

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **J. L.,** zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje,** se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 8. 6. 2016, č. j. 61 A 16/2015 - 95,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Hlinsko (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 12. 2014, č. j. Hl-23696/2014/ODP, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které zamítl jako opožděné žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 2. 2015, č. j. KrÚ 10368/ODSH/8.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, které vyhověl krajský soud rozsudkem ze dne 2. 12. 2015, č. j. 61 A 16/2015 - 48. Uvedený rozsudek byl ke kasační

stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 7 As 8/2016 - 37.

[4] Krajský soud poté vydal rozsudek ze dne 8. 6. 2016, č. j. 61 A 16/2015 - 95, kterým žalobu zamítl. Krajský soud plně převzal závěry Nejvyššího správního soudu a dospěl k závěru, že odvolání žalobce bylo podáno opožděně. Krajský soud dále zdůvodnil, z jakých důvodů neprovedl žalobcem navrhované důkazy. S odkazem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu a další judikaturu uvedl, že povinností stěžovatele bylo prokázat doručení a nikoliv odeslání předmětného odvolání. Žalobce přitom v žalobě tvrdil a prokazoval odeslání odvolání, nikoliv jeho doručení. To začal tvrdit až po uplynutí lhůty ve smyslu § 71 s. ř. s. Krajský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobce o tom, že elektronická podatelna správního orgánu I. stupně v předmětný den, kdy do ní měl odvolání doručovat, nefungovala. K tomu krajský soud poukázal na úřední záznam pracovnice předmětné podatelny, ze kterého vyplývá, že na tuto e-podatelnu byla téhož dne doručena i jiná zpráva, z čehož lze dovozovat, že podatelna fungovala. I kdyby však bylo prokázáno, že elektronická podatelna správního orgánu I. stupně nefungovala, musel by krajský soud zohlednit, že žalobce neuvedl žádný vážný důvod, proč sám či prostřednictvím svého zmocněnce neučinil podání jinak (datovou schránkou, poštou atp.). Krajský soud dodal, že k odvolání, které bylo doručeno žalovanému jako nadřízenému správnímu orgánu dne 29. 12. 2014, nebyl žalovaný povinen ani oprávněn přihlížet, neboť nebyly splněny podmínky ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) blanketní kasační stížnost. Nejvyšší správní soud stěžovatele vyzval k doplnění kasační stížnosti a stanovil mu k tomu jednoměsíční lhůtu. Ve stanovené lhůtě doručil stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu doplnění kasační stížnosti. V doplnění kasační stížnosti obsáhle shrnul dosavadní průběh řízení a vyslovil nesouhlas se závěry krajského soudu. Krajský soud nedostatečně zdůvodnil, proč neprovedl navrhované důkazy potvrzující odeslání odvolání správnímu orgánu I. stupně, resp. proč nevyžádal důkazy navrhované stěžovatelem při ústním jednání. Tím porušil zásadu spravedlivého procesu. Navíc zástupce stěžovatele v řízení před krajským soudem předložil jako důkaz CD, na kterém je zachyceno, v jakém časovém sledu byla zmocněncem jednotlivá podání vytvářena, kdy byla odeslána, kdy byla uložena potvrzující zpráva o odmítnutí přijetí odvolání správním orgánem I. stupně a kdy byla odeslána podání žalovanému a Ministerstvu dopravy. Pokud krajský soud dal přednost důkazům předloženým správním orgánem, porušil i zásadu rovnosti účastníků soudního řízení. Krajský soud měl stěžovatele vyzvat k doplnění důkazů a nikoliv rozhodnout tak, jak stěžovatel nemohl předpokládat. Krajskému soudu dále vytkl i to, že při jednání nezmínil úřední záznam pracovnice podatelny správního orgánu I. stupně o tom, zda podatelna dne 29. 12. 2014 přijímala další písemnosti. Dovozuje, že mu tento záznam byl utajen. V dalším stížním bodě stěžovatel vytýkal krajskému soudu, že nesprávně vyložil pojem „*nemožnost z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu*“ ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Stěžovatel shrnul a rozvedl výše uvedené důvody, pro které dovozuje, že byl oprávněn podat odvolání přímo u nadřízeného orgánu. Pokud nefungovala elektronická podatelna správního orgánu I. stupně, mohl legitimně očekávat, že postačí zaslat odvolání nadřízenému orgánu. V dalším stížním bodě

stěžovatel vytýkal krajskému soudu, že se s ohledem na dispoziční zásadu nezabýval námitkou poukazující na včasné doručení odvolání správnímu orgánu I. stupně. Nemožnost uplatnit námitku není absolutní. K tomu stěžovatel poukázal na postup soudů v případě nicotnosti a nepřezkoumatelnosti, jakož i v trestním řízení. Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž obsáhle polemizoval se závěry Nejvyššího správního soudu obsaženými ve zrušujícím rozsudku.

[6] V dalším doplnění kasační stížnosti stěžovatel prostřednictvím svého zástupce nad rámec výše uvedeného dodal, že podle jeho názoru je nutno na podání, které bylo „*prokazatelně učiněno e-mailem, avšak žalovaný jeho doručení řádně nepotvrdí, nahlížet jako na podání řádné*“. Rozhodujícím okamžikem doručení je, kdy se podání dostane do „*dispozice adresáta*“. Pokud tedy server správního orgánu I. stupně podání odmítl (patrně v důsledku dočasné vady serveru), pak tato skutečnost přímo prokazuje, že to byl správní orgán, kdo disponoval s volbou, jak s podáním naloží. Poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Afs 28/2010 - 79, a ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 223/2015 - 35. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na argumentaci uvedenou v kasační stížnosti, na základě které byl zrušen původní rozsudek krajského soudu, a dále na nyní přezkoumávaný rozsudek krajského soudu.

V.

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

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda krajský soud respektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený v rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č. j. 7 As 8/2016 - 37 (který je stejně jako všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu dostupný na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud dopěl k závěru, že krajský soud této povinnosti dostál. K argumentaci stěžovatele, který názory uvedené v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu zpochybňoval, sděluje zdejší soud, že neshledal důvod se od nich odchýlit a v plném rozsahu na ně odkazuje.

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, ve kterých stěžovatel brojil proti dokazování ze strany krajského soudu a dovozoval porušení práva na spravedlivý proces.

[12] Předmětem soudního přezkumu před krajským soudem bylo rozhodnutí žalovaného, kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[13] Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo stěžovateli doručeno do vlastních rukou dne 15. 12. 2014. Posledním dnem lhůty pro podání odvolání tedy byl podle § 83 správního řádu den 30. 12. 2014. Stěžovatel byl v rozhodnutí poučen o možnosti podat odvolání, o jeho náležitostech, o lhůtě k jejímu podání, jakož i o tom, že odvolání se podává u správního orgánu, který rozhodnutí vydal.

[14] Ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatel odvolání ve stanovené lhůtě u správního orgánu I. stupně podal. Teprve až dne 5. 1. 2015 bylo doručeno tomuto orgánu odvolání podané zmocněncem stěžovatele (P. K.). K podání byla připojena nepodepsaná plná moc. Výzvou z téhož dne vyzval správní orgán I. stupně stěžovatele k odstranění vad podaného odvolání. Dne 19. 1. 2015 doručil zmocněnec prostřednictvím datové schránky správnímu orgánu I. stupně podání, ve kterém mimo jiné poukázal na to, že odvolání bylo včasné, neboť bylo podáno dne 29. 12. 2014, ale správní orgán I. stupně měl mít „*nějaký problémeček s podatelnou, ten ale nemůže být kladen k tíži účastníka řízení*“. Ze správního spisu dále vyplývá, že správní orgán I. stupně provedl v návaznosti na toto sdělení šetření, v rámci něhož zjistil, že od 29. 12. 2014 do 4. 1. 2015 správní orgán I. stupně žádný e-mail od zmocněnce stěžovatele neobdržel (viz úřední záznam pracovnice podatelny správního orgánu I. stupně ze dne 21. 1. 2015). Součástí úředního záznamu je i výpis z elektronické podatelny, ze kterého vyplývá, že teprve dne 5. 1. 2015 doručil zmocněnec do uvedené podatelny elektronicky odvolání proti citovanému rozhodnutí, před tímto datem žádné elektronické podání učiněno nebylo. Správní orgán I. stupně následně předložil odvolání odvolacímu orgánu, který jej rozhodnutí ze dne 12. 2. 2015 zamítl jako opožděné. Tomu přisvědčil i krajský soud, který dospěl k závěru, že bylo prokázáno, že odvolání bylo správnímu orgánu doručeno až dne 5. 1. 2015, přičemž patnáctidenní lhůta k podání odvolání uplynula před tímto datem.

[15] Nejvyšší správní soud se se závěry krajského soudu, resp. žalovaného plně ztotožňuje. V dané věci stěžovatel činil odvolání elektronicky (e-mailem) a zasílal jej na elektronickou podatelnu správního orgánu. U takových zpráv není podstatné, kdy byly odeslány, ale zda byly doručeny do elektronické podatelny správního orgánu. K tomu srov. závěry obsažené ve zrušujícím rozsudku, kterým byl krajský soud vázán, jakož i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 Azs 113/2015 - 32, v němž je uvedeno, že „*datová zpráva se považuje za doručenou teprve tehdy, pokud je dostupná elektronické podatelně. Jiný závěr by vedl k tomu, že každé elektronické podání, které by účastník doložil e-mailem o odeslání spolu s vyznačeným okamžikem odeslání, by muselo být považováno za doručené. Ad absurdum by tak podání, které nebylo nikdy doručeno elektronické podatelně, např. z důvodu technických pochybení na straně poskytovatele veřejné datové sítě, muselo být považováno za řádně doručené. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 30. 10. 2014, č. j. 7 Afs 113/2014-33 (ve kterém byla řešena otázka doručení žaloby, závěry v něm obsažené však lze z důvodu podobnosti aplikovat i v daném případě), pokud stěžovatel neobdržel potvrzení o doručení, nemohl si být jistý, zda jeho podání bylo předáno městskému soudu. Měl se tedy pokusit o opakované doručení žaloby, popřípadě o doručení jinou formou, poštou či osobním doručením.*“ Uvedené závěry prošly i testem ústavnosti (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 137/15).

[16] Nutno doplnit, že je odpovědností účastníka řízení, jaký zvolí v řízení procesní postup, včetně volby komunikačních prostředků a akceptace rozdílů, které z povahy

jednotlivých komunikačních prostředků plynou (podpůrně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2008, č. j. 8 Afs 55/2008 - 70, ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 6/2015 - 37, ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 - 46). Prokazování doručení na elektronickou podatelnu orgánu veřejné moci je obtížnější než u jiných klasických forem doručení (poštou atp.). V případě odesílání zásilky klasickou poštou postačuje prokázat pouze předání k přepravě, zatímco v případě e-mailu je třeba zpravidla prokázat předání, tj. doručení, do elektronické podatelny správního orgánu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 Azs 113/2015 - 32, ze dne 16. 7. 2015, č. j. 9 As 261/2014 - 44, či rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. III. ÚS 2361/08 a sp. zn. I. ÚS 250/05). Činí-li účastník úkon vůči správnímu orgánu elektronicky, je na něm, aby doložil, že podání správnímu orgánu skutečně došlo (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2015, č. j. 8 As 6/2015 - 57, a ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 43/2015 - 31). Krajskému soudu proto nelze vytýkat, že dokazování zaměřil tím směrem, zda bylo odvolání doručeno do předmětné elektronické podatelny.

[17] Krajský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011 - 121, ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015 - 51, či rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 714/13, ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. III. ÚS 285/02, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. I. ÚS 1215/11 atp.), řádně zdůvodnil, z jakého důvodu nevyhověl důkazním návrhům stěžovatele. Jak vyplývá z posledně citovaných rozhodnutí Ústavního soudu, účastník soudního řízení je oprávněn k prokázání svých tvrzení navrhnout důkazy. Tomuto právu účastníka řízení pak odpovídá povinnost soudu se jimi zabývat, resp. odůvodnit, proč soud k provedení navržených důkazů nepřistoupil. Není přitom povinností soudu provést všechny navrhované důkazy, je však povinen v rámci odůvodnění se vypořádat se všemi navrhovanými důkazy a odůvodnit rozsah provádění dokazování. Při této činnosti je soud veden zásadou volného hodnocení důkazů, která ukládá soudům posoudit každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy navzájem ve vzájemných souvislostech tak, aby byl dostatečně zjištěn skutkový stav dané věci. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tímto způsobem krajský soud postupoval. Vypořádal se přitom i s návrhy na provedení dokazovaní vznesenými v rámci ústního jednání.

[18] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem ani v tom, že by k porušení práva na spravedlivý proces došlo tím, že krajský soud nevyzval stěžovatele k doplnění důkazů, neupozornil stěžovatele na to, co bude považovat pro posouzení věci za klíčové a následně bez dalšího rozhodl ve věci. Právní úprava neukládá soudu, aby postupoval stěžovatelem uváděným způsobem, tj. sdělil před rozhodnutím účastníkům řízení, jak bude rozhodovat a z čeho bude vycházet. Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by krajský soud porušil při dokazování zásadu rovnosti, resp. nepřípustně upřednostnil důkazní návrhy pouze jedné ze stran. Krajský soud nebránil předkládat (a navrhovat) důkazy ani jedné ze stran. Zdůvodnil, které důkazy upřednostnil, resp. z jakých důvodů nepřisvědčil důkazním návrhům stěžovatele a nepovažoval za nutné provádět další důkazy. Podrobněji viz výše. Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že mu byl „utajen“ úřední záznam pracovnice podatelny správního orgánu I. stupně a že krajský soud pochybil, pokud tento důkaz neprovedl při ústním jednání. Tento úřední záznam byl součástí správního spisu (obsahem

správního spisu se podle ustálené judikatury správních soudů nedokazuje – srov. např. rozsudek ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 Afs 39/2005 - 53), přičemž nelze přehlédnout, že na existenci tohoto záznamu upozornil stěžovatele i Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku. Doručení odvolání žalovanému a Ministerstvu dopravy přitom není pro věc podstatné. Podrobněji viz dále. Za nepodložené považuje Nejvyšší správní soud tvrzení stěžovatele o tom, že elektronickou podatelnu správního orgánu I. stupně poškodilo podání, které tam bylo doručeno dne 29. 12. 2014 před odvoláním stěžovatele.

[19] S ohledem na výše uvedené nebylo povinností krajského soudu provést důkaz ani stěžovatelem navrhovaným CD. Stěžovatel netvrdil, že by jím bylo možno prokázat doručení do elektronické podatelny, ale pouze to, kdy byla odvolání vyhotovena, resp. kdy byla odeslána. Nejvyšší správní soud opakuje, že v případě elektronických podání je nutno prokázat doručení a nikoliv odeslání správnímu orgánu. Z tohoto důvodu nebylo možno za doklad potvrzující doručení správnímu orgánu I. stupně považovat ani printscreen o odeslání e-mailu. Stejný názor zastává i judikatura Nejvyššího správního soudu, srov. např. rozsudek ze dne 4. 9. 2014, č. j. 8 As 6/2015 - 37, v němž se uvádí, že: „*Pokud by účastník doložil odeslání písemnosti printscreenem emailového klienta či obdobnou formou záznamu o odeslání e-mailu, prokázal by pouze odeslání podání, nikoliv zda (a kdy) podání došlo soudu či správnímu orgánu, a to i pokud by v daném případě nebyl důvod pochybovat o pravosti důkazu odeslání e-mailu. (...) Co se týče prokázání odeslání písemnosti prostřednictvím e-mailu, Nejvyšší správní soud uvedl v usnesení č. j. 8 Afs 82/2006-68, že „výtisk emailové hlášenky“ není nenapodobitelný, a „v případě vzniku pochybností o odeslání zprávy proto zpravidla nebude postačovat k prokázání tohoto odeslání“ (obdobně rozsudek č. j. 8 Afs 55/2008-70). Stejný závěr je platný ve vztahu k printscreenu obrazovky elektronické podatelny (či jiného emailového klienta).*“

[20] Předmětná informace, kterou měla stěžovateli zaslat podatelna správního orgánu I. stupně poté, co jí odeslal odvolání („[D]*id not reach some or all of the intended recipients Odvolání L. 29. 12. 2014, 21:43 recipient(s) cannot be reached: podatelna@hlinsko.cz on 29. 12. 2015 Server error: 550 5.1.1 <e-podatelna@hlinsko.cz> User unknown; rejecting*“), rovněž nepotvrzuje přijetí odvolání podatelnou správního orgánu I. stupně. Vyplývá z ní, že adresát nebyl zastižen, a nikoliv že podání bylo doručeno správnímu orgánu I. stupně. Z důvodu, že stěžovatel tuto informaci obdržel dne 29. 12. 2014, tj. nikoliv v poslední den lhůty, nelze mu přisvědčit ani v tom, že by nemohl učinit další pokus(y) o doručení do elektronické podatelny správního orgánu I. stupně. Stěžovatel však bezodkladně poté, co mu měla být citovaná zpráva doručena, zaslal odvolání nadřízenému správnímu orgánu a Ministerstvu dopravy. Právní úprava vychází z toho, že odvolání je třeba podat u správního orgánu, který rozhodl v prvním stupni, a nikoliv u nadřízených správních orgánů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2016, č. j. 4 Ads 114/2013 - 28, „*odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Ten také v odvolacím řízení provádí přípravné úkony uvedené v § 86 až § 88 správního řádu. Věcně a místně příslušným správním orgánem je tedy ve vztahu k podání odvolání vždy správní orgán prvního stupně, a nikoliv odvolací orgán (srov. kupř. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 26/2009 - 67, a ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012 - 32, www.nssoud.cz)*“. Nezmínit nelze ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ans 5/2010 - 172, podle něhož klást na pracovníky orgánu veřejné moci požadavky, aby každou nevyžádanou elektronickou zprávu přijatou na jejich pracovní e-

mailovou adresu podrobili zkoumání, zda snad nesplňuje požadavky podání podle správního řádu, a případně ji přeposlali na příslušnou elektronickou podatelnu, by bylo z povahy věci naprosto absurdní. Takový výklad by ani nezvýšil ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Paradoxně by naopak tuto ochranu snížil, protože by kladl na pracovníky orgánů veřejné moci požadavky evidentně zcela nesplnitelné a současně by tím vyvolával nereálná očekávání u uživatelů veřejné správy.

[21] Nelze navíc přehlédnout, že stěžovatel odvolacímu orgánu ani nezaslal předmětný printscreen, aby ten mohl upozornit správní orgán I. stupně na potenciálně nefungující elektronickou podatelnu. Odvolání vůči odvolacímu orgánu nadto neučinil jedním ze způsobů ve smyslu § 37 odst. 4 věta první správního řádu a v zákonné lhůtě jej ani nepotvrdil. Správním orgánům v rámci správního řízení nesdělil všechny důvody, pro které by se mělo na odvolání nahlížet jako na včasné, tyto důvody začal tvrdit a dokládat až v řízení před soudem.

[22] Všechny výše uvedené důvody vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že se jedná o promyšlenou procesní taktiku, která má jediný cíl – dosáhnout prekluze odpovědnosti za přestupek. Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Právě ve smyslu tohoto základního principu je nutno vidět a hodnotit konkrétní jednání účastníků řízení. Přístup stěžovatele nelze dle názoru zdejšího soudu akceptovat a připustit zneužívání procesních institutů k cíleným obstrukcím, v konečném výsledku znemožňujícím faktické působení práva (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 5 As 44/2007, 5 Afs 55/2010, 1 As 100/2010, 4 As 171/2014, 3 As 139/2014, 9 As 162/2014, 9 As 144/2014, 8 As 55/2015, 4 As 76/2015 atp., jakož i judikaturu Ústavního soudu, např. nález ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97). To platí tím spíše za situace, kdy je Nejvyššímu správnímu soudu známo z úřední činnosti, že uvedený zmocněnec zastupuje obviněné z přestupků v desítkách správních řízení, přičemž ve většině z nich směřují jeho kroky pouze k prodlužování a komplikování správních řízení. Přitom opakovaně prokázal, že je mu dostatečně známa právní úprava, resp. je mu známo, jakou formou a v jaké lhůtě mohl odvolání podat.

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, ve kterých stěžovatel vytýkal krajskému soudu, že nesprávně vyložil pojem „*nemožnost z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu*“ ve smyslu ust. § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu.

[24] Podle citovaného ustanovení platí, že „[p]*okud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě; nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně; tento správní orgán podání bezodkladně postoupí věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.*“

[25] Zákon tedy stanovuje, že lhůta pro provedení úkonu je zachována, jestliže je poslední den lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně, ale pouze za předpokladu, že existuje vážný důvod, pro který není možné učinit podání u příslušného správního orgánu. Tento důvod je nutno posuzovat s přihlédnutím ke všem okolnostem dané věci. S ohledem na konkrétní skutkové okolnosti dané věci není Nejvyšší správní soud názoru, že by byl takový důvod dán.

[26] Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v původním rozsudku, postup ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu je postupem výjimečným, který má být aplikován pouze v případě, že účastník řízení nemůže z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu v poslední den lhůty. Judikatura Nejvyššího správního soudu zastává konstantní názor, že takový vážný důvod je spojen s objektivní nemožností účastníka učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu. Vážným důvodem mohou být např. důvody zdravotní, které brání odvolateli se dostavit ke správnímu orgánu I. stupně. Je však na účastníkovi řízení, aby vždy existenci vážného důvodu prokázal (viz např. rozsudky ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 Ads 66/2013 - 22, ze dne 23. 1. 2014, č. j. 4 Ads 114/2013 - 26, ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 Azs 113/2015 - 32). Obdobně lze poukázat i na odbornou literaturu např. Vedral, J.: Správní řád – komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, Praha 2012, str. 447. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že takovým důvodem mohou být i jiné důvody, ale vždy se musí jednat o důvod vyvolávající objektivní nemožnost učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu v poslední den lhůty. Jak správně uvedl krajský soud, v daném případě nebyly splněny podmínky uvedené v § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Krajský soud i v tomto ohledu vycházel ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, ve kterém zdejší soud podrobně rozvedl důvody, pro které nebyly splněny podmínky ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[27] Nejvyšší správní soud přitom není názoru, že by výklad pojmu vážný důvod v původním rozsudku byl účelový, nepředvídatelný, porušoval právo na spravedlivý proces atp., jak rovněž tvrdil stěžovatel v kasační stížnosti. Úkolem Nejvyššího správního soudu v původním řízení bylo posoudit důvodnost kasační stížnosti žalovaného. Z důvodu, že ten poukazoval na neexistenci vážného důvodu ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, bylo povinností Nejvyššího správního soudu provést výklad citovaného ustanovení a posoudit, zda v daném konkrétním případě byly dány důvody k jeho aplikaci. Při výkladu citovaného ustanovení vycházel Nejvyšší správní soud z konstantní judikatury a odborné literatury, viz výše. Nejvyšší správní soud zohlednil i přístup zmocněnce stěžovatele v obdobných věcech, což připouští rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ve věcech sp. zn. 3 As 139/2014, 9 As 162/2014, 9 As 144/2014, 4 As 76/2015, 7 As 167/2015, 3 As 205/2014, 2 As 102/2015, 2 As 110/2015, 8 As 55/2015 atp.).

[28] Zdejší soud nepřisvědčil ani námitkám, ve kterých stěžovatel poukazoval na to, že krajský soud nesprávně vyložil právní otázku možnosti prolomení dispoziční zásady. Jak správně uvedl krajský soud, řízení před správními soudy je ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou, proto již v žalobě musí být uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo, a to ve lhůtě vymezené v § 72 odst. 1 ve spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s. Soudní řád správní neumožňuje, aby žalobce vznášel nové námitky po uplynutí lhůty pro podání žaloby (viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne

20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 - 69, ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92, ze dne 16. 9. 2008, č. j. 8 Afs 91/2007 - 407, ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 A 72/2001 - 75, ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 Afs 31/2013 - 45, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84). Správní soudnictví poskytuje ochranu subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek stanovených zejména soudním řádem správním. V případě ochrany před nezákonným rozhodnutím je na žalobci, aby v zákonné lhůtě soustředil důvody, v jejichž mezích má být rozhodnutí soudem zkoumáno. Soudní přezkum není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná. Dispoziční zásada je vyjádřena v § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž žalobní body jsou podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. náležitostí žaloby a musí z nich být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky za nezákonné nebo nicotné. Určující pro rozsah soudního přezkumu je, až na výjimky, řádná žaloba. V jejích mezích soud zkoumá napadené rozhodnutí, a pokud namítanou nezákonnost či vady řízení zjistí, zruší napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a podle odst. 4 téhož ustanovení věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému. Také Ústavní soud potvrdil, že s ohledem na efektivnost soudního řízení zákonodárce koncentroval řízení před krajskými soudy tím, že stanovil lhůtu k podání správní žaloby v délce dvou měsíců, přičemž žalobce musí v uvedené lhůtě předložit veškeré žalobní body (viz nález ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, či ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, bod 39). Nelze přitom přehlédnout, že krajský soud se předmětnou argumentací i přes výše uvedené (v obecné rovině) zabýval a s odkazem na obsah správního spisu dospěl k závěru, že podání do elektronické podatelny správního orgánu I. stupně doručeno nebylo, což konstatoval i v prvním zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud. Ani v kasační stížnosti přitom stěžovatel relevantně nedokládal, že by k doručení došlo. Doručení odvolání správnímu orgánu I. stupně nelze dovozovat ani z toho že stejné podání bylo doručeno žalovanému a Ministerstvu dopravy. Podrobněji viz výše.

[29] Z výše uvedených důvodů není Nejvyšší správní soud názoru, že by postupem krajského soudu byl porušen čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jak rovněž tvrdil stěžovatel. Nejvyšší správní soud zastává názor, že přezkum předmětného rozhodnutí plně odpovídal citovanému článku. Pokud pak stěžovatel poukazoval na režim řízení před trestními soudy, nutno uvést, že v daném případě bylo správním soudem přezkoumáváno pravomocné správní rozhodnutí. Řízení před trestními soudy se od řízení před správními soudy významně odlišuje. Přiléhavý není ani poukaz stěžovatele na postup správních soudů v případě nicotnosti a nepřezkoumatelnosti. Nicotnost a nepřezkoumatelnost může soud konstatovat *ex offo* (srov. § 76 s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soud ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publ. pod. č. 1546/2008 Sb. NSS), tedy i bez námitky.

[30] Důvodná není ani námitka, že by mělo být na podání nahlíženo jako na včasné tehdy, pokud „*bylo prokazatelně učiněno e-mailem, avšak žalovaný jeho doručení řádně nepotvrdí*“. Opakovaně bylo uvedeno, že u elektronických podání je významné, kdy bylo podání doručeno a nikoliv odesláno. V dané věci měl navíc stěžovatel zasílat odvolání správnímu orgánu I. stupně a nikoliv žalovanému. Podrobněji viz rovněž výše. Za situace, kdy

podatelna tohoto orgánu nepotvrdila přijetí e-mailu stěžovatele, nelze hovořit ani o tom, že se dostalo do „*dispozice adresáta*“ a bylo tedy doručeno, jak rovněž tvrdil stěžovatel. Z důvodů skutkových a právních odlišností nelze na daný případ aplikovat ani rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 9 Afs 28/2010 - 79, a ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 223/2015 - 35. Pro danou věc je přitom nepodstatné, zda byl stěžovatel a jeho zmocněnec v době vedení správního řízení v zahraničí, jakož ani další tvrzení, která nemají k doručení odvolání správnímu orgánu I. stupně přímou relevanci.

[31] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že správní řád nestanoví, že pokud „*nefunguje podatelna správního orgánu I. stupně je bezpodmínečně nutné předat odvolání poštovní přepravě, tedy dostavit na poštovní úřad, vystát frontu za účelem odeslání listovní zásilky, zaplatit poštovné*“. To však současně neznamená, že by na základě takového tvrzení bylo možno stěžovateli přisvědčit v otázce včasnosti podaného odvolání. Správní řád neukládá, aby podání byla činěna pouze poštou. Nabízí celou řadu možností vč. elektronického doručování. Má-li být však podání učiněno včas, musí být ve stanovené lhůtě doručeno do příslušné elektronické podatelny, která přijetí zprávy potvrdí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 7 Azs 113/2015 - 32).

[32] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 20. září 2016

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu