

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **D. H.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2014, čj. KUOK 85986/2014, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 29. 4. 2016, čj. 60 A 10/2014-27,

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.

[1] Dne 30. 12. 2013 vydal Magistrát města Olomouce, odbor agendy řidičů a motorových vozidel (dále také jen „správní orgán prvního stupně“) příkaz, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a uložil mu pokutu ve výši 1 500 Kč.

[2] Žalobce podal prostřednictvím zvoleného obecného zmocněnce P. K., trvale bytem Č. 601/23, P. (dále jen „zmocněnec“) proti příkazu včasný odpor, s nímž spojil i žádost o doručování na elektronickou adresu X.

[3] Dne 8. 4. 2014 správní orgán prvního stupně rozhodnutím čj. SMOL/069891/2014/OARMV/DPD/Pri (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), uznal žalobce vinným ze spáchání shora uvedeného přestupku, jehož se měl dopustit tím, že dne 7. 11. 2013 v době od 10:30 hod. do 11:15 hod. v Olomouci na třídě Spojenců stál motorovým vozidlem tovární značky Alfa Romeo, registrační značky X bez platného parkovacího lístku nebo karty v úseku platnosti svislé dopravní značky IP 11c „Parkoviště (podélné stání)“ s dodatkovou tabulkou s textem „Placené parkoviště PO-PÁ 9.00 – 18.00 hodin s parkovacím lístkem nebo kartou na dobu max. 2 hodiny – 20Kč/hod., 40Kč/2hod.“. Uvedené rozhodnutí nejprve zaslal zmocněnci žalobce bezúspěšně na elektronickou adresu X a poté prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu jeho trvalého pobytu zapsanou v informačním systému evidence obyvatel (Č. 601/23, P.). Zásilka byla ode dne 14. 4. 2014 po dobu 10 dnů u provozovatele poštovních služeb uložena, aniž ji zmocněnec vyzvedl.

[4] Dne 8. 8. 2014 podal zmocněnec proti rozhodnutí o přestupku odvolání, v němž namítl, že toto rozhodnutí nebylo doručeno. Žalovaný odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím pro opožděnost zamítl.

II.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci. Trval na tom, že nezaslal-li správní orgán prvního stupně rozhodnutí o přestupku nejprve na zmocněncem požadovanou elektronickou adresu X, doručení prostřednictvím provozovatele poštovních služeb bylo neúčinné. Nemohla z toho důvodu nastat fikce doručení rozhodnutí o přestupku a marně uplynout lhůta k podání odvolání proti tomuto rozhodnutí. Žalovaný pochybil, když žalobcovo odvolání zamítl pro opožděnost.

[6] Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Neshledal žalobcem namítané vady v postupu správního orgánu prvního stupně při doručování rozhodnutí o přestupku. Dospěl proto k závěru, že žalovaný nepochybil, posoudil-li odvolání žalobce jako opožděné a z toho důvodu je zamítl.

III.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu vyplývajícího z § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítal nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu o tom, že doručování písemností správním orgánem prvního stupně nebylo vadné. Měl za to, že bylo zasaženo do jeho ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces, neboť mu, respektive jeho zmocněnci, nebyly správním orgánem prvního stupně řádně doručovány písemnosti, zejména *„předvolání k ústnímu jednání, rozhodnutí, či výzva k doplnění banketního odvolání směřujícího do neoznámeného rozhodnutí“*. Ty správní orgán prvního stupně doručoval na elektronickou adresu X namísto zmocněncem požadované elektronické adresy X. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 55/2015-

26, stěžovatel uvedl, že pokud krajský soud zjistil, že ze správního spisu nelze dovodit skutečnost, že správní orgán prvního stupně nemohl z objektivních důvodů doručovat písemnosti na jím zvolenou elektronickou adresu X, měl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Za nepřípustný stěžovatel považoval závěr krajského soudu o tom, že je mu z úřední činnosti známo, že v roce 2014 nebylo z technických důvodů v možnostech správního orgánu prvního stupně vypravovat písemnosti na elektronické adresy obsahující diakritiku. Pokud chtěl krajský soud v napadeném rozsudku vycházet ze skutečností, které jsou mu známé z úřední činnosti, měl o tom účastníky řízení ještě před vydáním rozhodnutí informovat a vyzvat je k vyjádření.

[10] ‚Stěžovatel také nesouhlasil s tím, že krajský soud v napadeném rozsudku označil za *„zjevně účelový“* zmocněncův procesní postup, při němž vytýká vady v doručování písemností v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně. Pouhá skutečnost, že má stěžovatel (resp. jeho zmocněnec) zřízenou elektronickou adresu obsahující diakritická znaménka nemůže vést krajský soud k takovému závěru. Jedná se o spekulace; stěžovatel *„doložil, že prostřednictvím této elektronické adresy* (s diakritikou - poznámka kasačního soudu) *se správními orgány řádně komunikuje.“*

[11] Stěžovatel odmítl i úvahu krajského soudu přijatou s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, čj. 4 As 269/2015-37, že jeho zmocněnec měl v roce 2014 přístup též k elektronické adrese X a mohl se tak s rozhodnutím o přestupku, které na ni správní orgán prvního stupně zaslal, seznámit. Podle stěžovatele krajskému soudu nepřísluší posuzovat, k jaké elektronické adrese má či nemá zmocněnec přístup.

IV.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[13] 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.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Spornou je mezi účastníky řízení otázka, zda je možno považovat za opožděně podané odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nebylo-li toto rozhodnutí doručeno na účastníkem řízení sdělenou elektronickou adresu.

[16] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatelovy námitky, které se tkají nesprávného postupu při doručování předvolání k ústnímu jednání před správním orgánem prvního stupně či výzvy k doplnění blanketního odvolání (žádnou takovou správní orgány v řízení nevydaly-poznámka Nejvyššího správního soudu) poprvé uplatnil teprve v kasační stížnosti. Takové námitky, které stěžovatel mohl uplatnit již v žalobě, jsou nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. V dalším se tedy kasační soud zabýval výlučně spornou otázkou

týkající se doručování rozhodnutí o přestupku, k níž se ostatně vážou i veškeré další stěžovatelovy výtky.

[17] Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že rozhodnutí o přestupku nejprve správní orgán prvního stupně zaslal na elektronickou adresu zmocněnce X a následně prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb na adresu trvalého pobytu zmocněnce evidovanou v informačním systému evidence obyvatel (Č. 601/23, P.). Správní orgán prvního stupně tak nereflektoval žádost zmocněnce o doručování na elektronickou adresu X.

[18] Jak správně upozornil již krajský soud, správní řád (ve znění před 1. 7. 2017, dále jen „správní řád“) upřednostňuje doručování do datové schránky adresáta (§ 19 odst. 1 věta druhá). Jde-li o doručování fyzické osobě, která nemá datovou schránku, jak tomu bylo i v posuzované věci, doručuje se jí dalšími způsoby vyplývajícími z § 19 odst. 1 a 2 správního řádu (správní orgán doručí písemnost sám; v zákonem stanovených případech ji může doručit prostřednictví obecního úřadu, nebo prostřednictvím policejního orgánu, popř. prostřednictvím obecní policie; lze ji doručit i prostřednictvím provozovatele poštovních služeb), a to *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, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoliv bude zastižena* (srov. § 20 odst. 1 věta první správního řádu).

[19] Podle § 19 odst. 3 části věty první před středníkem 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*.

[20] Co se rozumí „*povahou věci*“, která vylučuje při doručování postup podle § 19 odst. 3 správního řádu, Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyjádřil již mnohokrát. Lze jí chápat například to, zda doručování nepředstavuje obstrukční taktiku účastníka řízení, která v konečném důsledku toliko brání plynulosti a rychlosti správního řízení, nebo také skutečnost, že doručení na elektronickou adresu není z technických důvodů možné. Je přitom 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2017, čj. 10 As 4/2016-32).

[21] V rozsudku ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 55/2015-26, na nějž se odvolává i stěžovatel, Nejvyšší správní soud 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. 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.“

[22] Nejvyšší správní soud se opakovaně a v různých souvislostech vyjadřoval také k procesním strategiím zmocněnce P. K. (jehož si pro své zastupování ve správním řízení zvolil stěžovatel i v nynější věci) a jeho žádostem o zasílání na elektronickou adresu X. Případ velmi obdobný tomu právě posuzovanému řešil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, čj. 1 As 104/2015-27. I tam v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně požádal zmocněnec o doručování na elektronickou 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 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 Nejvyšší správní soud uvedl: *„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] Také v nyní projednávané věci zmocněnec požádal v řízení před správním orgánem prvního stupně o doručování na elektronickou adresu X. Jeho žádost byla součástí odporu proti příkazu, který správní orgán prvního stupně obdržel dne 28. 1. 2014. Správní orgán prvního stupně po marném pokusu o doručení na adresu X doručoval rozhodnutí o přestupku na adresu trvalého pobytu zmocněnce. K tomu, proč doručoval na elektronickou adresu X a nikoli na požadovanou adresu X se správní orgán prvního stupně v rozhodnutí o přestupku nevyjádřil. Žalovaný však daný postup správního orgánu prvního stupně v napadeném rozhodnutí zdůvodnil tím, že spisové služby používané správními orgány neumožňují odesílat písemnosti na adresy obsahující písmena s diakritikou, přičemž také uvedl, že tato skutečnost je zmocněnci z důvodu zastupování obviněných v obdobných věcech dobře známá. Shledal, že v daném případě zmocněncem zvolený způsob doručování nebyl s to přispět k urychlení řízení ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu.

[24] Lze vytknout správnímu orgánu prvního stupně, že takové odůvodnění nepojal již do rozhodnutí o přestupku. Řízení před správními orgány obou stupňů však tvoří jeden procesní celek a vady prvoinstančního řízení v posuzovaném případě doplněním důvodů, pro něž správní orgán prvního stupně nedoručoval na zvolenou elektronickou adresu zmocněnce, odstranil žalovaný v napadeném rozhodnutí (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, čj. 7 A 124/2000-39).

[25] Důvody spočívající v tom, že doručit rozhodnutí o přestupku nebylo na zvolenou elektronickou adresu X z technických důvodů možné a současně, že zvolení této elektronické adresy bylo součástí obstrukční taktiky stěžovatele, také v nynější věci naplňují podle Nejvyššího správního soudu obsah pojmu *„povaha věci"* ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu, jak o něm bylo výše pojednáno. Opravňovaly tedy správní orgán prvního stupně odmítnout doručovat na zmocněncem zvolenou elektronickou adresu.

[26] S ohledem na shora uvedené odmítl Nejvyšší správní soud stěžovatelovu námitku, že pokud krajský soud zjistil, že ze správního spisu nevyplývá, že správní orgán prvního stupně nemohl z objektivních důvodů doručovat písemnosti na elektronickou adresu X, měl rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Stěžovatel na podporu uvedeného tvrzení odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 8 As 55/2015-26. Z něho vyplývá, že správní orgány by měly vést správní spis způsobem, z něhož budou jasně zřetelné (technické) důvody, pro něž se správnímu orgánu nepodařilo určitou písemnost odeslat na požadovanou elektronickou adresu. Účelem takového opatření je podle Nejvyššího správního soudu bezesporu zamezit libovůli ze strany správního orgánu, aby v důsledku jakýchkoliv (byť i nevýznamných, jednorázových či pouze potenciálních) technických problémů nerezignovaly na povinnost doručovat primárně na účastníky zvolenou adresu. O takový případ se však v posuzované věci nejedná.

[27] Skutečnost, že spisové služby používané správními orgány neumožňovaly odesílat písemnosti na adresy obsahující písmena s diakritikou, nebyla jednorázovým nevýznamným problémem. Navíc tato skutečnost byla zmocněnci dobře známa z ostatních řízení, v nichž figuroval a užíval obdobných procesních postupů. S ohledem na okolnosti posuzovaného případu tedy nelze přisvědčit stěžovateli v tom, že skutečnost, že ze správního spisu nevyplývají důvody, pro něž se nepodařilo písemnosti odeslat na zmocněncem požadovanou elektronickou adresu obsahující diakritiku, by mohla způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí a zakládala důvod pro jeho zrušení. To správně dovodil i krajský soud.

[28] Nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud i námitku, podle níž pokud chtěl krajský soud do svého rozsudku zahrnout skutečnosti známé mu z jeho úřední činnosti (zde skutečnost, že v možnostech správního orgánu prvního stupně v roce 2014 z technických důvodů nebylo možné vypravovat emaily na elektronické adresy obsahující diakritiku), měl o tom účastníky řízení informovat a poskytnout jim prostor k vyjádření. Přímo z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 1 As 100/2009-129, na který na podporu svého tvrzení stěžovatel odkazoval, vyplývá, že takovou povinnost má soud pouze v případech, kdy by účastníci řízení s ohledem na okolnosti dané věci zahrnutí takových skutečností do rozsudku nemohli rozumně předpokládat. V posuzovaném případě, týkajícím se obtíží, které správnímu orgánu prvního stupně vznikly při doručování rozhodnutí o přestupku na elektronickou adresu zmocněnce stěžovatele, však takový závěr nelze učinit. Zjištění krajského soudu zajisté nejsou a nemohou být pro stěžovatele a jeho zmocněnce jakkoliv překvapivá také s ohledem na již zmiňovanou mnohonásobnou účast zmocněnce v podobných řízeních a využívání stejných procesních taktik.

[29] Pokud krajský soud v napadeném rozsudku označil výše popsaný procesní postup zmocněnce v řízení před správním orgánem prvního stupně jako „*zjevně účelový, představující zneužití práva*“, nemůže Nejvyšší správní soud, než se s jeho závěrem ztotožnit. S ohledem na svoji dosavadní rozhodovací činnost ve skutkově obdobných věcech nepochybuje o tom, že volba elektronické adresy kombinující slova „*obecny*“ (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.

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

[31] Stěžovatel dále v kasační stížnosti nesouhlasil s úvahou krajského soudu, který s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, čj. 4 As 269/2015-37, vyslovil, že žalobce měl v posuzovaném období (rok 2014) přístup k elektronické adrese X a mohl se tudíž seznámit s rozhodnutím o přestupku, které mu bylo na danou elektronickou adresu zasláno (i přesto, že žádal o doručování na elektronickou adresu X). Nejvyšší správní soud k uvedenému doplňuje, že tato skutečnost není pro posouzení předmětné sporné otázky významná. Nemůže totiž změnit správný závěr, že správní orgán prvního stupně nepochybil, doručoval-li rozhodnutí o přestupku namísto zvolené elektronické adresy na adresu trvalého pobytu zmocněnce žalobce.

[32] Na základě všech výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný nepochybil, pokud odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o přestupku zamítl pro opožděnost a při určení počátku běhu lhůty pro podání odvolání vyšel z okamžiku, kdy rozhodnutí o přestupku bylo zmocněnci fikcí ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu doručeno na adresu jeho trvalého pobytu, tj. dne 24. 4. 2014. Podle § 83 odst. 1 činí odvolací lhůta patnáct dnů ode dne oznámení rozhodnutí, kterým byl v posuzovaném případě právě den, kdy bylo rozhodnutí doručeno fikcí. Lhůta k podání odvolání marně uplynula 9. 5. 2014, přičemž stěžovatel podal odvolání až dne 8. 8. 2014, tedy opožděně.

VI.

[33] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[34] 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 náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti příslušela, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu 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 29. srpna 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu