



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného 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 26. 1. 2015, čj. KUZL-6092/2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 12. 2015, čj. 33 A 3/2015-23,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 12. 2015, čj. 33 A 3/2015-23, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Spornou otázkou v posuzovaném případě je, zda bylo rozhodnutí správního orgánu zmocněnci žalobce řádně doručeno fikcí ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu, nebo zda správní orgán pochybil, pokud se předtím nepokoušel rozhodnutí doručit na elektronickou adresu zmocněnce, k čemuž ho v průběhu řízení zmocněnec vyzval.

[2] Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2014 Městský úřad Uherské Hradiště (správní orgán I. stupně) uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Tohoto přestupku se žalobce měl dopustit tím, že dne 16. 5. 2014 v 15:45 hod. v obci Uherské Hradiště-Míkovice, u č.p. 179, ve směru od obce Kunovice, řídil osobní motorové vozidlo zn. Suzuki SX4 nedovolenou rychlostí dosahující při odečtení možné odchylky měřícího zařízení 67 km/h. Žalobce se odvolal. Rozhodnutím specifikovaným v záhlaví žalovaný odvolání zamítl jako opožděné. Odvolání bylo

podáno dne 30. 12. 2014, zatímco odvoláním napadené rozhodnutí bylo doručeno poštou na základě fikce doručení již 19. 9. 2014.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou. Polemizoval se závěry o doručení prvostupňového rozhodnutí, zpochybnil tak závěr o opožděnosti odvolání. Žalobce tvrdil, že v dané věci v odporu proti příkazu ze dne 30. 6. 2014, který předcházel doručení rozhodnutí, požádal žalovaného o doručování na elektronickou adresu svého zmocněnce X; na tuto adresu mu však rozhodnutí doručeno nebylo. Nevypravil-li správní orgán I. stupně své rozhodnutí na žalobcem zvolenou elektronickou adresu určenou jím k doručování, nemohlo doručení na jeho adresu pobytu vyvolat ani účinky doručení fikcí.

[4] Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobci vyhověl. Svůj právní názor opřel především o rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 As 60/2015-39, týkající se skutkově i právně obdobné věci. Uvedl, že nepostačuje pouze jeden neúspěšný pokus o doručení na elektronickou adresu, aby správní orgán již nadále ve správním řízení nemusel na tuto adresu doručovat. Nedojde-li potvrzení přijetí písemnosti od účastníka nejpozději následující pracovní den poté, co mu byla zaslána písemnost na jím uvedenou elektronickou adresu, pak tato písemnost může být doručena na jinou adresu podle § 20 správního řádu. V případě, že správní orgán již dále nehodlá akceptovat navrženou elektronickou adresu, musí účastníka či jeho zástupce o tomto záměru informovat. V postupu správního orgánu I. stupně tak shledal pochybení, neboť správní orgán doručoval rozhodnutí zmocněnci žalobce na jeho adresu uvedenou v systému evidence obyvatel. Správně měl znovu nejprve zaslat toto rozhodnutí na sdělenou elektronickou doručovací adresu. Teprve pokud by opět přijetí písemnosti zmocněncem žalobce nepotvrdil, či by se písemnost vrátila jako nedoručitelná, mohl správní orgán doručovat poštou na adresu zmocněnce žalobce uvedenou v evidenci obyvatel.

II. Stručné shrnutí argumentů kasační stížnosti

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu v celém rozsahu včas podanou kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro nepřezkoumatelnost.

[6] Stěžovatel předně zdůrazňuje, že doručování na elektronickou adresu není plnohodnotným způsobem doručování, ale toliko způsobem podpůrným, závislým na součinnosti adresáta. Nedostatek součinnosti případně vyvolává potřebu písemnosti doručit do vlastních rukou, a to buď osobně, nebo prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb. Není proto vadou doručování, pokud z relevantních důvodů není respektováno přání adresáta doručovat na elektronickou adresu.

[7] Dále stěžovatel nijak nezpochybňuje, že je v intencích práva na spravedlivý proces žalobce dozvědět se, že jím sdělená adresa pro elektronické doručování není správním orgánem akceptována. Krajský soud však podle něj pochybil v tom, že se nezabýval podmínkami správního orgánu pro sdělení této skutečnosti žalobci, stejně tak jako nedostatečně zhodnotil vliv obstrukčních úmyslů žalobce. Pokud zvolený zmocněncem (obdobně jako v mnoha jiných případech) využívá elektronické doručování k obstrukčnímu jednání a písemnosti jakýmkoli způsobem nepotvrzuje či nepřebírá, se podle stěžovatele zaslání informace o nedoručování stává zcela nesmyslným legalistickým rituálem naprosto postrádajícím právní podklad a praktický dopad. Stejně tak je zcela nesmyslné pokoušet se každou jednotlivou zásilku nejprve doručovat na tuto adresu, a teprve poté, co její přijetí není potvrzeno, zvolit jiný zákonný způsob doručování. Navíc, podle stěžovatele není požadavek na zaslání informace o neakceptaci

pokračování

elektronické adresy doručování založen na přímé zákonné povinnosti, ale je dovozen toliko extenzivním výkladem zásady součinnosti ve smyslu § 4 odst. 3 a 4 správního řádu.

[8] K podpoře svých dalších tvrzení stěžovatel hojně cituje judikaturu. Dle jeho názoru jednání zmocněnce žalobce nelze posuzovat odděleně, ale je na místě zohlednit jeho postup v jiných věcech. To ve svém souhrnu ukazuje na cílenou procesní strategii zneužití práva.

[9] Konečně krajský soud přezkoumával napadené rozhodnutí nad rámec žalobních námitek, tedy v rozporu s § 75 odst. 2 s. ř. s. Žalobce totiž nikdy nenamítl, že jej správní orgán I. stupně měl informovat o budoucí neakceptaci doručování na elektronickou adresu. Stěžovateli je z jeho úřední povinnosti známo, že správní orgán I. stupně dal zmocněnci žalobce ve vztahu ke všem řízením u něj vedeným dne 10. 7. 2014 na vědomí, že již nadále nebude akceptovat jeho žádosti o doručování na jím zvolenou elektronickou adresu X. Správní orgán I. stupně přitom v tomto oznámení uvedl, že od doručování na adresu pro doručení upustil pro nepotvrzování přijetí písemností. Zaslání písemností na uvedenou elektronickou adresu nikdy nevedlo k urychlení či zjednodušení řízení. Naopak mělo obstrukční charakter, neboť správní orgán po nepotvrzení přijetí musel písemnosti stejně doručovat poštou.

[10] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů [§ 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s.]; neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve stručně shrnuje právní základ nynějšího sporu. Podle § 19 odst. 3 správního řádu nevyklučuje-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. Správní řád dále v § 19 odst. 8 stanoví, že v případě doručování na elektronickou adresu je písemnost 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. V takovém případě správní orgán postupuje podle § 20 správního řádu. Jestliže si adresát následně uložené písemnosti ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se podle § 24 odst. 1 považuje za doručenu posledním dnem této lhůty.

[14] Nejvyšší správní soud zvážil, co bylo vlastně mezi stranami sporné. Mezi stranami je sporná účinnost doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Správní orgán rozhodnutí doručil prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu trvalého pobytu zmocněnce uvedenou v evidenci obyvatel. Jelikož tato písemnost nebyla ve lhůtě uvedené správním řádem vyzvednuta, rozhodnutí bylo dne 19. 9. 2014 doručeno fikcí. Žalobce však s výše uvedeným nesouhlasí, neboť se domnívá, že mu písemnost měla být doručována na jím zvolenou elektronickou adresu, která byla správnímu orgánu sdělena před vydáním rozhodnutí.

V podané žalobě argumentuje, že správní orgán je na žádost účastníka řízení povinen doručovat na elektronickou adresu. Popírá, že by jakkoliv zneužíval právo, stejně tak jako vyvrací závěr, že v tomto konkrétním případě by doručování na elektronickou adresu nepřispívalo k urychlení řízení.

[15] Při svém rozhodování krajský soud vyšel ze závěrů rozsudku NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 As 60/2015-39, týkajících se povinnosti správního orgánu doručovat na elektronickou adresu. Z rozsudku mj. citoval následující pasáž (kterou zvýraznil tučným písmem): „*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*“.

[16] Správní orgán I. stupně dle krajského soudu porušil povinnost sdělit účastníkovi řízení, že již nebude akceptovat jeho žádost o doručování na elektronickou adresu. Tento právní závěr více méně odpovídá žalobní námitce o povinnosti doručit rozhodnutí na uvedenou elektronickou adresu. Je pravda, že žalobce tvrdil, že správní orgán měl povinnost zasílat písemnosti na elektronickou adresu, nikoli že mohl od této povinnosti ustoupit, jen měl dát žalobci tuto skutečnost najevo. Krajský soud však mohl v rámci přezkumu této žalobní námítky legitimně dospět i k závěru, který je napaden kasační stížností. Jde v podstatě o jakousi „podmnožinu“ možností, proč bylo doručení fikcí nezákonné, čehož se žalobce domáhal. Proto krajský soud v rámci soudního přezkumu rozsah námitek uvedených žalobcem v žalobě nepřekročil (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Krajský soud nicméně pochybil nesprávnou interpretací zákona. To souvisí především s tím, že si nesprávně vyložil závěry cit. rozsudku čj. 9 As 60/2015-39. Tento rozsudek interpretoval tak, že se správní orgán nemůže spokojit s jedním neúspěšným pokusem o doručení na elektronickou adresu, aby již nadále ve správním řízení nemusel na tuto elektronickou adresu doručovat. Pokud adresát nepotvrdí přijetí písemnosti nejpozději následující pracovní den poté, co mu byla zaslána písemnost na jím udanou elektronickou adresu, pak tuto písemnost správní orgán může doručovat na jinou adresu této osoby podle kritérií § 20 správního řádu. Jestliže však správní orgán již nadále nehodlá doručovat na elektronickou adresu účastníka, musí účastníka či jeho zástupce o této skutečnosti uvědomit. V posuzované věci tak dle krajského soudu došlo k pochybení, neboť správní orgán I. stupně měl sporné rozhodnutí nejprve znovu zaslat na elektronickou adresu. Teprve v případě následného nepotvrzení písemnosti (nebo pokud by se písemnost vrátila jako nedoručitelná), měl správní orgán písemnost doručovat na adresu trvalého pobytu uvedenou v systému evidence obyvatel.

[18] Tato interpretace však vůbec neodpovídá právním závěrům uvedeným v rozsudku čj. 9 As 60/2015-39. Tam Nejvyšší správní soud rozlišil dvě situace, které mohou v rámci žádosti účastníka o doručování na elektronickou adresu nastat. Pokud účastník požádá o doručování písemností na jím zvolenou elektronickou adresu, správní orgán žádost posoudí podle § 19 odst. 3 správního řádu, tj. posoudí, zda žádaný způsob doručování přispěje k urychlení řízení nebo zda jsou zde jiné opodstatňující důvody. Dospěje-li správní orgán k závěru, že doručování na elektronickou adresu k urychlení řízení nepřispěje (a neshledá ani žádné jiné důvody opodstatňující takovéto doručování, resp. účastník řízení ani žádné takové důvody netvrdí), je oprávněn účastníkovi na požadovanou elektronickou adresu písemnosti nezasílat (a doručovat, jako by účastník o doručování na elektronickou adresu vůbec nepožádal). Správní orgán tak však nemůže učinit bez dalšího, ale je povinen účastníkovi sdělit, že mu na jím požadovanou elektronickou adresu doručovat nebude, včetně důvodů tohoto postupu (srov. bod 34 rozsudku čj. 9 As 60/2015-39).

pokračování

[19] V této situaci správní orgán po obdržení žádosti o doručování na elektronickou adresu této žádosti nevyhoví, tj. od začátku řízení nebo od okamžiku podání žádosti bude doručovat, jako by účastník o doručování na elektronickou adresu nepožádal. Správní orgán je nicméně povinen (v souladu se zásadou součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami ve smyslu § 4 odst. 3 a 4 správního řádu) účastníkovi toto své rozhodnutí sdělit.

[20] Odlišná situace nastane, pokud správní orgán nevyužije výše uvedený postup a bude účastníkovi na jím uvedenou adresu doručovat. Na základě § 19 odst. 8 správního řádu bude písemnost doručena, pokud adresát převzetí této písemnosti potvrdí zprávou podepsanou jeho uznávaným elektronickým podpisem. Nepotvrdí-li adresát doručení takové písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání elektronické zprávy, správní orgán písemnost doručí tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Proto je § 19 odst. 8 nutno vykládat tak, že 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. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán není povinen opětovně se pokoušet o doručení na elektronickou adresu adresáta (viz již cit. rozsudek NSS čj. 9 As 60/2015-39, bod 37; shodně rozsudky NSS ze dne 19. 6. 2015, čj. 2 As 202/2014-50, body 39 - 40, nebo ze dne 21. 10. 2015, čj. 9 As 149/2015-32).

[21] Závěry krajského soudu jsou proto v jasném rozporu s judikaturou NSS, kterou přitom krajský soud sám cituje. Judikatura na straně jedné rozlišuje odmítnutí žádosti doručovat na elektronickou adresu po podání žádosti (s následnou povinností sdělit toto rozhodnutí účastníkovi), na straně druhé pak situaci, kdy správní orgán po podání žádosti (bezvýsledně) doručuje na elektronickou adresu (bez následné nutnosti oznámit změnu v postupu doručování nebo snahy opětovně doručovat). V rozsudku krajského soudu však tyto procesně odlišné situace splynuly v jedno.

[22] Krajský soud dospěl k závěru nerespektujícímu nejen judikaturu, ale především text a logiku správního řádu. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že výklad § 19 odst. 8 správního řádu, jak jej provedl krajský soud, dělá (v rozporu s textem zákona) ze správního řízení zcela nesmyslný legalistický rituál naprosto postrádající jakýkoliv praktický dopad. Jak správně uvádí stěžovatel, správní řízení se v důsledku nesmyslného výkladu zákona nesmí stát přehlídkou „*bezduchých a neužitečných legalistických rituálů*“.

[23] V posuzovaném případě je ze spisu patrné, že zmocněnec žalobce v odporu ze dne 30. 6. 2014 požádal správní orgán I. stupně, aby mu písemnosti doručoval na elektronickou adresu X. Správní orgán tuto žádost akceptoval, zmocněnci zaslal předvolání k ústnímu jednání ze dne 9. 7. 2014, doručení této zprávy však zmocněnec nepotvrdil. Proto správní orgán I. stupně zcela legitimně postupoval tak, jak je naznačeno v bodě [20] shora. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že tento skutkový stav vzal krajský soud jako prokázaný (viz skutková zjištění krajského soudu na s. 8, třetí odstavec).

[24] Kasační stížnost je proto důvodná. S ohledem na charakter vady rozsudku krajského soudu bylo již nadbytečné zabývat se dalšími důvody kasační stížnosti. Zdejší soud k dalším stížným námitkám jen stručně připomíná, že aplikace obecného principu zákazu zneužití práva přichází v úvahu jen tehdy, pokud není možno věc vyřešit aplikací některého konkrétního zákonného ustanovení (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2010, čj. 1 Afs 11/2010-94,

č. 2085/2010 Sb. NSS, bod 37). V nynější věci je evidentní, že správní orgán I. stupně postupoval při doručování svého rozhodnutí v souladu se správním řádem. Proto jakékoliv úvahy o obstrukčním a zneužívajícím jednání zmocněnce žalobce jsou pro nynější kauzu nadbytečné.

[25] Na závěr soud dodává, že neprovedl důkaz fotokopíí e-mailové zprávy správního orgánu I. stupně ze dne 10. 7. 2014 s názvem „sdělení o doručování písemností“. V ní tento správní orgán sděluje zmocněnci žalobce, že s ohledem na setrvalé obstrukce již nebude nadále doručovat na jeho elektronickou adresu. Tato písemnost není obsažena ve správním spise, navíc je s ohledem na shora uvedené pro nynější věc nepodstatná.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[27] 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 30. března 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu