



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Statutární město Teplice**, se sídlem nám. Svobody 2/2, Teplice, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Horní nám. 103/2, Opava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2007 čj. 1184/1.30/1729/07, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 6. 2008 č. j. 22 Ca 331/2007 - 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal včas kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 6. 2008 č. j. 22 Ca 331/2007 - 25, jímž bylo pro vady řízení zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2007 čj. 1184/1.30/1729/07 a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Současně bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že žalobce se žalobou domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj (dále jen „inspektorát“). Tímto rozhodnutím inspektorátu byl žalobce ustanoven opatrovníkem účastníka řízení J. P. podle § 32 odst. 2 písm. h) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tedy proto, že se J. P. nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední. Žalobce v žalobě namítl, že výkon činnosti opatrovníka ve správním řízení nevyplývá ze zákona o obcích, správní orgány nezdůvodňují, proč žalobce je „jinou vhodnou osobou“ a namítá nesplnění předpokladů pro ustanovení opatrovníka účastníkovi, když správní orgán nevyčerpal dostupné prostředky ke zjištění jeho pobytu a účastník se zdržuje na adrese, na kterou mu bylo rozhodnutí doručováno a v době doručování byl v cizině.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Zdůraznil, že výčet samostatné působnosti obce uvedené v § 35 odst. 2 zákona o obcích je pouze demonstrativní a nelze proto tvrdit, že výkon funkce opatrovníka nespadá pod některou z uvedených kompetencí, nespadá do působnosti obce vůbec. Za důvodnou nepovažuje ani druhou námitku žalobce a uvádí, že správní řád nevyžaduje pro ustanovení opatrovníka vyčerpání všech dostupných možností ke zjištění pobytu účastníka řízení, což by v daném případě prakticky znemožňovalo možnost uložení pořádkové pokuty, protože podle § 42 odst. 3 zákona č. 251/2005 Sb. musí být řízení o uložení pořádkové pokuty zahájeno nejpozději do jednoho měsíce od dne nesplnění povinnosti.

Krajský soud ze správního spisu zjistil, že rozhodnutím inspektora Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj ze dne 19. 6. 2007 byla J. P. (dále jen „účastník“) uložena pořádková pokuta ve výši 30 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. Toto rozhodnutí bylo doručováno na adresu účastníka uvedenou v obchodním rejstříku, která byla následně zjištěna jako adresa jeho trvalého pobytu, a to nejprve zaměstnancem správního orgánu, poté policejním orgánem a prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Policejní orgán sdělil, že účastníku se nepodařilo rozhodnutí doručit do vlastních rukou a podle sdělení zaměstnance společnosti je mimo území republiky. Dalším přípisem policejní orgán sdělil, že účastník se na adrese trvalého pobytu zdržuje. Z doručky vzal krajský soud za prokázané, že předmětné rozhodnutí bylo doručováno provozovatelem poštovních služeb na adresu trvalého pobytu účastníka, přičemž zásilka byla z důvodu nezastižení účastníka dne 25. 6. 2007 uložena a adresát byl o jejím uložení písemně vyrozuměn spolu s poučením o právních následcích souvisejících s nevyzvednutím zásilky. Dne 12. 7. 2007 byla písemnost vrácena správnímu orgánu. Účastník byl veřejnou vyhláškou vyvěšenou dne 25. 6. 2007, vyrozuměn o možnosti převzít rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty na podatelně inspektorátu po dobu 15 dnů ode dne vyvěšení. Usnesením ze dne 25. 6. 2007 byl žalobce ustanoven opatrovníkem účastníka pro nemožnost doručit mu oznámení o zahájení řízení. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta rozhodnutím napadeným žalobou.

Tento skutkový stav vzal za základ i Nejvyšší správní soud.

Krajský soud odkázal na zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, který nemá o projednávané problematice vlastní procesní ustanovení, takže věc posuzoval podle správního řádu, který upravuje ustanovení opatrovníka v § 32. Mezi důvody pro ustanovení opatrovníka patří také nemožnost doručování písemností účastníku řízení [§ 32 odst. 2 písm. d) a h) správního řádu]. Tato ustanovení je však třeba vykládat v souvislosti s § 19 až 25 správního řádu, které upravují doručování písemností ve správním řízení. Písemnost určenou do vlastních rukou lze tak doručit buď tzv. přímým doručením nebo tzv. náhradním doručením. Účinné náhradní doručení fyzické osobě podle § 23 a 24 správního řádu předpokládá, že písemnost je doručována fyzické osobě na adresu jejího trvalého pobytu nebo na jinou adresu, kterou správnímu orgánu sdělí, dále nezastižení adresáta na této adrese, uložení písemnosti u doručujícího orgánu, výzva k vyzvednutí zásilky s poučením o následcích nezvednutí, a konečně skutečnost, že adresát si písemnost nevyzvedl ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena. K účinnosti náhradního doručení se již nevyžaduje, aby se adresát v místě doručení (je-li místem jeho trvalého pobytu), v předmětné době skutečně zdržoval. Uplynutím lhůty 10 dnů ode dne doručení se písemnost považuje za doručenu (§ 24 odst. 1 správního řádu). Krajský soud zjistil, že rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty bylo účastníkovi doručeno provozovatelem poštovních služeb na adresu jeho trvalého pobytu, uloženo u doručujícího orgánu, účastník byl k jejímu vyzvednutí vyzván a poučen o následcích nevyzvednutí. Marným uplynutím lhůty 10 dnů ode dne uložení se rozhodnutí považuje za doručené. Krajský soud nezjistil žádné skutečnosti, které by bránily splnění podmínek fikce doručení (náhradního doručení). Krajský soud proto zaujal právní názor, že s ohledem na skutečnost, že se náhradním doručením podařilo písemnost účastníku doručit, podmínky pro ustanovení opatrovníka dány nebyly. Proto podle § 76 odst. 1

písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Stěžovatel opřel kasační stížnost o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy o tvrzení o nezákonnosti spočívající v nesprávném právním posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Podle názoru stěžovatele shora uvedený závěr krajského soudu, který ho vedl ke zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení, není v souladu se zákonem. Jednalo se o situaci, kdy správní orgán ustanovil osobě-účastníkovi řízení uvedeném v § 27 odst. 1 správního řádu (tedy tzv. hlavnímu účastníkovi), kterému se nedařilo opakovaně doručovat, opatrovníka, aby tak v souladu se základní zásadou činnosti správních orgánů šetřil práva a oprávněné zájmy osoby a podle § 4 odst. 4 správního řádu umožnil dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Skutečnost, že se v dané věci nedařilo opakovaně účastníkovi řízení doručit, je zřejmá z několikerych marných pokusů o doručení. Stěžovatel nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že pokud nastane tzv. fikce doručení, nelze ustanovit opatrovníka; tento nesouhlas stěžovatele je zvýrazněn tím, že se v projednávané věci jedná o případ tzv. hlavního účastníka. Podle stěžovatele fikce doručení znamená, že ve skutečnosti doručeno nebylo, písemnost se pouze za doručenou považuje podle zákona (§ 24 správního řádu má nadpis „Překážky při doručování“). V takovém případě pak nelze očekávat, že účastník řízení, který se ani skutečně nedozvěděl, že bylo řízení zahájeno, bude schopen dostatečně hájit svá práva. Podle názoru stěžovatele právě na takové situace pamatuje § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, který hovoří o ustanovení opatrovníka mj. osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat. Stěžovatel se domnívá, že v opačném případě, tedy pokud by u tzv. fikce doručení nebylo možno účastníkovi ustanovit opatrovníka, by šlo o striktní formalizmus, zúžený výklad a toto ustanovení by bylo v praxi téměř nepoužitelné. Stěžovatel v takovém výkladu krajského soudu shledává také rozpor s pojetím veřejné správy jako služby veřejnosti, jenž má dbát na ochranu zájmů dotčených osob. Podobně minimálně využitelné by bylo rovněž ust. § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu, na základě něhož správní orgán ustanoví opatrovníka tzv. hlavním účastníkům, kterým se nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední.

Stěžovatel je toho názoru, že v některých případech je třeba nechat na zvážení toho kterého správního orgánu, pokud postupuje v souladu s dikcí správního řádu, zda považuje za vhodné a účelné opatrovníka v konkrétním případě ustanovit, neboť správní řád je obecný předpis, který se vztahuje na blíže neurčený okruh situací a nemůže tedy ze své podstaty pojmut okolnosti konkrétního případu. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, když neshledal vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), posoudil kasační stížnost takto:

Podstatou kasační stížnosti je právní názor stěžovatele, že pokud písemnost určená do vlastních rukou adresáta-fyzické osoby mu byla doručena nikoli do vlastních rukou, nýbrž postupem podle § 23 správního řádu (tedy tzv. náhradním doručením), pak mu ve skutečnosti doručena nebyla a k ochraně jeho práv je třeba mu ustanovit opatrovníka.

Tento právní názor není správný. Jestliže písemnost určenou do vlastních rukou nebylo možno adresátovi doručit přímo do vlastních rukou podle § 20 správního řádu, pak nastupuje postup podle § 23 správního řádu, tedy uložení zásilky a výzva podle odstavce 4 tohoto ustanovení s upozorněním podle odstavce 5. Podle § 24 odst. 1 správního řádu *jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyřednutí připravena, nevyředne, písemnost*

se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2008 č. j. 5 As 44/2007 - 93, dostupný na www.nssoud.cz). Správní řád zde konstruuje tzv. fikci (...písemnost se považuje za doručenou...), která je v právním řádu poměrně častá a bývá definována jako uměle konstruovaná skutečnost, která nemá své vyjádření v objektivní realitě, právní řád s ní však spojuje právní následky (D. Hendrych a kol.: Právní slovník, C.H.Beck 2003, str. 216). Následky fikce doručení písemnosti lze však odvrátit. Podle § 24 odst. 2 správního řádu, prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o prominutí zmeškání úkonu.

Pokud stěžovatel poukazuje na nadpis pod § 24, který zní „Překážky při doručování“, nelze ze znění tohoto nadpisu vyvozovat pro projednávanou věc žádné důsledky, a to již proto, že nadpis v právním předpise nemá normativní povahu.

Stěžovatel rovněž poukazuje na znění některých ustanovení správního řádu, v nichž je uvedeno, že opatrovník se ustanoví, jestliže se osobám prokazatelně nedaří doručovat, či jestliže se tzv. hlavním účastníkům nepodařilo oznámit zahájení řízení z moci úřední. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v obou případech má správní řád na mysli doručení buď přímo do vlastních rukou, nebo tzv. náhradní doručení. Teprve jestliže nelze provést ani náhradní doručení písemnosti, pak lze přistoupit k ustanovení opatrovníka.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že pokud by byl správný názor stěžovatele, že při náhradním doručení písemnosti je třeba účastníku správního řízení ustanovit opatrovníka k ochraně jeho práv, pak by institut náhradního doručení byl v mnoha případech zbytečný.

Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani obecněji vyjádřeným názorem stěžovatele, že v některých případech je třeba nechat na uvážení správního orgánu, zda považuje za vhodné a účelné opatrovníka v konkrétním případě ustanovit, neboť správní řád je obecný předpis, který nemůže pojmut okolnosti konkrétního případu.

Správní orgán musí především respektovat čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Správní řád taxativně stanoví případy, kdy správní orgán účastníku řízení ustanoví opatrovníka (tj. jsou-li splněny zákonné podmínky, ustanovit ho musí); mezi tyto případy však nepatří ustanovení opatrovníka tomu, jemuž byla písemnost doručena náhradním doručením, a to ani v případě, že si uloženou písemnost v zákonné lhůtě nevyzvedl. Postup správního orgánu, který by v jednotlivých případech rozhodoval o tom, zda opatrovníka ustanoví či nikoli, by nesl nepřipustné znaky libovůle.

Kasační stížnost tedy není důvodná a Nejvyššího správní soud ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nevznikly. Žalovaný ve věci úspěšný nebyl, takže mu náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nebylo možno přiznat.

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

V Brně dne 4. června 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu