená, že by udělením zástupčího oprávnění dle § 33 správního řádu docházelo ke změně doručovací adresy účastníka řízení. Jde pouze o vymezení zákonného rozsahu zástupčího oprávnění, které zahrnuje rovněž přijímání písemností za účastníka řízení. Ze zákona tedy v žádném případě nevyplývá, že by se doručovací adresou účastníka stávala adresa jeho zástupce, ale pouze, že písemnosti mají být (až na výjimky) namísto účastníkovi doručovány jeho zástupci. Doručovací adresa účastníka řízení zůstává nezměněna, doručuje se mu však pouze v případě, že má v řízení něco osobně vykonat (např. se dostavit k nařízenému jednání). Nelze tedy vůbec uvažovat o tom, že by zmocnění zástupce mělo samo o sobě za následek změnu účastnickovy adresy pro doručování určené na základě § 19 odst. 4 správního řádu. Ze skutečnosti, že stěžovatel ve správním orgánům zaslaném vyrozumění o odvolání plné moci uvedl pouze adresu svého trvalého pobytu, není zřejmá jeho vůle, aby mu bylo doručováno na tuto adresu. Adresa trvalého pobytu se běžně používá jako jeden z identifikačních údajů fyzické osoby (viz § 18 odst. 2 správního řádu), její uvedení v podání tedy bez dalšího nepředstavuje jednoznačný projev vůle směřující ke změně dříve sdělené adresy pro doručování.

[35] Z obsahu spisové dokumentace vyplývá, že stěžovatel sdělil policistovi při silniční kontrole adresu pro doručování, což stvrdil svým podpisem v „*Oznámení překročení nejvyšší dovolené rychlosti*“. Na této adrese si následně také převzal příkaz, na jehož vydání reagoval podáním odporu. Správní orgán I. stupně tedy postupoval v souladu se závěry výše popsané judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud stěžovateli za této situace doručoval na doručovací adresu, kterou stěžovatel sdělil do protokolu při silniční kontrole. S tímto řádným doručováním by tedy případně mohly být spojeny také účinky fikce doručení a nebylo tedy rozhodné, zda se stěžovatel na dané adrese fakticky zdržoval nebo zda si tam přebíral poštu.

[36] V případě doručování ze strany žalovaného je ovšem situace jiná. Vzhledem k tomu, že byl žalovaný v posuzované věci správním orgánem rozhodujícím o odvolání, vztahují se na jím prováděné doručování závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 5 As 44/2010-56, a na něj navazující judikatury. Skutečnost, že stěžovatel sdělil (prostřednictvím policie) doručovací adresu odlišnou od adresy svého trvalého pobytu správnímu orgánu I. stupně, který mu na tuto adresu následně doručoval, tedy neznamená, že by mu měl na stejnou adresu bez dalšího doručovat také žalovaný. Vůči žalovanému stěžovatel nikdy neprojevil vůli, aby mu bylo doručováno jinam než na adresu trvalého pobytu, žalovaný byl tedy povinen doručovat stěžovateli na tuto adresu. Pokusy o doručování na jinou adresu nelze považovat za řádné, a proto s nimi nelze spojovat účinky náhradního doručení ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu.

pokračování

[37] Ačkoliv tedy výše uvedené argumenty, jimiž stěžovatel zpochybňoval účinky doručení rozhodnutí žalovaného na adresu, kterou jako doručovací sdělil při silniční kontrole, nejsou opodstatněné, je uplatněná námitka v jádru důvodná. Žalovaný totiž skutečně měl v souladu s § 20 odst. 1 správního řádu stěžovateli doručovat na adresu jeho trvalého pobytu, nikoliv na adresu pro doručování, kterou stěžovatel sdělil při silniční kontrole. Pokud tedy krajský soud vyšel při určení počátku lhůty pro podání žaloby z předpokladu, že stěžovateli bylo doručeno fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu na adresu Xa, byl tento jeho závěr nesprávný.

[38] Krajský soud rovněž poukazoval na e-mailovou komunikaci mezi stěžovatelem a jeho zástupcem založenou ve správním spise. Z tohoto dokumentu je patrné pouze to, že zástupce stěžovatele dne 31. 5. 2023 zaslal na e-mailovou adresu X e-mail určený patrně stěžovateli, v němž adresáta informoval o tom, že mu dne 29. 5. 2023 bylo doručeno do datové schránky napadené rozhodnutí žalovaného s poznámkou „viz příloha“ a že daný e-mail byl dne 10. 10. 2023 přeposlán adresátu M. K. Z fotografie osvědčení o registraci vozidla založené ve spise je patrné, že společnost AMBIENTE s.r.o. byla v době spáchání přestupku provozovatelem vozidla. Z obchodního rejstříku je zřejmé, že stěžovatel je jednatelem a jedním ze společníků uvedené společnosti a byl jím rovněž v době spáchání přestupku. Z uvedené e-mailové komunikace ani z dalších písemností založených ve spise však není patrné, že by se stěžovatel s obsahem daného e-mailu seznámil dříve, než sám tvrdil v řízení před krajským soudem (tj. dne 10. 10. 2023), neboť zde není uvedeno, kdy původní zprávu od svého zástupce otevřel. Ani tento krajským soudem zmiňovaný dokument tedy jednoznačně neprokazuje, že by se stěžovatel seznámil s obsahem rozhodnutí žalovaného dříve, než tvrdí, a nepředstavuje tedy dostatečný podklad pro závěr o opožděnosti podané žaloby.

[39] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelem zmiňované skutečnosti týkající se časového odstupu mezi dnem právní moci vyznačeným na rozhodnutí žalovaného a záznamem do registru řidičů a s tím související tvrzení o možné manipulaci s doručenkou nejsou pro posouzení včasnosti žaloby relevantní, neboť je z výše uvedeného zřejmé, že údaj o datu uložení dané zásilky nebyl pro vyznačení doložky právní moci na daném rozhodnutí vůbec podstatný. Touto částí argumentace se tedy Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť je zřejmé, že právní moc byla na rozhodnutí žalovaného skutečně vyznačena nesprávně, a to již jen proto, že s doručováním rozhodnutí žalovaného na danou adresu nemohly být v posuzovaném případě spojeny účinky v podobě fikce doručení vyplývající z § 24 odst. 1 správního řádu. Již jen z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud neprovedl stěžovatelem navržené důkazy.

IV.

Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 9. srpna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu