

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **JUDr. L. A.**, zastoupeného JUDr. Milanem Skalníkem, advokátem se sídlem Preslova 9, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2014, čj. KUZL-17342/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 6. 2015, čj. 19 A 21/2014 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Úvod:

Správní orgán pokutoval žalobce za rychlou jízdu. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný zamítl. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou; ta ale byla pro opožděnost odmítnuta. Proti odmítavému usnesení krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, v níž opožděnost žaloby popíral z důvodu nesprávného doručení rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud se musel zabývat spornou otázkou postupu při doručování písemností do datové schránky účastníka řízení.

I.

[1] Městský úřad Rožnov pod Radhoštěm, Odbor dopravy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 2. 2014, čj. MěÚ/OD/34543/324/2013/LL, uznal žalobce vinným tím, že dne 13. 7. 2013 při řízení motorového vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci a porušil § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) ve smyslu ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu, a uložil mu pokutu ve výši 3500 Kč.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolal. Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 3. 2014 odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu. Namítl, že žalovaný rozhodnutí o zamítnutí odvolání nedoručil do žalobcovy datové schránky, ale prostřednictvím poštovního doručovatele. O tomto rozhodnutí se tak žalobce dozvěděl až dne 4. 8. 2014 vyrozuměním správního orgánu prvního stupně, tedy po uplynutí roční lhůty od spáchání přestupku. Přestupek je proto dle žalobce již promlčený.

[4] Krajský soud v Ostravě žalobu usnesením označeným v záhlaví odmítl. Uvedl, že žalovaný postupoval při doručování rozhodnutí v souladu se zákonem. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobci doručeno dne 7. 4. 2014 fikcí doručení, žalobce však podal proti uvedenému rozhodnutí žalobu až dne 3. 10. 2014, tj. po uplynutí dvouměsíční lhůty pro její podání. Krajský soud ji proto jako opožděnou odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

III.

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu, žalovaného i správního orgánu prvního stupně a řízení o přestupku zastavil dle § 110 odst. 1 věty za středníkem s. ř. s.

[6] Stěžovatel odkázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. 29 Odo 100/2006, v němž Nejvyšší soud vyložil, že nesprávné je i právní posouzení neúplné. Stěžovatel považuje napadené rozhodnutí krajského soudu za neúplné, neboť se krajský soud nedostatečně zabýval žalobními námitkami. Krajský soud dle stěžovatele neposoudil právní otázku účinnosti doručení rozhodnutí žalovaného. Žalovaný měl s ohledem na § 19 odst. 1, 2 spr. ř. své rozhodnutí doručovat do datové schránky, kterou měl stěžovatel zřízenou jako podnikající fyzická osoba. Stěžovatel zdůraznil, že „*jediným důvodem, kdy orgán veřejné moci může upustit od doručování písemností do datové schránky, je objektivní nemožnost takového způsobu doručení*“.

[7] Krajský soud se dle stěžovatele nezabýval ani jeho další námitkou, že projednáním přestupku ve smyslu § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“) se rozumí až řádné doručení vydaného rozhodnutí.

[8] Žalovaný v podání ze dne 5. 8. 2015 opravil podanou kasační stížnost tak, že žalovaným je Krajský soud v Ostravě a předmětem řízení je přezkoumání jeho rozhodnutí ze dne 29. 6. 2015, čj. 19 A 21/2014 - 32, a nikoli za žalovaného nesprávně označený Krajský úřad Zlínského kraje.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel měl datovou schránku zřízenu jako podnikající fyzická osoba (zemědělský podnikatel). Dopravní přestupek však stěžovatel spáchal jako soukromá fyzická osoba a jeho spáchání nijak nesouviselo s podnikatelskou činností stěžovatele. Žalovaný si před doručováním rozhodnutí ověřil, že stěžovatel nemá jako soukromá fyzická osoba zřízenu datovou schránku; stěžovatel ani žalovanému nesdělil adresu pro doručování dle § 19 odst. 3 spr. ř. Žalovaný proto rozhodnutí doručil prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu trvalého pobytu stěžovatele. Vzhledem k tomu, že si stěžovatel písemnost v úložní době nepřevzal, byla písemnost doručena fikcí dle § 24 odst. 1 spr. ř. Žalovaný označil tento postup za souladný se zákonem a Nejvyššímu správnímu soudu proto navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

V.

[10] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal soud s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 16/2003 - 56; všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud proto nepřihlédl ke stěžovatelově opravě kasační stížnosti, v níž stěžovatel opravil své nesprávné označení žalovaného. Stěžovatel uvedl, že v kasační stížnosti za žalovaného nedopatřením označil Krajský úřad Zlínského kraje, přestože za žalovaného měl správně označit Krajský soud v Ostravě. Dle § 69 s. ř. s. platí, že žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Tímto správním orgánem byl v nyní projednávané věci Krajský úřad Zlínského kraje, který zamítl odvolání stěžovatele a jehož rozhodnutí následně stěžovatel napadl žalobou u krajského soudu. Nejvyšší správní soud proto v řízení jednal jako s žalovaným s Krajským úřadem Zlínského kraje.

[13] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalovaný vydal dne 26. 3. 2014 rozhodnutí, kterým zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o spáchání přestupku stěžovatelem. Žalovaný rozhodnutí doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Protože žalovaný nebyl zastižen, byla zásilka uložena a připravena k vyzvednutí dne 27. 3. 2014, přičemž stěžovateli byla zanechána výzva k vyzvednutí uvedené zásilky s poučením o důsledcích jejího

nevyzvednutí. Stěžovatel si uloženou zásilku nevyzvedl, proto byla vložena dne 9. 4. 2014 do jeho domovní schránky. Žalovaný s ohledem na doručení rozhodnutí vyznačil jeho právní moc tak, že jí nabylo dne 7. 4. 2014.

[14] Stěžovatel podal dne 16. 7. 2014 u správního orgánu prvního stupně žádost o zastavení řízení o přestupku. Odůvodnil, že přestupek, jehož se měl dopustit dne 13. 7. 2013 je již promlčený, neboť stěžovateli nebylo ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku do jeho datové schránky řádně doručeno rozhodnutí o jeho odvolání. Žalovaný žádosti nevyhověl; uvedl, že rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci dne 7. 4. 2014 a správní orgán proto považuje tuto věc za uzavřenou.

[15] Krajský soud v usnesení napadeném kasační stížností nejdříve shrnul skutková zjištění týkající se postupu žalovaného při doručování rozhodnutí o odvolání. Následně uvedl, že „[z]*e shora uvedeného vyplývá, že žalovaný při doručování rozhodnutí postupoval v souladu s ust. § 19 odst. 1 a 2 a v souladu s 20 odst. 1, § 24 odst. 1 správního řádu a materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti, tak byla naplněna*“.

[16] Kasační stížnost míří proti usnesení krajského soudu, který odmítl žalobu z důvodu její opožděnosti. Krajský soud návrh neposuzoval meritorně. Jediným možným důvodem podání kasační stížnosti je tak nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud přezkoumává v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 3 Azs 33/200 - 98 a čj. 2 As 45/2005 - 65).

[17] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl nesprávnost usnesení krajského soudu z důvodu jeho neúplnosti, neboť se soud nezabýval všemi žalobními námitkami. Jak Nejvyšší správní soud výše uvedl, v případě rozhodnutí, jímž krajský soud odmítl žalobu, může Nejvyšší správní soud přezkoumávat pouze to, zda takto učinil v souladu se zákonem. Zároveň je však Nejvyšší správní soud povinen zkoumat, zda usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti, mezi něž patří i vada nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Z obsahu kasační stížnosti plyne, že stěžovatel namítá, že se krajský soud nezabýval všemi jeho námitkami, z čehož dovozuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí (přestože žalobce uvádí, že takové rozhodnutí je dle citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu nesprávné, protože není úplné). Nejvyšší správní soud se proto zabýval namítanou nepřezkoumatelností usnesení krajského soudu.

[18] Dle stěžovatele se krajský soud nevypořádal s jeho námitkou týkající se povinnosti správních orgánů doručovat písemnosti do datové schránky účastníka řízení, má-li ji zpřístupněnou. Z napadeného usnesení krajského soudu plyne, že se soud zabýval zákonností postupu žalovaného při doručování jeho rozhodnutí, přičemž dospěl k závěru, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem a že byla naplněna materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti (srov. citovanou pasáž usnesení v odst. [15] tohoto rozsudku). Krajský soud zhodnotil, že rozhodnutí žalovaného bylo doručeno fikcí dne 7. 4. 2014, a proto byla žaloba stěžovatele ze dne 3. 10. 2014 opožděná. Z odůvodnění usnesení je patrné, že se soud procesem doručování zabýval, přezkoumal jej a vyhodnotil ho jako zákonný. Takové odůvodnění je dostatečné.

[19] Krajský soud se dle stěžovatele nezabýval ani jeho další žalobní námitkou, že projednání přestupku dle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích je završeno až doručením rozhodnutí odvolacího orgánu. Nejvyšší správní soud připomíná, že se krajský soud nezabýval důvodností žaloby, ale poté, co dospěl k závěru, že nebyly naplněny podmínky řízení spočívající ve včasnosti podání, žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Protože krajský soud nepřezkoumával žalobu věcně, nemohl se zabývat ani námitkou o zániku odpovědnosti za přestupek z důvodu uplynutí lhůty uvedené v § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu neshledal. Úvahy krajského soudu byly dostatečné.

[20] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda krajský soud správně posoudil okamžik doručení rozhodnutí žalovaného, v jehož důsledku konstatoval nenaplnění podmínek řízení a odmítl žalobu pro její opožděnost.

[21] Dle § 19 odst. 1 spr. ř. „[p]*ísemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky.* Dle odst. 2 citovaného ustanovení „[n]*ení-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb*“.

[22] Dle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“) „[u]*možňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě*“.

[23] Zákon o elektronických úkonech rozlišuje čtyři základní typy datových schránek, a to datovou schránku fyzické osoby, datovou schránku podnikající fyzické osoby, datovou schránku právnické osoby a datovou schránku orgánu veřejné moci (srov. § 3, 4, 5 a 6 citovaného zákona). Nadto zákon ještě stanovuje speciální režim pro datovou schránku podnikající fyzické osoby zřízenou pro advokáta, daňového poradce a insolvenčního správce (viz § 4 odst. 3 téhož zákona).

[24] Nejvyšší správní soud se již opakovaně vyjadřoval k režimu doručování do datových schránek. V rozsudku čj. 7 Afs 46/2010 - 51 dospěl k závěru, že krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud doručoval písemnost související s činností advokáta prostřednictvím držitele poštovní licence, přestože měl adresát zároveň zřízenu datovou schránku jako insolvenční správce.

[25] V rozsudku čj. 3 Ads 100/2013 - 42 Nejvyšší správní soud vyložil, že v doručování do datové schránky fyzické osoby a podnikající fyzické osoby je rozdíl, který musí správní orgány respektovat. Dle zákona by měl správní orgán doručovat pouze do té datové schránky, která odpovídá roli osoby v dané věci. V posuzovaném případě vystupoval žalobce v roli uchazeče o zaměstnání a nikoli v roli insolvenčního správce; z tohoto důvodu mu měly být písemnosti doručovány prostřednictvím držitele poštovní licence (když neměl zřízenou datovou schránku fyzické osoby), a to na jeho doručovací adresu.

[26] K problematice doručování do datové schránky se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v rozsudku čj. 7 Afs 5/2013 - 50. Uvedl, že „[v] *případě, kdy správní orgán doručuje písemnost do datové schránky adresátovi, který má zřízeno několik datových schránek, je vždy*

nutné dbát na to, aby zásilka byla doručena do adekvátní datové schránky. Pokud tedy zástupce stěžovatele měl v roce 2010 pouze datovou schránku podnikající fyzické osoby, pak mu do této datové schránky mohl finanční úřad doručovat pouze písemnosti týkající se jeho vlastních daňových povinností. [...] *Doručoval-li tedy finanční úřad v řízení o daňové povinnosti stěžovatele dodatečný platební výměr zástupci stěžovatele jako daňovému poradci prostřednictvím držitele poštovní licence, postupoval v souladu se zákonem*".

[27] V rozsudku čj. 8 As 94/2014 - 29 Nejvyšší správní soud konstatoval, že s ohledem na to, že v kárném řízení nevystupuje obviněný advokát jako prostá fyzická osoba, doručuje se rozhodnutí v kárném řízení do vlastních rukou advokáta do sídla jeho kanceláře. Správní orgán proto nepochybil, pokud rozhodnutí doručoval do datové schránky advokáta, kterou měl zřízenou jako podnikající fyzická osoba, a nikoliv prostřednictvím držitele poštovní licence.

[28] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že při doručování je nezbytné rozlišovat typ datové schránky a povahu doručované písemnosti v závislosti na roli a postavení adresáta, jehož se písemnost týká. Pro dodržení zákonného postupu musí povaha písemnosti odpovídat typu datové schránky, do níž má být doručováno, a roli adresáta v řízení. Do jednotlivých typů datových schránek tak lze řádně doručovat pouze dokumenty, které souvisí s činností či postavením držitele dané datové schránky. Nemá-li účastník zřízen typ datové schránky odpovídající povaze doručované písemnosti, bude se účastníkovi doručovat tak, jako by neměl datovou schránku zřízenu. Tento výklad potvrzuje i závěr č. 86/2009 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, podle něhož „[m]*á-li v konkrétním případě podnikající fyzická osoba zřízenu pouze datovou schránku podnikající fyzické osoby, je správní orgán povinen doručovat písemnosti ve věcech podnikání do datové schránky podnikající fyzické osoby. Ostatní písemnosti je správní orgán povinen doručovat této fyzické osobě postupem dle § 20 odst. 1 správního řádu. Dále má-li v konkrétním případě podnikající fyzická osoba zřízenu pouze datovou schránku fyzické osoby, je správní orgán povinen doručovat ostatní písemnosti do datové schránky fyzické osoby a písemnosti ve věcech podnikání postupem dle § 20 odst. 1 správního řádu*".

[29] V nyní posuzovaném případě měl stěžovatel zřízenu datovou schránku typu podnikající fyzická osoba (zemědělský podnikatel – fyzická osoba nezapsaná v obchodním rejstříku). Správní orgány v řízení projednávaly spáchání přestupku fyzické osoby spočívající v překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci při řízení osobního motorového vozidla. Předmět správního řízení tak nijak nesouvisel s podnikatelskou činností stěžovatele či jinak s jeho postavením podnikající fyzické osoby. Protože stěžovatel neměl zřízenu datovou schránku jako fyzická osoba, žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když své rozhodnutí doručoval prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb. Stěžovatel nebyl při doručování rozhodnutí dne 27. 3. 2014 zastižen, zásilka byla proto uložena a připravena k vyzvednutí, o čemž byla stěžovateli zanechána výzva s poučením o důsledcích jejího nevyzvednutí. Vzhledem k tomu, že si stěžovatel uloženou zásilku nevyzvedl, uplatnila se fikce doručení dle § 24 odst. 1 spr. ř. a zásilka se tak dnem 7. 4. 2014 (pondělí) stala doručenou. Stěžovatel následně napadl rozhodnutí žalovaného žalobou až dne 3. 10. 2014, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty pro její podání (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud proto správně žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro její opožděnost.

VI.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal napadené usnesení krajského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[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 v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 6. ledna 2016

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu