



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní JUDr. Evou Lukotkovou ve věci žalobce: **R. Š.**, zast. Mgr. Radkem Vondráčkem, advokátem se sídlem Jánská 25, 767 01 Kroměříž, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, P. O. BOX 220, 761 90 Zlín, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2010, č. j. KUZL/55512/2010, sp. zn. KUSP/55512/2010/PŽÚ/Ze,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Města Kroměříž (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 12. 2009, č.j. SŘ 09/028150/KPP-449-4, byl vydán příkaz o uložení pokuty za přestupek dle § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), v němž shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití a proti majetku a uložil mu pokutu ve výši 2.000,- Kč. Proti příkazu podal žalobce odpor a zároveň také „žádost

o prominutí zmeškání lhůty k podání odporu“ podle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). O uvedeném podání rozhodl správní orgán I. stupně usnesením ze dne 27. 7. 2010, č. j. SŘ 09/028150/KPP-449/09-19, a to tak, že žádost o prominutí zmeškání úkonu (podání odporu) zamítl. Žalobce podal proti popsanému usnesení odvolání, rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 9. 2010, č. j. KUZL/55512/2010, sp. zn. KUSP/55512/2010/PŽÚ/Ze, bylo odvolání zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Brně usnesením ze dne 29. 10. 2010, č. j. 57 A 80/2010-10 odmítl. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutí správního orgánu o neprominutí zmeškání úkonu dle § 41 s.ř.s. je úkonem předběžné povahy, a proto je podle § 70 písm. b) s.ř.s. ze soudního přezkumu vyloučeno. Proti citovanému usnesení podal žalobce kasační stížnost, rozsudkem NSS ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 As 9/2011-28 bylo usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2010 zrušeno a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud uzavřel, že není správný názor krajského soudu, že správní rozhodnutí v posuzované věci je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 odst. b) s.ř.s. Vyslovil dále názor, že soud se bude proto následně zabývat žalobními námitkami, zejména se bude muset vypořádat s otázkou, zda u příkazu nastala fikce doručení a zda také nabyl právní moci.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 8. 2011, č. j. 57 A 80/2010-38 rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2010 zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Proti rozhodnutí podal žalovaný kasační stížnost, rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2012, č. j. 8 As 96/2011-58 byl citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že *„ze soudního spisu nevyplývá, že by kdy Krajský soud zaslal stěžovateli informaci o řízení a nebo žalobu a vyzval ho k podání vyjádření k žalobě. Ze spisu nevyplývá ani to, že by některý z účastníků využil svého práva nahlížet do spisu podle § 45 s.ř.s., a to i přesto, že stěžovatel uvádí, že se tímto způsobem s obsahem žaloby seznámil, a to až v době po vydání druhého rozhodnutí krajského soudu. Krajský soud tak zřejmě opomněl zaslat stěžovateli žalobu a vyzvat jej k vyjádření.“* Jednalo se tedy o jinou vadu řízení před soudem podle § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s., která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z uvedených důvodů bylo proto rozhodnutí krajského soudu zrušeno.

Krajský soud v Brně je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, zaslal proto žalobu žalovanému a vyzval jej v uložené lhůtě k vyjádření. V písemném vyjádření ze dne 19. 12. 2012 se žalovaný neztotožnil s žalobními námitkami, které se týkaly především otázky doručování, kdy žalobce namítl, že při doručování nebylo možné využít náhradního doručení. Dovodil, že správní orgán měl v daném případě přistoupit k ustanovení opatrovníka. K uvedené stížní námitce žalovaný sdělil, že žalobce měl v době doručování příkazu evidován údaj o místě trvalého pobytu na adrese ohlašovny (tzv. úřední adresa). Na tuto adresu správní orgán doručoval žalobci příkaz o uložení pokuty za přestupek vydaný dne 9. 12. 2009, č. j. SŘ 09/028150/KPP-449/09-4. Protože si žalobce jako adresát zásilku s příkazem nevyzvedl v úložní lhůtě, byla uplynutím desetidenní lhůty tato považována za doručenou, a to v souladu s ust. § 24 odst. 1 správního řádu. Zásilka s příkazem byla pro žalobce připravena k vyzvednutí u správního orgánu dne 14. 12. 2009, za doručenou pak byla

považována posledním dnem výše uvedené lhůty, tj. dnem 28. 12. 2009. Správní orgán se předtím pokusil doručit zásilku s příkazem žalobci i prostřednictvím České pošty na adresu uvedenou v oznámení přestupku, avšak neúspěšně. Přestupkový zákon v ust. § 51 upravuje procesní postup v řízení o přestupku tak, že přednost má úprava přestupkového řízení obsažená v přestupkovém zákoně (lex specialis) před úpravou obecnou obsaženou ve správním řízení (lex generalis). V daném případě byl příkaz vydaný Komisí k projednávání přestupku Města žalobci doručen tzv. fikcí doručení na adresu ohlašovny, tedy postupem dle § 24 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích opakovaně akceptoval doručování písemností v přestupkovém řízení za aplikace fikce doručení, např. rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 42/2010-49, ze dne 14. 9. 2006, č. j. 5 As 37/2005-42, ze dne 3. 6. 2010, č.j. 9 As 64/2009-44, ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 As 3/2011-54 a ze dne 31. 5. 2011, č.j. 2 As 28/2011-131, www.nssoud.cz. V posledně zmiňovaném rozsudku akceptoval aplikaci fikce doručení rozhodnutí o přestupku na adresu ohlašovny, tj. na tzv. úřední adresu. Lze-li považovat příkaz za formu rozhodnutí o přestupku, není důvod, proč by ve smyslu tohoto rozhodnutí nemohl být na úřední adresu fikcí doručen i příkaz. Vydáním příkazu se současně zahajuje řízení o přestupku a připustil-li Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 9. 2006, č. j. As 37/2005-42 (správně 5 As), že oznámení o zahájení řízení lze doručovat fikcí, mělo by být stejně přístupováno i k doručení příkazu. Na základě výše uvedeného proto byl žalovaný toho názoru, že při doručování příkazu, správní orgán nepochybil.

Dále žalovaný poznamenal, že věděl-li žalobce, že mu na adresu trvalého pobytu mohou být doručovány zásilky, bylo na jeho odpovědnosti, aby si ve snaze seznámit se s obsahem doručovaných zásilek zajistil jejich doručování jinak, např. datovou schránkou nebo zaevidování do informačního systému evidence obyvatel adresu, na kterou mu mají být doručovány písemnosti. Žalovaný proto navrhl, aby Krajský soud v Brně žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Jak vyplývá z obsahu žaloby, kterou podal žalobce dne 14. 9. 2010, podal žalobce proti citovanému příkazu dne 2. 6. 2010 odpor a zároveň s ním pro případ, že by správní orgán I. stupně shledal odpor jako opožděný, žádal o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, a to z toho důvodu, že příkaz o uložení pokuty za přestupek se dostal do dispozice žalobce až dne 24. 5. 2010, kdy si jej sám vyzvednul na Městském úřadě, a neměl tak možnost se proti němu jakkoliv bránit. Správní orgán I. stupně dne 16. 6. 2010 mu vyzněním oznámil, že jím podanému odporu a s ním spojené žádosti o prominutí zmeškání lhůty nelze vyhovět, neboť nesplňuje zákonné podmínky podání odporu proti příkazu a prominutí zmeškání lhůty k podání odporu jsou tak zmatečné. Z tohoto pochopil, že pravděpodobně jediným důvodem pro nepřipuštění jím podaného odporu bylo, že napadený příkaz již nabyl právní moci a odpor tak byl podán opožděně. Dle jeho názoru měl správní orgán takovýto úkon tedy posuzovat jako podnět k přezkoumání pravomocného příkazu v přezkumném řízení. Stejně tak neshledal-li naplnění zákonných podmínek k navrácení v předešlý stav dle § 41 správního řádu, měl dle odst. 6 a odst. 7 uvedeného právního ustanovení rozhodnout o neprominutí zmeškání úkonu formou usnesení. Z procesní opatrnosti, aby nezmeškal 15ti denní lhůtu k podání odvolání, pro případ, že by se na vyznění Komise k projednávání přestupku Města ze dne 16. 6. 2010 nahlíželo jako na rozhodnutí správního orgánu, podal žalobce odvolání proti tomuto vyznění.

V mezidobí správní orgán napravil své dřívější pochybení a dne 27. 7. 2010 vydal usnesení č. j. SŘ 09/028150/KPP-449/09-19, kterým zamítl žádost žalobce o prominutí zmeškání lhůty k podání odporu proti příkazu o uložení pokuty vydaným dne 14. 12. 2009. Proti tomuto usnesení podal dne 6. 8. 2010 odvolání. Nicméně žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 9. 2010 potvrdil usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 27. 7. 2010 a odvolání zamítl. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřuje zejména v nesprávném postupu při doručování příkazu, bylo-li konstatováno, že příkaz byl v daném případě doručen v souladu s platnými právními předpisy. Stanovisko žalovaného bylo odůvodněno tím, že příkaz byl vypraven s doručenkou dne 14. 12. 2009 a zásilka byla dne 16. 12. 2009 vrácena zpět s poznámkou, že adresát je na uvedené adrese neznámý, a protože si žalobce zásilku ve lhůtě deseti dnů nevyzvedl, byla považována dnem 28. 12. 2009 za doručenou, tzv. fikcí doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Závažné pochybení správního orgánu při uplatňování fikce doručení však žalobce spatřuje ve skutečnosti, že zásilka se správnímu orgánu vrátila s poznámkou, že adresát je na uvedené adrese neznámý, tzn. že zásilka nebyla nikdy uložena žalobci k vyzvednutí, žalobce nebyl nikdy o zásilce informován ani vyzván, aby si ji vyzvedl, a také nebyl poučen o možnosti postupu správního orgánu dle ust. § 24 správního řádu. Poprvé se seznámil s uvedeným příkazem až dne 24. 5. 2010, kdy mu opis tohoto příkazu byl vydán správním orgánem na jeho žádost. Byl přesvědčen, že až od tohoto dne mu počala běžet 15ti denní lhůta k podání odporu, a tak jeho odpor spojený s žádostí o prominutí zmeškání lhůty k podání odporu byl podán řádně v zákonné lhůtě. Namítl, že postupem žalovaného i správního orgánu I. stupně mu byla odňata možnost jednat před správním orgánem, jestliže příkaz byl vydán, aniž byl vyslechnut, aniž mu byla poskytnuta možnost se k celé věci vyjádřit a navrhnout důkazy k prokázání své neviny.

Krajský soud v Brně vázán právním názorem NSS vycházel, jak již uvedeno výše, při novém posouzení dané věci z obsahu rozsudku NSS ze dne 17. 9. 2012, č. j. 8 As 96/2011-58, napravil zjištěnou vadu řízení, sice doručil žalobu žalovanému a vyzval jej k vyjádření. Žalovaný se ve věci vyjádřil v podání ze dne 19. 12. 2012 doručené soudu dne 21. 12. 2012, jehož obsah je citován již shora.

V návaznosti na doručení písemného vyjádření žalovaného zaslal žalobce prostřednictvím právního zástupce repliku ze dne 24. 1. 2013, v níž uvedl, že má-li adresát, tj. žalobce trvalý pobyt evidován na adrese sídla ohlašovny, nelze fikci doručení uplatnit. Sídlo ohlašovny, resp. objekt, ve kterém se ohlašovna nachází, není podle zvláštního právního předpisu určen k bydlení, ubytování ani individuální rekreaci. Nelze předpokládat, že se na této adrese občan ve skutečnosti také zdržuje. Ve vztahu k § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel se tak jedná o speciální úpravu místa trvalého obyvu, ke které dochází pouze v zákonem stanovených případech. K doložení svého stanoviska odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005-108.

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“).

V souladu s ust. § 75 odst. 1 a odst. 2 s.ř.s. přezkoumal soud napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů včetně řízení předcházející jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Soud shrnul dosavadní průběh řízení, a po zohlednění pokynů Nejvyššího správního soudu obsažených již v rozhodnutí ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 As 9/2011-27 a rozhodnutí ze dne 17. 9. 2012, č. j. 8 As 96/2011-58 se zabýval žalobními námitkami, zejména se vypořádal s otázkou, zda u příkazu nastala fikce doručení a zda také nabyl právní moci. V důsledku zjištěných skutečností změnil původně vyslovený právní názor uvedený v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 57 A 80/2010-38, sice v tom směru, že žaloba není důvodná.

Při opětovném posouzení věci vycházel z následujících skutečností, úvah a právních závěrů:

Krajský soud v Brně v napadeném rozhodnutí rozhodl meritorně, přičemž již v rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 57 A 80/2010-38 zdůraznil vazbu mezi přestupkovým řízením a řízením trestním, stejně tak i skutečnost, že obě tato řízení spadají pod pojem „trestního obvinění“ v širším slova smyslu podle článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované v českém překladu sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí bod č. 209/1992 Sb. Musel však přisvědčit argumentaci žalovaného, že analogii s trestním právem je možné použít jen když předpisy přestupkového práva vlastní úpravu neobsahují. Doručování je však komplexně řešeno v zákoně o přestupcích a správním řádu, který je obecným předpisem dopadajícím na přestupkové řízení.

Podle ust. § 51 zákona o přestupcích, není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení, tj. správní řád. Jinými slovy přestupkový zákon v citovaném právním ustanovení upravuje procesní postup v řízení o přestupku tak, že platí speciální právní úprava stanovená tímto zákonem a není-li v tom nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné právní předpisy o správním řízení. Z tohoto vyplývá, že přednost má úprava přestupkového řízení obsažená v přestupkovém zákoně před úpravou obecnou obsaženou ve správním řádu.

Právní režim příkazního řízení je upraven v § 87 zákona o přestupcích. Vydání příkazu má charakter zvláštní formy rozhodnutí.

Podle § 87 odst. 3 citovaného zákona příkaz má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku. Oznamuje se vždy písemně.

Podle § 72 odst. 1 správního řádu se rozhodnutí účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením.

Jestliže je příkaz formou rozhodnutí, lze na něj vztáhnout i ust. § 80 zákona o přestupcích, které vylučuje doručení rozhodnutí o přestupku formou veřejné vyhlášky. Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích neobsahuje žádnou jinou úpravu vztahující se k doručování příkazu, je proto třeba postupovat v souladu s citovanými právními ustanoveními zákona o přestupcích, tzn. je třeba vycházet z úpravy doručování písemností obsažené ve správním řádu. Doručování písemností obsažený v tomto právním předpisu je jasný a komplexní, nejsou dány předpoklady pro užití analogie s trestním právem.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, stěžejní otázkou v projednávané věci je posouzení, zda doručení rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 9. 12. 2009, vydané dne 14. 12. 2009, č. j. SŘ 09/028150/KPP-449/09-4, formou náhradního doručení ve smyslu ust. § 24 odst. 1 správního řádu, bylo či nebylo účinné, což má pak určující význam pro posouzení, zda rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 27. 7. 2010, č. j. SŘ 09/028150/KPP-449/09-19 bylo vydáno v souladu se zákonem či nikoliv.

V ust. § 24 odst. 1 správního řádu je upraveno tzv. náhradní doručení nebo-li tzv. fikce doručení. Ta nastupuje tehdy, když si adresát nevyzvedne uloženou písemnost ve lhůtě deseti dnů od uložení. Fikce je tedy stav, kdy se má za to, že skutečnost nastala, ačkoliv se adresát o ni nedozvěděl. Právní fikce, coby nástroj odmítnutí reality právem je nástrojem výjimečným, striktně určeným k zajištění právní jistoty, coby jednoho z hlavních ústavních postulátů právního řádu v podmínkách právního státu. Aby však mohla právní fikce svůj účel, tj. dosažení právní jistoty, splnit, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje (srovnej náleze Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 92/01, Sbírka rozhodnutí, svazek 28, náleze č. 115). Ustanovení správního řádu stanovilo možnost adresáta poté, kdy již v souladu s ust. § 24 odst. 1 citovaného zákona nastala fikce doručení, požádat postupem podle ust. § 24 odst. 2 citovaného zákona správní orgán za podmínek stanovených v ust. § 41 téhož zákona o prominutí zmeškání úkonu.

Co se týká námitky ohledně doručení uvedeného příkazu, vzhledem k tomu, že není pochyb o tom, že žalobce má trvalé bydliště na ohlašovně, správní orgán správně nejdříve přistoupil k doručení prostřednictvím poštovních služeb, a to na adresu, kterou odvolatel uvedl Policii ČR. Příkaz byl vypraven s doručenkou dne 10. 12. 2009 a zásilka byla dne 11. 12. 2009 vrácena zpět s poznámkou, že obálka s písemností nebyla vyzvednuta. Správní orgán tedy příkaz doručil sám formou náhradního doručení, kdy na podatelně ohlašovny Městského úřadu uložil dne 14. 12. 2009 „oznámení o uložení písemností“ žalobci (tj. předmětného příkazu) se zákonným poučením, a protože si ji adresát ve lhůtě deseti dnů nevyzvedl, považovala se písemnost dne 28. 12. 2009 za doručenou. Za tohoto stavu proto bylo správně rozhodnuto, že žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání odporu není důvodná.

Nelze přisvědčit námitce žalobce, že správní orgán při uplatňování fikce doručení pochybil, jestliže zásilka se mu vrátila s poznámkou, že adresát je na uvedené adrese neznámý. K tomu nutno dodat, že žalobce stěží nevěděl o probíhajícím řízení, neboť již dne 20. 10. 2009 byl s ním sepsán úřední záznam o podání vysvětlení z důvodu odhalení trestného činu nebo přestupku ve věci narušení soužití a poškozování u orgánu Policie ČR, Obvodní oddělení Policie Kroměříž. Nelze rovněž přehlédnout, že adresu sídla ohlašovny uvedl i v žalobě ze dne 10. 9. 2010, v kasační stížnosti ze dne 10. 12. 2010 doplněné podáním ze dne 3. 1. 2011 a replice ze dne 24. 1. 2013.

Pokud se jedná o ustanovení opatrovníka nebyly shledány důvody k postupu dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, dle kterého správní orgán ustanoví opatrovníka osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat. Trvalé bydliště žalobce však známé bylo, příkaz tudíž byl doručen, k ustanovení opatrovníka tedy nebyl dán právní důvod. Je pádná argumentace žalovaného, že věděl-li žalobce, že mu na

adresu trvalého pobytu mohou být doručovány zásilky, měl možnost si zajistit jinou formu jejich doručování, např. zřízením datové schránky nebo zaevidováním do informačního systému evidence obyvatel, adresu, na kterou mu byly písemnosti doručovány. Toto však žalobce neučinil.

Z výše uvedených důvodů proto Krajský soud v Brně uzavírá, že žalovaný i správní orgán I. stupně se nedopustil nezákonnosti, a proto podle § 78 odst. 7 s.ř.s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 s.ř.s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, nárok na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce právo na náhradu nákladů řízení nemá. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nad rámec jeho běžné úřednické činnosti nevznikly, náklady řízení nežádal, soud proto rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 28. února 2013

JUDr. Eva Lukotková, v.r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Barbora Zachovalová