

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **M. Š.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2015, čj. KUZL-11640/2015, sp. zn. KUSP-11640/2015/DOP/Od, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 12. 2015, čj. 33 A 6/2015-23,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 12. 2015, čj. 33 A 6/2015-23, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Dne 25. 6. 2014 vydal Městský úřad Uherské Hradiště, správní orgán I. stupně, příkaz o uložení pokuty. Žalobce si následně zvolil zástupcem obecného zmocněnce P. K., nar. X, trvale bytem Č. A 601, P. 6, doručovací adresa M. 1482/11, P. 1. Tento zmocněnec podal proti příkazu včasný odpor, s nímž spojil i žádost o doručování na elektronickou adresu X.

[2] Dne 4. 9. 2014 správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí o přestupku čj. MUUH-OD/37011/2014/UrbP Spis/7514/2014, které zmocněnci zaslal prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu pro doručování evidovanou v informačním systému evidence obyvatel. Tímto rozhodnutím uznal žalobce vinným ze

spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, v platném znění (zákon o silničním provozu). Žalobce porušil § 4 písm. c) ve spojení s § 70 odst. 2 písm. a) téhož zákona tím, že při řízení osobního motorového vozidla nerespektoval červený světelný signál „stůj" určený pro jeho směr jízdy, za což obdržel pokutu ve výši 3000 Kč [§ 125c odst. 4 písm. e) zákona o silničním provozu a § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích].

[3] Žalobce podal dne 11. 2. 2015 odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, v němž namítal nesprávný způsob doručování. Žalovaný (dále jen „stěžovatel") rozhodnutím ze dne 25. 2. 2015, čj. KUZL-11640/2015, odvolání zamítl. Uvedl, že rozhodnutí řádně doručil obecnému zmocněnci žalobce prostřednictvím provozovatele poštovních služeb s tím, že fikce nastala dne 22. 9. 2014. Lhůta k podání odvolání uplynula dne 7. 10. 2014; odvolání ze dne 11. 2. 2015 bylo tudíž opožděné. Ke zvolenému způsobu doručování stěžovatel uvedl, že z úřední činnosti mu je známo, že zasílání na zmocněncem uvedenou e-mailovou adresu X nevede k urychlení řízení.

[4] V žalobě žalobce tvrdil, že nezaslal-li správní orgán I. stupně rozhodnutí nejprve na e-mail X, doručení prostřednictvím provozovatele poštovních služeb je neúčinné. Správní orgány neprokázaly zneužití práva; jejich tvrzení ohledně obstrukcí považuje žalobce za účelová bez jakékoli opory ve správním spisu. Žalobce uvedl, že neakceptoval-li správní orgán jeho žádost o doručování na e-mail, pak bylo jeho povinností vyrozumět jej o tom a tento postup odůvodnit. Stěžovatel nepostupoval správně, jestliže odvolání žalobce zamítl pro opožděnost.

[5] Krajský soud žalobci vyhověl, rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Poukázal na skutečnost, že účelovost procesní strategie účastníků řízení nezbavuje správní orgány povinnosti postupovat v souladu se zákonem (rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 As 60/2015-39). Jestliže z podkladů ve správním spisu nelze dovodit, že žádost zmocněnce o doručování písemností na elektronickou adresu byla pouhou obstrukcí, pak se měl správní orgán pokusit nejprve o doručení na elektronickou adresu, kterou si zmocněnec zvolil. Správní orgán I. stupně pochybil tím, že se o doručení rozhodnutí na e-mail nepokusil, a ani zmocněnci nesdělil, že jeho žádost neakceptoval. Správní orgán I. stupně postupoval v rozporu s § 20 odst. 1 správního řádu, fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu proto nenastala. Stěžovatel pochybil, jestliže odvolání žalobce zamítl pro opožděnost.

II. Kasační stížnost stěžovatele

[6] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu v celém rozsahu včas podanou kasační stížností pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

[7] Stěžovatel tvrdí, že není vadou doručování, pokud správní orgán z určitých relevantních důvodů neakceptuje žádost adresáta o doručování na elektronickou adresu. Stěžovatel nezpochybňuje, že účastník řízení by se měl dozvědět, zda se správní orgán rozhodl písemnosti na jím požadovanou elektronickou adresu nezasílat. Krajský soud však pochybil, neboť se nezabýval podmínkami pro sdělení této skutečnosti a nezohlednil obstrukční jednání žalobce a jeho zmocněnce v jiných řízeních. Pokud zmocněnec

pravidelně a opakovaně využívá elektronické doručování na adresu X k obstrukčnímu jednání a písemnosti doručované jakýmkoli způsobem nepotvrzuje, a následně ani nepřebírá, považuje stěžovatel zaslání informace o nedoručování za pouhý formalistický úkon, bez jakéhokoli praktického významu. Dle stěžovatele je nesmyslné, aby se každou jednotlivou písemnost nejprve pokoušel vypravit na e-mail X, a teprve po nepotvrzení přijetí přistoupil k jinému zákonnému způsobu doručování. V této souvislosti dodává, že požadavek na sdělení o neakceptaci žádosti neplyne správnímu orgánu přímo ze zákona, ale ze zásady součinnosti. Zmocněnec vystupuje v mnoha řízeních, a je proto na místě zohlednit jeho postup i v jiných věcech; v kasační stížnosti stěžovatel odkazuje na rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti stěžovatel doložil také vyrozumění správního orgánu o neakceptaci žádosti o doručování na elektronickou adresu X, které zmocněnci odeslal na tuto adresu dne 10. 7. 2014.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal vady, jimiž by se musel zabývat z úřední povinnosti.

[10] Mezi stranami je sporná účinnost doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. NSS nejprve posoudil otázku, zda správní orgán mohl s ohledem na povahu věci (§ 19 odst. 3) přistoupit k doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na doručovací adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, tj. k žádosti obecného zmocněnce P. K. nepřihlížet. Následně se zabýval otázkou, zda správní orgán I. stupně a stěžovatel porušili zásadu součinnosti tím, že zmocněnce o tomto postupu nevyrozuměli.

[11] Správní řád jako prioritní způsob doručování stanoví doručení do datové schránky (§ 19 odst. 1). Pokud fyzická osoba nemá datovou schránku, pak se jí podle § 20 odst. 1 doručuje písemnost na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), 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 atd.

[12] Podle § 19 odst. 3 správního řádu, nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, doručuje správní orgán na požádání účastníka řízení na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení.

[13] Podle § 19 odst. 8 správního řádu, v případě doručování na elektronickou adresu je písemnost doručena v okamžiku, kdy převzetí 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, doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

[14] Při doručování na elektronickou adresu podle § 19 odst. 3 správního řádu mohou nastat následující situace. Za prvé, správní orgán se pokusí doručit na elektronickou adresu uvedenou v žádosti. V této souvislosti NSS v rozsudku ze dne 30. 3. 2016, čj. 10 As 5/2016-

36, uvedl: *„[...] správní orgán je povinen zaslat na požadovanou elektronickou adresu pouze první písemnost v řízení zasílanou adresátovi, resp. první písemnost zasílanou adresátovi od okamžiku, kdy požádal o tento způsob doručování. Pokud účastník převzetí této písemnosti nepotvrdí, je správní orgán oprávněn další písemnosti zasílat rovnou tak, jako by adresát o doručování na elektronickou adresu vůbec nepožádal.*" Za druhé, správní orgán se rozhodne žádost neakceptovat např. z důvodu, že takový postup vylučuje povaha věci ve smyslu § 19 odst. 3. V takovém případě NSS konstatoval: *„[v] souladu se zásadou součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami (§ 4 odst. 3 a 4 správního řádu) je správní orgán povinen účastníkovi sdělit, že mu nebude na jím požadovanou adresu doručovat a z jakých důvodů. Pouze takovýto postup bude šetřit procesní práva účastníků a umožní jim uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.*" [viz rozsudek ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 As 60/2015-39 (důraz doplněn)]. V nyní projednávané věci se jedná o situaci druhou.

[15] Povahou věci ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu lze chápat i to, zda doručování nepředstavuje obstrukční taktiku účastníka řízení, která v konečném důsledku toliko brání plynulosti a rychlosti správního řízení. Je nutné hodnotit všechny okolnosti případu, tedy i to, zda účastník neuplatňuje svá práva svévolně, anebo zda příslušné dobrodiní zákona nezneužívá k jinému než zákonem zamýšlenému účelu. Zneužívání procesních institutů vedoucí k cíleným obstrukcím, které znemožňuje faktické působení práva, nepožívá právní ochrany (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2008, čj. 5 As 44/2007-93, ze dne 22. 12. 2010, čj. 5 Afs 55/2010-92, ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 100/2010-60, ze dne 20. 5. 2015, čj. 4 As 76/2015-37, atp.).

[16] Správní orgán není vždy a za všech okolností povinen vyhovět žádosti účastníka (příp. zmocněnce) o doručování na elektronickou adresu; povinnost postupovat dle § 19 odst. 3 správního řádu není absolutní. Ostatně i NSS v rozsudku ze dne 19. 8. 2015, čj. 3 As 5/2015 (důraz doplněn), připustil: *„Byť to ze samostatného znění tohoto ustanovení není na první pohled zřejmé, lze dovodit, že účastník řízení nemá nárok na to, aby mu správní orgán doručoval písemnosti na elektronickou adresu vždy, kdy o to požádá. § 19 odst. 3 správního řádu totiž vyžaduje, aby tento způsob doručování nevylučoval zákon nebo povaha věci (tento postup je vyloučen zejména tehdy, má-li adresát zřízenou datovou schránku), přičemž takový postup je namístě zejména tehdy, může-li to přispět k urychlení řízení. Dospěje-li tedy správní orgán k závěru, že požadavek účastníka řízení, aby se mu doručovalo právě na tuto (sui generis) adresu pro doručování, nemůže k urychlení řízení přispět (typicky existují-li zjevné indicie o snaze účastníka řízení tímto způsobem celý proces zpomalovat), může (při respektování obecného požadavku rychlosti řízení, vyjádřeného v § 6 odst. 1 správního řádu) doručovat písemnosti tak, jako by adresát o doručování na elektronickou adresu nepožádal, a bude mu doručovat „standardním způsobem" (v daném případě tedy poštou, na adresu trvalého pobytu zmocněnce).*"

[17] Doručování na elektronickou adresu má vést primárně k urychlení řízení. Je nutné odmítnout výklad, v jehož důsledku by toto doručování vedlo k prodlužování řízení a obstruování ze strany účastníků. To by zcela popíralo smysl správního řízení a vedlo k negaci hmotného práva, které má být v daném řízení nalézáno, chráněno a vykonáváno (tj. zákon o silničním provozu a příslušná ustanovení zákona o přestupcích).

[18] NSS upozornil již dříve na postupy zmocněnce (K.S., který nezřídka vystupuje ve stejných typech řízení jako zmocněnec P. K. – viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně, sp. zn. 41A 97/2014, napadený kasační stížností sp. zn. 8 As 73/2016), ve vztahu k doručování na elektronickou adresu: *„[...] obdobně jako ve věcech vedených u*

zdejšího soudu např. pod sp. zn. 3 As 139/2014, sp. zn. 9 As 162/2014 nebo sp. zn. 9 As 144/2014 (byť se změněnou „procesní taktikou") představuje popsané využití elektronické adresy pro doručování s využitím diakritických znamének i v tomto případě předem promyšlený procesní postup, který má za cíl komplikovat a protahovat správní řízení, resp. generovat v rámci řízení problémové situace, jež mohou s určitou mírou pravděpodobnosti vést k formálním pochybením správních orgánů, a dosáhnout tak v důsledku toho prekluze odpovědnosti za přestupek (srov. např. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 4 As 76/2015 - 37). Takový postup nelze akceptovat a poskytovat mu soudní ochranu." [viz rozsudek ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 55/2015-26 (důraz doplněn), srov. též rozsudek NSS 13. 4. 2016, čj. 10 As 28/2016-26].

[19] NSS také v rozsudku ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26, uvedl: „*popsaná procesní strategie, kterou zvolil žalobce v řízení před správními orgány a poté v žalobě v nyní posuzované věci, je zdejšímu soudu známa z jeho úřední činnosti například ve věci vedené pod sp. zn. 3 As 139/2014, sp. zn. 9 As 162/2014 nebo sp. zn. 9 As 144/2014. Jedná se vždy o stejný mechanismus, kdy je účastník správního řízení zastoupen na základě plné moci (...) udělené třetí osobě (...), který požádá o doručování na elektronickou adresu a následně nepotvrdí převzetí takto doručované písemnosti dle § 19 odst. 8 správního řádu, písemnost se proto doručuje na adresu trvalého pobytu tohoto zmocněnce, kde je písemnost doručena fikcí s následným vhozením do domovní schránky a posléze (s odstupem delší doby) účastník správního řízení zmocní další osobu (...) a v žalobě, kterou následně žalobce podává, je zpochybňována (...) správnost doručování zmocněnci (...). Je také pravidlem, že v řízení o žalobě před správními soudy zastupuje žalobce vždy stejný advokát. Jedná se tedy o promyšlenou procesní taktiku, která má za cíl protahovat správní řízení a dosáhnout prekluze odpovědnosti za přestupek.*" (obdobně srov. rozsudky NSS ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 111/2016-35; ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 180/2014-45; ze dne 31. 3. 2016, čj. 4 As 269/2015-37; ze dne 31. 3. 2016 čj. 4 As 282/2015-32; ze dne 3. 7. 2014 čj. 9 As 162/2014-31; ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 55/2015-26; ze dne 12. 3. 2015, čj. 4 As 26/2015-31; ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26).

[20] Povahou věci, která postup dle § 19 odst. 3 správního řádu vylučuje, je také skutečnost, že doručení na elektronickou adresu není z technických důvodů možné. NSS v rozsudku ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 55/2015-26, uvedl: „*Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo (např. věc zde vedená pod sp. zn. 8 As 36/2015), že žalovanému se v obdobné věci jiného účastníka (nicméně zastoupeného v řízení před správním orgánem stejným zmocněncem a v řízení o kasační stížnosti stejným advokátem jako v projednávané věci) taktéž nepodařilo rozhodnutí na uvedenou elektronickou adresu nejen doručit, ale ani vůbec odeslat. Stejně jako ve shora označené věci zde nemá soud s ohledem na podobu správního spisu důvod jakkoliv zpochybňovat závěry žalovaného, podle něhož důvod, pro který nebylo možno zprávu (rozhodnutí) na stěžovatelem uvedenou elektronickou adresu ani odeslat, spočívá v tom, že tato adresa obsahuje diakritická znaménka.*" NSS zde upozornil na riziko doručování na elektronickou adresu s diakritickými znaménky i na připravenost adresáta přijímat písemnosti doručované poštou ve smyslu § 19 odst. 8 a 9 správního řádu (k tomu srov. obdobně i závěry NSS v rozsudku ze dne 15. 9. 2015, čj. 8 As 57/2015-46). V této souvislosti uvedl, že „*[n]elze ostatně nevyjádřit podiv nad tím, že elektronickou adresu obsahující diakritická znaménka zvolila právě osoba vystupující v řízení před správními orgány jako zástupce účastníků, u níž se předpokládá, že jí budou doručovány písemností ze strany*

různých správních orgánů, jejichž úroveň technické vybavenosti a dostupnost moderních technologií či programů může být často zcela odlišná.“

[21] NSS se vyjádřil již mnohokrát a v různých souvislostech také k procesním strategiím zmocněnce P. K. a jeho žádosti o zasílání na elektronickou adresu X. P. K. vystupuje opakovaně jako zmocněnec osob obviněných z dopravních přestupků (viz sp. zn. 6 As 209/2016, sp. zn. 6 As 36/2016 atd., viz dále). Na problémy, k nimž pravidelně dochází při doručování tomuto zmocněnci na adresu X, poukázal NSS např. v rozsudku ze dne 15. 9. 2015, čj. 8 As 57/2015-46: *„kromě rizika nekompatibility elektronické podatelny správních orgánů se systémem IDN je zde také zvýšené riziko špatného přepisu. I v posuzované věci použitá adresa sváděla k dojmu, že se jednalo o písařskou chybu a správně měla být zapsána celá bez diakritiky*“, anebo nepřímo v rozsudku ze dne 23. 11. 2016, čj. 6 As 36/2016-29: *„P. K. byl rovněž označen v obou uvedených případech za zmocněnce označeného řidiče, s adresou v cizině, popř. doručovací e-mailovou adresou, na kterou se nepodařilo účinně doručovat.“*

[22] Žádostí obecného zmocněnce P. K. se NSS zabýval také v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, čj. 1 As 104/2015-27, kde žalobkyni (která byla viněna ze spáchání přestupku při řízení motorového vozidla) zastupoval stejný advokát jako v nyní projednávané věci. V průběhu řízení před správním orgánem I. stupně požádal zmocněnec o doručování na e-mailovou adresu X. Na straně správního orgánu vznikla pochybnost, zda adresa s diakritickými znaménky je správná, či nikoli. Po marném pokusu o vypravení písemnosti na e-mail X (bez diakritiky) přistoupil správní orgán k doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Následně žalobce zpochybnil způsob doručování, s tvrzením, že správní orgán se nepokusil rozhodnutí vypravit na jím požadovaný e-mail (s diakritikou). V této souvislosti NSS uvedl (důraz doplněn): *„tento omyl byl vyvolán obecným zmocněncem stěžovatelky záměrně, neboť komplikace s doručováním ze strany správních orgánů na jím uvedenou adresu se opakují v celé řadě případů. Volba adresy, kombinující slova "obecny" a "zástupce" ani nemůže mít jiný účel, než právě zkomplikování doručování zvolenému obecnému zmocněnci, z nějž pak zastoupené osoby a jejich zástupci těží v řízeních ve správním soudnictví. […] Bylo všeobecně rozšířeným omylem, že v e-mailové adrese nemohou být použity znaky s diakritickými znaménky (háčky a čárkami). I když správní orgán nedoručil své rozhodnutí na takovou adresu, sdělenou zmocněncem účastníka správního řízení, jde o účinné doručení, jestliže bylo rozhodnutí následně doručeno, byť fikcí, na adresu, kterou si zmocněnec, vystupující v bezpočtu obdobných řízení, určil jako adresu pro doručování v centrální evidenci obyvatel.“*

[23] Obdobně i v rozsudku ze dne 15. 9. 2015, čj. 8 As 57/2015-46, NSS uvedl: *„V posuzované věci elektronická podatelna správního orgánu nebyla přizpůsobena k doručování zpráv na elektronické adresy využívající systému IDN, proto se zpráva zaslaná na adresu X (předvolání obviněného k ústnímu jednání) vrátila jako nedoručitelná. Městský úřad se domníval, že zápis elektronické adresy snad obsahoval písařskou chybu.[…] I pokud by ale městský úřad postupoval správně podle § 19 odst. 9 správního řádu a pokusil se odeslat nedoručitelnou zprávu ještě jednou na adresu obsahující diakritiku v názvu domény, elektronická podatelna nekompatibilní se systémem IDN by zprávu opět nedoručila a správní orgán by musel tak jako tak přistoupit k doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.“* V této věci byl správním orgánem prvního stupně MÚ Valašské Meziříčí, žalovaným KÚ Zlínského kraje, obecným zmocněncem P. K. a právním zástupcem v řízení před soudy Mgr. Topol. Žalobce namítal opět neúčinnost doručení fikcí

prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, neboť správní orgán se nepokusil vypravit rozhodnutí na e-mail X.

[24] Nejvyššímu správnímu soudu je z rozhodovací činnosti také známo, že MÚ Uherské Hradiště se v minulosti pokoušel doručovat na zmocněncem požadovanou elektronickou adresu. P. K. požádal v souvislosti s jiným (paralelně probíhajícím) správním řízením, v odporu ze dne 30. 6. 2014, o doručování na tutéž elektronickou adresu X (viz sp. zn. 10 As 5/2016). MÚ tuto žádost akceptoval, zmocněnci zaslal dne 9. 7. 2014 předvolání k ústnímu jednání na e-mail; doručení této zprávy zmocněnec nepotvrdil a k ústnímu jednání se nedostavil. Následně správní orgán přistoupil k doručování rozhodnutí poštou - i v této věci, stejně jako v jiných, účastník řízení (před soudy zastoupen Mgr. Topolem) napadl postup správního orgánu při doručování a opět namítal neúčinnost doručení fikcí, neboť správní orgán neodeslal rozhodnutí I. stupně na jím požadovaný e-mail.

[25] V nyní projednávané věci požádal zmocněnec o doručování na tutéž elektronickou adresu. Jeho žádost byla součástí odporu proti příkazu ze dne 4. 7. 2014, který správní orgán prvního stupně obdržel dne 10. 7. 2014. Není sporné, že správní orgán I. stupně se již nepokoušel o zaslání rozhodnutí (ani jiné písemnosti) na požadovanou adresu a bez dalšího přistoupil k doručování na adresu zmocněnce uvedenou v evidenci obyvatel. Účastník řízení, zastoupený i v této věci Mgr. Topolem, uplatnil v odvolání i žalobě shodné námitky jako účastníci řízení shora uvedených (pouze s drobnými odlišnostmi).

[26] Z rozhodnutí stěžovatele je zřejmé, z jakých důvodů správní orgán I. stupně nevyhověl žádosti zmocněnce o zasílání na adresu X. Stěžovatel v rozhodnutí na straně 5 a 6 uvedl, že doručování na tuto elektronickou adresu k urychlení řízení nepřispívá, neboť P. K. mu dosud nepotvrdil převzetí žádné písemnosti doručované na tuto adresu. Poukázal na skutečnost, že doručování na elektronickou adresu má pouze podpůrný význam, nejedná se o plnohodnotný způsob předávání úředních písemností, neboť je na rozdíl od jiných způsobů doručování závislý na součinnosti ze strany adresáta. Tato součinnost ze strany P. K. poskytována není.

[27] Nejvyšší správní soud uvedené odůvodnění považuje za dostatečné. Komplikace vytvářené zmocněncem v souvislosti s doručováním na adresu X se vyskytují v celé řadě případů; jeho procesní strategie a postupy jsou známé nejen správnímu orgánu I. stupně a stěžovateli z jejich úřední činnosti, ale také Krajskému soudu v Brně (viz sp. zn. 41A 98/2014, sp. zn. 22A 37/2014, sp. zn. 41A 97/2014 a další) a Nejvyššímu správnímu soudu, o čemž svědčí aktuální judikatura. Způsob i rozsah odůvodnění stěžovatele je proto dostačující.

[28] Požadavek na prokázání existence obstrukcí ze strany zmocněnce v konkrétním správním řízení by se míjel účinkem. Naopak, je žádoucí zohlednit postupy P. K. v jiných řízeních, neboť právě širší kontext jeho jednání může prokázat případné obstrukční či zneužívající praktiky a odlišit tím jakoukoliv jinou (běžnou) žádost účastníka řízení od cílené procesní strategie (k tomu srov. závěry NSS v rozsudku ze dne 18. 3. 2015, čj. 1 As 16/2015-30). Plynutí času a neustále se zvyšující počet případů výše popsaných „uměle“ vytvářených (a často velmi podobných) procesních situací, jejichž společným jmenovatelem je žádost zmocněnce P. K. o doručování na e-mail X je proto kritériem, které NSS musel zohlednit.

[29] Nejvyšší správní soud s ohledem na analýzu své rozhodovací činnosti nepochybuje o tom, že volba elektronické adresy kombinující obecný (krátce) a zástupce (dlouze) je součástí strategie zmocněnce s cílem uvést správní orgány v omyl. Diakritický znak v adrese domény působí správním orgánům nezřídka obtíže – doručení není vůbec možné, vyžaduje specifické softwarové úpravy spisové služby, příp. vyvolává nejistotu ohledně správnosti adresy. Je také častým jevem, že zmocněnec přijetí písemnosti nepotvrdí. Zasílání na tuto adresu tedy prokazatelně nevede k urychlení řízení. Žádost zmocněnce je toliko jedním z dalších nástrojů k vytváření „umělých" procesních komplikací a Nejvyšší správní soud nemá důvod domnívat se, že tento cíl je v nyní projednávané věci odlišný. Procesní postupy žalobců a jejich zmocněnce P. K., následné výhrady proti způsobu doručování správních orgánů, i argumenty uvedené v řízeních před krajským soudem (zast. Mgr. Topolem) se v podstatných bodech shodují.

[30] S ohledem na výše uvedené NSS konstatuje, že povaha této věci ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu opravňovala správní orgán nepřihlížet k žádosti zmocněnce P. K. o doručování na e-mailovou adresu X. Správní orgán I. stupně a stěžovatel nepochybili, jestliže přistoupili k zasílání písemností na adresu zmocněnce pro doručování uvedenou v evidenci obyvatel, aniž se nejprve pokusili o doručení písemnosti na tento e-mail. Požadavek na opakované pokusy o doručování na tutéž elektronickou adresu X (příp. na adresu bez diakritických znamének) by bylo pouhým formalismem.

[31] Na tomto místě zbývá posoudit, zda správní orgán I. stupně a stěžovatel porušili zásadu součinnosti tím, že zmocněnce o svém postupu neinformovali, resp. zda dostatečně šetřili práva a oprávněné zájmy účastníka (resp. zmocněnce). Povinnost správního orgánu informovat a poučit dotčené osoby o jejich procesních právech a povinnostech takovým způsobem, aby nebyly v důsledku své neznalosti poškozeny, je obecným požadavkem správního řízení. Požadavek na vyrozumění o neakceptaci žádosti o zasílání na elektronickou adresu není založen na přímé zákonné povinnosti, ale vyplývá ze zásady součinnosti ve smyslu § 4 správního řádu; pouze takový postup šetří procesní práva účastníků a umožňuje jim uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

[32] Zásada součinnosti platí jak pro správní orgány, tak i pro účastníky řízení, neboť jen řízení provedené v co nejlepší a nejužší spolupráci může naplnit zákonem předvídaný smysl a účel (viz rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2008, čj. 7 Azs 3/2008-64). Obsahem této zásady nejsou tudíž pouze jednostranné povinnosti na straně správních orgánů; její náplní je vzájemná spolupráce účastníků na straně jedné a správních orgánů na straně druhé (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2008, čj. 5 As 44/2007-93). Je nutné zohlednit též povahu úkonu a osobní poměry dotčených osob – shora nastíněné procesní strategie a obstrukce zmocněnce P. K. v jiných řízeních mají proto nemalý vliv na obsah této zásady a z toho vyplývající povinnosti správních orgánů.

[33] Za významnou okolnost považuje NSS také skutečnost, že zmocněnec P. K. si je a musel být vědom technických či jiných obtíží, jakož i četných omylů na straně správních orgánů, spojených s doručováním na elektronickou adresu X (viz rozsudky cit. shora). Z těchto důvodů, jakož i v důsledku častého nepotvrzení přijetí písemností zasílaných na tuto adresu, musel být zcela logicky připraven na převzetí těchto (i jiných) písemností současně i na adrese pro doručování uvedené v evidenci obyvatel, příp. na adrese trvalého pobytu.

pokračování

[34] Postup správního orgánu I. stupně a následné posouzení věci stěžovatelem, ani závěry uvedené v tomto rozsudku, nejsou a ani nemohou být pro žalobce a jeho zmocněnce, příp. právního zástupce žalobce, jakkoli překvapivé. Pokud si účastník řízení zvolí za svého zmocněnce osobu v úředních kruzích známou pro využívání výše popsaných praktik, které se opakují v celé řadě případů, pak nezbývá než konstatovat, že taková volba jde k tíži účastníka řízení. Případné poškození jeho „oprávněných" zájmů v důsledku obstrukční strategie, postupů a případně i (cílené) pasivity zmocněnce, byť v souvislosti s jinými řízeními (které je však nutné zohlednit), nelze přičítat k tíži správnímu orgánu I. stupně, ani stěžovateli.

[35] NSS pro úplnost uvádí, že dne 10. 7. 2014 MÚ Uherské Hradiště informoval zmocněnce na e-mail X o tom, že jeho žádost o doručování na tuto elektronickou adresu napříště neakceptuje, včetně odůvodnění. Byť stěžovatel uvedl tuto skutečnost až v řízení o kasační stížnosti, žalobce se k ní žádným způsobem nevyjádřil. Bylo by napříště vhodné, aby takové sdělení bylo součástí správního spisu. S ohledem na shora uvedené však nemůže mít tento dílčí nedostatek vliv na účinnost doručení rozhodnutí I. stupně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Stejně tak nelze na správním orgánu I. stupně (příp. stěžovateli) vždy a za všech okolností požadovat, aby v každém jednotlivém řízení informovali zmocněnce o neakceptaci žádosti o doručování na elektronickou adresu X. NSS je toho názoru, že jedině takový závěr dostatečně reflektuje míru „součinnosti" zmocněnce (byť je v konečném důsledku přičítána různým účastníkům, které zastupuje).

[36] NSS závěrem uvádí, že správní orgán I. stupně nepochybil, pokud přistoupil k doručování rozhodnutí na adresu zmocněnce evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, neboť povaha věci vylučovala doručování podle § 19 odst. 3 správního řádu. Tím, že správní orgány zmocněnce o tomto postupu v daném řízení nevyrozuměly, neporušily zásadu součinnosti ve smyslu § 4 správního řádu, a to zejména s ohledem na okolnosti tohoto i jiných obdobných případů.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[38] V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. března 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu