



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. K.**, zast. JUDr. Ronaldem Němcem, advokátem, se sídlem Platněřská 191/4, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 88, Karlovy Vary, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2014, č. j. 17 A 47/2013 - 50,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

### **Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti**

[1] Žalobce se žalobou, podanou u Krajského soudu v Plzni, domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 9. 10. 2013, č. j. 3574/DS/13 - 3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary, odboru dopravy ze dne 12. 8. 2013, č. j. 19387/OD-P/13 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Uvedeným rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 a podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“) pro porušení povinností stanovených v jeho § 3 odst. 3 písm. a), § 4 písm. c), § 5 odst. 1 písm. a), § 6 odst. 1 písm. a), § 32 odst. 1 a § 52 odst. 2 a 3. Těchto přestupků se žalobce dopustil tím, že dne 8. 5. 2013 v 10.45 hod. v Karlových Varech na ulici Krále Jiřího řídil jízdní soupravu motorového vozidla tovární značky VW Multivan, registrační značky X a přípojného vozidla registrační značky X, přičemž nebyl držitelem řidičského oprávnění k řízení této jízdní soupravy, nebyl připoután bezpečnostním pásem, neměl rozsvíceno žádné osvětlení vozidla, porušil zákaz vjezdu do lázeňského území, měl rozbité pravé zpětné zrcátko a přepravoval nezajištěný náklad, který nebyl označen, ač přecházel o více než 1 metr. Za tyto přestupky byla žalobci uložena

pokuta ve výši 30.000 Kč, zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu čtrnácti měsíců a současně byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení o přestupku ve výši 1.000 Kč.

[2] V žalobě žalobce nesouhlasil se závěrem správního orgánu I. stupně, že byl řádně předvolán k projednání přestupku. Předvolání mu totiž bylo doručeno na adresu L. 10, K. V., přestože má trvalý pobyt na adrese N. R., Ch. 236/6. Adresa v Karlových Varech není hlášena ani jako doručovací adresa a tuto uvedl pouze pro potřeby policejních orgánů při oznámení přestupku, nikoliv pro orgány správní. Proto se jednalo o doručení neúčinné. Podle žalobce v případě doručování, které je doloženo doručenkou na čl. 36 správního spisu, kde není zatrhnuto políčko „*nevracet, vložit do schránky*“, bylo postupováno v rozporu se zákonem, neboť dopis by se vrátil, aniž by se obviněný dozvěděl o jeho obsahu, na doručence založené na čl. 37 správního spisu je sice toto políčko zaškrtnuto, přesto se zásilka vrátila, a tak se nemohl s jejím obsahem seznámit. Žalobce měl za to, že fikce doručení se uplatňuje právě proto, že adresát má možnost se s obsahem doučované písemnosti seznámit. Obdobně také na čl. 43 správního spisu jsou dvě doručení, v nichž u jedné (zasílané na adresu trvalého pobytu Ch. 236/6, N. R.) je políčko „*nevracet, vložit do schránky*“ zaškrtnuto a dopis byl doručen fikcí, a u druhé (zasílané na adresu L. 10, K. V.) je opět toto políčko nezaškrtnuté. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo doručováno pouze na adresu L. 10, K. V., která nikdy nebyla oznámena jako adresa pro doručování. Žalobce rovněž namítal, že předvolání k výslechu nebylo řádně doručeno svědkyni G. K., jeho manželce, které bylo doručováno na adresu L. 10, K. V., aniž pro takový postup byl důvod, a uvedená obálka obsahovala nezaškrtnuté políčko „*nevracet, vložit do schránky*“, naopak při dalším doručení této svědkyni na adresu Ch. 236/6, N. R., bylo políčko „*nevracet, vložit do schránky*“ zaškrtnuto. Podle žalobce tedy ani svědkyni nebylo doručováno řádně a žalobce neměl možnost se o předvolání dozvědět alespoň od své manželky. Žalobce tedy má za to, že správní orgán prvního stupně postupoval při doručování náhodně a nesystematicky, bez opory v zákoně. Jelikož nikdy řádně nedoručil první předvolání o zahájení řízení, je celé řízení postiženo nezhojitelnou vadou. Pokud na adrese L. 10, K. V. převzal žalobce dne 7. 6. 2013 předvolání, učinil tak proto, že z obálky nemohl seznat, o jaké řízení a jakou písemnost jde, uvedená adresa však nebyla adresou pro doručování, nýbrž jednalo se o adresu, na které pracuje. V této souvislosti žalobce poukázal na § 20 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), kde část věty ve znění „*fyzické osobě lze však doručit, kdekoliv bude zastřižena*“, je až za středníkem, tedy je nutné možnost takového doručení chápat jako výjimečnou, nejde-li doručit jinak. Konečně žalobce zdůraznil, že pokud správní orgán doručoval na více adres proto, aby zvýšil pravděpodobnost jejich doručení, mělo být na obálce vždy zaškrtnuto políčko „*nevracet, vložit do schránky*“, aby písemnost byla do schránky vhozena a žalobce tak měl možnost se s písemností seznámit a následně účinně hájit svá práva.

[3] Krajský soud v Plzni (dále jen „*krajský soud*“) zamítl žalobu v návěti označeným rozsudkem s odůvodněním, že neshledal žádná pochybení při aplikaci procesních ustanovení, týkajících se doručování písemností ve správním řízení, když právě tyto vady žalobce vytýkal. Krajský soud vypořádal veškeré žalobní námítky a uzavřel, že pokud žalobce zásilku obsahující oznámení o zahájení přestupkového řízení spolu s předvoláním k prvnímu jednání osobně převzal (byť se tak stalo „*nedopatřením*“ ze strany žalobce v místě jeho pracoviště), byla tato písemnost doručena řádně, jelikož hlavním cílem doručování je zajistit, aby se účastník seznámil s obsahem písemnosti a dozvěděl se, kdy, kde a jakým způsobem může uplatňovat svá práva. Za nesprávný považoval krajský soud výklad, týkající se doručování písemností podle § 20 odst. 1 správního řádu, prezentovaný žalobcem, podle něhož, je-li část věty první ve znění „*fyzické osobě lze doručit, kdekoliv bude zastřižena*“ umístěna v citovaném ustanovení až za středníkem, znamená to, že takové doručení je možné pouze výjimečně. Podle krajského soudu naopak tato část věty rozšiřuje způsoby, které jsou pro doručování fyzickým osobám vyjmenovány v první části uvedené věty v § 20 odst. 1 správního řádu. Krajský soud dále uzavřel, že uvedení adresy pro doručování do oznámení přestupku má účinky ve smyslu § 20 odst. 1 věty před středníkem správního řádu ve vztahu k celému správnímu řízení o přestupku a doručování písemností ze strany správních orgánů na obě známé adresy žalobce (i jeho manželky jako svědkyně),

pokračování

tedy na adresu L. 10, K. V. i na adresu trvalého pobytu Ch. 236/6, N. R. zvyšovalo možnosti, že se žalobce o zásilkách dozví, což je v souladu s principy dobré správy. Podle krajského soudu, jde-li o doručení dle § 23 odst. 4 *in fine* správního řádu, vhození písemnosti do domovní schránky přichází v úvahu, pokud „*je to možné*“ a „*nevyloučil-li to správní orgán*“. V daném případě to na adrese trvalého pobytu žalobce nebylo možné, jelikož se jednalo o úřední adresu, na niž žalobce schránku neměl a u zásilek obsahujících předvolání k jednání na 6. 8. 2013, zasílaných na adresu L. 10, K. V. takový postup vyloučil správní orgán, proto k jejich doručení došlo fikcí ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu.

[4] Rozsudek krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) napadá žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, v níž uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel vytýká, shodně jako v řízení o žalobě, nesprávný postup při doručování písemností ze strany správních orgánů, zejména zdůrazňuje zmatečnost postupu správních orgánů obou stupňů, které nahodile doručovaly na různé adresy a zásilky se vracely zpět, aniž byly vhozeny do schránky stěžovatele a aniž se proto stěžovatel s jejich obsahem mohl seznámit a uplatnit svoji obranu. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že pokud v průběhu silniční kontroly, tedy v určité situaci, uvedl doručovací adresu, na které se přechodně zdržoval, mohly na tuto adresu doručovat různé státní a správní orgány, neuvedl-li stěžovatel současně, že jde o adresu doručování jen pro určitý druh řízení. Takový výklad považuje za protiústavní, jelikož vede k nesprávnému doručování, které ve svém důsledku znemožňuje obranu stěžovatele, neboť se nemůže dozvědět o obsahu zásilky (doručované na adresu, kde se zdržuje pouze přechodně). Zpochybňuje také oprávnění správního orgánu vyloučit, aby po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručovaných písemností do schránky, které se proto vracely správnímu orgánu, jelikož tento právní názor není odůvodněn a nemůže být na libovůli správního orgánu, aby vyloučil určitý postup, nýbrž musí jít o „*správní, logické a odůvodnitelné rozhodnutí*“. Postupem správního orgánu I. stupně tedy byla znemožněna obrana stěžovatele. Závěrem stěžovatel namítá, že výrok o vině v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nepřiměřeně tvrdý. Má za to, že jeho jednání nebylo takové intenzity, aby mu byl uložen trest zákazu výkonu řídicího oprávnění po dobu 14 měsíců. Stěžovatel tedy navrhuje zrušit nejen napadený rozsudek, ale i napadené rozhodnutí žalovaného a věc vrátit správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení a k novému rozhodnutí.

[5] Žalovaný uvádí, že se se všemi námitkami stěžovatele vypořádal v napadeném rozhodnutí a následně tyto námitky posoudil i krajský soud, proto se věcně ke kasační stížnosti nevyjadřuje.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek, vázán rozsahem (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a důvody (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Posuzoval také, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4, věta první za středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje dva kasační důvody, jednak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a také nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] S ohledem na skutečnost, že vady naplňující posléze uvedený kasační důvod (dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) je povinen Nejvyšší správní soud zkoumat vždy (§ 109 odst. 4, část věty za středníkem s. ř. s.), zabýval se jím nejprve, přestože stěžovatel konkrétní skutečnosti, z nichž dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku či jinou vadu řízení před soudem v kasační stížnosti neuvádí. Pokud by totiž důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byly shledány, jsou překážkou dalšího věcného přezkumu napadeného rozsudku z důvodu stěžovatelem namítané nezákonnosti dle § 103 písm. a) s. ř. s.

[9] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku může spočívat buď v jeho nesrozumitelnosti, nebo v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[10] Nejvyšší správní soud nepovažuje napadený rozsudek za nesrozumitelný, neboť obsahuje zcela určitý výrok, splňuje formální náležitosti dle § 54 odst. 2 s. ř. s. a z napadeného rozsudku lze rozpoznat jeho jednotlivé části (záhlaví, výrokovou část, odůvodnění, poučení) a konečně výroková část napadeného rozsudku koresponduje s jeho odůvodněním, obě tyto části jsou ve věcném a obsahovém souladu, včetně odkazu na použité právní normy, na nichž krajský soud právní hodnocení v souzené věci založil (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2008, č. j. 7 Afs 78/2007 - 76).

[11] Nejvyšší správní soud nedovodil ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Krajský soud se vypořádal se všemi námitkami žaloby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44), je z něj zjevné, jakými úvahami se při hodnocení zjištěného skutkového stavu krajský soud řídil a proč tento skutkový stav podřadil pod použité právní normy (k uvedenému například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) a napadený rozsudek vychází ze zjištěného skutkového stavu. Nedostatkem důvodů se totiž rozumí pouze nedostatek důvodů skutkových, což jsou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Ani uvedené vady napadený rozsudek nevykazuje.

[12] Nejvyšší správní soud konečně nezjistil ani jinou vadu řízení před krajským soudem, která by se týkala především porušení procesních ustanovení, jimiž se krajský soud řídil či řídit měl, která by měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[13] Lze tak uzavřít, že důvody nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku ani jinou vadu řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud neshledal.

[14] Zabýval se proto napadeným rozsudkem z pohledu naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem může spočívat buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je použit nesprávný právní předpis či nesprávná právní norma, anebo v tom, že sice byla vybrána správná právní norma, avšak tato byla nesprávně vyložena. Ani uvedený kasační důvod však zdejší soud neshledal.

[15] Nejvyšší správní soud rekapituluje ze správního spisu žalovaného pro věc významné skutečnosti:

V oznámení přestupku sepsaném policejním orgánem dne 8. 5. 2013 byla uvedena adresa trvalého pobytu stěžovatele Ch. 236/6, N. R. a dále adresa přechodného pobytu L. 10, K. V. Shodně byly obě tyto adresy uvedeny i v oznámení přestupku učiněném policejním orgánem vůči prvostupňovému správnímu orgánu dne 16. 5. 2013, přičemž adresa přechodného pobytu zde

pokračování

byla označena jako „*adresa pro doručování*“. Ve správním řízení před prvostupňovým správním orgánem byly žalobci doručovány následující zásilky: 1) oznámení o zahájení správního řízení spolu s předvoláním k jednání na 26. 6. 2013 (kterého se stěžovatel bez omluvy nezúčastnil) a s poučením, 2) další předvolání k jednání na 6. 8. 2013 obsahující informaci o tom, že budou prováděny výslechy svědků a 3) prvostupňové správní rozhodnutí (o přestupku žalobce).

[16] Veškeré tyto písemnosti byly stěžovateli doručovány vždy na obě výše uvedené adresy, tedy adresu trvalého pobytu Ch. 236/6, N. R. i na adresu pobytu přechodného L. 10, K. V., přičemž zásilky adresované na adresu trvalého pobytu obsahovaly vždy zaškrtnuté políčko na doručence „*nevracet, vložit do schránky*“, takto byla označena i doručenka zásilky doručované na adresu přechodného pobytu obsahující rozhodnutí prvostupňového správního orgánu [písemnost sub 3)]. Zásilky sub 1) a sub 2) na doručence tento údaj zaškrtnutý neměly.

[17] Oznámení o zahájení správního řízení a také rozhodnutí o přestupku [písemnosti sub 1) a sub 3)] stěžovatel osobně převzal na adrese L. 10, K. V., a to dne 7. 6. 2013 [písemnost sub 1], přičemž dodejka obsahovala vedle údaje o jméně a příjmení stěžovatele údaj „*byt*“, a dále dne 13. 8. 2013 [písemnost sub 3)]. Na adrese trvalého pobytu se žádnou z uvedených tří písemností nepodařilo doručit jejich osobním převzetím ze strany stěžovatele, zásilky byly vždy uloženy na poště, stěžovateli bylo v místě doručení ponecháno oznámení o neúspěšném doručení (odtržením oddělitelné chlopně na zadní straně obálky) s poučením o právních následcích spojených s nevyzvednutím zásilky a po uplynutí úložní doby se obálky (byť označené zaškrtnutým políčkem „*nevracet, vložit do schránky*“) vrátily zpět správnímu orgánu prvního stupně s poznámkou „*adresát je na uvedené adrese neznámý, úřední adresa, nemá schránku*“.

[18] Předvolání k jednání na 6. 8. 2013 [písemnost sub 2)], kterou prvostupňový správní orgán doručoval na adresu přechodného pobytu, si zde stěžovatel nepřevzal, ani nevyzvedl v úložní lhůtě a tato zásilka se proto po jejím uplynutí vrátila odesílateli s poznámkou „*nevyzvednuto*“. Jednání dne 6. 8. 2013, kde vypovídali zasahující policisté M. R. a R. Š. se žalobce nezúčastnil, nebyla přítomna ani předvolaná svědkyně G. K., manželka žalobce, které také správní orgán prvního stupně toto předvolání doručoval na obě adresy, na které doručoval i stěžovateli, se stejnými pokyny k doručení (tedy v případě adresy trvalého pobytu se zaškrtnutým údajem „*nevracet, vložit od schránky*“ a v případě adresy přechodného pobytu stěžovatele L. 10, K. V. bez zaškrtnutí uvedeného políčka na doručence). Také výsledek doručení těchto písemností byl v případě svědkyně identický jako u stěžovatele v případě doručování písemnosti sub 2).

[19] Nejvyšší správní soud se tedy musel vypořádat s námitkou nesprávného posouzení doručování písemností správními orgány v průběhu správního (přestupkového) řízení krajským soudem. Tuto námitku stěžovatel opírá o tvrzení, že písemnosti nebyly doručovány na správnou adresu (trvalého pobytu), nýbrž na adresu, kterou však neoznačil pro správní řízení jako adresu pro doručování (L. 10, K. V.) a dále, že správní orgány nahodile stanovily u jednotlivých doručovaných zásilek, zda budou po uplynutí úložní doby vhozeny do schránky adresáta, nebo budou bez tohoto vhození vráceny zpět odesílajícímu správnímu orgánu.

[20] Je třeba zdůraznit, že smyslem a účelem doručování písemností ve správním řízení je především zprostředkování jejich obsahu adresátu zásilky, neboť právě tak je informován nejen o průběhu správního řízení, ale také o jeho výsledku, což mu v konečném důsledku umožňuje realizovat jeho práva a také uplatňovat obranu proti postupu správních orgánů či výsledku správního řízení.

[21] V projednávané věci se jedná o doručování zásilek v přestupkovém řízení, v němž se dle § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích na doručování použijí ustanovení o doručování obsažená ve správním řádu, která jsou součástí hlavy II, dílu 4, § 19 až 25 správního řádu.

[22] Podle § 19 odst. 3 správního řádu, *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.*

[23] Podle § 20 odst. 1, věty první správního řádu, *fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou 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 zastížena.*

[24] Z ustanovení § 20 odst. 1 správního řádu plyne, co již výše Nejvyšší správní soud uvedl, tedy že hlavním smyslem doručování není samotné zaslání písemnosti na jednu z adres uvedených v tomto ustanovení správního řádu, nýbrž seznámení adresáta s jejím obsahem, což je zřejmé z části věty za středníkem (*fyzické osobě lze však doručit, kdekoliv bude zastížena*), která je projevem principu materiálního doručení.

[25] Pokud stěžovatel vytýkal prvostupňovému správnímu orgánu, že doručoval na adresu, kterou při sepsání oznámení o přestupku na místě přestupku dne 8. 5. 2013 označil jako adresu přechodného pobytu, kterou nelze podle stěžovatele považovat za adresu pro doručování, pak tuto výtku Nejvyšší správní soud se stěžovatelem sdílí. Doručování na takovou adresu, jak předpokládá § 19 odst. 3 správního řádu, které má přednost před doručováním na ostatní adresy vyjmenované v § 20 odst. 1 správního řádu, jelikož je uvedena jako první v pořadí, je možno realizovat pouze za podmínky, že to nevylučuje zákon nebo povaha věci a zejména, pokud o takové doručování (na adresu pro doručování) účastník řízení požádal. Jelikož z oznámení o přestupku ze dne 8. 5. 2013, avšak ani z žádného jiného úkonu stěžovatele před zahájením přestupkového řízení, neplyne, že by požádal, aby příslušný správní orgán doručoval na adresu přechodného pobytu uvedenou v oznámení, nelze tuto adresu, i když byla správnímu orgánu známa, za adresu pro doručování považovat.

[26] Na druhou stranu však ani výše uvedený závěr nečiní doručení na adresu přechodného pobytu, na niž také (vedle doručování na adresu pobytu trvalého - k tomu viz dále) prvostupňový správní orgán stěžovateli doručoval, bez dalšího neúčinným. Zde lze odkázat na závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 - 73, že „[j]e-li 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“. Z uvedeného lze dále dovodit, že za předpokladu, že se na adresu, která není žádnou z adres vyjmenovaných v § 20 odst. 1, část věty první před středníkem správního řádu, má doručit písemnost náhradním způsobem dle § 24 odst. 1 správního řádu, pak k nastoupení tzv. fikce doručení nedojde. Tedy na adresu, kde lze adresáta zastihnout (§ 20 odst. 1, část věty první za středníkem správního řádu), je možno účinně doručit jen tehdy, jestliže zde adresát písemnost skutečně převezme.

[27] Lze tedy souhlasit s krajským soudem, když ustanovení § 20 odst. 1, část věty první za středníkem správního řádu vyložil tak, že rozšiřuje možnosti doručení písemností účastníku správního řízení, za předpokladu, že mu na tomto místě (kde jej lze zastihnout) je písemnost skutečně fyzicky předána, tedy má možnost se s jejím obsahem bezprostředně seznámit. To nastalo i v daném případě, neboť stěžovatel si osobně (byť na adrese přechodného pobytu, která nebyla adresou pro doručování) zásilku obsahující jednak oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 5. 6. 2013 (č. l. 35 správního spisu) a také rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 9. 8. 2013, jímž byl uznán vinným ze spáchání konkrétního přestupku, převzal od doručující pošty. To, že tato adresa nebyla adresou trvalého pobytu, ani ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu adresou pro doručování, v takovém případě nemá význam,

pokračování

a proto se nemůže jednat o vadu správního řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, jak také správně dovodil krajský soud.

[28] S uvedeným souvisí i další námitka stěžovatele, kterou vznesl, a to námitka nahodilého označování doručovaných písemností údajem, zda mají či nemají být po uplynutí úložní lhůty vhozeny do domovní schránky stěžovatele. Jak již výše Nejvyšší správní soud uvedl, lze účinky spojené s marným uplynutím úložní lhůty u doručované zásilky, tj. fikci doručení, spojovat pouze s doručováním na adresu, na kterou se fyzické osobě má doručovat podle § 20 odst. 1 správního řádu v pořadí tam uvedeném. V dané věci, když o doručení na adresu pro doručení stěžovatel nepožádal a ani adresa evidovaná v informačním systému evidence obyvatel, na kterou by mu mohly být doručovány písemnosti, nebyla správnímu orgánu známa, takovou adresou byla adresa trvalého pobytu stěžovatele. Tu ostatně v průběhu správního řízení prvostupňový správní orgán ověřil v informačním systému evidence obyvatel (č. l. 54 správního spisu), z něhož zjistil, že adresa trvalého pobytu tam uvedená se shoduje s údaji zjištěnými již při oznámení přestupku dne 8. 5. 2013. Pouze při doručování na tuto adresu trvalého pobytu stěžovatele bylo možno při splnění dalších zákonných podmínek (§ 23 správního řádu), vyjít při doručení z fikce doručení.

[29] Tím je také odůvodněn postup správního orgánu, který u zásilek, doručovaných na adresu přechodného pobytu, na níž nebylo možno doručit tzv. fikci vyloučil vložení písemností do domovní schránky stěžovatele po uplynutí úložní doby [s výjimkou písemností sub 3), která však byla osobně stěžovatelem převzata]. Doručení fikcí na uvedené adrese (L. 262/10, K. V.) totiž nepřicházelo v úvahu. Naopak písemnosti, které se podle pokynu správního orgánu doručovaly na adresu trvalého pobytu stěžovatele (Ch. 236/6, N. R.), bylo možno doručit i tzv. fikcí. Uvedená skutečnost zřejmě byla důvodem, pro který prvostupňový správní orgán v případě doručení na adresu přechodného pobytu určil, že zásilky se po uplynutí úložní doby nemají do domovní schránky stěžovatele vhadzovat, naopak vložení do schránky nevyločil v případě zásilek doručovaných na adresu trvalého pobytu, kde doručení tzv. fikcí nebylo vyloučeno jako doručení účinné.

[30] K uvedenému Nejvyšší správní soud dále považuje za potřebné doplnit, že úsudek o tom, zda a která z doručovaných zásilek má být po uplynutí úložní doby vhozena do domovní schránky adresáta, je oprávněně učinit příslušný správní orgán, a jeho volba je zpravidla ovlivněna konkrétními praktickými potřebami toho kterého správního řízení a také zkušenostmi správního orgánu s doručováním písemností s následným vhozením do domovní schránky tak, aby zvolený postup doručení byl co nejefektivnější, tedy aby bylo dosaženo seznámení adresáta s jejím obsahem a současně jej to co nejméně zatížilo (§ 6 odst. 2 správního řádu). Uvedený úsudek však nemá povahu správního rozhodnutí, neboť nevykazuje jeho znaky ani po formální ani po materiální stránce. Proto podle Nejvyššího správního soudu nelze tento úsudek, zda má dojít ke vhození zásilky do domovní schránky po uplynutí úložní lhůty napadnout. Zákon správnímu orgánu v tomto směru nečiní žádná omezení, tudíž ve volbě, zda zásilka má být po uplynutí úložní doby vložena do domovní schránky účastníka, jemuž je doručována, není správní orgán limitován, pokud je vložení do schránky možné (viz § 23 odst. 4 věta druhá správního řádu). Teprve výsledek zvoleného postupu doručování musí být správním orgánem posouzen podle zásad zakotvených ve správním řádu v § 19 až § 25 a vyhodnocen v tom směru, zda písemnost byla či nebyla řádně (byť fikcí) doručena.

[31] Proto ani postup prvostupňového správního orgánu při volbě způsobu doručení s následným vhozením písemnosti do domovní schránky po uplynutí úložní doby není vadným. I to správně krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval. Ostatně s vložení do domovní schránky správní řád žádné účinky nespojuje, nýbrž byla-li zásilka, kterou se nepodařilo jejímu adresátu fyzicky předat, uložena, nastává tzv. fikce doručení posledním dnem 10-ti denní úložní lhůty, nikoliv až vložení písemnosti do domovní schránky. Vložení má význam

pouze informační a zvyšuje se jím pravděpodobnost, že se adresát písemnosti po uplynutí úložní lhůty skutečně dozví, jaká písemnost mu byla na základě právní fikce doručena. Z hlediska účinků doručení fikcí tedy následné vložení písemnosti, po marném uplynutí úložní doby, do domovní schránky nemá jakýkoliv právní význam.

[32] Konečně je třeba se vyjádřit i k otázce doručení fikcí na adrese trvalého pobytu stěžovatele. Již z prvního pokusu o doručení písemnosti shora označené sub 1) na tuto adresu správní orgán prvního stupně zjistil, že adresa trvalého pobytu je úřední adresou, na které sídlí obecní úřad a že zde tudíž stěžovatel nemá domovní schránku (srovnej údaj pošty na zadní straně obálky ve znění: „*adresát je na uvedené adrese neznámý, úřední adresa, nemá schránku*“). Přestože i veškeré následující písemnosti, které správní orgán stěžovateli doručoval na uvedenou adresu, tedy písemnosti shora označené sub 2) a sub 3), byly doručovány podle pokynu správního orgánu tak, že nebylo vyloučeno jejich vložení do domovní schránky po uplynutí úložní lhůty, je zřejmé, že na adrese trvalého pobytu, která byla adresou tzv. ohlašovny, to nebylo možné (§ 23 odst. 4, věta druhá správního řádu). Na druhou stranu však ani v případě doručování na adresu ohlašovny, je-li současně adresou trvalého pobytu stěžovatele, správní řád nestanoví žádnou výjimku, a proto i na adresu ohlašovny lze účinně doručit písemnost, pokud jsou splněny zákonné podmínky (srovnej například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 2 As 28/2011 – 131).

[33] Ostatně doručování písemností na adresu trvalého pobytu stěžovatele nebylo fakticky napadáno, nýbrž stěžovatel pouze namítal, že „*způsob doručování by byl snad v pořádku, kdyby bylo doručeno alespoň fikcí, tedy bych se mohl seznámit s obsahem zásilky a účinně užít obranu*“. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel chybně spojuje fikci doručení s okamžikem vhození písemnosti do domovní schránky. Tato jeho domněnka je však mylná, jak již bylo výše uvedeno. Fikce doručení je konstruována tak, že v případě, že adresát nebyl v místě doručení zastížen a písemnost není možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20 správního řádu, písemnost se uloží, a to buď u provozovatele poštovních služeb, anebo přímo u správního orgánu (§ 23 odst. 3 správního řádu). Jestliže si adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty (§ 24 odst. 1 správního řádu).

[34] Jelikož písemnosti shora označené sub 1) a sub 3) byly řádně doručeny stěžovateli jejich fyzickým převzetím, a to na adrese přechodného pobytu L. 10, K. V., zbývá posoudit, zda došlo k účinnému doručení i v případě písemnosti označené sub 2), tedy předvolání k jednání na 6. 8. 2013 obsahující informaci o tom, že budou prováděny výslechy svědků. Tato písemnost nebyla stěžovatelem na adrese přechodného pobytu L., 10, K. V. vyzvednuta v průběhu úložní lhůty a jelikož správní orgán ve smyslu § 23 odst. 4 správního řádu u této zásilky vyloučil její následné vložení do domovní schránky (k čemuž byl bez dalšího oprávněn, jelikož zákon jej v tomto ohledu nikterak neomezuje), vrátila se uvedená zásilka správnímu orgánu prvního stupně jako nevyzvednutá zpět. Protože nebyla doručována na žádnou z adres uvedených v § 20 odst. 1, část věty první před středníkem správního řádu, nepřicházelo v úvahu její doručení fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu, jak nesprávně dovodil krajský soud.

[35] Pokud byla stejná písemnost doručována prvostupňovým správním orgánem také na adresu trvalého pobytu, tedy v daném případě na adresu ohlašovny, z povahy věci bylo vyloučeno, aby zde měl stěžovatel zřízenou domovní schránku. Proto i když u této zásilky správní orgán prvního stupně vložení do schránky nevyloučil, nebylo fakticky možné je provést. To však vzhledem ke shora uvedeným závěrům, týkajícím se nastoupení účinků fikce doručení k poslednímu dni úložní lhůty, není právně relevantní. Podstatné v posuzovaném případě je, že písemnost obsahující předvolání stěžovatele k jednání na 6. 8. 2013 s informací o provádění výslechu svědků byla doručována správně na adresu trvalého pobytu (aniž je významným, že jde současně o adresu ohlašovny) a že poté, co zde nebyl stěžovatel zastížen, mu byla dne 3. 7. 2013 zanechána výzva k vyzvednutí zásilky s poučením o právních



pokračování

následcích jejího nevyzvednutí. Tato výzva byla součástí oddělitelné chlopně zadní strany obálky (viz č. l. 43 správního spisu) a po uplynutí úložní lhůty, která skončila dne 15. 7. 2013, aniž si stěžovatel zásilku na poště vyzvedl, byla tato vrácena zpět odesílateli. Absence domovní schránky stěžovatele v místě ohlašovny totiž logicky znemožnila vložení zásilky do ní, byť to správní orgán prvního stupně nevyločil. Ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu tedy došlo k doručení této písemnosti stěžovateli fikcí dne 15. 7. 2013, přičemž se jednalo o doručení účinné, jelikož při doručování byly dodrženy veškeré potřebné zákonné podmínky.

[36] Tyto posléze uvedené závěry lze beze zbytku vztáhnout i na doručování předvolání na jednání dne 6. 8. 2013 svědkyni, manželce stěžovatele G. K., pokud jde o doručování na adresu jejího trvalého pobytu. I zde došlo zcela identicky jako u stěžovatele k řádnému a účinnému doručení této písemnosti fikcí dne 15. 7. 2013, neboť postup správního orgánu i doručující pošty byl při tomto doručení zcela shodný jako u stěžovatele. Jedná-li se o doručování svědkyni na adresu přechodného pobytu stěžovatele (L. 10, K. V.), zde k účinnému doručení náhradním doručením dle § 24 odst. 1 správního řádu dojít nemohlo, neboť správní orgán prvního stupně neměl žádný poznatek o tom, že se skutečně jedná o adresu, na kterou by měl doručovat přednostně před doručením na adresu trvalého pobytu a svědkyně na této adrese nebyla zastížena, tedy osobně si zásilku nepřevzala. Pokus o doručení na adresu L 10, K V, který nebyl úspěšný, však sám o sobě nečiní správní řízení vadným, nýbrž tento postup správního orgánu prvního stupně lze hodnotit jako nadbytečný, tedy bez jakéhokoliv vlivu na celé správní řízení.

[37] Ostatně k otázce doručování správního rozhodnutí a fikce doručení podle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 26/2009 - 67, v němž uvedl, že „splnění podmínek pro uložení doručované písemnosti dle § 23 správního řádu z roku 2004, a tudíž i pro její doručení na základě fikce dle § 24 odst. 1 téhož zákona, pokud si ji adresát ve lhůtě 10 dnů od uložení nevyzvedne, prokazuje správní orgán obvykle tím, že založí do spisu vrácenou obálku s nevyzvednutou písemností, včetně předtištěné doručenký, na níž je zaznamenáno a stvrženo podpisem doručovatele, že byla tato zásilka určitého data uložena a že bylo v místě doručování zanecháno oznámení o tomto uložení a rovněž poučení o následcích nevyzvednutí zásilky.“ Tento vyslovený právní závěr je plně použitelný i v nyní posuzovaném případě.

[38] Nejvyšší správní soud nadto zdůrazňuje, že v případě náhradního doručení tzv. fikcí je irelevantní, že se adresát s obsahem zásilky nemohl seznámit, neboť to na účinky doručení žádný vliv nemá. Je věcí účastníka řízení, má-li zájem být informován o průběhu či výsledku správního řízení, za situace, kdy o jeho vedení byl řádně zpraven (jako v tomto případě), aby zajistil a také správním orgánům oznámil takové kontaktní údaje, jejichž využití bude zajišťovat, že se o doručování zásilek adresát nejen dozví, ale bude mít také možnost je včas fyzicky převzít, tedy se s jejich obsahem seznámit. To však v daném případě stěžovatel dostatečně obezřetně neučinil a spoléhal na to, že námitkami, které v řízení o kasační stížnosti (a předtím v řízení před soudem) uplatňoval, bude úspěšně zpochybněno účinné doručení a tím i zákonnost celého správního řízení a rozhodnutí v jeho průběhu vydaných. Argumentaci stěžovatele však Nejvyšší správní soud hodnotí ve všech částech jako účelovou.

[39] Účelovost je zjevná i ze skutečnosti, že na doručence vztahující se k písemnosti sub 1), doručované na adresu přechodného pobytu L. 10, K. V. byl mimo jiné uveden údaj „byť“, což vyvrací tvrzení stěžovatele, že na této adrese se zdržoval jen dočasně a jde o místo jeho pracoviště. Naopak existence trvalého pobytu v místě ohlašovny a dvojí převzetí písemností prvostupňového správního orgánu v rozmezí dvou měsíců na adrese L. 10, K. V. nasvědčují spíše závěru, že právě ta je adresou, na níž stěžovatel bydlí s úmyslem se zde trvale zdržovat, a úřední adresu má stěžovatel zřízenou právě za tím účelem, aby byla ztížena možnost jeho dosažení ze strany třetích subjektů, u nichž na tom sám stěžovatel nemá zájem.

[40] Nejvyšší správní soud konečně považuje za potřebné se vyjádřit také k námitce, v níž stěžovatel poukázal na nepřiměřenou tvrdost výroku o vině v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Jak sám stěžovatel v kasační stížnosti podotýká, uplatnil tuto námitku v řízení před žalovaným v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, nikoliv však již v řízení o žalobě u krajského soudu. Nejvyšší správní soud z uvedeného důvodu není oprávněn tuto námitku nyní přezkoumat. Jelikož tvrzená skutečnost nebyla v řízení před krajským soudem předmětem řízení, neboť ji stěžovatel neuplatnil, ačkoliv tak mohl učinit, je v této části (ohledně uvedené kasační námitky) kasační stížnost nepřijatelná s poukazem na § 104 odst. 4 s. ř. s., tedy Nejvyšší správní soud není oprávněn se uvedenou námitkou vůbec zabývat a tuto věcně posuzovat.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[41] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadený rozsudek ze všech shora uvedených důvodů neshledal ani nezákonným dle § 103 odst. 1, písm. a) s. ř. s. Dílčí nesprávné závěry obsažené v napadeném rozsudku ohledně posouzení adresy přechodného pobytu stěžovatele jako adresy pro doručování pro účely správního řízení, z čehož pramenil i nesprávný závěr o doručení předvolání k jednání na 6. 8. 2013 stěžovateli na adresu L. 10, K. V. fikcí, které zdejší soud sám korigoval, neovlivňují zákonnost ostatních správních závěrů krajského soudu, a proto kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud ji proto podle ustanovení § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítl.

[42] Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle nichž právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti má účastník, který měl ve věci plný úspěch. Tímto v řízení o kasační stížnosti úspěšným účastníkem byl žalovaný, kterému však nad rámec jeho běžné administrativní činnosti žádné náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly, a proto bylo o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodnuto tak, že žádný z účastníků řízení na jejich náhradu nemá právo.

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

V Brně dne 9. října 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu