



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **V. K.**, zastoupeného Mgr. Ing. Jakubem E. Chmelíkem, LL. M., advokátem se sídlem Na Příkopě 1096/19, 117 19 Praha 1, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2010, č. j. 2558/DS/2010/SR, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 8. 2010, č. j. 51 A 3/2010 - 36,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2010, č. j. 2558/DS/2010/SR, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu v Hořicích, odboru dopravy, ze dne 8. 1. 2010, č. j. MUHC-DO/628/2010/DO, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o přestupcích“), neboť svým jednáním porušil ustanovení § 4 písm. c) a § 18 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena pokuta v částce 5000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech druhů motorových vozidel na dobu 6 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí a povinnost zaplatit náklady řízení spojené s projednáním přestupku ve výši 1000 Kč. Výše uvedeného přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 29. 8. 2009 v době mezi 11:26 - 11:29 hod. na pozemní komunikaci č. I/35 v úseku Hořice - Milovice řídil motorové vozidlo Toyota Cruiser, SPZ X, v místě, kde je nejvyšší dovolená rychlost stanovena dopravní značkou č. B 20a „Nejvyšší dovolená rychlost“

na 70 km/h a přitom překročil dovolenou rychlost jízdy, když mu byla pomocí digitálního rychloměru MINISPEED 2000 naměřena rychlost 135 km/h. V měřeném úseku mimo obec, kde je nejvyšší dovolená rychlost stanovena právním předpisem (§ 18 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích) na 90 km/h mu byla naměřena rychlost 153 km/h. Při zvážení možné odchylky měřicího zařízení ve výši  $\pm 3\%$  byla žalobci jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 130 km/h a 148 km/h; rychlost jízdy mimo obec tedy překračoval v rozmezí 58 - 60 km/h. Žalovaný přezkoumal správnost řízení před správním orgánem prvního stupně a dospěl k závěru, že byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad se základními zásadami správního řízení (§ 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Zjištěné skutečnosti obsažené ve spisovém materiálu považoval žalovaný za prokázané, neboť rychlost jízdy byla řádně zdokumentována, vozidlo bylo zastaveno a totožnost řidiče byla ověřena podle občanského průkazu.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové; ten rozsudkem ze dne 31. 8. 2010, č. j. 51 A 3/2010 - 36, žalobu zamítl. V odůvodnění krajský soud k námitce nenaplnění materiálního znaku přestupku uvedl, že v posuzované věci nelze věc srovnávat s případem rozhodovaným Nejvyšším správním soudem pod č. j. 5 As 104/2008 - 45, neboť z provedených důkazů vyplývá, že ze strany žalobce šlo o naprosto bezprecedentní a flagrantní porušení zákona o provozu na pozemních komunikacích, jež ohrožovalo zdraví a život všech účastníků silničního provozu nacházejících se v inkriminované době v blízkosti jím řízeného motorového vozidla. Podle krajského soudu žalobce dezinterpretoval podstatu a smysl citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu a účelově se jej snažil využít ve svůj prospěch.

Krajský soud nepřisvědčil rovněž námitce, že napadené rozhodnutí žalovaného nenabýlo právní moci. Je pravdou, že správní orgány nedoručovaly své písemnosti v předmětném správním řízení podle § 19 odst. 1 správního řádu do datové schránky, nicméně žalobce (jeho zástupce) o to zřejmě nestál. Při jednání konaném 6. 1. 2010 na Městském úřadu Hořice totiž do protokolu uvedl adresu, na niž mu mají být písemnosti doručovány. To však není důležité, neboť rozhodující je skutečnost, že žalobce dostal napadené rozhodnutí do své dispozice jiným a nezpochybnitelným způsobem, takže z materiálního hlediska nebyl zkrácen na svých právech. Úvahy o důsledcích nevyzvednutí si žalovaného rozhodnutí jsou proto liché.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení.

Nesprávné posouzení právní otázky spatřuje stěžovatel v závěru krajského soudu, že jeho zástupce požádal o doručování písemností na jím zvolenou adresu a že z materiálního hlediska nebyl stěžovatel zkrácen na svých právech, dostalo-li se napadené rozhodnutí do jeho dispozice jiným nezpochybnitelným způsobem. Na jednání dne 6. 1. 2010 byl zástupce stěžovatele požádán o předložení občanského průkazu a sdělení kontaktní adresy, což učinil. Zástupce ovšem nepožadoval, aby mu byly písemnosti doručovány prostřednictvím pošty namísto do datové schránky; změna zákonných způsobů doručování vůbec diskutována nebyla. Je bohužel skutečností, že správní orgán prvního stupně do protokolu ze dne 6. 1. 2010 uvedl „*adresu pro doručování písemností*“, což by mohlo být chápáno tak, že zástupce stěžovatele požádal o doručování písemností prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Toto však úmyslem zástupce stěžovatele nebylo a nebylo to uvedeným způsobem chápáno ani příslušným správním orgánem, jenž protokol sepsal, neboť městský úřad doručoval své rozhodnutí v souladu s § 19 odst. 1 správního řádu do datové schránky zástupce stěžovatele. Způsob doručování změnil až žalovaný, jenž z nepochopitelných důvodů a v rozporu se zákonem nezaslal napadené rozhodnutí do datové schránky zástupce stěžovatele.

V posuzovaném případě byla porušena zákonná pravidla doručování ve správním řízení, neboť žalovaný nerespektoval ustanovení § 19 správního řádu, které jako přednostní způsob doručení stanoví doručení prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Uvedený závěr krajského soudu, že porušení zákonem stanovených pravidel doručování při oznámení rozhodnutí o odvolání nemá vliv na nabytí právní moci, pokud se ten, jemuž mělo být rozhodnutí oznámeno, o něm dozví jiným nezpochybnitelným způsobem, podle stěžovatele neobstojí z několika důvodů. Za prvé je v příkrém rozporu s § 19 a § 91 správního řádu. Dále ve svém důsledku představuje zmaření smyslu a účelu právní úpravy datových schránek zavedených zákonem č. 300/2008 Sb. a č. 7/2009 Sb. a zakládá nepřijatelnou analogii s ustanovením § 83 odst. 2 správního řádu, které dopadá pouze na prvostupňová správní rozhodnutí (k tomu stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 5 As 57/2006). V neposlední řadě je popsán závěr krajského soudu v rozporu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle něhož není-li dodržen zákonný postup při doručování rozhodnutí o odvolání, nemůže takové rozhodnutí nabýt právní moci (rozsudek ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 5 A 72/2002). Lze tak uzavřít, že napadené rozhodnutí žalovaného nebylo obecnému zmocněnci žalobce doručeno zákonem stanoveným způsobem, nebylo proto řádně oznámeno a nemohlo ani nabýt právní moci.

Závěrem stěžovatel dodal, že diskutovaná otázka nepředstavuje pouze teoretické cvičení v právní argumentaci, ale má zcela zásadní dopady na jeho právní postavení. Nesprávné vyznačení plné moci na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mělo v posuzovaném případě za následek trestní stíhání stěžovatele, který vycházel ze znění správního řádu a měl zato, že rozhodnutí Městského úřadu Hořice dosud nenabýlo právní moci.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž podal návrh na přiznání odkladného účinku. Uvedl, že je proti němu v dané době vedeno trestní řízení pro údajné spáchání přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání. V trestním řízení se stěžovatel brání mimo jiné tím, že vycházel ze sdělení svého zástupce, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dosud nenabýlo právní moci, a proto není třeba se jím prozatím řídit.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s právními závěry a odůvodněním rozsudku krajského soudu. Odmítl názor stěžovatele, že žalovaný z nepochopitelných důvodů a v rozporu se zákonem změnil způsob doručování. Veškerá korespondence v řízení před správním orgánem prvního stupně probíhala prostřednictvím provozovatele poštovních služeb a totožný postup byl i při podání odvolání, proto rovněž žalovaný postupoval při doručování rozhodnutí touto cestou. Z protokolu o ústním jednání ze dne 6. 1. 2010 vyplývá, že adresou pro doručování písemností je: JUDr. T. B., U. 684/6, 108 00 P. 10. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo doručováno na citovanou adresu prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Stejným způsobem doručoval žalovaný rozhodnutí o odvolání a zástupce žalobce je na citované adrese přebíral. Způsob doručování byl napaden až v žalobě podané dne 10. 3. 2010 u Krajského soudu v Hradci Králové. První kontakt se správními orgány prostřednictvím datové schránky proběhl až po vydání rozhodnutí o odvolání, když byla touto cestou zaslána žádost o odložení vykonatelnosti rozhodnutí. Na základě shora uvedeného žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Přípisem ze dne 29. 10. 2010 vzal stěžovatel zpět návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Současně zdejší soud informoval, že na samotné kasační stížnosti nadále trvá.

V replice k podání žalovaného stěžovatel uvedl, že s ohledem na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti ověřil u obecného zmocněnce celý postup doručování ve správním řízení. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo doručováno prostřednictvím držitele poštovní licence. Ačkoliv obecný zmocněnec považoval takový způsob doručování za nesprávný, s ohledem na § 84 správního řádu podal z opatrnosti odvolání. Není ovšem pravdivé tvrzení žalovaného, že komunikace prostřednictvím datové schránky probíhala až od 10. 3. 2010. Městský úřad Hořice komunikoval s obecným zmocněncem prostřednictvím datové schránky až do vydání správního rozhodnutí prvního stupně. Konkrétně dne 7. 1. 2010 zaslal městský úřad stěžovateli doklad o proškolení svědka K. do datové schránky. Závěrem stěžovatel zopakoval, že adresu obecného zmocněnce uvedl do protokolu ze dne 6. 1. 2010 správní orgán prvního stupně. Z protokolu však nevyplývá, že by obecný zmocněnec žádal o změnu zákonných způsobů doručování a namísto do datové schránky žádal o doručování prostřednictvím držitele poštovní licence. Při interpretaci obsahu protokolu by se mělo vycházet ze skutečnosti, že sepsání protokolu je odpovědností správního orgánu; nejasné formulace by proto měly být vykládány k tíži správního orgánu, nikoliv účastníka řízení.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžejní námitkou kasační stížnosti je tvrzení stěžovatele, že napadené rozhodnutí žalovaného dosud nenabýlo právní moci, neboť nebyl dodržen zákonný postup doručování písemností zakotvený v § 19 správního řádu.

Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Z protokolu o ústním jednání se stěžovatelem ze dne 6. 1. 2010 je patrné, že stěžovateli bylo sděleno obvinění z přestupku, byl seznámen se spisovou dokumentací a jeho zástupce se k věci vyjádřil. Na druhé straně citovaného protokolu správní orgán uvedl, že „*adresa pro doručování písemností je JUDr. T. B., ul. U. č. 684/6, 108 00 P. 10 a dále bereme na vědomí poučení dle správního řádu, že pokud si nevyzvedneme písemnost, adresovanou na shora uvedenou adresu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla písemnost připravena k vyzvednutí, tak se písemnost posledním dnem lhůty považuje za doručenu.*“ (srov. č. 1. 74 správního spisu). Následně dne 7. 1. 2010 zaslal městský úřad obecnému zmocněnci stěžovatele doklad o proškolení svědka K. do datové schránky (č. 1. 78a správního spisu). Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 8. 1. 2010 bylo zástupci stěžovatele zasláno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Přípisem ze dne 27. 1. 2010 podal zástupce stěžovatele odvolání, které bylo odesláno rovněž prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Dne 9. 2. 2010 správní orgán prvního stupně předložil spis k rozhodnutí o odvolání Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje. Ten rozhodnutím ze dne 17. 2. 2010, č. j. 2558/DS/2010SR, odvolání zamítl. Citované rozhodnutí bylo doručeno zástupci stěžovatele prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 24. 2. 2010. Následně dne 10. 3. 2010 podal zástupce stěžovatele proti citovanému rozhodnutí žalovaného správní žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že orgány aplikující právo musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Právní normativní systém totiž představuje toliko jeden ze způsobů řešení společenských konfliktů, který nelze od ostatních systémů zcela vydělit (a nebylo by to ostatně ani smysluplné) a proto také při myšlenkových postupech v oblasti práva nelze abstrahovat od obecně platných pravidel a představ. V daném případě, kdy se spornou jeví otázka výkladu institutu doručování správních

rozhodnutí, z této vstupní obecné úvahy konkrétně plyne, že právní výklad prováděný k tomu specializovanými orgány nemá vést k praktickým důsledkům, jež se zásadně odlišují od běžného vnímání tohoto institutu ve společnosti. Jakkoliv totiž je institut doručování v právním řádu značně významný, operuje i s některými abstraktními termíny (např. tzv. fikce doručení) a má celou řadu konkrétních právních dopadů, nelze zároveň přehlížet fakt, že svojí podstatou se jedná o komunikační prostředek, kdy doručení slouží k seznámení účastníků konkrétního řízení s určitými úkony, provedenými orgány veřejné moci. Jestliže tedy na straně jedné je nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), na straně druhé nelze přijmout formalistický přístup těchto účastníků (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2005, č. j. 2 Afs 2/2004 - 43, publikovaný pod č. 1115/2007 Sb. NSS, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

V projednávané věci je proto nutné vnímat otázku doručování správních rozhodnutí v kontextu celého smyslu a souslednosti správního řízení.

Podle § 19 odst. 1 správního řádu *doručuje písemnost správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroven postaveného správního orgánu (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li ke řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie. Z druhého odstavce citovaného ustanovení se podává, že není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Správní orgán zvolí takovou poštovní službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy vyplývala povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky tohoto zákona na doručení písemnosti. Konečně z § 19 odst. 3 správního řádu vyplývá, že nevylučuje-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.*

Podle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o elektronických úkonech“), *umožňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí. Z druhého odstavce citovaného ustanovení pak vyplývá, že přípouštějí-li jiné právní předpisy doručování prostřednictvím datových schránek, pořadí způsobů doručování stanovené těmito právními předpisy zůstává ustanovením odstavce 1 nedotčeno.*

Zákon o elektronických úkonech tak v § 17 zavádí do právní úpravy doručování prioritu doručování prostřednictvím datových schránek, což ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu o elektronických úkonech podle níž *„[c]ílem zavedení institutu datových schránek pro doručování je přiblížení orgánu veřejné moci občanovi prostřednictvím elektronických nástrojů, zefektivnění komunikace mezi občanem a orgánem veřejné moci a komunikace mezi orgány veřejné moci. Pokud orgány veřejné moci efektivně využijí skutečnosti, že jim bude doručováno v elektronické formě, bude důsledkem navrhované úpravy rovněž zefektivnění práce s dokumenty v rámci jednotlivých těchto orgánů. (...) Úprava přiblíží k reálným možnostem všech potenciálních účastníků této komunikace, a proto je používání datových schránek pro elektronickou komunikaci fyzických osob a většiny podnikajících fyzických osob s orgány veřejné moci ponecháno na jejich rozhodnutí a datové schránky jsou těmto osobám zřizovány výhradně na základě jejich žádosti. (...) Veškerá komunikace má probíhat elektronicky, pokud je to z povahy věci možné. V případě orgánů veřejné moci je za účelem snížení ekonomických nákladů navrženo povinné použití elektronické formy komunikace. Pokud má fyzická či právnická osoba zřízenu datovou schránku, musí orgán veřejné moci doručovat*

*v elektronické formě právě do datové schránky dané osoby.*“ (srov. sněmovní tisk č. 445/0, dostupný na digitálním repozitáři [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

Ustanovení § 19 odst. 1 a 2 správního řádu jasně stanoví povinnost správního orgánu doručovat písemnosti primárně prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, což je rovněž v souladu se shora citovaným cílem zákona o elektronických úkonech, jímž je preference elektronické komunikace. Teprve v případě, že písemnost není možné doručit do datové schránky účastníka řízení, resp. jeho zástupce, je možné doručovat ji prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, a to prioritně na adresu, kterou si účastník řízení zvolí (§ 19 odst. 3 správního řádu). Rovněž z odborné literatury vyplývá, že „[m]á-li adresát rozhodnutí zřízenu a zpřístupněnu datovou schránku, musí správní orgán vždy vyhotovit elektronický stejnopis rozhodnutí, opatřit jej výše uvedenými náležitostmi dle § 69 odst. 3 správního řádu a zaslat jej do jeho datové schránky (nedoručuje-li se na místě nebo veřejnou vyhláškou). (...) Pravidla pro doručování upravují ustanovení § 19 a násl. správního řádu. S účinností od 1. července 2009 bude primárním způsobem doručování písemností prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky (§ 19 odst. 1 správního řádu). Nelze-li písemnost doručit tímto způsobem, může ji správní orgán doručit sám nebo prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Fyzické osobě se pak doručuje na adresu pro doručování (sdělenou podle § 19 odst. 3), na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání nebo na její elektronickou adresu (požádá-li o to dle § 19 odst. 3).“ (srov. Macková, A., Štědroň, B. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů s komentářem, včetně souvisejících zákonů a prováděcích předpisů. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. s. 78).

Obdobný postup obsahují i další procesní předpisy, z nichž lze zmínit kupř. občanský soudní řád či soudní řád správní. Ustanovení § 45 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, upravuje způsoby doručování v řízení před civilními soudy. Stanoví, že *písemnost doručuje soud při jednání nebo jiném soudním úkonu (odstavec 1). Nedošlo-li k doručení písemnosti podle odstavce 1, doručí ji soud prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Není-li možné doručit písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, soud ji doručí na žádost adresáta na jinou adresu nebo na elektronickou adresu (odstavec 2). Není-li možné doručit písemnost podle odstavce 2, předseda senátu nařídí doručit ji prostřednictvím a) doručujícího orgánu, nebo b) účastníka řízení či jeho zástupce (odstavec 3).*

Z § 42 odst. 1 soudního řádu správního pak plyne, že *soud doručuje písemnosti do datové schránky, není-li možné doručit písemnost tímto způsobem, doručuje ji soud soudním doručovatelem, prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence nebo prostřednictvím veřejné datové sítě. Ukáže-li se toho potřeba, může soud požádat o doručení i jiný státní orgán.* Podle pátého odstavce téhož ustanovení pak platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, užití se pro způsob doručování obdobně předpisy platné pro doručování v občanském soudním řízení.*

Jak vyplynulo ze správního spisu, správní orgán prvního stupně i žalovaný doručovali svá rozhodnutí obecnému zmocněnci stěžovatele prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nikoliv do datové schránky. Správní orgány údajně vycházely z toho, že zástupce stěžovatele požádal dne 6. 1. 2010 na ústním jednání o doručování na adresu: JUDr. T. B., U. 684/6, 108 00 P. 10. Stěžovatel nicméně zpochybnil, že by jeho zástupce požádal o doručování na citovanou adresu ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu, a trval na tom, že mu veškeré písemnosti měly být doručovány do datové schránky jeho zástupce.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v posuzovaném případě správní orgány nerespektovaly zákonem stanovená pravidla pro doručování, neboť doručovaly svá rozhodnutí zástupci stěžovatele prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ačkoliv měl zřízenu a zpřístupněnu datovou schránku. Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda uvedené procesní pochybení mohlo mít vliv na zákonnost vydaných rozhodnutí, resp. na platnost jejich doručení. V tomto ohledu je významnou skutečností, že jak rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak napadené rozhodnutí žalovaného byla obecnému zmocněnci stěžovatele doručena jiným nezpochybnitelným způsobem (prostřednictvím provozovatele poštovních služeb), on se s jejich obsahem seznámil a následně proti rozhodnutí

žalovaného podal včas správní žalobu. Materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti, tak byla naplněna. Uvedené pochybení proto nemůže mít vliv na platnost doručení ani na zákonnost vydaných rozhodnutí.

Uvedený závěr podporuje rovněž odborná literatura, podle níž „[n]ebudou-li dodržena pravidla, resp. pořadí způsobů doručování, vyplývající z § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb. a odpovídajících procesních předpisů (§ 19 správního řádu, vyvstává otázka platnosti takového doručení. Pokud adresát dokument v listinné podobě převezme, došlo tedy k faktickému doručení (adresát se s písemností seznámil), bylo sice doručováno formálně v rozporu se zněním relevantních právních předpisů, jiný způsob doručování však nemá vliv na průběh řízení a lze tedy konstatovat, že bylo doručeno platně. Tomuto názoru nasvědčuje i dikce ustanovení § 19 odst. 6, případně § 84 odst. 2 správního řádu. Pokud tedy bylo účastníkovi fakticky doručeno a on měl možnost s písemností se seznámit, nemůže namítat neplatnost doručení.“ (srov. Macková, A., Štědroň, B. Zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů s komentářem, včetně souvisejících zákonů a prováděcích předpisů. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. s. 81 - 82).

Rovněž z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „řádné doručení písemností v praxi znamená, že se písemnost zašle nebo odevzdá tomu, komu je určena, a že existuje důkaz o tom, že daná osoba písemnost převzala. Důvodem existence právní úpravy doručení je jistě mimo jiné i potřeba zabezpečit, aby si doručující správní orgány či soudy mohly být jisty, že se písemnost dostala do rukou adresáta. Je-li totiž adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam. Nedodržení formy tedy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 - 73, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Na tomto místě lze zmínit rovněž judikaturu prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, z níž rovněž vyplývá právní závěr, že „[p]odal-li účastník z rozhodnutí v čas stížnost ve věci samé, jest nepřipustnou výtkou, že mu rozhodnutí to nebylo řádně doručeno. (...) Stížnost, pokud vytýká právní bezúčinnost doručení platebního rozkazu, probíhá nejvyšší správní soud za nepřipustnou, poněvadž rozřešení otázky, komu se má doručovati v daném případě, kde stěžovatelé přes nesprávné snad doručení mohli a také podali v čas stížnost, nepřivodilo pražádného zkrácení práv stěžovatelů.“ (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 1919, Boh. A 171/1919).

Námítku stěžovatele, že závěr krajského soudu je v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 5 A 72/2002 - 17, shledal zdejší soud nepřiléhavou. Stěžovatelem zmíněný rozsudek se sice zabýval otázkou právní moci rozhodnutí, potažmo i otázkou předčasnosti podané žaloby, ovšem za situace, kdy žalobou napadené rozhodnutí bylo doručováno přímo žalobci, namísto jeho zástupci, byť z průběhu předcházejícího správního řízení bylo zřejmé, že žalobce byl řádně zastoupen. V citovaném případě tedy nešlo o nedodržení zákonného postupu doručování (což je podstatou sporu v projednávaném případě), nýbrž o nerespektování zastoupení účastníka řízení při doručování písemností. V nyní posuzovaném případě bylo zastoupení stěžovatele obecným zmocněncem správními orgány respektováno a písemnosti byly doručovány zástupci stěžovatele v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s argumentací stěžovatele o nepřipustné analogii správního řádu, je-li ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu aplikováno i na rozhodnutí o odvolání. Jak již bylo uvedeno výše, v posuzovaném případě vycházel zdejší soud především z materiálního pojetí samotného doručení, jímž je seznámení se účastníků řízení s doručovanou písemností. Princip materiálního právního státu a racionálního uvažování vyplývá mimo jiné i z judikatury Ústavního soudu. V této souvislosti lze připomenout závěr Ústavního soudu, že Ústava České republiky akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu [srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 7/2000 ze dne 4. 7. 2000 (N 106/19 SbNU 45; 261/2000 Sb.),

dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>. Obdobně Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 521/06 ze dne 21. 2. 2007 (N 35/44 SbNU 443), dostupném na <http://nalus.usoud.cz/>, konstatoval, že „*zvažuje skutečnou povahu konkrétního postupu orgánů veřejné moci a v něm poté nalézá případný zásah do základních práv a svobod v jejich materiálním pojetí, tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává. V tomto duchu posuzuje dodržení lidskoprávních záruk ústavního pořádku v konkrétní věci, tedy zásadně z hlediska jejich skutečného a účinného uplatnění, a to s ohledem na funkci, kterou (...) plní.*“ Výše uvedený výklad Nejvyššího správního soudu respektující citované ústavní principy nelze chápat jako nepřipustnou analogii.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že požadavek účastníka řízení vůči správnímu orgánu, aby mu doručoval písemnosti na adresu pro doručování je třeba chápat jako podání ve smyslu § 37 správního řádu, tj. jako úkon účastníka řízení směřující vůči správnímu orgánu. Z těchto důvodů musí takový úkon splňovat náležitosti stanovené v § 37 správního řádu a být učiněn zákonem stanoveným způsobem (§ 37 odst. 4), tj. např. ústně do protokolu. Takový postup současně chrání správní orgán před možnými námitkami účastníka řízení v tom smyslu, že nikdy o doručování na jím zvolenou adresu nepožádal (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 164). Je-li v protokolu o ústním jednání uvedeno, že adresa pro doručování je: JUDr. T. B., U. 684/6, 108 00 P. 10, současně s poučením o důsledcích nevyzvednutí písemnosti, a protokol je zástupcem stěžovatele podepsán, nemůže obstát následně tvrzení stěžovatele, že údaj o adrese pro doručování do protokolu vepsal správní orgán prvního stupně, aniž by o to stěžovatel či jeho zástupce požádali. Zástupce stěžovatele, jako osoba práva znalá, měl překontrolovat obsah protokolu, a nesouhlasil-li s jeho obsahem, mohl požádat o jeho změnu, doplnění či opravu, případně následně správní orgán informovat, že nebylo jeho úmyslem zvolit si adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu. Tato otázka se však v důsledku shora podaného výkladu stává bezpředmětnou, neboť zdejší soud již výše konstatoval, že adresa pro doručování zvolená účastníkem řízení podle § 19 odst. 3 správního řádu nemůže vyloučit doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, má-li adresát rozhodnutí datovou schránku zřízenou a zpřístupněnou.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že byť krajský soud ve svém rozsudku vycházel *implicitě* z nesprávného právního názoru, že zvolení doručovací adresy podle § 19 odst. 3 správního řádu má přednost před všemi ostatními způsoby doručování, následně dospěl ke správnému závěru, že v posuzované věci je podstatnou skutečností, že se napadené rozhodnutí žalovaného dostalo do dispozice stěžovatele, který s ním byl obeznámen a včas podal správní žalobu. Není tak pochyb o tom, že stěžovateli bylo v materiálním smyslu doručeno a že napadené rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci. Nejvyšší správní soud nad rámec závěrů uvedených v rozsudku krajského soudu uzavřel, že správní orgán je povinen doručovat písemnosti účastníkům řízení prioritně prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, v případě, že ji má účastník řízení, resp. jeho zástupce zřízenou a zpřístupněnou. Teprve není-li možné doručit písemnost do datové schránky, doručí ji správní orgán zpravidla na adresu, již si účastník řízení zvolí, případně na adresu trvalého pobytu nebo místa podnikání (§ 20 odst. 1 správního řádu; pro doručování právnickým osobám je obdobný postup stanoven v § 21 odst. 1 zákona).

Návrhem stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť podáním ze dne 29. 10. 2010 vzal stěžovatel tento návrh zpět.

Žalobce tedy se svými námitkami neuspěl; Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.



**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2010

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu