



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **P. E.**, zast. JUDr. Pavlem Ungrem, advokátem, se sídlem Purkyňova 547/43, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 12. 2012, č. j. 17 A 14/2012 – 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 12. 2012, č. j. 17 A 14/2012 – 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 2. 2012, čj. DSH/1370/12 (dále též „napadené rozhodnutí žalovaného“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Plzeň ze dne 28. 11. 2011, čj. MMP/049887/11, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) bod č. 2 a § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) a žalobci byla uložena pokuta ve výši 7.500 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců a náhrada nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč. Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že 15. 3. 2011 řídil automobil tovární značky BMW registrační značky X v Plzni, ulice Domažlická, rychlostí 95 km/h (po odečtení možné odchylky měřícího zařízení), přičemž v daném místě byla maximální povolená rychlost 50 km/h a dále po zastavení hlídkou Policie ČR nepředložil řidičský průkaz ani osvědčení o registraci vozidla.

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 15. 3. 2012 žalobu u Krajského soudu v Plzni. V žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí žalovaného mu nebylo řádně doručeno (podle svého tvrzení se žalobce o existenci napadeného rozhodnutí dozvěděl až na základě svého telefonického dotazu u žalovaného), a z tohoto důvodu žalobce rovněž zpochybnil i skutečnost, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo vůbec vydáno. Vzhledem k těmto okolnostem dle žalobce došlo k zániku odpovědnosti žalobce za spáchání předmětného přestupku, neboť marně uplynula zákonná lhůta pro jeho projednání. Dále žalobce bez bližšího

upřesnění uvedl, že žalovaný rozhodl na základě skutkového stavu, který nemá oporu ve spisech a učinil nesprávné právní závěry.

[3] Krajský soud rozsudkem ze dne 7. 12. 2012 (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo žalobci doručováno poštou na adresu jeho trvalého pobytu (zásilka byla odeslána dne 3. 2. 2012, dne 6. 2. 2012 byla uložena na poště a dne 17. 2. 2012 byla vhozena do poštovní schránky žalobce), což bylo nepochybně nesprávné, neboť z dokladů předložených žalobcem vyplývá, že ke dni 1. 2. 2012 byla žalobci aktivována datová schránka, kterou měl tedy žalovaný použít k doručení napadeného rozhodnutí. Krajský soud však s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95, usoudil, že na doručování ve správním řízení je nutno nahlížet nikoli z ryze formálního hlediska, nýbrž s přihlédnutím k smyslu účelu doručování, kterým je komunikace písemnosti účastníkovi řízení. V konkrétním případě tak krajský soud dospěl k názoru, že ačkoli žalovaný postupoval při doručování napadeného rozhodnutí nesprávně, když jej nedoručil do datové schránky žalobce, nejedná se však o podstatné porušení procesních ustanovení, neboť podle soudu nemůže být pochyb o tom, že se předmětné rozhodnutí dostalo do dispozice žalobce, protože ten v podané žalobě uvedl jak přesnou identifikaci napadeného rozhodnutí, tak i jeho výrok. Adresa, na kterou žalovaný doručoval, byla adresou trvalého pobytu žalobce a žalobce na této adrese v minulosti doručované písemnosti přebíral. Dle soudu navíc jednání žalobce v průběhu správního řízení vykazovalo známky obstrukce. Žalobce se opakovaně omlouval ze zdravotních důvodů z ústního jednání nařízeného správním orgánem prvního stupně na dny 11. 5. 2011, 8. 6. 2011, 21. 7. 2011 a 26. 8. 2011, přičemž pokaždé přeložil doklad o pracovní neschopnosti potvrzený lékařem. Dále žalobce požádal dne 14. 9. 2011 o prodloužení lhůty k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, neboť opět náhle onemocněl, což opět doložil potvrzením o pracovní neschopnosti. Následně žalobce namítl podjatost všech úředníků správního orgánu prvního stupně. Po doručení prvostupňového rozhodnutí žalobce podal pouze blanketní odvolání, které až na výzvu správního orgánu doplnil. Následně zmocnil advokáta k zastupování ve správním řízení, avšak po předložení spisu žalovanému jakožto odvolacímu orgánu plnou moc vypověděl, tento úkon ovšem oznámil pouze prvostupňovému orgánu. Zřízení datové schránky souběžně s očekávaným vydáním napadeného rozhodnutí žalovaného bylo podle názoru krajského soudu zřejmě dalším z obstrukčních úkonů (pokračování *ve zvolené procesní a zcela nemorální taktice*), kterým mělo být dosaženo prekluze přestupku. Podle názoru krajského soudu tak bylo napadené rozhodnutí žalovaného žalobci oznámeno a nabylo tak právní moci ještě před uplynutím roční prekluzivní lhůty.

[4] Proti napadenému rozsudku krajského soudu podal žalobce včasnou kasační stížnost. Svou kasační stížnost odůvodnil žalobce (dále též stěžovatel) důvodem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, tedy nesprávným posouzením právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel zopakoval svá tvrzení uvedená v žalobě, že napadené rozhodnutí žalovaného neobdržel, neboť se v prvním pololetí roku 2012 zdržoval mimo místo svého trvalého pobytu a to v domě svých rodičů v N., poštu si nevybíral, neboť si zřídil datovou schránku a očekával, že veškerá korespondence s úřady bude probíhat prostřednictvím datové schránky, jak předepisuje zákon. Judikatura, kterou krajský soud citoval, vychází z předpokladu, že je najisto postaveno, že účastník řízení doručovanou písemnost obdržel, byť formálně nesprávným způsobem. V případě stěžovatele toto není splněno, neboť napadené rozhodnutí nikdy neobdržel. Závěr soudu, že se stěžovatel s napadeným rozhodnutím seznámil, je pouhou spekulací bez jakékoli opory ve zjištěném skutkovém stavu. Stěžovatel se dovolává čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a z nich vyplývající vázanosti státních orgánů zákonem.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí s argumenty v ní uvedenými, neboť napadené rozhodnutí bylo dle názoru žalovaného doručeno fikcí ke dni 16. 2. 2012, a v běhu prekluzivní lhůty nabylo právní moci. Žalovaný dále vyloučil možnost, že by

pokračování

se datum vydání, číslo jednací a výrok napadeného rozhodnutí mohl stěžovatel dozvědět telefonicky od příslušných pracovníků žalovaného, neboť takové informace nejsou telefonicky sdělovány. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přítom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Soud je povinen z úřední povinnosti zkoumat, zda jsou splněny podmínky řízení. V případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je jednou z podmínek řízení i doručení napadeného rozhodnutí správního orgánu žalobci. V daném případě podle názoru žalovaného a krajského soudu bylo napadené rozhodnutí doručeno stěžovateli fikcí dne 16. 2. 2012 a tohoto dne nabylo právní moci. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že doručení písemnosti fikcí podle § 23 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“ nebo „správní řád z roku 2004“), může nastat pouze za předpokladu splnění zákonem stanovených podmínek pro tento způsob doručení. Jednou z těchto podmínek je i okolnost, že správní orgán nemá podle zákona doručovat jiným způsobem. Jak správně krajský soud konstatoval v napadeném rozsudku, z § 19 odst. 1 správního řádu vyplývá, že správní orgán je povinen doručovat účastníkovi prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky a k doručování prostřednictvím provozovatele veřejné datové sítě může správní orgán přistoupit toliko, pokud doručení do datové schránky není možné. Stěžovatel měl nejpozději k 1. 2. 2012 aktivovanou datovou schránku, což však žalovaný při vypravení napadeného rozhodnutí nijak neověřoval. V důsledku toho nebyly splněny podmínky pro doručování prostřednictvím držitele poštovní licence a tedy ani pro případné doručení fikcí na adrese trvalého pobytu stěžovatele.

[9] Nejvyšší správní soud v této souvislosti shledává nepřípadným odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 90/2010-95, neboť ve věci řešené citovaným rozsudkem sice bylo obdobně jako v nyní souzené věci nesprávně doručováno poštou, ačkoli adresát měl zřízenou datovou schránku. Podstatný rozdíl spočívá ovšem v tom, že adresát ve věci sp. zn. 1 As 90/2010 si doručovanou písemnost osobně převzal, zatímco v nyní řešené věci dovozuje žalovaný fikci doručení v důsledku toho, že si stěžovatel doručovanou písemnost nepřevzal ani nevyzvedl v úložní době a následně mu byla vhozena do schránky. Soud se ztotožnil s argumentací stěžovatele ohledně smyslu právní úpravy způsobů doručování. Zásadně se předpokládá, že každý je povinen zajistit si na adrese trvalého pobytu (adrese pro doručování) přebírání písemností zasílaných orgány veřejné moci a v opačném případě je povinen nést příslušné negativní následky včetně případné fikce doručení písemností, o kterých se případně adresát ve skutečnosti ani nedozvěděl. Pokud si však adresát zřídí datovou schránku, povinnost kontrolovat poštu na adrese trvalého pobytu (adrese pro doručování) zaniká, neboť je oprávněn spoléhat, že orgány veřejné moci v souladu se zákonem budou veškeré písemnosti doručovat do datové schránky. V takovém případě je tedy uplatnění fikce doručení podle příslušných procesních ustanovení (v případě správního řízení podle § 23 odst. 4 správního řádu) vyloučeno. Z obsahu správního ani soudního spisu nevyplývá, že by si stěžovatel doručovanou písemnost (napadené rozhodnutí žalovaného) převzal, a závěr o doručení nelze učinit ani z pouhé skutečnosti, že podle záznamu poštovního doručovatele byla zásilka po uplynutí úložní doby vhozena do poštovní schránky stěžovatele. Pokud totiž žalovaný nepostupoval procesně správným způsobem při doručování, a nemohla se v důsledku toho uplatnit fikce doručení, leží důkazní břemeno ohledně skutečného doručení napadeného rozhodnutí na žalovaném, přičemž žalovaný žádné důkazy nepředložil. Za důkaz toho, že stěžovateli bylo napadené rozhodnutí fakticky doručeno, nelze považovat obsah podané žaloby (respektive v ní uvedené datum a číslo jednací napadeného rozhodnutí a způsob výroku), neboť nelze vyloučit možnost, že se dané

informace stěžovatel mohl dozvědět i jiným způsobem, aniž by mu napadené rozhodnutí žalovaného muselo být skutečně doručeno.

[10] V této souvislosti se Nejvyšší správní soud zabýval též možnou aplikací fikce doručení ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118, č. 1838/2009 Sb. NSS. V tomto rozsudku bylo judikováno, že „[j]e-li účastník řízení, jehož práva, právem chráněné zájmy či povinnosti byly rozhodnutím dotčeny (§ 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967), opomenut při oznámení rozhodnutí, nastane fikce oznámení rozhodnutí ke okamžiku, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že opomenutý účastník seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno. Opomenutí účastníka při oznámení rozhodnutí je v takovém případě procesní vadou zhojitelnou bez újmy na nastalé právní moci rozhodnutí jen za předpokladu, že fikce oznámení rozhodnutí nastala natolik včas, že opomenutý účastník mohl užít zákonných procesních prostředků na svou obranu ještě před tím, než správní orgán měl rozhodnutí za pravomocné.“ Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že rozšířený senát se v citovaném rozsudku zabýval otázkou tzv. opomenutých účastníků řízení, tj. dalších dotčených osob (nyní ve smyslu správního řádu z roku 2004 účastníků dle § 27 odst. 2) a jádro argumentace rozšířeného senátu směřuje k poměrování ochrany nabytých práv účastníků, kteří jednali v důvěře v právní moc správního rozhodnutí a ochrany práv účastníka, kterému nebylo správní rozhodnutí procesně doručeno. Nyní řešený případ je zcela odlišný v tom, že v něm je aplikována právní úprava dle správního řádu z roku 2004 a jedná se o řízení ve věci správního trestání, v němž jediným účastníkem je stěžovatel. Navíc nebylo ani prokázáno, že by znalost stěžovatele o obsahu napadeného rozhodnutí žalovaného byla rovnocenná, jako v případě řádného doručení napadeného rozhodnutí (zejména ani z obsahu žaloby nelze zjistit, že by stěžovateli byly známy důvody rozhodnutí žalovaného). Na předmětný případ proto nelze aplikovat ani zákonnou fikci doručení ve smyslu § 23 odst. 4 správního řádu ani fikci oznámení rozhodnutí ve smyslu výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 As 25/2007.

[11] Na závěru o absenci doručení napadeného rozhodnutí nemůže nic změnit ani okolnost, že postup stěžovatele ve správním řízení lze hodnotit jako obstrukční. Zejména v řízení týkajícím se správního trestání zajisté není povinností účastníka (obviněného) všestranně správnímu orgánu vycházet vstříc a ulehčovat mu tak jeho postup směřující k vydání rozhodnutí. Naopak je jisté právem účastníka používat jakékoli legální prostředky za účelem dosažení rozhodnutí pro něj příznivého včetně případného zastavení řízení pro zánik odpovědnosti za přestupek. Na druhou stranu správní orgán má k dispozici zákonem předvídané možnosti, jak takovému účelovému postupu obviněného čelit a dosáhnout včasného projednání přestupku (např. je s podivem, že správní orgán prvního stupně neověřoval důvody uváděné stěžovatelem jako omluvu jeho nedostavení se na ústní jednání, případně pro prodloužení různých lhůt a zjevně účelový postup stěžovatele opakovaně toleroval). To, že obviněný důsledně využívá veškeré možnosti pro oddálení rozhodnutí ve věci, však nemůže zbavit správní orgán povinnosti postupovat důsledně v souladu se zákonem a konkrétně v případě doručování správního rozhodnutí ověřit, zda adresát nemá zřízenou datovou schránku.

[12] Protože tedy napadené rozhodnutí žalovaného nebylo procesně správně doručeno stěžovateli a ani ze správních spisů ani ze soudního spisu nevyplývá, že by k tomuto doručení případně došlo dodatečně, napadené rozhodnutí žalovaného není v právní moci. Nezbývá než učinit závěr, že jedna z podmínek řízení (doručení napadeného rozhodnutí žalobci) není splněna.

[13] Pro postup soudu v takovém případě je směrodatný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004-78, č. 457/2005 Sb. NSS. V tomto rozsudku rozšířený senát uvedl: „[j]ak vyplývá ze s. ř. s., především z ustanovení § 72 odst. 1, podání žaloby, zejména pokud se týká lhůty dle tohoto ustanovení, je vázané na oznámení napadeného správního rozhodnutí. Nedostatek řádného doručení tohoto rozhodnutí příslušnému účastníkovi řízení (žalobci), spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu [z roku 1967, pozn. 4.

pokračování

senátu] doručeno přímo účastníkovi řízení a nikoli jeho zástupci, brání rozhodnutí o žalobě (přezkoumání vlastního napadeného správního rozhodnutí). Jestliže žaloba přes tuto vadu doručení správního rozhodnutí byla podána, jedná se o nedostatek žaloby (nedostatek podmínky řízení) odstranitelný. Samotná tato skutečnost (vada doručení) není bez dalšího důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Pokud soud, u kterého byla podána taková žaloba, zjistí, obvykle z vyřádaného správního spisu žalovaného, že rozhodnutí nebylo zástupci žalobce doručeno, uloží usnesením žalovanému doplnit spis (řízení) o doklad o doručení rozhodnutí tomuto zástupci účastníka řízení. Protože teprve tímto doručením bylo napadené správní rozhodnutí řádně oznámeno, plyne až od tohoto okamžiku lhůta ke případnému rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ke rozšíření o další žalobní body (§ 71 odst. 2, věta třetí s. ř. s.). Z hlediska těchto právních závěrů není podstatné, zda žalobu podal přímo příslušný žalobce, nebo jeho zástupce, který zastupoval žalobce ve správním řízení (a který se o napadeném rozhodnutí dozvěděl jinak, než na základě řádného doručení). Jen takto je možno na jedné straně plně respektovat ustanovení § 25 odst. 3 správního řádu a zároveň i plně chránit práva dotyčného účastníka řízení (žalobce). Protože tedy v daném případě rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2003, č. j. 11 Ca 60/2003 – 33 bylo rozhodnuto o věci samé (o žalobě), aniž byla naznačeným způsobem odstraněna vada žaloby (podmínka řízení), nezbylo, než na základě kasační stížnosti tento rozsudek zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.“ Krajský soud proto v dalším řízení v souladu s právním názorem uvedeným ve výše citovaném rozsudku rozšířeného senátu vyzve žalovaného, aby napadené rozhodnutí procesně správním způsobem stěžovateli doručil, a vyčká uplynutí lhůty pro případné doplnění žaloby stěžovatelem. Následně krajský soud takto případně doplněnou žalobu věcně projedná a rozhodne o ní.

[14] V souvislosti se stěžovatelem uplatněnou námitkou prekluze přestupku v důsledku uplynutí lhůty stanovené v § 20 odst. 1 přestupkového zákona Nejvyšší správní soud uvádí následující. Ze správního spisu vyplývá, že ke spáchání předmětného přestupku mělo dojít dne 15. 3. 2011. Lhůta pro projednání přestupku tedy měla skončit uplynutím dne 15. 3. 2012. V této lhůtě je nutné, aby rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci, jinak by se jednalo o rozhodnutí nezákonné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010-89). V běhu této lhůty (dne 15. 3. 2012) však byla podána žaloba stěžovatele proti napadenému rozhodnutí. Podle § 41 s. ř. s. stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen „správní delikt“) lhůty pro zánik odpovědnosti, popř. pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem neběží. Lze tedy konstatovat, že tvrzení stěžovatele o zániku odpovědnosti za přestupek je nesprávné. Tento důvod kasační stížnosti je proto nedůvodný. Důvodná není ani námitka, že napadené rozhodnutí vůbec nebylo vydáno. Ze správního spisu bylo zjištěno, že rozhodnutí bylo vydáno a předáno k vypravení. Na této skutečnosti nic nemění výše zjištěné pochybení žalovaného při doručování napadeného rozhodnutí.

[15] Nejvyšší správní soud proto s přihlédnutím k výše uvedenému napadené usnesení pro nezákonnost zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. dubna 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu