



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Martiny Küchlerové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. L. M.**, zast. Mgr. Janem Tetivou, advokátem se sídlem Hellichova 458/1, Praha, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem náměstí Republiky 1/1, Plzeň, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 2. 2024, č. j. 57 A 80/2023-37,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o přestupku vedeném pod sp. zn. SZ MMP/335953/22.

[2] Se stěžovatelem bylo vedeno řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Posledním úkonem v tomto řízení bylo vydání příkazu dne 6. 10. 2022, č. j. MMP/338238/22, který byl

stěžovateli zaslán na celkem 3 adresy. Konkrétně šlo o adresy Xa, Xb a Xc. Stěžovatel si příkaz ani na jedné z těchto adres osobně nevyzvedl. Správní orgán jej proto považoval za doručený dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu dnem 17. 10. 2022; vycházel přitom z doručování na adrese evidované v informačním systému evidence obyvatel podle § 20 odst. 1 správního řádu - Xb (výzva k vyzvednutí zásilky byla stěžovateli zanechána v poštovní schránce dne 7. 10. 2022).

[3] Stěžovatel podal podle § 90 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, proti příkazu odpor dne 26. 10. 2022 elektronicky, a písemně doplněný dne 27. 10. 2022. Správní orgán jej posoudil jako opožděný, čímž vzal řízení o přestupku za řádně skončené (posledním dnem lhůty k podání odporu byl den 25. 10. 2022 – viz § 150 odst. 3 správního řádu).

[4] Stěžovatel považoval svůj odpor za podaný včas, běh lhůty přitom odvozoval od okamžiku doručení příkazu na jím tvrzené adrese pro doručování ve smyslu § 20 odst. 1 ve spojení s § 19 odst. 4 správního řádu, tj. na adrese Xa. Výzva k vyzvednutí poštovní zásilky obsahující příkaz byla do poštovní schránky na adrese Xa vhozena rovněž v pátek 7. 10. 2022. Z poučení na výzvě dovodil stěžovatel, že zásilku si lze vyzvednout až v pondělí 10. 10. 2022, proto se doba k vyzvednutí zásilky dle názoru stěžovatele počítala až od pondělí 10. 10. 2022; k doručení fikcí na adrese Xa došlo dle názoru stěžovatele dne 20. 10. 2022. Pokud tedy odpor proti příkazu podal dne 26. 10. 2022, respektive dne 27. 10. 2022, učinil tak ve lhůtě, neboť poslední den lhůty k jeho podání byl 28. 10. 2022.

[5] Stěžovatel podal dne 28. 12. 2022 u Krajského úřadu Plzeňského kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu. Domáhal se, aby nadřízený správní orgán přikázal žalovanému vydat ve stanovené lhůtě rozhodnutí. Nadřízený správní orgán dne 25. 1. 2023 rozhodl, že se žádosti stěžovatele o ochranu před nečinností nevyhovuje.

[6] Proti tvrzené nečinnosti žalovaného podal stěžovatel žalobu, kterou krajský soud v souladu s § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

[7] **Krajský soud** se zabýval klíčovou námitkou stěžovatele, a totiž, zda stěžovatel v průběhu správního řízení požádal o doručování na adresu Xa, a tuto je tak možné považovat za adresu pro doručování ve smyslu správního řádu. Stěžovatel totiž poukazoval na skutečnost, že volbu adresy pro doručování učinil implicitně a odkázal na rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 4 As 40/2016-39. Volbu adresy stěžovatel dle svého názoru učinil tím, že již při svém prvním podání adresovaném Městské policii Plzeň uvedl v záhlaví adresu Xa. Žalovaný následně veškeré dokumenty doručoval stěžovateli právě na tuto adresu. Krajský soud se s argumentací stěžovatele, že si výše uvedenou adresu zvolil (byť implicitně) jako adresu pro doručování, neztotožnil. Zdůraznil, že způsob učinění volby adresy pro doručování není vnímán (v kontextu uváděné judikatury NSS) striktně formálně a postačí i implicitní zvolení místa pro doručování (např. uvedením adresy do protokolu o ústním jednání). Vždy je však nutné důsledně trvat na tom, aby nebylo žádných pochyb o identitě osoby, která daný projev vůle činí. V nyní projednávané věci však k takovému projevu vůle jednoznačně přiřitatelnému stěžovateli stran doručovací adresy nedošlo. Stěžovatel v průběhu celého řízení o přestupku až do vydání příkazu se žalovaným komunikoval

pokračování

z běžné e-mailové adresy a jeho vyjádření nebyla opatřena zaručeným elektronickým podpisem. Krajský soud nadto poznamenal, že ani v jednom z podání stěžovatel neučinil prohlášení stran volby doručovací adresy (v e-mailech se podepisoval pouze jménem a příjmením). Krajský soud uzavřel, že za sdělení volby doručovací adresy není možné považovat prostý e-mail adresovaný Městské policii Plzeň, v němž stěžovatel kromě svého jména uvedl i adresu Xa.

[8] Krajský soud proto uzavřel, že správní orgán postupoval správně, když fikci doručení odvíjel od okamžiku uložení zásilky na adrese evidované v informačním systému evidence obyvatel. Z tohoto důvodu se již krajský soud nezabýval ani polemikou účastníků řízení stran doručování fikcí na adresu Xa, a neprováděl v tomto směru žádné důkazní návrhy.

[9] **V kasační stížnosti** stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[10] Stěžovatel považuje závěr krajského soudu za nesprávný, neboť soud nevzal v potaz, že stěžovateli byl příkaz doručen na adresu pro doručování, která má přednost před adresou uvedenou v informačním systému evidence obyvatel. Volbu adresy pro doručování stěžovatel učinil implicitně (neformálně) ve svém prvotním podání v dané věci (vyjádření policii ze dne 20. 11. 2021), které sice správnímu orgánu zaslal pouze elektronickou poštou bez zaručeného elektronického podpisu, ale správní orgán nepochybně právě na základě tohoto podání od samého počátku na danou adresu stěžovateli doručoval veškeré písemnosti. Za těchto okolností neměl stěžovatel žádný důvod činit vůči správnímu orgánu podání, kterým by žádal o doručování písemností na adresu Xa, neboť mu na tuto adresu bylo soustavně doručováno. Uvedená adresa je uvedena jako „doručovací“ i na str. 2 samotného příkazu. Stěžovatel je tak přesvědčen, že postupem správního orgánu, tj. soustavným doručováním na danou adresu Xa a následně uvedením dané adresy jako doručovací v písemném vyhotovení příkazu, došlo k implicitní volbě doručovací adresy ve smyslu dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (stěžovatelem již v žalobě uváděný rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2016, č. j. 4 As 40/2016-39).

[11] Stěžovatel je přesvědčen, že krajský soud pochybil, když datum doručení příkazu fikcí stanovil na základě doručení na adresu stěžovatele uvedenou v centrální evidenci obyvatel a okolnostmi doručení na adresu Xa se vůbec nezabýval. Stěžovatel uvedl, že trvá na tom, že pro stanovení dne počátku běhu lhůty pro podání odporu je nutné vycházet právě z doručení na adresu Xa. Z výzvy k vyzvednutí zásilky je zřejmé, že byla stěžovateli zanechána na adrese pro doručování dne 7. 10. 2022. Jak dále vyplývá z textu výzvy, v tento den již nebylo možné zásilku na poště vyzvednout. V dalších dnech bylo možné si zásilku vyzvednout nejdříve v pondělí od 11:00 hodin. Zásilka tak byla připravena k vyzvednutí ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu dne 10. 10. 2022. Posledním dnem lhůty k podání odporu byl tedy 28. 10. 2022. Stěžovatel podal odpor dne 26. 10. 2022 elektronickou poštou a následně jej doplnil písemným podáním doručeným dne 27. 10. 2022 na podatelnu žalovaného.

[12] **Žalovaný** ve vyjádření odkázal na odůvodnění rozsudku krajského soudu, se kterým se plně ztotožnil, a na svá vyjádření učiněná v řízení před krajským soudem. Navrhl kasační stížnost, jako nedůvodnou, zamítnout.

[13] **Nejvyšší správní soud** nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti nečinnosti správního orgánu, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Předmětem sporu je posouzení, na jakou adresu bylo doručeno s účinky fikce ve smyslu

§ 24 odst. 1 správního řádu a s tím související otázka běhu lhůty pro včasné podání odporu. Zatímco žalobce tvrdí, že odpor podal včas, když lhůta pro jeho podání začala běžet až v souvislosti s doručením příkazu na adresu Xa, která podle stěžovatele představuje adresu pro doručování (§ 20 odst. 1 ve spojení s § 19 odst. 4 správního řádu), žalovaný naopak argumentoval tím, že k doručení fikcí ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu došlo dne 17. 10. 2022 na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel (§ 20 odst. 1 správního řádu), tj. na adresu Xb, a proto byl odpor stěžovatele podán opožděně.

[16] Podle § 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.*

[17] Podle § 20 odst. 1 správního řádu *fyzické osobě se 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, kdekoli bude zastížena. Provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.* (podle § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se místem trvalého pobytu rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v základním registru obyvatel ve formě referenční vazby na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání; v případech stanovených tímto zákonem může být místem trvalého pobytu sídlo ohlašovny nebo sídlo zvláštní matriky, které je v informačním systému označeno jako adresa úřadu).

[18] Ustanovení § 20 odst. 1 správního řádu upravuje nejen způsoby doručování písemností fyzické osobě v průběhu správního řízení, nýbrž i pořadí, v jakém se tyto způsoby uplatní. Požádá-li proto fyzická osoba o doručování písemností na jí zvolenou adresu (a nemá-li zřízenou datovou schránku, do níž se doručuje vždy přednostně – srov. § 19 odst. 1 správního řádu), za předpokladu splnění ostatních zákonných podmínek má správní orgán povinnost doručovat této osobě písemnosti na adresu pro doručování.

[19] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že § 19 odst. 4 správního řádu stanovuje tři podmínky, jež musí být splněny, aby účastníkovi správního řízení bylo možno doručovat písemnosti na jím zvolenou adresu pro doručování: 1) účastník o to musí požádat,

pokračování

2) nevylučuje to zákon nebo povaha věci a 3) tento způsob doručování může přispět k urychlení řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 7 As 131/2011-62, či ze dne 30. 3. 2016, č. j. 4 As 40/2016-39). V nyní projednávané věci je mezi účastníky sporné splnění první podmínky, tzn. existence žádosti stěžovatele o doručování na jím zvolenou adresu.

[20] Žádost o doručování na účastníkem řízení zvolenou adresu je podáním ve smyslu § 37 správního řádu. Jak v této souvislosti vyslovil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 5 As 44/2010-56: *„Požadavek účastníka řízení vůči správnímu orgánu, aby mu doručoval písemnosti na adresu pro doručování nebo na elektronickou adresu, je podáním ve smyslu § 37 správního řádu. Jde tedy nepochybně o úkon účastníka řízení směřující vůči určitému správnímu orgánu, nikoli však vůči všem správním orgánům. Tato úprava de facto poskytuje ochranu správnímu orgánu před možnými následnými námitkami účastníka řízení v tom smyslu, že správní orgán nikdy o nic takového nežádal, resp. bude namítat, že mu nebylo doručováno do místa jeho pobytu, apod.“* Citovanému závěru je ostatně nakloněna i doktrína (srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 247). Z výše uvedeného nepochybně plyne i skutečnost, že žádost o doručování na účastníkem zvolenou adresu musí být učiněna způsobem stanoveným v § 37 odst. 4 správního řádu, dle jehož věty první *„[p]odání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem“* [srov. v této souvislosti též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95].

[21] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 7. 2010, č. j. 8 As 65/2009-11, odmítl přehnaně striktní formální požadavky na náležitosti žádosti účastníka řízení o doručování na jím zvolenou adresu; dovodil, že volba adresy pro doručování vyplývá i implicitně z toho, že účastník řízení ve svých podáních opakovaně uvádí totožnou adresu pobytu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95) uvedl: *„Je-li v protokolu o ústním jednání uvedeno, že adresa pro doručování je: JUDr. T. B., U. 684/6, 108 00 P. 10, současně s poučením o důsledcích nevyzvednutí písemnosti, a protokol je zástupcem stěžovatele podepsán, nemůže obstát následné tvrzení stěžovatele, že údaj o adrese pro doručování do protokolu vepsal správní orgán prvního stupně, aniž by o to stěžovatel či jeho zástupce požádali. Zástupce stěžovatele, jako osoba práva znalá, měl přezkoumat obsah protokolu, a nesouhlasil-li s jeho obsahem, mohl požádat o jeho změnu, doplnění či opravu, případně následně správní orgán informovat, že nebylo jeho úmyslem zvolit si adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu.“* K obdobnému závěru, totiž účinnému zvolení adresy pro doručování ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu podpisem protokolu, ve kterém je ona adresa uvedena, Nejvyšší správní soud dospěl i v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, č. j. 4 As 40/2016-42, na který stěžovatel opakovaně odkazuje (srov. též rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007-93, ze dne 20. 7. 2010, č. j. 8 As 65/2009-111, rozsudek ze dne 27. 7. 2011 č. j. 7 As 16/2012-58). Jak správně poznamenal krajský soud, v nyní přezkoumávané věci, klíčovým pro volbu adresy pro doručování je projev vůle jednoznačně přiřitatelný dané osobě – stěžovateli, což neučinil. Stěžovatel (na rozdíl od věci, které se dovolává) nestvrdil adresu pro doručování v žádném protokolu, který je veřejnou listinou, jak tomu bylo v jím odkazovaném rozsudku.

[22] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že stěžovatel neučinil takový projev vůle (stran volby doručovací adresy), který by mu byl jasně přičitatelný. V dané věci se dá dokonce dospět k závěru, že takový projev vůle stěžovatel neučinil vůbec (nehledě na požadovanou formu).

[23] Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že veškerá písemná podání byla žalovaným zasílána vždy na 3 adresy. Na adresu trvalého bydliště Xc, dále na doručovací adresu uvedenou v evidenci obyvatel Xb, a na další zjištěnou adresu Xa. Na tomto místě Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že adresa stanovená v registru obyvatel, je adresou pro doručování zavedenou v evidenci obyvatel (viz čl. 53 správního spisu). Není pravdou, jak tvrdí stěžovatel, že by žalovaný veškerou korespondenci zasílal pouze na adresu Xa, a tím by „potvrdil“ implicitní volbu doručovací adresy stěžovatelem. Skutečnost, že stěžovatel byl vždy obesílán na všech 3 adresách, plyne z obsahu správního spisu (k tomu viz čl. 16, 27, 31, 43 správního spisu).

[24] Pouze ve svém prvním podání ze dne 20. 11. 2021, které stěžovatel adresoval jako vyjádření Městské policii Plzeň, uvedl pod svým jménem adresu „Xa“. Uvedené podání však bylo zasláno e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu. I v dalších případech komunikoval stěžovatel s žalovaným pouze přes e-mail, kde ke svému jménu již žádnou adresu neuváděl (rovněž šlo o e-maily bez zaručeného elektronického podpisu). Ze zjištěných skutečností nelze usuzovat na to, že by stěžovatel provedl zákonem a judikaturou presumovanou volbu adresy pro doručování. Volba adresy pro doručování nemůže plynout ani ze skutečnosti, že stěžovatel právě na adrese Xa, korespondenci přebíral.

[25] Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud žalovaný písemnosti zasílal na veškeré známé adresy, nepostupoval zcela v souladu se zákonem; způsob, jakým se rozhodl doručovat, byť zřejmě veden snahou stěžovateli kdekoli doručit, není správný, a ve svém důsledku může vést spíše ke komplikaci řízení, než jeho urychlení (např. stanovení právní moci rozhodnutí, je-li doručeno na všechny adresy). Nicméně v daném případě postup žalovaného nezpůsobuje nezákonnost.

[26] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem dospěl k závěru, že doručení (i opakované) na určité adrese z této nedělá adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu. Fikce doručení může být vztahována pouze k adrese trvalého pobytu (viz § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech) či řádně a účinně zvolené adrese pro doručování.

[27] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře shodně dovodil, že adresa, na kterou správní orgán účastníkovi řízení doručuje, může být v případě fyzické osoby odlišná od místa trvalého pobytu (může jít např. o její faktický pobyt), neboť ze zákona o evidenci obyvatel neplyne povinnost mít trvalý pobyt zapsán tam, kde osoba fakticky právě žije. K účinné, byť implicitní volbě adresy pro doručování ale v nynější věci nedošlo. Stejně tak nelze souhlasit s tím, že by řádné zvolení adresy pro doručování stěžovatelem mělo plynout (i v kontextu všech okolností) z toho, že žalovaný v příkazu na str. 2 v rámci odůvodnění (kde označil adresáta příkazu) uvedl, že adresa pro doručování stěžovatele je na adrese Xa. Uvedené není projevem vůle stěžovatele směřujícím k volbě adresy pro doručování ve smyslu § 37 odst. 4 ve spojení s § 19 odst. 4 a § 20 odst. 1 správního řádu.

pokračování

[28] Z obsahu správního spisu tak neplyne, že by ze strany stěžovatele došlo k volbě adresy pro doručování na adrese Xa, a žalovaný proto postupoval správně, když doručení příkazu fikcí ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu vztahoval ke vhození zásilky do poštovní schránky stěžovatele na adrese pro doručování uvedené v informačním systému evidence obyvatel. Za dané procesní situace postupoval krajský soud správně, pokud se již dále nezabýval polemikou stěžovatele a žalovaného ohledně doručování (možnosti vyzvednutí zásilky a plynutí doby pro určení jejího doručení fikcí) na adrese Xa.

[29] Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že stěžovatel se mýlí, pokud dovodil, že zásilku si lze vyzvednout až v pondělí 10. 10. 2022, proto se doba k vyzvednutí zásilky počítala až od pondělí 10. 10. 2022. Ve výzvě jsou pouze označeny úřední hodiny pošty, kdy si lze zásilku vyzvednout. To však nic nemění na tom, že lhůta dle § 23 odst. 4 ve spojení s § 24 odst. 1 správního řádu se odvíjí od vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky, k čemuž došlo v pátek 7. 10. 2022.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl úspěšný, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela; žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti však nevynaložil. Proto mu soud náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í :

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

V Brně dne 24. ledna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu