



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **E. D.**, zastoupeného Mgr. Karlem Hnilicou, advokátem se sídlem Lublaňská 40, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2005, č. j. 2 Ca 6/2005 - 44,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám zástupce žalobce, Mgr. Karla Hnilici, advokáta se sídlem Lublaňská 40, Praha 2, do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 2558,50 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ČR, odboru agend řidičů ze dne 26. 5. 2004, č. j. 192/2004-160/SPR/3, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravně správních agend (dále jen „magistrát“) ze dne 23. 2. 2004, č. j. MHMP 87643/2003 pecha/Pe.

Ve své kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že městský soud se ve svém řízení nezabýval otázkou, proč žalobce odmítl převzít doporučenou zásilku, když bylo zjištěno, že se v místě

trvalého pobytu zdržoval, ale odmítl komunikovat se strážníkem Městské policie hl. m. Prahy (dále jen „městská policie“), jak vyplývá ze správního spisu.

Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemohlo být uloženo ve služebně městské policie, namísto obecního úřadu nebo držitele poštovní licence. Podle názoru stěžovatele lze služebnu městské policie rovněž považovat za místo, kde je možno písemnost uložit ve smyslu § 24 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení v platném znění (dále jen „s. ř.“). Stěžovatel odkázal na § 1 odst. 1 a § 4 odst. 2 zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“). Pojem obecní úřad použitý v § 24 odst. 2 s. ř. je nutno vykládat extenzivně jako orgán obce a tím také obecní policie je. Jestliže bylo rozhodnutí uloženo na služebně městské policie a žalobce byl jako adresát o tomto uložení vyrozuměn a byl též poučen o možnosti vyzvednout si tuto písemnost po dobu 24 hodin denně, byla procesní práva žalobce nejen ochráněna, ale dokonce rozšířena. Na rozdíl od obecního úřadu či pošty nebyla doba k vyzvednutí omezena úředními hodinami, popřípadě provozní dobou. Žalobce se v místě doručování v době doručování písemnosti prokazatelně zdržoval a o uložení zásilky byl vhodným způsobem vyrozuměn. Měl tudíž nesporně možnost se o obsahu rozhodnutí dovědět a v zákonné lhůtě se odvolat. Podle názoru stěžovatele tedy byly splněny podmínky pro použití fikce doručení podle § 24 odst. 2 s. ř.

Stěžovatel dále uvedl, že se městský soud nedostatečně zabýval otázkou, zda je služebnu městské policie možno považovat za místo, v němž mohou být ukládány písemnosti při doručování ve správním řízení. Doručování doporučených zásilek, které obyvatelé příslušné městské části nebo obce úmyslně odmítají převzít, patří mezi úkoly obecní policie podle § 1 odst. 2 zákona o obecní policii.

Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

II.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí městského soudu i jeho odůvodnění považuje za zcela správné. Výčet míst pro uložení písemností při doručování je taxativní a nelze ho proto výkladem rozšiřovat. Zákonem je stanoven jako místo pro doručování přesně označený orgán obce a nelze tedy dovodit, že lze jako místo pro uložení písemnosti užít jiný, v zákoně neuvedený, orgán obce.

III.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), a d) s. ř. s., neboť stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku, zda v případě doručování prvostupňového rozhodnutí správního orgánu nastala fikce doručení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a dále namítá, že městský soud se nezabýval otázkou, proč žalobce odmítl převzít doporučenou zásilku a nedostatečně se zabýval problémem, zda je služebnu městské policie možno považovat za místo, v němž mohou být ukládány písemnosti při doručování ve správním řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti: Rozhodnutím magistrátu ze dne 23. 1. 2004 byla žalobci udělena pokuta ve výši 10 000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel po dobu 18 měsíců, a to za přestupek, kterého se měl dopustit dne 4. 4. 2003, kdy řídil automobil a byl podroben dechové zkoušce s pozitivním výsledkem. Následně se odmítl podrobit lékařskému vyšetření ke zjištění, zda není alkoholem ovlivněn. Toto rozhodnutí bylo žalobci neúspěšně doručováno městskou policií dne 29. 1. 2004, 1. 2. 2004, 2. 2. 2004 a 3. 2. 2004. Při doručování dne 3. 2. 2004 městská policie rozhodnutí žalobci nedoručila, neboť jí nikdo neotevřel. Dle sdělení sousedky žalobce se však žalobce v místě bydliště zdržoval, a proto příslušník městské policie dal žalobci za stěrač jeho automobilu výzvu, ve které byl stěžovatel informován, že mu zásilka bude po dobu 3 dnů uložena na služebně městské policie (uvedena adresa), kde si může zásilku vyzvednout 24 hodin denně. Dne 6. 4. 2004 bylo magistrátu doručeno odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí.

Rozhodnutím ze dne 26. 5. 2004, č. j. 192/2004-160/SPR/3, stěžovatel toto odvolání žalobce zamítl neboť bylo podáno opožděně. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutí mu podle § 24 odst. 2 s. ř. doručeno dne 9. 2. 2004 a odvolání podané k poštovní přepravě dne 5. 4. 2004 bylo podáno opožděně.

Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou, které městský soud vyhověl a rozhodnutí stěžovatele zrušil. Tento rozsudek odůvodnil tím, že rozhodnutí žalobci nebylo dle § 24 odst. 2 s. ř. řádným způsobem doručeno. Služebna městské policie není místem ve smyslu § 24 odst. 2 s. ř., kde by mohla být zásilka uložena, neboť není v tomto ustanovení vyjmenována. Správní orgán sice může doručovat svá rozhodnutí či jiné písemnosti prostřednictvím Policie ČR nebo městské policie. Následky doručení v takovém případě nastanou jen tehdy, podaří-li se zásilku adresátovi skutečně předat. Nelze ji však, s následky fikce doručení, uložit na služebně Policie ČR či městské policie. Městský soud dále uvedl, že v daném případě se nejednalo o odepření zásilky ve smyslu § 24 odst. 3 s. ř. Aby mohlo dojít k odepření zásilky, musí se jednat o aktivní jednání osoby, které je zásilka doručována. Tato osoba musí být také poučena o následcích odepření převzetí zásilky. K tomu však v daném případě nedošlo. Jelikož rozhodnutí magistrátu nebylo řádným způsobem doručeno a ve správním spise neexistuje doklad o dni doručení zásilky, je nutno podle městského soudu vycházet z tvrzení žalobce, že toto rozhodnutí mu bylo řádným způsobem doručeno až 13. 5. 2004.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

V. a)

Zdejší soud se nejdříve zabýval stěžovatelovou námitkou, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť tento se nedostatečně zabýval argumenty stěžovatele, a tudíž je jeho rozsudek nedostatečně odůvodněn [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pokud by tato námitka byla důvodná, již tato okolnost samotná by musela vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel konkrétně namítá, že městský soud se nezabýval otázkou, proč žalobce odmítl převzít doporučenou zásilku. Tato stížní námitka není důvodná. Městský soud se ve svém rozhodnutí okolnostmi případného odmítnutí převzetí zásilky zabýval, když uvedl, že v daném případě se nejednalo o odepření zásilky ve smyslu § 24 odst. 3 s. ř., neboť, aby mohlo dojít k odepření zásilky, musí se jednat o aktivní jednání osoby, které je zásilka doručována. Tato osoba musí být navíc poučena o následcích odepření převzetí zásilky. Z odůvodnění je tedy zřejmé, proč tento argument stěžovatele městský soud odmítl.

Podle stěžovatele se také městský soud nedostatečně zabýval otázkou, zda je služebnu městské policie možno považovat za místo, v němž mohou být ukládány písemnosti při doručování ve správním řízení. Tato námitka není důvodná. Možnost uložení písemnosti na služebně městské policie městský soud nevyločil. Uvedl však, že následky doručení má takový postup pouze pokud se podaří písemnost adresátovi skutečně předat. Takovéto uložení však nemůže, při nevyzvednutí zásilky v dané lhůtě, založit fikci doručení.

Městský soud se tak dle názoru Nejvyššího správního soudu zabýval všemi stěžovatelskými argumenty a řádně odůvodnil, proč je považoval za nedůvodné. Tato stížní námitka tedy není důvodná.

V. b)

Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda v případě doručování prvoinstančního rozhodnutí správního orgánu nastala fikce doručení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Spornou otázkou v daném případě je, zda písemnost mohla být se stejnými účinky, jako kdyby byla uložena na obecním úřadě či v provozovně držitele poštovní licence, uložena též na služebně městské policie.

Podle konstantní judikatury Ústavního soudu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 23/03, zveřejněný pod č. 81 ve svazku č. 30 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu; srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01, zveřejněný pod č. 115 ve svazku č. 28 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) je v případě náhradního doručování konstruována právní fikce, že účinky doručení písemnosti nastanou po uplynutí stanovené doby *ex lege* i vůči tomu, kdo písemnost fakticky nepřevzal. Právní fikce coby nástroj odmítnutí reality právem je nástrojem výjimečným. Aby mohla svůj účel (dosažení právní jistoty) splnit, musí striktně respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje. Nejsou-li všechny právní náležitosti splněny, není soud oprávněn naplnění podmínek fikce doručení konstatovat (viz čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze uplatňovat státní moc jen v případech a mezích stanovených způsobem, který zákon stanoví).

Zákonem stanovené místo uložení doručované písemnosti je pak bezpochyby nutné považovat za zákonnou podmínku pro vznik fikce doručení, neboť má pro adresáta písemnosti zásadní význam – zákonodárce jeho určením předem říká, že adresát má možnost si uloženou zásilku v úložní době vyzvednout a stanovuje k tomu konkrétní místo, obecně přístupné a způsobilé plnit účel, ke kterému je jako úložní místo stanoveno (zásilku na tomto místě po stanovenou dobu uchovat a v případě, že se adresát dostaví za účelem jejího vyzvednutí, mu ji předat).

Podle § 24 odst. 2 s. ř. *nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastížen, 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.

Stěžovatel především argumentoval tím, že dle § 1 odst. 1 zákona o obecní policii je obecní policie orgánem obce a podle § 4 odst. 2 téhož zákona jsou strážníci v pracovním poměru k obci. Dále se domnívá, že pojem obecní úřad použitý v § 24 odst. 2 s. ř. je nutno vykládat extenzivně jako orgán obce, a tím že také obecní policie je.

Podle § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), *obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.* Z uvedeného ustanovení nepochybně vyplývá, že obecní úřad je jedním z vícero orgánů obce. I obecní (městská) policie je v § 1 odst. 1 zákona o obecní policii nepochybně označena za orgán obce. Zákonodárce v § 24 odst. 2 správního řádu ovšem nehovoří o „orgánu obce“ či o „obci“ jako takové (jejímiž „údy“ jsou její orgány), nýbrž o jednom jediném z vícero orgánů obce, a sice o obecním úřadu. Stejně tak ve vztahu k uložení u držitele poštovní licence nehovoří o tomto subjektu jako takovém, nýbrž o tom, že uložena musí být zásilka v jeho konkrétní místně příslušné provozovně. Z výše uvedeného je patrné, že zákonodárce v § 24 odst. 2 správního řádu volil zcela konkrétní určení dvou možných míst, která mohou při doručování sloužit jako úložní místa, přičemž je zcela konkrétně identifikoval jejich zákonným označením (pojem „obecní úřad“ ve smyslu § 24 odst. 2 správního řádu je slovně zcela totožný s tímž pojmem užitým v § 5 odst. 1 a dalších ustanoveních zákona o obcích), resp. přesným popisem jejich pozice ve vnitřní struktuře doručujícího subjektu (provozovna držitele poštovní licence, tj. jeho organizační jednotka, která je místně příslušná k doručování v místě, kam bylo doručováno). Smyslem a účelem takto zcela konkrétní právní úpravy je poskytnout adresátu uložené zásilky jednoznačnou informaci o tom, kde je uložena, a zároveň relativně úzce omezit okruh možných míst uložení. Extenzivní výklad pojmu „obecního úřadu“ ve smyslu, že by jím mohl být i jiný orgán obce, který by se svojí povahou a podstatou hodil k plnění funkce úložního místa, a to třeba i vhodněji než obecní úřad, proto není na místě, neboť by byl v rozporu právě s výše naznačenou základní intencí zákonodárce vyjádřenou v textu právní normy, a sice dát adresátu vysokou míru jistoty o tom, které místo může být úložním místem při doručování podle § 24 odst. 2 správního řádu. Extenzivní výklad § 24 odst. 2 správního řádu není proto v daném případě na místě, navíc by byl i protiústavní, neboť ve světle shora zmíněné judikatury Ústavního soudu nelze striktní podmínky náhradního doručení v neprospěch stěžovatele „rozvolňovat“ výkladem zákona.

Podpůrně lze užít i argumentu *ad absurdum*: Orgánů obce, které by se svojí povahou a podstatou hodily k plnění funkce úložního místa, by mohlo být více. Vedle obecní policie (zde by bylo navíc zřejmě nutno, zejména ve větších obcích, určit její konkrétní organizační jednotku – služebnu, která by byla úložním místem) je představitelným úložním místem například rada obce, starosta či některý ze zvláštních orgánů obce (§ 106 odst. 1 zákona o obcích), což je zjevně natolik široký a tak vysokou míru nejistoty u adresátů vyvolávající okruh možných úložních míst, že i proto uvedená výkladová alternativa nepadá v úvahu.

Ani nový zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“) zásadní změnu oproti úpravě podle § 24 odst. 2 správního řádu nepřináší, takže ani případný argument vývojem nové zákonné úpravy směrem, kterým by se měl ubírat výklad úpravy staré, není na místě – v § 23 odst. 3 nového správního řádu je původní okruh úložních míst (obecní úřad a provozovna provozovatele poštovních

služeb – u ní zákon vynechává konkretizaci, že se musí jednat o provozovnu místně příslušnou, jako tomu je v § 24 odst. 2 správního řádu) zachován, ovšem jen pro doručování prostřednictvím obecního úřadu či držitele poštovní licence (§ 19 odst. 1 věta druhá, část věty za prvním středníkem, nového správního řádu); jen doručuje-li správní orgán sám, je úložním místem on, jak vyplývá z § 23 odst. 3 písm. a) a b) nového správního řádu. Obecní policie může zásilky podle nového správního řádu v některých typech řízení doručovat (§ 19 odst. 1 věta druhá, část věty za druhým středníkem, nového správního řádu), ovšem ani podle nové úpravy není obecní policie úložním místem.

V komparatistické rovině lze poukázat dále i na skutečnost, že např. při doručování podle občanského soudního řádu je okruh doručujících subjektů relativně široký [viz zejm. § 45a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“)], přičemž do něho jsou zahrnuty i orgány Policie České republiky (nikoli však obecní policie). Úložním místem je však i při doručování prostřednictvím Policie České republiky vždy okresní soud [§ 50b odst. 2 písm. a) o. s. ř.], a nikdy Policie České republiky (resp. její konkrétní součást). Obecně platí, že okruh úložních míst, jak je vymezen v § 50b odst. 2 o. s. ř., je znatelně užší než okruh doručujících subjektů, pro které onen takto vymezený okruh úložních míst připadá v úvahu. Rovněž zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve svém § 17 odst. 5 definuje jako úložní místa pouze místně příslušnou provozovnu držitele poštovní licence nebo obecní úřad. I z toho je patrné, že u doručování zákonodárce tenduje k tomu, aby zajistil vysokou míru jistoty adresátů právních norem o tom, na kterých místech jim lze zásilky ukládat – právě proto je okruh doručovacích míst často vymezen restriktivně a vždy velmi konkrétní zákonnou úpravou. Těmto závěrům neodporuje ani úprava v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „tr. ř.“), která v § 64 odst. 3 sice definuje relativně široký okruh úložních míst, přičemž mezi nimi za stanovených podmínek může být i příslušný orgán policie, ovšem zde je právní jistota adresáta zaručena tím, že tento orgán je jako úložní místo v § 64 odst. 3 písm. e) tr. ř. výslovně označen.

Lze tedy uzavřít, že není žádného důvodu odchýlit se v § 24 odst. 2 správního řádu u výkladu pojmu „obecního úřadu“ jako úložního místa od jeho výkladu doslovného. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s posouzením této otázky městským soudem. Za řádné uložení písemnosti ve smyslu § 24 odst. 2 s. ř. nelze považovat její uložení na služebně městské policie, proto nemůže nastat fikce doručení ve smyslu téhož ustanovení, je-li písemnost uložena tam, a nikoli na obecním úřadě.

V.

Nejvyšší správní soud tedy nezjistil naplnění důvodu kasační stížnosti uplatňovaného stěžovatelem – městský soud posoudil věc zcela správně. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

VI.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom obtíží, které může působit obcím nutnost ukládat písemnosti u obecních úřadů a že chápe důvody, pro které by mohlo být vhodné, aby úložními místy mohly být i služebny obecní (městské) policie. Takováto změna, pokud by k ní mělo být přikročeno, by však vyžadovala novelizaci příslušného právního předpisu.

VII.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalobce naopak měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci takové náklady vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení advokátem a činily celkem 2558,50 Kč. Byly tvořeny odměnou za dva úkony právní služby (převzetí případu a příprava zastoupení, vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 2x 1000 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], paušálem 2x 75 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky) a daní z přidané hodnoty ve výši 408,50 Kč (§ 23a zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, § 37 odst. 1 a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů), neboť právní zástupce žalobce doložil, že je plátcem této daně [§ 14a odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalobce má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši shora uvedené.

Vyjádření stěžovatele ze dne 15. 6. 2006 nelze považovat v materiální rovině za písemné podání soudu nebo jinému orgánu týkající se věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) AT, neboť se jedná pouze o sdělení, že stěžovatel ničeho nenamítá proti osobám soudcům, kteří mají věc rozhodovat, a o vyúčtování nákladů řízení. Proto soud uvedené vyjádření odměnou za úkon právní služby nehonoroval. Jiný úkon advokáta stěžovatele, který by bylo lze takto klasifikovat, v řízení před Nejvyšším správním soudem není patrný.

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

V Brně dne 30. června 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu