

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **K. V.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2015 č. j. OD 1373/14-9/67.1/14331/NL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 5. 9. 2016, č. j. 58 A 16/2015 – 15,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2014, č. j. MML 090827/14/2423/OD/Hrz, Magistrát města Liberec (dále jen „prvostupňový správní orgán“) uznal žalobce vinným z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu a byla mu uložena pokuta ve výši 2.000 Kč a povinnost nahradit náklad řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu podal dne 2. 3. 2015 zmocněnec žalobce odvolání. Žalovaný následně v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce pro opožděnost a potvrdil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Dospěl k závěru, že prvostupňový správní orgán doručoval zásilku na adresu pro doručování uvedenou zmocněncem v evidenci obyvatel, přičemž dne 10. 11. 2014 byla

zásilka uložena a připravena k vyzvednutí na poštovním úřadě, zmocněnec žalobce totiž nebyl v době doručování poštovním doručovatelem zastižen. O uložení zásilky byl zmocněnec žalobce písemně vyrozuměn a bylo mu zanecháno poučení o právních důsledcích, které s převzetím nebo nepřevzetím zásilky souvisejí. Dne 21. 11. 2014 byla zásilka v souladu s § 23 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu po uplynutí 10 dnů vložena do domovní schránky zmocněnce žalobce. Zásilka obsahující rozhodnutí se považuje za doručenou dle § 24 odst. 1 správního řádu desátým dnem ode dne zanechání výzvy doručovatelem, tj. dnem 20. 11. 2014. Lhůta pro podání odvolání tudíž žalobci marně uplynula dne 5. 12. 2014. Odvolání podané dne 2. 3. 2015 bylo proto podle žalovaného podáno opožděně.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Namítal, že rozhodnutí správního orgánu prvého stupně bylo chybně doručováno zmocněnci žalobce Petru Kocourkovi na adresu pobytu a žalovaný pak vycházel z toho, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno fikcí dne 20. 11. 2014. Žalobce tvrdí, že již při podání odporu proti příkazu o uložení pokuty požádal zmocněnec žalobce o doručování na elektronickou adresu: X a správní orgán prvního stupně tak měl své rozhodnutí žalobci doručit na tuto elektronickou adresu v souladu s § 19 odst. 3 správního řádu. Protože tak neučinil, počala dle žalobce lhůta pro podání odvolání běžet dnem, kdy se zmocněnec žalobce dozvěděl o řešení otázky, která byla předmětem řízení. V daném případě se tak stalo dne 28. 2. 2015 z rozhodnutí žalovaného č. j. OD 1373/14-2/67.1/14331/NL, následně žalobce okamžitě reagoval podáním odvolání dne 2. 3. 2015. Navrhoval proto, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení. Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Jelikož přijetí rozhodnutí prvostupňového správního orgánu na elektronickou adresu zmocněnec žalobce nepotvrdil, správní orgán následně zcela správně přistoupil k doručování poštovní přepravou na adresu pro doručování uvedenou zmocněncem v evidenci obyvatel. Rozhodnutí tak bylo doručeno fikcí dne 20. 11. 2014, odvolání ze dne 2. 3. 2015 bylo proto podáno opožděně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Mezi stranami není sporné datum podání odvolání, avšak zůstává sporné datum doručení rozhodnutí. Žalovaný považoval rozhodnutí správního orgánu doručené desátým dnem uložení zásilky na adrese trvalého pobytu zmocněnce stěžovatele, účinky doručení fikcí však nemohly nastat, neboť zmocněnec stěžovatele stanovil správnímu orgánu elektronickou adresu k doručování, na kterou prvostupňový správní orgán rozhodnutí nedoručoval.

[6] Podle krajského soudu správní orgán prvého stupně své rozhodnutí doručoval stěžovateli na elektronickou adresu X, což má vyplývat ze správního spisu. Napadený rozsudek je však v rozporu se správním spisem, neboť v tom není založena žádná listina prokazující, že správní orgán prvého stupně doručoval rozhodnutí stěžovateli na

elektronickou doručovací adresu X. Ostatně, ani žalovaný žádnou obdobnou skutečnost netvrdil. Tvrdil pouze, že rozhodnutí bylo doručováno na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele. Soudy ve správním soudnictví přitom přezkoumávají správnost rozhodnutí státní správy. Je porušením zásady rovnosti stran, pokud krajské soudy v rozsudku předkládají nové argumenty, které neuplatnil žalovaný ve svém rozhodnutí, neboť v takovém případě stěžovatel může na tyto reagovat teprve v kasační stížnosti, kde však již nemůže rozšířit žalobní body.

[7] Rozsudek krajského soudu je pak též v rozporu se zásadou právní jistoty, neboť dle § 68 odst. 3 správního řádu, správní orgán v rozhodnutí uvede podklady, ze kterých při rozhodování vycházel a úvahy, kterými se řídil. Žalovaný však ve svém rozhodnutí neuvedl mezi podklady listinu, která má údajně prokazovat vypravení e-mailu. Žalovaný v rozhodnutí ani neuvedl úvahu stran doručování písemností na e-mail. Řízení před krajským soudem má být koncentrované řízení, jehož podstatou je přezkum správního rozhodnutí, to znamená, že správní orgán uplatní veškeré své argumenty ve svém rozhodnutí, a účastník je napadne ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení. Ani jedna ze stran pak nemůže svou argumentaci rozšiřovat, tím spíše pak ne soud, neboť – jak se stalo v nyní posuzované věci – krajský soud hodnotil jiné podklady, než žalovaný, tedy i jejich posouzení muselo být odlišné. Takové rozhodnutí krajského soudu je překvapivé a je v rozporu s koncepcí správního soudnictví, které přezkoumává rozhodnutí státní správy, naopak nevydává nová správní rozhodnutí.

[8] Stěžovatel nemůže polemizovat ani s právním hodnocením krajského soudu, neboť bylo aplikováno na nesprávně zjištěný skutkový stav. Krajský soud vycházel ze zjištění, která nemají oporu ve spise, ani v provedeném dokazování. Proto stěžovatel kasačnímu soudu navrhuje vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém soud svůj závěr postaví na správných závěrech z listin obsažených ve správním spise.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrval na své dosavadní argumentaci a ztotožnil se s právními závěry krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil 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 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, kterou by se musel zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez výslovné námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[13] Stěžovatel tvrdí nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v nedostatku důvodu, neboť měl krajský soud rozhodnout v rozporu s podklady ve spise, resp. na základě

neexistujících podkladů. Tato námitka je však nedůvodná. Rozhodnutí krajského soudu je pečlivě odůvodněné, vychází z relevantních podkladů založených ve správním spise. Závěr krajského soudu o pokusu prvostupňového správního orgánu doručovat zmocněnci stěžovatele na jím určenou elektronickou adresu (a další jím užívané elektronické adresy) má oporu v dokumentech založených ve správním spise na č. listu 34 – 36. Otázkou doručování na elektronickou adresu se přitom krajský soud zabýval zcela oprávněně, neboť je klíčová pro posouzení otázky včasnosti stěžovatelova odvolání a krajský soud se jí musel zabývat v návaznosti na stěžovatelova žalobní tvrzení. Nebyl přitom vázán ani argumentací žalovaného v napadeném rozhodnutí ani jeho vyjádřením k žalobě. Správnost tohoto závěru je předmětem přezkumu správními soudy v této věci. Námitka nepřezkoumatelnosti je však nedůvodná.

[14] Krajský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že žalovaný správně posoudil odvolání jako opožděné. Podle stěžovatele však měl žalovaný povinnost doručovat na elektronickou adresu sdělenou zmocněncem v průběhu správního řízení, nikoliv na adresu trvalého pobytu (ve skutečnosti šlo o doručovací adresu zmocněnce uvedenou v evidenci obyvatel – pozn. NSS), přičemž ve správním spise není podklad o tom, že by prvostupňové správní rozhodnutí na zvolenou elektronickou adresu doručil. Podle svého tvrzení se stěžovatel o vydání prvostupňového správního rozhodnutí dozvěděl až z rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2015, č. j. OD 1373/14-2/67.1/14331/NL, a z toho důvodu bylo podle jeho názoru odvolání podáno včas.

[15] Nejvyšší správní soud se tedy nutně zabýval kasační námitkou včasnosti odvolání ve správním řízení. Pro nyní projednávaný případ je rozhodné, zda prvostupňový správní orgán postupoval správně při doručování svého rozhodnutí.

[16] Podle § 19 odst. 3 správního řádu platí, že „[n]*evylučuje-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 § 19 odst. 8 správního řádu „[p]*ísemnosti uvedené v odstavci 4 se na požádání adresáta doručují jiným způsobem podle tohoto zákona; v takovém případě platí, že písemnost je doručena třetím dnem ode dne, kdy byla odeslána. V případě doručování na elektronickou adresu platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí adresát zprávou podepsanou jeho uznávaným elektronickým podpisem. Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná (odstavec 9), doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.*“

[18] Pro vypořádání této námitky jsou stěžejní následující zjištění Nejvyššího správního soudu z obsahu správního spisu:

Dne 3. 9. 2014 byla Magistrátu města Liberec doručena plná moc udělená stěžovatelem Petru Kocourkovi pro zastupování ve správním řízení, ve které byla uvedena adresa trvalého pobytu zmocněnce.

Dne 15. 9. 2014 Magistrát města Liberec obdržel *odpor* proti výše uvedenému příkazu spolu s *žádostí o doručování* na elektronickou adresu X a *odvoláním* proti event. v budoucnu vydanému rozhodnutí v dané věci.

Prvostupňový správní orgán doručoval své rozhodnutí nejprve dne 6. 11. 2014 na zmocněncem uvedenou elektronickou adresu. Zmocněnec stěžovatele převzetí prvostupňového rozhodnutí nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy nepotvrdil (prvostupňovému správnímu orgánu se pouze vrátilo oznámení o tom, že odeslání na elektronickou adresu selhalo, jako ostatně ve všech ostatních případech, kdy byl učiněn pokus o doručení na tuto elektronickou adresu zmocněnce). Správní orgán následně rozhodnutí doručil poštou na adresu uvedenou k datu odeslání písemnosti v evidenci obyvatel jako adresa zmocněncem zvolená pro doručování, tj. na adresu M. 1482/11, P. 1, N. M. Rozhodnutí bylo doručeno fikcí dne 20. 11. 2014.

Následně postoupil prvostupňový správní orgán žalovanému blanketní odvolání podané *pro futuro* v rámci výše uvedeného odporu ze dne 15. 9. 2014. Žalovaný věcně projednal odvolání v plném rozsahu, ztotožnil se s právním posouzením prvostupňového správního orgánu a odvolání rozhodnutím ze dne 9. 2. 2015, č. j. OD 1373/14-2/67.1/14331/NL, zamítl (toto rozhodnutí bylo později k žalobě stěžovatele prohlášeno za nicotné z důvodu, že bylo vydáno na základě odvolání podaného před vydáním prvostupňového rozhodnutí).

Dne 2. 3. 2015 podal zmocněnec stěžovatele odvolání, v němž uvedl, že se o vydání prvostupňového rozhodnutí dozvěděl až z rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2015, č. j. OD 1373/14-2/67.1/14331/NL. Žalovaný pak stěžovatelovo „druhé odvolání“ ze dne 2. 3. 2015, jež je předmětem přezkumu v nyní projednávané věci, posoudil jako opožděné.

[19] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že neshledal na výše popsaném postupu při doručování rozhodnutí prvostupňového správního orgánu žádné pochybení. Ze zmocněncem zvolené elektronické adresy nedošlo potvrzení o doručení zprávy. Správní orgán (zřejmě z procesní opatrnosti) rovněž doručoval na adresu X, ze které zmocněnec se správními orgány v průběhu správního řízení komunikoval. Ani z této elektronické adresy však neobdržel potvrzení o doručení. Prvostupňový správní orgán tedy plně v souladu s § 19 odst. 8 věty třetí správního řádu přistoupil k doručování tak, jako by o doručení na elektronickou adresu ani nepožádal. Správně přitom zvolil zmocněncem zvolenou adresu pro doručování uvedenou v evidenci obyvatel k datu odeslání písemnosti. Rozhodnutí správního orgánu tedy nabylo právní moci dne 6. 12. 2014 a stěžovatelovo odvolání ze dne 2. 3. 2015 bylo proto opožděné.

[20] Ze správního spisu jednoznačně vyplývá snaha žalovaného doručit napadené rozhodnutí zmocněnci stěžovatele. Po neúspěšném pokusu o doručení na elektronickou adresu tak učinil prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, a to v souladu s právní úpravou doručování ve správním řízení na adresu, kterou si zmocněnec nechal v centrální evidenci obyvatel uvést jako adresu pro doručování písemností. Ani zde nebyl při pokusu o doručení zastižen a uloženou zásilku si následně nevyzvedl. K doručení proto došlo fikcí. Jestliže si osoba, která opakovaně vystupuje ve správních i soudních řízeních jako obecný zmocněnec, zvolí v centrální evidenci obyvatel adresu pro doručování, nemůže následně úspěšně namítat neúčinnost doručení na tuto adresu.

[21] Řádné doručování písemností účastníkům správního řízení (včetně jejich zmocněnců) představuje jednu ze základních záruk reálné možnosti ochrany jejich práv, která mohou být v těchto řízeních dotčena. Judikatura správních soudů proto soustavně a dlouhodobě klade na řádné a průkazné doručování ve správním řízení značný důraz (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2012, č. j. 7 Afs 18/2012 - 27, ze dne 3. 2. 2016, č. j. 2 As 284/2015 - 41, nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 12. 2010, č. j. 16 A 5/2010 - 47).

[22] Na druhou stranu, Nejvyšší správní soud nemůže nevidět systematické zneužívání vysokého standardu nároků správních soudů na doručování za strany některých osob, včetně zmocněnce v nyní posuzované věci. Zcela zjevně přitom nejde o prosazování zákonného postupu správních orgánů k ochraně subjektivních práv zastoupených účastníků, nýbrž o nepokryté obstrukce. Pro doručování jsou voleny elektronické adresy (často s diakritickými znaménky), které jsou nezřídka v průběhu řízení měněny, a především z nich není potvrzováno dojití písemností. Následuje nepřebírání písemností na adrese trvalého pobytu, resp. Na zmocněncem zvolené adrese, kterou má evidovanou v informačním systému evidence obyvatel jako adresu, na kterou mu mají být doručovány písemnosti. To jsou, spolu s opakovanými omluvami z ústního jednání, praktiky známé Nejvyššímu správnímu soudu z již bezpočtu obdobných případů (kromě výše citovaných např. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2016, č. j. 1 As 104/2015 - 30, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 1 As 157/2015 - 40, nebo ze dne 30. 11. 2016, č. j. 1 As 230/2015 - 34). Jejich smyslem není obrana oprávněných zájmů zastoupených účastníků správních řízení, ale pouze vytváření komplikovaných procesních situací, jejichž více či méně úspěšné řešení správními orgány je následně napadáno ve správním soudnictví. To vše zjevně s jediným cílem: v maximu případů dosáhnout takového prodlužování správního řízení, aby došlo k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné doby k jeho projednání.

[23] Nejvyšší správní soud má na základě rekapitulace průběhu řízení před správními orgány za prokázané, že nyní projednávaná věc je další z řady případů, kdy se stěžovatelé prostřednictvím svých zmocněnců pokoušejí systematickým zneužíváním procesních práv zabránit věcnému projednání a rozhodnutí. I v nyní projednávané věci je patrné, že procesní postup správních orgánů se přímo odvíjel od jednotlivých podání učiněných zmocněncem, kterým se správní orgány snažily vyhovět. Takovému jednání ale správní soudy nemají a nemohou poskytovat ochranu. Zneužívání práva není výkonem práva a nepřísluší mu soudní ochrana (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48).

[24] Přijetí závěru o zneužívání práva nebrání, že jej soud učinil na základě jednání žalobcova zmocněnce a nikoliv žalobce samotného, ačkoliv je to právě žalobce, komu je to k tíži. Stejně jako volba způsobu komunikace se správním orgánem, je i samotná volba zástupce ve správním řízení odpovědností účastníka. Pokud si tedy účastník správního řízení zvolí zmocněnce, jehož strategií je procesní pasivita a vyhýbání se doručování, nese účastník rovněž s touto strategií spojená rizika (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu v obdobné věci ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 - 46).

[25] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v rozsudku krajského soudu je chybně specifikováno žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, které bylo vydáno dne 31. 8. 2015, pod č. j. OD 1373/14-9/67.1/14331/NL. K tomuto pochybení krajského soudu došlo zřejmě v důsledku přepisu údajů ze *stejnopisu* rozhodnutí žalovaného s datem 1. 9. 2015, který *stěžovatel přiložil k žalobě*, a v návaznosti na *předcházející řízení* u téhož krajského soudu ve věci předcházejícího nicotného rozhodnutí žalovaného. Jak ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňuje, v průběhu řízení před správními soudy ovšem nebylo mezi stranami sporné, které rozhodnutí žalovaného je předmětem řízení. Tato zřejmá chyba v psaní ze strany krajského soudu tak s ohledem na obsah spisové dokumentace nepředstavuje pochybení mající za následek nepřezkoumatelnost ani nezákonnost rozsudku krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na nedůvodnost všech stěžovatelových námitek Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 20. dubna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu