

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **M. D.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2016, č. j. KUOK 32808/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 16. 10. 2017, č. j. 59 A 13/2016 - 20,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru agendy řidičů a motorových vozidel ze dne 12. 2. 2015, č. j. SMOL/032667/2015/OARMV/DPD/Reg, sp. zn. S-SMOL/104470/2014/OARMV (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jako opožděné.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se dopustil tím, že dne 8. 5. 2014 v době

kolem 21:45 hodin v obci Velká Bystřice, po ulicích ČSA a Týnecká, ve směru jízdy na obec Svésedlice, řídil motorové vozidlo zn. BMW, RZ X, kdy tomuto vozidlu nesvítilo pravé přední potkávací ani obrysové světlo, dále během jízdy na ulici Týnecká neužil při odbočení vlevo znamení o změně směru jízdy, načež byl zastaven hlídkou Policie ČR, kdy na výzvu policisty nepředložil řidičský průkaz, osvědčení o registraci vozidla ani zelenou kartu. Byla mu uložena pokuta ve výši 2 300 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Mezi účastníky není sporu o tom, že zmocněnec stěžovatele požádal v průběhu správního řízení před správním orgánem prvního stupně o doručování na e-mailovou adresu, která by mohla být adresou dle § 19 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“).

[4] Podání stěžovatele ze dne 28. 7. 2014, jímž o doručování na e-mailovou adresu požádal, obsahovalo omluvu z ústního jednání, ve které byla v textu uvedena žádost o zasílání písemností na e-mailovou adresu X, a dále byla obsahem podání plná moc s datem 14. 7. 2014, kde byla uvedena žádost o zasílání na odlišnou e-mailovou adresu, a to X. S ohledem na skutečnost, že správním orgánům i soudům jsou již dlouhodobě známi jak oba zmocněnci ze správního řízení, tak i advokát stěžovatele, kteří vystupují s obdobnou procesní strategií opakovaně, měl krajský soud za to, že jediným důvodem odlišnosti e-mailových adres byla snaha o vytvoření procesně nepřehledné situace a prostoru pro následné uplatnění námitek procesních pochybení s konečným cílem protáhnout řízení do uplynutí lhůty pro projednání přestupku. Takové jednání nepožívá soudní ochrany (viz rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2007, č. j. 2 Afs 52/2007 - 50).

[5] K povinnosti správních orgánů doručovat na v pořadí druhou e-mailovou adresu zmocněnce stěžovatele, tj. na adresu X, adresu s diakritikou, krajský soud uvedl, že dle konstantní judikatury je v případech, kdy z objektivních a přetrvávajících, tj. nikoli nahodilých či dočasných technických, důvodů není takový způsob doručování s ohledem na technické vybavení správního orgánu možný, je zásada povinnosti doručovat dle § 19 odst. 3 správního řádu prolomena.

[6] Odkázal na rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 - 26, kde Nejvyšší správní soud jednoznačně vysvětlil, že nelze klást k tíži správnímu orgánu, pokud zmocněnec účastníka požaduje doručování způsobem, který je pro správní orgán nemožný, tj. technicky neproveditelný. V rozsudku NSS ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 - 46, byla zdůrazněna zodpovědnost účastníka řízení za zvolený způsob komunikace se správním orgánem a zvýšené riziko, které na sebe bere účastník, jenž požádal o doručování na e-mailovou adresu na doméně využívající systému IDN, v podobě nekompatibility elektronické podatelny správních orgánů se systémem IDN.

[7] Skutečnost, že správní orgány obou stupňů byly z těch, které v roce 2014 a 2015 nebyly schopny odesílat elektronickou poštu na e-mailové adresy obsahující diakritiku, považoval soud za úřední notorietu, neboť tato skutečnost byla prokázána v řízeních vedených krajským soudem pod sp. zn. 60 A 11/2014 a 60 A 1/2015, a to sdělením odboru informačních technologií žalovaného. Dané závěry se odrazily i v dalších rozhodnutích krajského soudu ve věcech, v nichž vystupovali jako zmocněnci pan K. S. a Mgr. Topol. Je proto zcela nepochybné, že tato skutečnost je jim již dlouhodobě známa.

[8] Správní orgán prvního stupně se navíc, s ohledem na nemožnost odeslat korespondenci zmocněnci stěžovatele na e-mailovou adresu s diakritikou, pokusil korespondenci doručit na druhou e-mailovou adresu, která byla uvedena v plné moci zmocněnce stěžovatele. Na tu mu zaslal rozhodnutí ze dne 2. 10. 2014 a usnesení ze dne 29. 10. 2014, kterým jej vyzval k doplnění blanketního odvolání. Ani v jednom z těchto případů však nedošlo k potvrzení doručení ve smyslu § 19 odst. 8 správního řádu.

[9] Následně prvostupňový orgán správně a v souladu se správním řádem i judikaturou NSS písemnosti (předvolání k ústnímu jednání na den 11. 20. 2015 i rozhodnutí ze dne 12. 2. 2015) zaslal na adresu pobytu zmocněnce stěžovatele. Zásilka obsahující rozhodnutí prvostupňového orgánu byla vypravena dne 12. 2. 2015, připravena k vyzvednutí od 13. 2. 2015 a doručena fikcí dne 23. 2. 2015. Lhůta k podání odvolání je 15 dnů od jeho oznámení, tato proto uplynula dne 10. 3. 2015. Jelikož stěžovatel podal odvolání až dne 29. 1. 2016, bylo správně posouzeno jako opožděné.

[10] Pro úplnost krajský soud dodal, že žalovaný se k doručování na e-mailovou adresu X vyjádřil v rozhodnutí ze dne 18. 12. 2014, č. j. KUOK 112393/2014, v němž výslovně uvedl, že správnímu orgánu prvního stupně ani žalovanému spisová služba neumožňuje zasílat písemnosti na e-mailovou adresu s diakritickými znaménky, a zároveň uvedl, že je tato skutečnost zmocněnci známa z předchozích řízení, což si žalovaný ověřil telefonicky. Dále uvedl, že vzhledem k této skutečnosti bude rozhodnutí doručovat jen do místa trvalého bydliště zmocněnce. Žalovaný se taktéž vyjádřil k doručování na e-mailovou adresu X, a sice že zmocněnec doručení ve smyslu § 19 odst. 8 správního řádu nepotvrdil a správní orgán prvního stupně následně rozhodnutí doručil zmocněnci na adresu jeho trvalého bydliště. Obdobnou argumentaci výslovně uvedl ve svém rozhodnutí ze dne 12. 2. 2015 i prvostupňový orgán. Pokud úvaha ohledně doručování absentuje v rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2016, č. j. KUOK 32808/2016, je tomu tak nepochybně proto, že žalovaný považoval otázku doručování již za vyřízenou, neboť se k ní vyjádřil a svůj postup odůvodnil v předchozím svém rozhodnutí ze dne 18. 12. 2014. Soud považoval takové odůvodnění s ohledem na jednotnost správního řízení za dostatečné, neboť oba správní orgány se ke svému postupu doručování ve svých rozhodnutích srozumitelně vyjádřily.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Správnímu orgánu prvního stupně nebylo z úřední činnosti známo, že na zmocněncem uvedenou adresu nelze účinně doručovat. Cituje z judikatury NSS, a to z rozsudků ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015 - 42 „[p]*rvně musí Nejvyšší správní soud odmítnout tvrzení žalovaného, že na elektronické adresy s diakritikou nelze doručovat*“ a ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 - 26 „[u]*vedené nezbavuje správní orgán povinnosti vést správní spis způsobem, z něhož budou jasně seznatelné důvody, pro něž nebylo možno písemnost odeslat.*“

[13] Správní orgán měl povinnost na e-mailovou adresu zmocněnce doručovat. Mohl by se jí zprostit jedině tak, že by takové doručování nebylo možné anebo nemohlo přispět k urychlení řízení. V obou případech by však muselo být dané rozhodnutí zaprotokolováno ve spisu, nikoli vymyšleno žalovaným až v řízení před soudem. O takovém postupu musí být stěžovatel rovněž vyrozuměn, což se nestalo. Odkaz v odůvodnění rozsudku krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2017, č. j. 9 As 31/2017 - 28, je tudíž lichý.

[14] V roce 2014 nemohlo být stěžovateli zřejmé, že správní orgán neumí odeslat e-mailovou zprávu na elektronickou adresu s diakritikou. Problém jistě nevznikl na straně správního orgánu z objektivních příčin, neboť i tehdy, používal-li zastaralý software spisové služby, by bylo možné zapsat doménu v ekvivalentním klasickém ASCI zápisu, tj. bez diakritiky.

[15] Nezpochybňuje, že správní orgány jsou v určitých případech oprávněny nedoručovat na e-mailovou adresu (viz rozsudek NSS sp. zn. 9 As 31/2017). Studiem správního spisu však nelze zjistit, z jakého důvodu správní orgán písemnosti nedoručoval na požadovanou e-mailovou adresu. Zda proto, že mu to neumožňovala technika, nebo proto, že to úředník neuměl či opomenul. Poslední varianta se jeví jako pravděpodobná, neboť elektronická adresa zmocněnce stěžovatele není uvedena ani v rozdělovníku.

[16] Pokud však ze spisu nejsou zjistitelné důvody, pro které tak správní orgán učinil, není možný ani přezkum zákonnosti těchto důvodů, jde tedy o libovůli ze strany správního orgánu. V důsledku opomenutí bylo následně odvolání zamítnuto jako opožděné.

[17] Navrhuje rozhodnutí krajského soudu i žalovaného zrušit a věc vrátit žalovanému, popř. krajskému soudu k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[20] Předmětem sporu je otázka, kdy bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno stěžovateli, resp. jeho zmocněnci.

[21] Právní úprava postupu správního orgánu při doručování písemností na elektronickou adresu určenou účastníkem plyne především z § 19 správního řádu. Na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení (odst. 3). V případě doručování na elektronickou adresu pak 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, doručí správní orgán písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal (odst. 8). Pokud pak nebylo možno doručit písemnost doručovanou na elektronickou adresu adresáta, protože se datová zpráva vrátila jako nedoručitelná, učiní správní orgán neprodleně další pokus o její doručení; bude-li další pokus o doručení neúspěšný, doručí písemnost, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal (odst. 9).

[22] Dne 28. 7.2014 byla prvostupňovému správnímu orgánu doručena zmocněncem stěžovatele písemnost nazvaná „vyjádření ke spisu“, jejíž součástí byla žádost o doručování písemností na elektronickou adresu X. Přílohou byla i plná moc ze dne 14. 7. 2014 udělená stěžovatelem zmocněnci, v jejímž závěru byla žádost o doručování veškerých písemností na adresu sabbagh@centrum.cz.

[23] Pokud jde o elektronickou adresu „X“, odkazuje NSS na rozsudek sp. zn. 8 As 55/2015, který osvětluje, že povinnost správního orgánu doručovat na elektronickou adresu není absolutní, a to zejména v případech, kdy takovému doručování brání objektivní technická překážka. Uvedl v něm, že „N*ejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že doménová jména či emailové adresy díky tzv. systému IDN (Internationalized Domain Names) již mohou obsahovat znaky národních abeced, přičemž dochází k rozšiřování využití takových znaků v emailových adresách (srov. např. Sondy do nitra internetu 195. IDN – domény s diakritikou. Veřejná správa č. 10/2010, str. 24). Na druhou stranu ovšem nelze vyjít z toho, že by využití diakritických znamének již bylo zcela standardní součástí všech domén a běžnou součástí adres užívaných pro elektronickou komunikaci (srov. např. vyjádření správce domény cz - CZ.NIC - na http://háčkyčárky.cz). Jestliže tedy žalovaný nemohl odeslat žalobou napadené rozhodnutí na stěžovatelem označenou elektronickou adresu, nestalo se tak v projednávané věci v důsledku jednorázového pochybení některého z jeho zaměstnanců či technické závady, ale v důsledku systémového problému technického charakteru. … Přestože právní úprava doručování podle správního řádu je konstruována na prioritě doručování na adresu zvolenou účastníkem (jeho zástupcem), nemůže volba doručovací adresy v elektronické podobě představovat jediný přípustný prostředek doručení určité písemnosti účastníkům (jejich zástupcům). Zvláště pokud je dána objektivní technická překážka, která není jednorázová či snadno odstranitelná, bylo by v rozporu se smyslem § 19 odst. 4 správního řádu, který má přispívat k urychlení řízení, formálně lpět na povinnosti doručovat výhradně elektronicky. Jinak řečeno, lze připustit, aby správní orgán, jsou-li dány výše nastíněné technické překážky, za analogického užití § 19 odst. 8, 9 správního řádu písemnost, i přes žádost o doručování na elektronickou adresu doručoval, jakoby adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal.*“

[24] V rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 1 As 104/2015-27, NSS dále uvedl, že „*soudu je známo, že na internetové doméně „.eu“ je možné zřizovat domény druhého řádu i s použitím diakritiky. Tato informace však není všeobecně známa a tím spíše nebyla známa v roce 2014.*“ Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 12. 2. 2015, tudíž citovaný judikát je na nyní projednávanou věc plně aplikovatelný.

[25] Spisová služba prvostupňovému správnímu orgánu neumožnila odeslání písemností na elektronickou adresu X. Prvostupňový orgán v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že „*s ohledem na skutečnost, že diakritická znaménka jsou v případě e-mailových adres nepoužitelná, na takto zadanou adresu nelze poštu odeslat a spisová služba správnímu orgánu toto odeslání nepovolí*“. Za takové situace nelze trvat na nezbytnosti opakovaného pokusu odeslání téže listiny ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu, který tuto povinnost ukládá v případě, že se zásilka na relevantní adresu vrátila jako nedoručitelná. Relevantní adresou je třeba rozumět adresu nevytvářející objektivní technické potíže při doručování, ať už z důvodu užití diakritických znamének či z důvodů jiných.

[26] Správní orgán je povinen své rozhodnutí doručit, přičemž respektuje požadovaný způsob doručení na elektronickou adresu; při neúspěchu však je zcela namístě doručení jiným zákonem předpokládaným způsobem. Smyslem zákonné úpravy je zajištění co nejrychlejšího průběhu řízení i seznámení účastníků řízení s rozhodnutím (viz rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2015, č. j. 2 As 102/2015 - 26).

[27] Doručoval proto na druhou zmocněncem zmíněnou elektronickou adresu X. Převzetí písemnosti nebylo v souladu se zákonem potvrzeno, a proto prvostupňový orgán následně doručoval na adresu trvalého bydliště zmocněnce uvedenou v registru obyvatel, kam mu bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno fikcí dne 23. 2. 2015. Lhůta pro podání odvolání je 15 dnů od jeho oznámení a uplynula dne 10. 3. 2015. Odvolání stěžovatele bylo doručeno dne 29. 1. 2016, tudíž bylo opožděné.

[28] Správní orgány svůj postup při doručování řádně odůvodnily. Tvrzení stěžovatele, že důvody pro doručování na adresu pro doručování zmocněnce nejsou ze spisu patrné, není pravdivé. Při doručování nešlo o libovůli ze strany správního orgánu, ale o následování zákonem stanoveného postupu.

[29] Nad rámec uvedeného je třeba dodat, že Nejvyšší správní soud nemohl v projednávané věci přehlédnout, že výše již opakovaně označenou elektronickou adresu pro doručování obsahující diakritická znaménka stěžovatel, resp. jeho zástupce, v rámci svých podání za doručovací adresu výslovně nikde neoznačil a neuvedl ji ani v záhlaví svých podání. Požadavek na doručování na tuto adresu zmínil pouze v rámci textu svého obsáhlého podání, a to navíc „ukrytou“ v části týkající se důkazů navrhovaných pro správní řízení. Naopak adresu trvalého pobytu, na kterou mu bylo rozhodnutí nakonec doručeno, uvedl v záhlaví svých podání adresovaných správnímu orgánu prvního stupně i žalovanému. Stejně tak lze upozornit na to, že dané rozhodnutí mu bylo doručeno i na elektronickou adresu, kterou v plné moci předložené správnímu orgánu I. stupně taktéž označuje za adresu doručovací. Výše uvedené pak nutně vede Nejvyšší správní soud k závěru, že obdobně jako ve věcech vedených u NSS 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 NSS ze dne 20. 5. 2015, čj. 4 As 76/2015 - 37). Takový postup nelze akceptovat a poskytovat mu soudní ochranu.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[31] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[32] Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak jemu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu