



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Mgr. J. S.**, proti žalovanému: **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2008, č. j. JMK 113649/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2008, č. j. 57 Ca 27/2008 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2008. Tím soud odmítl pro opožděnost žalobu proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 1. 2008, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravněsprávních činností, oddělení sankčních řízení (dále jen „magistrát“) ze dne 4. 5. 2007, č. j. OD-50646/07. Tímto rozhodnutím magistrát uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle § 22 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a uložil mu pokutu v částce

13 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 8 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Dále žalobci uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Napadené rozhodnutí žalovaného bylo dle krajského soudu doručeno žalobci fikcí dne 25. 2. 2008, kdy též nabylo právní moci. Osobně podaná žaloba byla doručena soudu dne 30. 4. 2008, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty stanovené v § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Žalobce (dále též „stěžovatel“) uvedeně usnesení krajského soudu napadl kasační stížností, v níž rozporoval zejména závěr soudu, podle něžž došlo k doručení rozhodnutí žalovaného fikcí dne 25. 2. 2008. Stěžovatel byl po určitou část řízení před správním orgánem zastoupen zmocněncem, a to na základě plné moci. Tuto plnou moc však stěžovatel ještě v průběhu řízení před správním orgánem zmocněnci vypověděl, a to dne 13. 2. 2008. Žalovaný vyznačil dne 5. 3. 2008 právní moc napadeného rozhodnutí ke dni 25. 2. 2008. Dle názoru stěžovatele tak učinil v rozporu se správním řádem, neboť rozhodnul o vyznačení právní moci ke dni oznámení rozhodnutí osobě, která k přijetí takového oznámení již nebyla legitimována, v době, kdy byl o datu účinnosti výpovědi plné moci bezpochyby zpraven.

[3] Stěžovatel vyrozuměl správní orgán o vypovězení plné moci zásilkou, která však byla zaslána tehdejší zmocněncem stěžovatele správnímu orgánu prvního stupně. Bylo tak učiněno z důvodu zachování jistoty adresnosti právního úkonu, neboť po celou dobu řízení před žalovaným nebylo stěžovateli známo, zda a pod jakou spisovou značkou již odvolací řízení před žalovaným probíhá. Jak totiž vyplývá ze spisového materiálu, žádný z prvních dvou pokusů o doručení napadeného rozhodnutí žalovaného nebyl učiněn v souladu se správním řádem. Rovněž oznámení o uložení zásilky ze dne 14. 2. 2008 neobsahovalo poučení v souladu s § 23 odst. 5 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), tedy označení správního orgánu, který písemnost odeslal a jeho adresu. Že se jedná skutečně o řízení týkající se stěžovatele, zjistil tedy zmocněnec stěžovatele teprve dne 28. 2. 2008, kdy mu byla v provozovně poskytovatele poštovních služeb ukázána obálka s písemností obsahující potřebné údaje k identifikaci věci a kdy rovněž z důvodu vypovězení plné moci odepřel přijetí zásilky. Žalovaný pak, přes domnělou existenci provedeného doručení vlastního rozhodnutí fikcí, doručil toto rozhodnutí dne 28. 4. 2008 i stěžovateli, čímž sám připustil účinek zániku plné moci ke dni 13. 2. 2008.

[4] K dalšímu nezákonnému postupu krajského soudu došlo podle stěžovatele ve chvíli, kdy krajský soud s odvoláním se na neexistenci úpravy problematiky odvolání plné moci používá k posouzení projednávané věci analogii civilního procesu a občanského zákoníku. Použití této analogie pak krajský soud odůvodňuje § 64 s. ř. s., přičemž ji však aplikoval na průběh správního řízení před podáním žaloby ve správním soudnictví. Dle názoru stěžovatele je správní řád odvětvově komplexní úpravou specifické oblasti veřejného práva, která účastníkům veřejnoprávních vztahů neumožňuje subsidiární aplikaci jiného předpisu bez toho, aniž by je k tomu zákonodárce výslovně zmocnil. Stěžovatel dále namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu v bodě, v němž soud konstatuje, že „v projednávaném případě nepřicházelo v úvahu doručování podle § 32 odst. 2 písm. d) nebo odst. 3 správního řádu“, aniž by tento závěr jakkoli odůvodnil.

[5] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel dále uvedl, že správní orgán druhého stupně sám způsobil, že žalobou napadené rozhodnutí nemohlo být řádně doručeno. Jeho vinou totiž došlo ke dvojímu vadnému odeslání tohoto rozhodnutí, přičemž nejméně při druhém vadném odeslání byl ze strany zmocněnce žalobce učiněn pokus o převzetí písemnosti. Pokud by byla písemnost adresována v souladu s patřičnými ustanoveními správního řádu, k doručení by došlo řádným způsobem a současný spor by vůbec nevznikl. Stanovení dne 25. 2. 2008 za den doručení je dle stěžovatele motivováno snahou správního orgánu zabránit hrozícímu uplynutí zákonné lhůty k projednání přestupku poté, co odvolací správní orgán několik měsíců (od předání spisu dne 27. 8. 2007) neučinil ve věci žádný úkon, čímž porušil § 90 odst. 6 správního řádu, který mu k vydání rozhodnutí stanoví příslušné lhůty. Pokud tedy odvolací správní orgán postupoval nezákonným způsobem, nemůže být takový postup ani jeho důsledek přičítán k tíži stěžovatele. Stěžovatel konečně namítl, že krajský soud svým postupem porušil princip rovnosti zbraní, neboť pokud by například účastník správního řízení proměškal důležitou lhůtu k podání opravného prostředku v důsledku chybně napsané adresy správního orgánu, a to dokonce v totožné věci a opakovaně, jen s velkými obtížemi by se mohl domáhat prominutí zmeškání lhůty. Jediným možným datem skutečného doručení rozhodnutí je tak vůči stěžovateli datum 28. 4. 2008 a žaloba byla podána včas.

[6] Stěžovatel zároveň požádal o to, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek. O této žádosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, protože bezodkladně po předložení věci a po vykonání nezbytných procesních úkonů v řízení rozhodl přímo ve věci samé.

II.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Po konstatování přípustnosti kasační stížnosti považoval Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve poukázat na určitá obecná východiska svých úvah o posuzované otázce. K institutu doručování se již vyjádřil např. ve svém rozsudku ze dne 18. 8. 2005, č. j. 2 Afs 202/2004 - 43 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz). Zde Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že „*právní výklad prováděný k tomu specializovanými orgány nemá vést k praktickým důsledkům, jež se zásadně odlišují od běžného vnímání tohoto institutu ve společnosti. Jakkoliv totiž je institut doručování v právním řádu značně významný, operuje i s některými abstraktními termíny (např. tzv. fikce doručení) a má celou řadu konkrétních právních dopadů, nelze zároveň přehlížet fakt, že svojí podstatou se jedná o komunikační prostředek, kdy doručení slouží k seznámení účastníků konkrétního řízení s určitými úkony, provedenými (v daném případě) vrchnostenským orgánem. Jestliže tedy na straně jedné je nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), na straně druhé nelze přijmout formalistický přístup těchto účastníků, dosahující svojí intenzitou až procesních obstrukcí, jehož důsledkem je faktické znemožňování efektivní činnosti orgánů ochrany práva.*“

[9] V daném případě dospěl krajský soud k závěru, podle nějž došlo k doručení předmětného rozhodnutí fikcí dne 25. 2. 2008, na základě § 24 odst. 1 správního řádu. Ten stanoví: „*Jestliže si adresát uložené písemnosti ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí*

připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.“ Zásilka obsahující rozhodnutí žalovaného, zasláná zástupci stěžovatele, byla prokazatelně uložena na poště dne 14. 2. 2008. Uvedenou skutečnost nerozporuje ani stěžovatel. Podle něj však nelze z důvodů rekapitulovaných výše s uplynutím 10denní lhůty počínající tímto dnem spojit následky v podobě řádného doručení rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud se nicméně s žádnou ze stěžovatelem uvedených námitek neztotožnil.

[10] Předně je třeba souhlasit s použitím postupu podle § 24 odst. 1 správního řádu žalovaným a s jeho aprobační krajským soudem. Aplikace § 33 odst. 4 téhož zákona, podle nějž *„jestliže se nedaří doručovat písemnosti zmocněnci, postupuje se podle § 32 odst. 2 písm. d) nebo § 32 odst. 3“*, nepřicházela v úvahu. V daném případě nelze hovořit o tom, že by se nedařilo doručovat písemnost zmocněnci. K takové situaci by došlo tehdy, kdy by nebylo možno doručit ani fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu, např. pro neznámé sídlo nebo pobyt zmocněnce. Krajský soud tuto skutečnost, zřejmou z povahy věci, nebyl povinen v odůvodnění svého rozhodnutí ani uvádět. Jestliže přece jen uvedl, že *„nepřicházelo v úvahu doručování podle § 32 odst. 2 písm. d) nebo odst. 3 správního řádu“*, pak by bylo absurdní rušit jeho rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů v daném bodě. Důvodná není ani námitka, podle níž oznámení o uložení zásilky ze dne 14. 2. 2008 neobsahovalo poučení v souladu s § 23 odst. 5 správního řádu. Jak plyne ze správního spisu, opak je pravdou.

[11] Nejvyšší správní soud považuje za správné také závěry učiněné žalovaným a soudem, podle nichž skutečnost, že dne 13. 2. 2008 došlo k vypovězení plné moci udělené stěžovatelem zmocněnci, ještě sama o sobě neznámá, že nemohlo být i po tomto datu rozhodnutí týkající se stěžovatele řádně doručeno tomuto zmocněnci. Nelze přitom souhlasit se stěžovatelem, podle nějž obsahuje správní řád komplexní úpravu dané problematiky. Ustanovení § 33 a § 34 správního řádu, regulující zastoupení na základě plné moci, neobsahují žádnou úpravu následků vypovězení plné moci. V takovém případě je skutečně zapotřebí analogicky aplikovat ustanovení jiných právních předpisů. Jak ze znění § 33b odst. 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, na nějž odkázal ve svém usnesení krajský soud, tak z § 28 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, pak plyne, že vypovězení plné moci nabývá (v nynějším případě vůči správnímu orgánu) účinnosti až v momentu, kdy mu bylo oznámeno. Je sice pravdou, že krajský soud vyvodil relevanci těchto ustanovení z § 64 s. ř. s., ačkoliv posuzovaná situace se netýkala řízení před soudem, ale správního řízení. Nicméně důvody uváděné v tomto bodě krajským soudem v podstatné míře obstojí.

[12] Stěžovatel dále namítl, že vypovězení plné moci správním orgánům oznámil. Avšak, jak sám přiznává, uvedené vypovězení zaslal nejprve správnímu orgánu prvního stupně, a to navíc s více než dvoutýdenním zpožděním. Jeho argumentace, proč tak učinil, je však zcela nepřesvědčivá. Zdejšímu soudu není například vůbec zřejmé, proč by měl stěžovatel nějaké pochybnosti o tom, zda řízení před správním orgánem druhého stupně probíhá. Sám se k němu před několika měsíci odvolal, navíc žalovaný se mu již nějaký čas snažil doručit písemnost (své rozhodnutí), o jejíž přebrání se stěžovatelův zmocněnec (jak alespoň stěžovatel uvádí) snažil. Konečně oznámení o vypovězení plné moci bylo stěžovatelem zasláno až 28. 2. 2009, tedy v ten samý den, kdy jeho zmocněnec na poště odmítl převzít předmětnou zásilku (uloženou a připravenou k převzetí již od 14. 2. 2009).

Uvedené skutečnosti svědčí spíše o účelovosti jednání stěžovatele, než o snaze správního orgánu úmyslně jej poškodit nezákonným postupem.

[13] Za důvodnou nelze považovat ani námitku, že správní orgán pozdějším doručením rozhodnutí přímo stěžovateli sám potvrdil, že rozhodnutí nepovažuje za doručené na základě fikce dne 25. 2. 2008. Úkon takové charakteru nemůže mít žádný vliv na již dříve správním orgánem řádně vyznačenou plnou moc rozhodnutí.

[14] Konečně nelze přisvědčit ani námitce, podle níž krajský soud porušil princip rovnosti zbraní. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že za zásadní je v tomto případě třeba považovat, zda bylo řádně a podle zákona doručeno při „třetím“ z pokusů správního orgánu o doručení. Jestliže žalovaný pochybil nějakým způsobem při předchozích pokusech, nemá žádný vliv, protože ke zmeškání žádné lhůty v důsledku toho nedošlo. Příklad uváděný stěžovatelem, že účastníku řízení by v obdobné situaci zmeškání lhůty nebylo prominuto, je tedy zcela od věci.

III.

[15] Kasační stížnost byla s ohledem na shora uvedené důvody shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[16] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch;

žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 29. dubna 2009

Kaniová
JUDr. Lenka
předsedkyně

senátu