



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **M. Ž.**, zastoupen JUDr. Ing. Ondřejem Horázným, advokátem se sídlem Praha 3, Ondříčkova 1304/9, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2012, č. j. KUOK 72933/2012, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 20. 8. 2014, č. j. 76 A 32/2012 – 58,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Městského úřadu Jeseník, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 4. 6. 2012, č. j. MJ/24223/2012 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu (dále „zákon o silničním provozu“), kterého se dopustil tím, že v období od 27. 7. 2011 do 19. 8. 2011 a dne 24. 8. 2011 řídil motorové vozidlo při výcviku v autoškole bez řidičského oprávnění, ačkoli měl v uvedenou dobu uloženu sankci spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 28.000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 14 měsíců. Zároveň mu byla uložena povinnost zaplatit náklady správního řízení. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného (dále „stěžovatel“) ze dne 21. 8. 2012, č. j. KUOK 72933/2012 zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

Rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce správní žalobou, v níž především namítl chybnou aplikaci fikce doručení rozhodnutí Městského úřadu Jeseník ze dne 23. 5. 2011, č. j. MJ/50958/2010/ODSH-PA/Šim (dále „podkladové správní rozhodnutí“), kterým mu byl v předcházejícím řízení uložena zákaz řízení motorových vozidel, tedy na jehož základě byl uznán vinným ze spáchání nyní posuzovaného přestupku. Domníval se, že pokud nebylo předchozí rozhodnutí

řádně doručeno, nebyl mu zákaz řízení motorových vozidel uložen, a nemohl se tudíž v inkriminovaném období dopustit ani přestupku dle § 125c odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu. Dále namítl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno až po uplynutí jednoroční prekluzivní lhůty, neboť jednotlivé skutky se měly odehrát od 27. 7. 2011 do 19. 8. 2011, zatímco napadené rozhodnutí bylo vydáno až 21. 8. 2012.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci

Rozsudkem ze dne 20. 8. 2014, č. j. 76 A 32/2012 – 58, Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále „krajský soud“) napadené správní rozhodnutí zrušil a podle § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) věc stěžovateli vrátil k dalšímu řízení.

Za důvodnou označil krajský soud hned první námitku žalobce týkající se doručení podkladového správního rozhodnutí jeho ustanovenému opatrovníku. Dle soudu se správní orgány nevypořádaly s rozporem mezi údaji na obálce písemnosti obsahující podkladové správní rozhodnutí a údaji uvedenými ručně na sdělení České pošty, s. p. (dále také „pošta“) dne 25. 5. 2012. Zatímco obálka obsahuje informace, že výzva k vyzvednutí zásilky nebyla zanechána, obálku nebylo možné vložit do schránky, a byla proto vrácena zpět odesilateli, obsahuje sdělení pošty informaci, že poučení a výzva byly zanechány na poště, neboť adresát měl zřízenou službu odnos zásilek. Dle krajského soudu tak nebylo postaveno na jisto, zda bylo podkladové správní rozhodnutí řádně doručeno. Výzva k vyzvednutí zásilky má přitom v souladu s § 23 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“) význam z hlediska doručení písemnosti fikcí, a tudíž nelze o správném doručení podkladového správního rozhodnutí bez dalšího uvažovat. V takovém případě však nelze činit závěry ani o spáchání přezkoumávaného přestupku, který je závislý na předchozím uložení zákazu řízení stěžovateli a toto rozhodnutí na jeho správném doručení. V otázce doručení podkladového správního rozhodnutí proto krajský soud označil rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné. Do dalšího řízení navíc stěžovatele zavázal, aby vzal v potaz rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 4. 3. 2013, č. j. 108/2013-160-SPR/3, kterým bylo podkladové správní rozhodnutí zrušeno v přezkumném řízení.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí shledal krajský soud i proto, že se správní orgány nezabývaly otázkou, jaký právní předpis na daný skutkový stav aplikovat. Krajský soud připomněl, že od 1. 8. 2011 platila jiná právní úprava, přičemž k její změně došlo v průběhu páchání jednotlivých přestupkových jednání. Uvedenou změnu právní úpravy však správní orgány dostatečně nereflektovaly a neodůvodnily, o jaký přestupek se jedná (souběh přestupků, pokračování v přestupku, či jiný), a zda to mohlo hrát při aplikaci právní úpravy roli. K této vadě přihlédl krajský soud z úřední povinnosti.

V závěru krajský soud poznamenal, že prvoinstanční správní orgán chybně vyhodnotil i roli opatrovníka názorem, že proti platnosti doručení mohl brojit jen opatrovník. Tato vada však neměla na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv. Celkově ovšem krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 20. 8. 2014 napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Námitky se přitom koncentrují na otázku, zda bylo podkladové správní rozhodnutí opatrovníku řádně doručeno.

pokračování

Stěžovatel k tomu uvádí, že „Prohlášení doručujícího orgánu“ uvedené na levé straně dopisnice se vztahuje k činnosti pracovníka pošty v místě, kde by měla být zásilka doručována, zatímco druhá strana dopisnice obsahuje důvod, proč byla zásilka odesílateli vrácena. Rozporné údaje uvedené na obálce – v jednom případě, že adresát nebyl zastižen a ve druhém, že zásilku nebylo možné vložit do schránky – se snažil prvoinstanční správní orgán odstranit dotazem na Českou poštu, s. p., z jejíž odpovědi je zřejmé, že o odnášku zásilek požádal sám opatrovník. Podle názoru stěžovatele nelze doručování na adresu, kde je zřízena služba odnos zásilek, považovat za doručování v rozporu se správním řádem, neboť kdyby nebylo možné doručit písemnost na adresu se zřízenou odnáškou, nic by nebránilo tímto způsobem doručování eliminovat a projednání přestupku se tak vyhnout.

Stěžovatel má za to, že se s otázkou doručení podkladového správního rozhodnutí řádně vypořádal, a své rozhodnutí tudíž považuje za přezkoumatelné. Vzhledem k tomu navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalobce svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen zaměstnancem disponujícím právnickým vzděláním a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu z důvodu nesprávného názoru v otázce doručování podkladového správního rozhodnutí. Podřadil kasační důvod pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle názoru Nejvyššího správního soudu se ovšem jedná (přínejmenším také) o kasační důvod dle písm. d) předmětného ustanovení. Stěžovatel totiž v podstatě namítá, že názor soudu o nesprávném doručení nemá oporu ve skutkových okolnostech (přiměřeně k tomuto kasačnímu důvodu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, dostupný na www.nssoud.cz). Zatímco dle soudu nebylo postaveno na jisto, zda byla ustanovenému opatrovníku žalobce zanechána výzva o uložení písemnosti (podkladového správního rozhodnutí) dle § 23 odst. 4 správního řádu, stěžovatel má za to, že k fikci doručení dojít mohlo, neboť ustanovený opatrovník měl, na svou žádost, zřízenou službu odnáška zásilek, a proto nebylo možné písemnost do domovní schránky vložit.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že podkladové správní rozhodnutí bylo doručováno na adresu ustanoveného opatrovníka žalobce (B. Ž.). Z obálky založené ve spise vyplývá, že na adrese V. 306, nebyl opatrovník zastižen, a zásilka proto byla uložena a připravena k vyzvednutí ode dne 26. 5. 2011. Doručující orgán navíc na obálce (doručence) vyznačil, že výzva k vyzvednutí zásilky nebyla zanechána z důvodu „odnos zásilek“. Po uplynutí úložní doby byla zásilka vrácena správnímu orgánu s tím, že jí nebylo možné vložit do domovní schránky adresáta. V řízení o nyní posuzované přestupkové věci se prvoinstanční správní orgán o způsob doručení podkladového rozhodnutí zajímal a přípisem ze dne 12. 5. 2012 se dotázal České pošty, s. p., na detailnější informace k doručení této písemnosti. V odpovědi vedoucí pošty V. uvedla, že

poučení i výzva byly zanechány na poště se zdůvodněním, že adresát měl zřízenou službu „odnáška zásilek“ od pošty. Vzhledem k tomu, že zásilka nebyla ani v úložní době vyzvednuta, byla vrácena zpět odesílateli.

Obecně je třeba vycházet z toho, že v případě doručování písemností do vlastních rukou dle § 19 a násl. správního řádu zákon pamatuje na situace, kdy adresát nebyl v místě doručování zastižen. Mimo jiné mu poskytuje možnosti, jak se s danou písemností seznámit. V souladu s ustanovením § 23 správního řádu doručovatel písemnost, kterou nebylo možno doručit, uloží, přičemž adresátu zanechá v domovní schránce, či na jiném vhodném místě, oznámení o pokusu o doručení a zároveň výzvu k tomu, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl. Podle § 24 odst. 1 správního řádu, jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty. Je tedy logické, že k uplatnění fikce doručení a s tím spojených právních důsledků je nezbytné, aby byl adresát o uložení písemnosti vhodným způsobem vyrozuměn. V opačném případě by totiž byla jeho možnost se s písemností seznámit zásadně oslabena až eliminována.

Z obálky založené ve správním spise vyplývá, že výzva k vyzvednutí zásilky zanechána nebyla se zdůvodněním, že adresát měl zřízenou službu odnos zásilek. Totožně správní orgán postupoval i v případě doručování jiných zásilek (například oznámení o zahájení řízení ze dne 17. 2. 2012, č. j. MJ/07353/2012, zaslané opatrovníci žalobce, usnesení o ustanovení opatrovníka ze dne 9. 1. 2012, č. j. MJ/01374/2012). Pokud by si doručovatel bez dalšího vyložil existenci služby „odnos zásilek“ tak, že se tato služba vztahuje i na výzvu k vyzvednutí zásilky, byla by to úvaha ve své podstatě chybná. Z hlediska doručení totiž představují samotná zásilka a výzva k jejímu vyzvednutí dvě odlišné skutečnosti. Služba „odnos zásilek“ představuje ve své podstatě soukromoprávní ujednání mezi Českou poštou, s. p. a jejím klientem, který si nepřeje jednotlivé zásilky (u kterých to je možné) doručovat (respektive ani vkládat) do domovní schránky, ale požaduje, aby byly uloženy přímo na poště (blíže k povaze služby na www.ceskaposta.cz). Zatímco soukromoprávní ujednání dopadá na samotnou zásilku, zanechání výzvy k jejímu vyzvednutí tvoří veřejnoprávní část povinností doručovatele při doručování zásilek, které nemohou být dohodou účastníků soukromoprávního vztahu vyloučeny. Nepochybně také s ohledem na práva a očekávání odesílatele zásilky. Otázkou tedy zůstává, zda a jakým způsobem se může tato soukromoprávní dohoda promítnout do veřejnoprávní úpravy doručování v průběhu správního řízení.

Nejvyšší správní soud k tomu poznamenává, že proces doručování správních rozhodnutí je komplexně upraven správním řádem. Dohoda účastníka správního řízení s provozovatelem poštovních služeb o jiném způsobu doručování – tedy i doručováním službou odnos zásilek - nemůže způsob doručování dle platného právního předpisu nahradit. Podle obálky založené ve správním spise měla být písemnost doručena do vlastních rukou opatrovníka na adresu V. 306. Vzhledem k tomu, že adresát nebyl na této adrese zastižen, bylo namísto postupovat dle § 23 správního řádu a písemnost uložit. Podle § 23 odst. 4 a 5 správního řádu měl být adresát o uložení písemnosti informován vložení oznámení o neúspěšném doručení a poučení do domovní schránky, popřípadě zanecháním oznámení na jiném vhodném místě. Vzhledem k tomu, že zřízením služby „odnos zásilek“ vyjadřuje klient pošty svobodnou vůli nechat si všechny zásilky ukládat přímo na poště, lze pobočku pošty, kterou si klient smluvním ujednáním stanovil úložním místem, označit za „vhodné místo“ ve smyslu § 23 odst. 4 správního řádu. Tím ovšem není také domovní schránka adresáta vyloučena jako další „vhodné místo“ pro doručení, jak vyplývá ze zmíněné zákonné úpravy, kde je právě domovní schránka adresáta uvedena dokonce na prvním místě. Nepochybně je ve vlastním zájmu osoby, která si tuto službu zřídila, pravidelně kontrolovat, jaké zásilky jí byly na vybrané pobočce uloženy. Ani tento předpoklad

pokračování

ovšem neznamená jakoukoli možnost rezignovat na povinnosti stanovené ustanovením § 23 odst. 4 správního řádu; adresátu musí být neúspěšný pokus o doručení oznámen se všemi zákonnými náležitostmi – tedy i s informacemi kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze neúspěšně doručovanou písemnost vyzvednout a s poučením dle § 23 odst. 5 správního řádu.

Podle údajů předmětné obálky založené ve správním spise nelze vyloučit, že doručující orgán opatrovníku výzvu k vyzvednutí zásilky (nikde) nezanechal, přestože zřízení služby „odnos zásilek“ nemůže být k takovému postupu důvodem, jak bylo shora vyloženo. Proti prohlášení doručujícího orgánu (*výzva zanechána nebyla*) totiž stojí jen vyjádření vedoucí pošty V., dle něhož byly výzva k vyzvednutí zásilky i poučení zanechány na poště V. Důkazní povahou doručení se již zdejší soud zabýval. V rozsudku ze dne 29. 12. 2005, č. j. 4 As 17/2005 – 53, (dostupný na www.nssoud.cz) doslova uvedl, že „[d]odejka (doručenka) jako doklad o doručení písemnosti do vlastních rukou je za předpokladu, že je řádně vyplněna, veřejnou listinou potvrzující pravdivost toho, co je v ní osvědčeno, není-li prokázán opak. K tomu, aby mohla být vyvrácena správnost údajů o doručení zde obsažených, musí stěžovatel především tvrdit a prokázat skutečnosti vedoucí k závěru, že údaje na doručence nejsou pravdivé.“ Nepochybně tedy lze připustit možnost vyvrátit správnost veřejné listiny – doručenky, zároveň však platí, že důkazní břemeno nese ten, kdo správnost veřejné listiny popírá. Rozpor mezi vyjádřením vedoucí pošty a údaji na doručence však stěžovatel dostatečným způsobem nezkoumal a prakticky bez jakéhokoli odůvodnění upřednostnil vyjádření vedoucí pošty. To je přitom bezmála o rok starší, než bezprostřední prohlášení doručujícího orgánu a není podloženo žádným dalším důkazem. Krajský soud tyto deficity stěžovatelova rozhodnutí (nedostatečnost dokazování) rozpoznal, a napadené rozhodnutí stěžovatele správně označil z tohoto důvodu za nepřezkoumatelné. Z toho také vyplývá povinnost stěžovatele dokazování v naznačeném směru doplnit nebo takovou povinnost uložit správnímu orgánu 1. stupně. Nejvyšší správní soud tento závěr aprobuje a související kasační námitku nepovažuje za důvodnou.

Nejvyšší správní soud nesdílí obavy stěžovatele ze zneužití služby „odnos zásilek“ k vyhýbání se právním následkům spojeným s doručováním písemností do vlastních rukou adresáta. Samotné zřízení této služby totiž neznamená, že by nebylo možné doručit takovou písemnost fikcí. Je však nezbytné trvat na postupu, který je zákonem předpokládán, a nikoli postup upravovat podle (chybných nebo účelových) přestav o významu soukromoprávních ujednání zainteresovaných subjektů. I v případě, kdy má adresát zřízenou službu odnos zásilek, musí jej doručující orgán vyzvat k vyzvednutí zásilky vložení oznámení o neúspěšném pokusu o její doručení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, kterým může být i adresátem zvolená pobočka pošty. Pokud není ani přes výzvu v 10-ti denní lhůtě písemnost vyzvednuta a jsou splněny i další zákonné podmínky doručování, považuje se písemnost za doručenou posledním dnem této lhůty.

Nejvyšší správní soud nakonec nepřehlédl, že krajský soud pokládal rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné i z dalších důvodů. Především však proto, že z něj není patrné, jak se správní orgán vypořádal se změnou právní úpravy v průběhu přestupkového jednání žalobce. Jakkoli by se mohlo jednat o námitku významnou, neboť právní úprava § 125 zákona o silničním provozu v rozhodné době vskutku doznala zásadní změny, nelze zároveň přehlédnout ani to, že v tomto ohledu kasační stížnost žádné zdůvodnění námitky neobsahuje. Nejvyšší správní soud je důvody kasační stížnosti vázán (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a tento závěr krajského soudu tudíž přezkoumat nemohl.

Nejvyšší správní soud závěrem konstatuje, že krajský soud postupoval správně, když rozhodnutí stěžovatele zrušil; naopak všechny kasační námitky se ukázaly nedůvodné, a proto zdejší soud kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

Nejvyšší správní soud pro úplnost odkazuje na správné upozornění krajského soudu, že v novém řízení před správními orgány bude třeba přiměřeně reflektovat skutečnost zrušení zmíněného podkladového správního rozhodnutí Ministerstvem dopravy (rozhodnutí ze dne 4. 3. 2013, č. j. 108/2013-160-SPR/3) v přezkumném řízení.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo obecně náleží procesně úspěšnému žalobci, u kterého však nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Ze spisu je zřejmé, že ani jeho zástupce JUDr. Ing. Horázný žádný úkon právní služby nevykonal. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se náhrada nákladů řízení nepřiznává žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 7. dubna 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu