

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **J. K.,** zastoupeného advokátem JUDr. Josefem Zubkem se sídlem 1. máje 398, Třinec, proti žalovanému **Městskému úřadu ve Frýdku - Místku,** se sídlem Palackého 115, Frýdek-Místek, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. 58 Ca 41/2003,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 5. 2003, sp. zn. 58 Ca 41/2003, **se zrušuje.**

II. Žaloba proti rozhodnutí Okresního úřadu Frýdek - Místek, referát vnitřních věcí ze dne 8. 10. 2002, č. j. VV/R-2091/02-Vel., **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým soud odmítl jeho žalobu proti „rozhodnutí správního orgánu“, tj. proti v záhlaví označenému rozhodnutí okresního úřadu.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b), d), e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že o existenci rozhodnutí Okresního úřadu ve Frýdku - Místku, kterým byl uznán vinným ze spáchání dvou přestupků, se dozvěděl teprve z rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 4. 12. 2002, č. j. 267/02-163/O. Předmětné rozhodnutí okresního úřadu mělo nabýt právní moci dne 30. 10. 2002 marným uplynutím odvolací lhůty, a to přestože mu nebylo nikdy doručeno. Správní žalobu ze dne 13. 2. 2003 proto stěžovatel podal pouze z opatrnosti.

Proto stěžovatel navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud z předmětného soudního a správního spisu především konstatuje, že Okresní úřad Frýdek - Místek, referát vnitřních věcí rozhodnutím ze dne 8. 10. 2002, č. j. VV/R-2091/02-Vel., shledal stěžovatele vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. i) bodu 1 cit. zákona. Těchto přestupků se stěžovatel dopustil tím, že se dne 27. 8. 2002 v obci T. jako řidič motorového vozidla po zastavení hlídkou Policie ČR na výzvu nepodrobil dechové zkoušce. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 12 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel po dobu 17 měsíců. V odůvodnění rozhodnutí okresní úřad konstatoval, že jako přitěžující okolnost byla zohledněna skutečnost, že se stěžovatel zmíněných přestupků dopustil služebním vozidlem a že byl pracovníkem referátu dopravy a silničního hospodářství okresního úřadu, od něhož se především očekává plnění povinností daných platným právním řádem.

Citované rozhodnutí okresního úřadu bylo doručováno na adresu stěžovatele, kde však dne 10. 10. 2002 nebyl zastižen a stejného dne proto byla zásilka uložena na poště, odkud byla jako nevyžádaná dne 29. 10. 2002 vrácena okresnímu úřadu. Z úředního záznamu (č. l. 37) okresního úřadu je dále patrno, že podle vyjádření personálního oddělení zaměstnavatele stěžovatele tento v období od 10. 10. - 25. 10. 2002 docházel do zaměstnání, nečerpal dovolenou a nebyl ani hospitalizován, takže nebyla shledána příčina, proč si stěžovatel předmětnou zásilku v místě svého bydliště nevyzvedl a byl proto použit institut náhradního doručení dle ustanovení § 24 správního řádu.

Součástí spisu je rovněž protokol (č l. 22), z něhož je patrno, že stěžovatel dne 10. 9. 2002 odmítl přímo na pracovišti převzetí jiné zásilky (zahájení řízení a vyjádření ohledně ústního jednání) s tím, že trvá na doručování obvyklou cestou, tj. poštou.

Na předmětném rozhodnutí okresního úřadu je vyznačeno nabytí právní moci dnem 30. 10. 2002.

Stěžovatel žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě dne 19. 2. 2003 napadá citované rozhodnutí okresního úřadu a navrhuje jeho zrušení, byť tvrdí, že tak činí toliko z procesní opatrnosti, neboť toto rozhodnutí mu nebylo doručeno, nezná jeho obsah, nemůže být proto ani pravomocné a o jeho existenci se dozvěděl z jiného správního rozhodnutí, vydaného Ministerstvem dopravy.

Krajský soud v Ostravě napadeným usnesením odmítl žalobu stěžovatele pro předčasnost podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. s lakonickým odůvodněním, že „za situace, kdy žalobce tvrdí v podané žalobě, že mu rozhodnutí žalovaného správního orgánu nebylo doposud doručeno, nezbylo soudu než jeho návrh odmítnout jako předčasně podaný.“

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze shora uvedené rekapitulace skutkových okolností projednávané věci je patrno, že stěžovatel podal správní žalobu ke krajskému soudu proti citovanému rozhodnutí okresního úřadu, tzn. proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Přitom namítal, že toto rozhodnutí mu nikdy nebylo doručeno.

Jak však vyplývá z dříve vysloveného, předmětné rozhodnutí okresního úřadu bylo stěžovateli doručováno náhradním způsobem ve smyslu ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu a základní otázkou, se kterou se v projednávané věci musel Nejvyšší správní soud vypořádat, proto bylo naplnění podmínek citovaného zákonného ustanovení.

K tomu je nutno předně konstatovat, že nelze bez dalšího akceptovat názor krajského soudu o nedoručení předmětného rozhodnutí okresního úřadu, jelikož se opírá toliko o tvrzení stěžovatele, nikterak nekonfrontované s obsahem správního spisu.

Z ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu plyne, že „*nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastižen, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, doručovatel uloží písemnost v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence nebo u obecního úřadu a adresáta o tom vhodným způsobem vyrozumí. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů od uložení, poslední den této lhůty se považuje za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl*.“

V projednávané věci ze správního spisu plyne, že předmětné rozhodnutí okresního úřadu bylo zasláno na adresu trvalého pobytu stěžovatele - Dobrá 880. Ze spisu je však patrno, že od 2. 10. 2002 byl stěžovatel nahlášen k trvalému pobytu na adrese Dobrá 444, a součástí spisu je rovněž prohlášení J. U. ze dne 26. 2. 2003 (*poznámka soudu:* švagr stěžovatele), že stěžovatel od poloviny srpna na této adrese u něj skutečně bydlel.

K tomu Nejvyšší správní soud především uvádí, že z dikce i smyslu citovaného ustanovení správního řádu je zřejmé, že „zdržování se v místě doručení“ nepředstavuje vždy identitu s místem nahlášeného trvalého pobytu. Zatímco totiž „zdržování se v místě doručení“ zjevně míří k faktickému stavu, představuje úřední nahlášení akt formální, který se s faktickým stavem, který je však rozhodující, nutně nepřekrývá. Obdobné judikoval rovněž Ústavní soud ČR, který uvedl, že „*je plně na každém a na jeho svobodné volbě, pro jaké místo k trvalému pobytu se rozhodne. Trvalý pobyt je pak faktickým stavem, který existuje nezávisle na tom, zda byl ohlášen a kde byl ohlášen*“ (in: nález sp. zn. IV. ÚS 97/94, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 3, str. 64). Je proto nutno učinit dílčí závěr, že při hodnocení naplnění podmínek náhradního doručení podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu je nutno zkoumat fakticitu pobytu stěžovatele v době doručování předmětného rozhodnutí okresního úřadu a nepostačuje vycházet z formálně oznámeného pobytu.

V tomto směru Nejvyšší správní soud na základě skutečností seznatelných z obsahu správního spisu dospěl k závěru, že faktický pobyt stěžovatele byl v rozhodné době stále na adrese původního ohlášeného pobytu Dobrá 880 a nikoliv v domě jeho švagra na adrese D. 444. Z protokolu vyhotoveného okresním úřadem dne 10. 9. 2002 totiž je patrno, že stěžovatel byl uvedeného dne na svém pracovišti vyzván k převzetí blíže specifikované zásilky, což však odmítl s tím, aby mu byla doručena poštou. V protokolu o podání vysvětlení

ze dne 27. 8. 2002, podepsaném stěžovatelem, je jako místo trvalého pobytu uvedena adresa D. 880. Ze záznamu o prošetření Policie ČR, obvodní oddělení Dobrá ze dne 21. 1. 2003 vyplývá, že tohoto dne byl proveden opakovaný pokus policistů o předání doporučené písemnosti do vlastních rukou stěžovateli na obou uvedených adresách, kdy na adrese D. 880 nikdo neotevíral a na adrese D. 444 majitel domu J. U. sdělil, že stěžovatel není doma a neví, kdy přijde. Ze záznamu stejného policejního orgánu ze dne 21. 1. 2003 plyne, že dotazem u poštovní doručovatelky J. P. bylo zjištěno, že v listopadu a prosinci jmenovaná učinila několik pokusů doručit stěžovateli zásilky okresního úřadu na adrese D. 880, nicméně stěžovatel na této adrese odmítl převzetí zásilek s tím, že bydlí na adrese D. 444. Jmenovaná dále na základě místní znalosti uvedla, že stěžovatel se stále zdržuje v rodinném domku na adrese D. 880 se svojí manželkou a dětmi, nicméně že se tam nechává zapírat. Z úředního záznamu policejního orgánu ze dne 23. 1. 2003 je patrno, že tohoto dne v civilu oblečený policista zastihl stěžovatele na adrese D. 880, když se za ním dostavil společně s pracovníkem kontroly OSSZ Frýdek-Místek, který prováděl kontrolu dodržování léčebného řádu. Stěžovatel podepsal pouze kontrolní lístek pro účely OSSZ, avšak odmítl převzít zásilku okresního úřadu doručovanou policistou s tvrzením, že je nemocen. Z úředního záznamu policejního orgánu ze dne 23. 12. 2002 dále vyplývá, že stěžovatel byl v 9 hod. viděn, jak projíždí kolem obvodního oddělení PČR ve svém vozidle Seat, a proto policista přijel k domu na adrese D. 880, kde sice toto vozidlo bylo zaparkováno u garáže, nicméně dcera stěžovatele sdělila, že otec není doma a vrátí se domů až v noci. Správní spis dále obsahuje řadu úředních záznamů, obsahujících informaci o pokusu o doručení listovních zásilek, kdy na adrese Dobrá 880 doručujícím policistům nikdo neotevřel ani jinak nereagoval na zvonění.

Na základě shora uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k jednoznačnému závěru, že se stěžovatel v předmětné době fakticky zdržoval na adrese Dobrá 880 a že proto došlo k doručení předmětného rozhodnutí okresního úřadu ve smyslu ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu. Skutečnost formálního ohlášení změny trvalého pobytu a popsaný přístup stěžovatele (zejména odmítnutí přebírat zásilky na pracovišti) soud s přihlédnutím ke všem okolnostem této konkrétní věci vnímá jako účelovou snahu stěžovatele o ztížení, resp. znemožnění doručení úředních zásilek v této věci. Takovýto přístup Nejvyšší správní soud nemůže akceptovat, a to již z toho důvodu, že základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Právě ve smyslu tohoto základního principu je nutno vidět a hodnotit konkrétní počínání účastníků řízení. Rovněž v tomto směru je totiž nutno spatřovat praktické naplnění smluvního pojetí státu, představujícího konsensuální průmět přesvědčení občanů o nutnosti existence této instituce k ochraně základních práv a svobod. Ve svých důsledcích by se totiž toto základní paradigma jevilo jako zcela neefektivní, pakliže by v praxi bylo připuštěno zneužívání jednotlivých procesních institutů k obcházení a k cíleným obstrukcím, v konečném výsledku znemožňujícím faktické působení práva.

Za těchto okolností Nejvyšší správní soud shledal, že nebyl dán zákonný důvod k odmítnutí žaloby krajským soudem pro předčasnost ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť z obsahu správního spisu je zřejmé, že se stěžovatel na adrese D. 880, kam mu bylo předmětné rozhodnutí okresního úřadu doručováno, v rozhodné době skutečně fakticky zdržoval. Správní orgán přitom pečlivě zkoumal materiální okolnosti aplikace citovaného ustanovení správního řádu, když např. dotazem na personální oddělení zaměstnavatele stěžovatele zjistil, že stěžovatel v rozhodné době do práce docházel, nečerpal dovolenou a nebyl ani v pracovní neschopnosti, takže nebyl dán žádný důvod k domněnce, že se v době doručování v místě svého stálého bydliště nezdržoval.

Zároveň Nejvyšší správní soud konstatuje, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle hlavy II dílu 1 s. ř. s. je - mimo jiné - založeno na principu subsidiarity soudního přezkumu. To znamená, že účinnou žalobu je možno podat až poté, co jsou marně vyčerpány řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem; v opačném případě je žaloba nepřípustná [§ 68 písm. a) s. ř. s.].

V projednávané věci je nicméně patrno, že stěžovatel řádný opravný prostředek (tzn. odvolání) proti citovanému rozhodnutí okresního úřadu v zákonné lhůtě nepodal, ačkoliv toto rozhodnutí obsahuje příslušné poučení o možnosti podat odvolání, a v řízení před krajským soudem napadl žalobou toliko rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Jak vyplývá ze shora předestřené argumentace, předmětné rozhodnutí okresního úřadu nabylo právní moci a je nutno je považovat za rozhodnutí konečné. Stěžovatel proto nevyčerpal řádné opravné prostředky k ochraně svých práv a krajský soud tak neměl vytvořen procesní prostor, aby se mohl meritorně zabývat podanou žalobou.

Proto Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. dospěl k závěru, že kasační stížnost je sice důvodná pro naplnění kasačního důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a proto napadené usnesení krajského soudu zrušil, protože však v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro odmítnutí návrhu, současně odmítl žalobu pro nepřípustnost podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 9. 12. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu