



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **P. K.**, JUDr. Jaroslavem Procházkou, advokátem se sídlem Pařížská 28, Praha 1, proti žalovanému **Hlavnímu městu Praze – Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2004, čj. MHMP-102943/2003/OST/Ja/Šu, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 1 Ca 8/2004, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2004, čj. 1 Ca 8/2004 - 37,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 1075 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného (dále též „stěžovatel“) uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 6, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 14. 1. 2003, čj. výst. Sine/D 40 Such/02-Jed. Žalovaný uvedl, že výše uvedeného dne vydal stavební úřad rozhodnutí, jímž byla žalobci za přestupek podle § 105 odst. 2 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 100 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 500 Kč. Podle § 105 odst. 2 písm. d) stavebního zákona lze uložit pokutu tomu, kdo odstraňuje nebo odstraní stavbu bez povolení příslušného orgánu. Rozhodnutí doručované žalobci do vlastních rukou bylo uloženo na poště dne 17. 1. 2003. Podle § 24 odst. 2 spr. ř. nastala fikce doručení dne 20. 1. 2003; následujícího dne začala běžet lhůta pro podání odvolání v délce patnácti dnů, která skončila

dne 4. 2. 2003. Odvolání žalobce bylo na podatelnu stavebního úřadu doručeno dne 12. 5. 2003. Podle dokladu o doručení rozhodnutí převzal žalobce rozhodnutí fakticky až dne 28. 4. 2003 a současně uvedl, že se v době doručování rozhodnutí nezdržoval v místě svého bydliště. Na základě výzvy žalovaného pak žalobce předložil potvrzení vydané cestovní kanceláří C. o tom, že byl v době od 17. 1. 2003 do 3. 2. 2003 na zahraničním zájezdu ve Francii. Dále žalobce předložil potvrzení spolucestujících – manželky M. K., E. K. (dcery žalobce – pozn. soudu) a svého zaměstnance J. P. a také potvrzení poštovní doručovatelky M. M., která vypisovala oznámení o uložení zásilky určené do vlastních rukou. Podle žalovaného je cestovní smlouva podle § 852a až § 852k občanského zákoníku smlouvou konsensuální, jež vzniká již okamžikem uzavření, přičemž však nemusí dojít k reálnému plnění; realizace zamýšleného účelu smlouvy nastává již jejím samotným uzavřením. Proto nelze považovat cestovní smlouvu za dostatečný důkaz toho, že se žalobce v době od 17. 1. 2003 do 3. 2. 2003 nezdržoval v místě bydliště. K prohlášením M. K., E. K. a J. P. žalovaný uvedl, že ani tím nebylo dostatečným způsobem prokázáno, že uvedené osoby se žalobcem skutečně odcestovaly a že tato prohlášení nejsou s ohledem na blízký vztah žalobce k M. K., E. K. a J. P. účelová. Rovněž potvrzení doručovatelky M. M. shledal žalovaný nedostatečným, neboť na základě jejího prohlášení lze mít pouze za prokázané, že žalobce nebyl v době doručování rozhodnutí o přestupku zastižěn v místě bydliště. Podle žalovaného tedy žalobce neprokázal, že by se v době doručení nezdržoval v místě doručení a nezpochybnil tak fikci doručení podle § 24 odst. 2 spr. ř. Žalovaný se zabýval rovněž tím, zda opožděné odvolání nezakládá důvody pro obnovu řízení nebo pro přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení, dospěl však k závěru, že nikoliv.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2004, čj. 1 Ca 8/2004 - 37, bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Ustanovení § 24 odst. 2 spr. ř. podle soudu stanoví vyvratitelnou domněnku o tom, že se adresát v místě doručování v době doručování zdržuje a závěr doručovatele lze tedy přijmout vždy jen na základě určité míry pravděpodobnosti. Skutečnost, že se v době doručování v místě bydliště nezdržoval, prokazuje adresát zpravidla v souvislosti s podáním opravného prostředku. Žalobce s odvoláním podaným dne 12. 5. 2003 doložil potvrzení cestovní kanceláře C. ze dne 30. 4. 2003. Ve správním spise je rovněž založen dopis cestovní kanceláře C. ze dne 12. 8. 2003, jímž se doplňují údaje ze dne 30. 4. 2003 a v němž je opětovně uvedeno, že žalobce byl ve dnech 17. 1. 2003 až 3. 2. 2003 na zahraničním zájezdu ve Francii. Skutečnost, že žalobce vycestoval, potvrzuje také závazná přihláška na zájezd ze dne 10. 10. 2002, na základě níž žalobce uhradil zálohu na zájezd ve výši 38 200 Kč; doplatek ve výši 38 200 Kč uhradil dne 17. 12. 2002. Ze strany žalobce nebyl zájezd zrušen a uskutečnil se. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela pominul druhé potvrzení cestovní kanceláře ze dne 12. 8. 2003 o účasti žalobce na zájezdu. Proto soud jeho rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je žalovaný povinen vydat nové rozhodnutí, v němž do hodnocení důkazů zahrne výše uvedené potvrzení cestovní kanceláře, případně další důkazy, jako např. výslech svědků či další listiny od cestovní kanceláře.

Včasnou kasační stížnost žalovaný podal podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel je přesvědčen, že v potvrzení cestovní kanceláře C. ze dne 12. 8. 2003 je pouze uvedeno, že cestovní kancelář trvá na svém prohlášení ze dne 30. 4. 2003, v dalším textu pak cestovní kancelář provádí hodnocení důkazů předložených na správní řízení, z nichž vyvozuje závěry; hodnocení důkazů je však oprávněn provádět toliko správní orgán. Z obsahu správního spisu plyne, že potvrzení cestovní kanceláře nepovažoval žalovaný ani stavební úřad za důkaz pro to, že žalobce byl skutečně v rozhodné době na zahraničním zájezdu ve Francii. Závěr žalovaného je plně v souladu s obsahem správního spisu. Nedostatkem důvodů

není podle žalovaného nedostatek odůvodnění rozhodnutí, nýbrž nedostatky důvodů skutkových. Skutkovými důvody jsou pak takové vady skutkových zjištění, jež utvářejí rozhodovací důvody, pro jejichž nedostatek nebo absenci je možné rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost; typicky v případech, kdy rozhodovací důvody vychází ze skutečností ve správním řízení nezjišťovaných, popř. zjištěných v rozporu se zákonem nebo není-li zřejmé, byly-li ve správním řízení nějaké důkazy vůbec provedeny. V daném případě byly však provedeny všechny žalobcem navržené důkazy a také důkazy správním orgánem vyžádané. Žalovaný je přesvědčen, že žaloba nebyla důvodná, neboť nebyly dány důvody pro zrušení jeho rozhodnutí. Soud podle žalovaného mj. konstatoval, že „skutečnost, že žalobce vycestoval, potvrzuje závazná přihláška na zájezd ze dne 10. 10. 2002“ a že „ze strany žalobce nebyl zájezd zrušen a uskutečnil se“. Podle stěžovatele není soud oprávněn správnímu orgánu nařizovat či předjímat, k jakým závěrům má po provedení důkazů ve správním řízení dospět, například kterému svědkovi uvěřit, či jakou skutečnost z konkrétního důkazu dovodit apod. Proto se stěžovatel domnívá, že soud nesprávně posoudil právní otázku a dále že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Proto stěžovatel navrhl, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2004, čj. 1 Ca 8/2004 - 37, byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že důvody kasační stížnosti nemají oporu v napadeném rozsudku, neboť stěžovatel označil za nesprávné posouzení právní otázky soudem konstatování soudu, že žalovaný při hodnocení důkazů pochybil, když opomenul potvrzení cestovní kanceláře o účasti žalobce na zájezdu ve Francii. Soud proto zrušil jeho rozhodnutí podle § 76 s. ř. s. a nezabýval se již z důvodu procesní ekonomie ostatními vytýkanými vadami. Stěžovatel dále v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s. napadá právní názor soudu ve zrušujícím rozsudku, jenž je podle citovaného ustanovení povinen respektovat. Stěžovatel podle žalobce v rozporu se správním řádem tvrdí, že postačí, pokud jednotlivý důkaz vynechá či opomine ze svého hodnocení obsaženého v rozhodnutí ve věci samé, z čehož má být zřejmý závěr, že příslušný orgán tento důkaz nepovažoval za „dostačující“ a proto jej ve svém odůvodnění neuvedl a nezhodnotil, neboť to „plyne z obsahu správního spisu“. Takovým výkladem by bylo možné dospět k závěru, že není třeba hodnotit označené důkazy a uvádět je v odůvodnění rozhodnutí, neboť z takového jednání vyplývá, že tyto důkazy jsou „nedostačující“, resp. byly takto hodnoceny. Žalobci není známo, při jaké příležitosti měl soud správnímu orgánu „nařizovat či předjímat, k jakým závěrům má správní orgán po provedení důkazů ve správním řízení dospět“; obsah napadeného rozsudku o tom nesvědčí. Ze všech uvedených důvodů žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti a přiznání nákladů řízení za řízení o kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody odpovídající § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Důvody kasační stížnosti jsou uvedeny v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající

v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, pokud mohla mít taková vada vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatel je přesvědčen o tom, že soud nesprávně posoudil právní otázku, zda opomenutí navrženého důkazu při rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobce jako opožděného založilo nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Městský soud v Praze podle názoru Nejvyššího správního soudu nepochybil, pokud rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Žalovaný totiž nesprávně vyhodnotil důkazy předložené žalobcem na prokázání toho, že v daném případě nemohla nastat právní fikce doručení rozhodnutí stavebního úřadu podle § 24 odst. 2 spr. ř. Žalobce k prokázání včasnosti podání svého odvolání předložil potvrzení cestovní kanceláře C. ze dne 30. 4. 2003 dokládající, že se žalobce ve dnech 17. 1. 2003 až 3. 2. 2003 zúčastnil zahraničního zájezdu do Francie. Dále žalobce předložil závaznou přihlášku na zájezd – cestovní smlouvu ze dne 10. 10. 2002, v němž je uveden stejný termín zájezdu a jsou tam uvedeny rovněž výše plateb za tento zahraniční zájezd. Žalobce dále doložil potvrzení cestovní kanceláře C. ze dne 12. 8. 2003 o tom, že cestovní kancelář setrvává na předchozím potvrzení; dále bylo v přípise uvedeno, že žalobce nastoupil ubytování ve Francii dne 18. 1. 2003 a ukončil jej dne 2. 2. 2003. Záloha na zájezd ve výši 38 200 Kč byla uhrazena dne 10. 10. 2002 a dne 17. 12. 2002 uhradil žalobce doplatek ceny zájezdu; zájezd nebyl žalobcem zrušen a uskutečnil se. Vycestování mohla podle cestovní kanceláře potvrdit manželka žalobce M. K. a dcery E. a T. K., které byly spolucestujícími. Žalobce předložil rovněž potvrzení o tom, že se v době od 17. 1. 2003 do 3. 2. 2003 nezdržoval v místě bydliště, podepsané manželkou a spolucestující M. K., spolucestující – dcerou E. K., svým zaměstnancem J. P. a poštovní doručovatelkou M. M. Městský soud v Praze se podle názoru zdejšího soudu přesvědčivě vypořádal s tím, že žalovaný pochybil, pokud nezohlednil všechny žalobcem předložené důkazy, na základě nichž měl žalovaný posoudit, zda žalobcem podané odvolání bylo podáno včas a v souvislosti s tím měl postavit najisto, zda mohlo být žalobci rozhodnutí stavebního úřadu doručeno fikcí podle § 24 odst. 2 spr. ř. Podle tohoto ustanovení lze totiž považovat za doručenou písemnost určenou do vlastních rukou, jejíž adresát nebyl zastížen, ačkoliv se v místě bydliště zdržuje, pokud je tato písemnost uložena v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence nebo u obecního úřadu a adresát je o tom vhodným způsobem vyrozuměn. Pokud si adresát nevyzvedne písemnost ani do tří dnů od uložení, poslední den se považuje za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Podmínkou nezbytnou pro možnost nastoupení fikce doručení však je skutečnost, že se adresát zdržuje v místě bydliště; splnění této podmínky však žalovaný v řízení přesvědčivě neprokázal.

V souzené věci se rozhodnutí stavebního úřadu, při jehož doručování bylo zkoumáno nastoupení fikce doručení podle § 24 odst. 2 spr. ř., týkalo uložení sankce za přestupek podle § 105 odst. 2 písm. d) stavebního zákona. Jednalo se tedy nepochybně o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (dále jen „Úmluva“); tento termín vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva tak, že se jedná o řízení o veškerých sankcích, ukládaných správními úřady fyzickým a právnickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném členům komor s nuceným členstvím. Bylo tedy třeba dbát také toho, aby rozhodnutí vydané ve věci „trestního obvinění“ ve smyslu Úmluvy, jež citovaný článek Úmluvy speciálně chrání, bylo účastníku správního řízení přesvědčivým způsobem oznámeno. Případné opožděné podání opravného prostředku proti takovému rozhodnutí totiž mohlo přivodit zkrácení stěžovatele na jeho právech; zásadním způsobem by také ovlivnilo případný soudní přezkum, jenž je chráněn v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Proto měl žalovaný v pochybnostech o včasnosti podaného odvolání v první řadě provést rozsáhlejší

dokazování tak, jak ve svém rozsudku naznačil Městský soud v Praze, aby mohl postavit najisto skutečnost, zda doručení rozhodnutí stavebního úřadu právní fikcí podle § 24 odst. 2 spr. ř. bylo účinné či nikoliv. Pokud by i po takto důkladně provedeném dokazování přetrvávaly pochybnosti, měl žalovaný spíše rozhodnout ve prospěch zachování základních práv a svobod účastníka řízení „obviněného“ z přestupku, měl tedy zvolit takové řešení, které v maximální míře šetří základní práva a svobody účastníka řízení. Zamítnutí odvolání jako opožděného je výrazem toho, že se správní orgán nebude věcí samou zabývat, tj. je odmítnutím právní ochrany. Z principů právního státu potom vyplývá, že při úvaze o tom, zda ochranu poskytnout nebo odepřít, je v pochybnostech zapotřebí volit vždy variantu upřednostňující přístup k právní ochraně. V případě, že tedy žalovaný měl pochybnost o včasnosti podaného odvolání, měl je spíše považovat za včasné a věcně se jím zabývat. V této souvislosti je možné odkázat na nedávný názor Ústavního soudu, jenž se problematikou náhradního doručování také zabýval a např. v nálezu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 23/03, týkajícím se náhradního doručení v daňovém řízení, judikoval, že „*institutem náhradního doručování se vytváří právní fikce, že účinky doručení písemnosti nastanou po uplynutí stanovené doby ex lege i vůči tomu, kdo písemnost fakticky nepřevzal ... lze vycházet z toho, že rovněž z hlediska ústavnosti je třeba striktně trvat na dodržení všech zákonných podmínek pro vznik dané fikce. Účinky doručení písemnosti (do vlastních rukou) mohou nastat především za předpokladu, že se příjemce v místě doručení zdržuje. I když tento pojem není výslovně definován, dle názoru Ústavního soudu se zjevně jedná o místo, kde by příjemce mohl být v rozhodné době doručovatelem zastížen, a to buď přímo, nebo (alespoň) prostřednictvím vyrozumění o uložení zásilky, bylo-li učiněno vhodným způsobem. Se skutečností, že příslušný subjekt jakožto příjemce uvedl na své písemnosti úmyslně (či neúmyslně) adresu, na které se však již nezdržoval či v budoucnosti nehodlal zdržovat, daňový řád expressis verbis žádné následky, tedy v oblasti doručování, nespojuje, takže ani při eventuelním úmyslném uvedení nesprávné adresy pro doručování nelze de lege lata takovýmto způsobem adresáta „postihovat“.*“

Pokud jde o názor žalovaného vyslovený v kasační stížnosti, že nevypořádání se s některými předloženými důkazy – konkrétně s druhým potvrzením ze dne 12. 8. 2003, jež pro účely prokázání včasnosti podaného odvolání poskytla cestovní kancelář C. – znamená, že je správní orgán nepovažoval za relevantní pro posouzení věci, tento výklad považuje Nejvyšší správní soud za vyvratitelný argumentem *reductio ad absurdum*. Podle takového názoru by totiž opomenutí provedení jakéhokoliv důkazního prostředku ve správním řízení nemohlo být pochybením, neboť nezohlednění navrženého důkazu by automaticky znamenalo, že takový důkaz nemá pro dané řízení žádný význam a proto nebyl proveden ani zařazen do rozhodnutí. Nebylo by tedy reálně možné odlišit důkazy neprovedené pochybením správního orgánu. Je zřejmé, že takový výklad je neudržitelný a je zapotřebí jej pomocí výše uvedeného argumentu *reductio ad absurdum* odmítnout.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozsudek Městského soudu v Praze, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, byl vydán v souladu se zákonem. Soud prvního stupně se v odůvodnění rozhodnutí přesvědčivě vypořádal s důvody, jež jej vedly k takovému rozhodnutí. Městský soud v Praze správně žalovanému uložil při posouzení včasnosti odvolání zohlednit všechny předložené důkazy, v případě trvajících pochybností dále doplnit dokazování a teprve poté posoudit, zda mohlo být v daném případě rozhodnutí stavebního úřadu doručeno fikcí podle § 24 odst. 2 spr. ř. Z rozhodnutí Městského soudu v Praze není ani možné dovodit, že by soud předjímal závěry, k nimž by měl žalovaný po nově provedeném dokazování dospět, jak stěžovatel tvrdil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní

soud dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost žalovaného není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil v řízení o kasační stížnosti, vůči žalovanému. Nejvyšší správní soud úspěšnému žalobci přiznal odměnu za jeden úkon právní služby – sepsání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 9. 3. 2005 – ve výši 1000 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 75 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 1075 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 7. prosince 2005

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu