



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **J. T.**, zast. Mgr. Radimem Dostalem, advokátem, se sídlem Palackého 168 – „Na Rybárně“, Vsetín, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2008, č. j. 12 Ca 87/2005 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Krajská hygienická stanice Zlínského kraje rozhodnutím ze dne 23. 10. 2003, č. j. 4954/2003 (dále též „rozhodnutí o uložení pokuty“) uložila žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč za porušení § 32 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 258/2000 Sb.“), zjištěného na základě měření hluku provedeného Odborem laboratorí Zdravotního ústavu se sídlem ve Zlíně ve dnech 5. 7. 2003 a 9. 8. 2003. Porušení § 32 zákona č. 258/2000 Sb., se žalobce měl dopustit tím, že při pořádání veřejné produkce hudby ve venkovním posezení u Rebel baru ve Zlíně, ulice Štefánikova, ve dnech 5. 7. 2003 a 9. 8.

2003 nezabezpečil, aby při produkci hudby nedošlo k překročení hygienických limitů hluku stanovených v nařízení vlády ČR č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Stížnosti obyvatel okolní zástavby vedly k měření hluku, které na vyžádání orgánu ochrany veřejného zdraví provedl odbor laboratoří Zdravotního ústavu se sídlem ve Zlíně. Při tomto měření bylo prokázáno výrazné překročení nejvyšší přípustné hodnoty limitů hluku.

Dne 25. 3. 2004 žalobce podal k poštovní přepravě návrh na obnovu řízení odůvodněný tím, že se dne 1. 3. 2004 prostřednictvím Finančního úřadu ve Zlíně dozvěděl o tom, že výše uvedené rozhodnutí Krajské hygienické stanice bylo dne 23. 10. 2003 vydáno a dne 19. 11. 2003 nabylo právní moci. Do vlastních rukou žalobce ovšem doručeno nebylo. Žalobce dále uvedl, že obnovu řízení podává proto, že jako účastník řízení nemohl uplatňovat svá procesní oprávnění, čímž mu byla odňata možnost sjednání nápravy v odvolacím řízení. Vyjádřil nesouhlas s tím, že mu bylo doručeno náhradním způsobem (tzv. fikcí doručení), neboť tento princip je založen na předpokladu, že se adresát v době doručení skutečně zdržuje v místě doručení a může tedy zásilku bezprostředně po náhradním doručení převzít, anebo si ji vyzvednout na poště. Podmínka, že se adresát v místě bydliště či doručení zdržuje, není podle žalobce splněna ani v tom případě, že se adresát přechodně či krátkodobě nezdržuje v místě doručení, např. z důvodu dovolené. Žalobce prohlásil, že na přelomu října a listopadu 2003 se zdržoval u své dcery ve Velkých Popovicích, od 10. 11. - do 20. 11. 2003 pobýval na Slovensku, počátkem prosince odjel do Itálie a v inkriminovaném období se tak v místě svého trvalého pobytu zdržoval minimálně. Na základě shora uvedených důvodů navrhl, aby správní orgán povolil obnovu řízení, neboť v důsledku nesprávného postupu při doručení správního rozhodnutí mu byla odňata možnost účasti na řízení, zejména pak možnost uplatnění práva podat po vydání rozhodnutí odvolání.

Krajská hygienická stanice Zlínského kraje (dále též „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 21. 4. 2004, č. j. 1241/2004 návrh žalobce na obnovu řízení zamítla, neboť neshledala žádný z důvodů pro obnovu řízení uvedených v § 62 odst. 1 písm. a) zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, správní řád.

Žalobce proti naposledy uvedenému rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal odvolání, které posléze doplnil podáním ze dne 16. 7. 2004. Namítal, že správní orgán prvního stupně nepřihlédl k tvrzeným skutečnostem v podaném návrhu na obnovu řízení a nesprávně právně posoudil otázku náhradního doručení zásilek ve správním řízení. Namítal rovněž, že se řádně nedozvěděl o zahájení tohoto správního řízení a nebyl seznámen s důvody a podklady pro toto řízení shromážděnými. Poukázal na skutečnost, že se kvůli návštěvám a rekreačním pobytům v inkriminovanou dobu zdržoval mimo své bydliště a nemohl si doručovanou písemnost vyzvednout. Žalobce uvedl, že se ve Velkých Popovicích zdržoval od 29. 10. 2003 do 8. 11. 2003, kdy se (v sobotu) vrátil v odpoledních hodinách a poté 10. 11. 2003 odjel na 10-ti denní pobyt na Slovensko, kde pobýval do 20. 11. 2003. Vyjádřil přesvědčení, že by mělo být původní řízení obnoveno, neboť nebyly splněny podmínky pro použití fikce doručení dle § 24 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) a řádným doručením by mu měla být dána možnost účastenství ve správním řízení s možností podat odvolání.

Žalovaný (Ministerstvo zdravotnictví) rozhodnutím ze dne 9. 8. 2004, č. j. HEM-301-9.7.04-19358 podle § 59 odst. 2 správního řádu odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Konstatoval, že tvrzení žalobce o tom, že se nedozvěděl o zahájení správního řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemá oporu ve spisové dokumentaci. Správní spis totiž obsahuje doručenkou, podle které žalobce oznámení o zahájení řízení podle § 92 odst. 1 osobně převzal dne 31. 7. 2003. O tom, že se uvedené tvrzení žalobce nezakládá na pravdě svědčí podle žalovaného rovněž ta skutečnost, že se žalobce k uvedenému oznámení o zahájení řízení vyjádřil dopisem ze dne 7. 8. 2003. Rozhodnutí o uložení pokuty bylo zasláno doporučeně do vlastních rukou žalobce. Na vrácené poštovní zásilce je doručovatelem vyznačeno „nezastižen“. Zásilka byla uložena na poště ode dne 31. 10. 2003 až do dne 18. 11. 2003. Dne 20. 11. 2003 byla zásilka správnímu orgánu prvního stupně vrácena s poznámkou nevyžádáno. Doručovatel nevyznačil, že se adresát v místě doručování nezdržuje. Údaje pošty správní orgán nepřezkoumává a vychází z nich, pokud se neprokáže opak. Vzhledem k tomu, že na dané zásilce doručovatel České pošty nevyznačil, že se adresát v místě doručení nezdržuje, postupoval podle názoru žalovaného správní orgán prvního stupně v souladu s § 24 odst. 2 správního řádu, když rozhodnutí považoval za řádně doručené. Žalovaný dodal, že žalobce nepředložil důkazy svědčící o opaku fikce doručení, z níž vycházel správní orgán prvního stupně a poukázal na jeho prohlášení uvedené v odvolání, že „je pravdou, že v období podzimu loňského roku jsem se zdržoval v místě svého bydliště minimálně, neboť jsem v tomto období hodně cestoval“. Podle žalovaného je tím potvrzeno, že žalobce v době, kdy mu správní orgán prvního stupně doručoval rozhodnutí do vlastních rukou, v místě svého pobytu zdržoval a měl možnost si je vyzvednout. Žalovaný nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že se o důvodech obnovy řízení dozvěděl až dne 1. 3. 2004 prostřednictvím správce daně - Finančního úřadu ve Zlíně, kdy zjistil, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 23. 10. 2003 a dne 19. 11. 2003 nabylo právní moci. Podle názoru žalovaného se žalobce s ohledem na zákonnou fikci doručení, rovnající se řádnému doručení rozhodnutí, o všech podstatných skutečnostech k uplatňování svých procesních práv dozvěděl, a to přinejmenším dnem doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tj. dne 3. 11. 2003, a nikoli až dne 1. 3. 2004. Žalovaný proto dospěl k závěru, že nebyla naplněna podmínka obnovy řízení z hlediska procesní tříměsíční subjektivní lhůty uvedené v § 63 odst. 3 správního řádu, přičemž zmeškání lhůty nelze podle téhož ustanovení prominout.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu, v níž poukázal na obsah svého odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a znovu namítl, že nebyly splněny podmínky pro použití fikce doručení rozhodnutí o uložení pokuty podle § 24 odst. 2 správního řádu, neboť jednou z podmínek pro její uplatnění je skutečnost, že adresát se v místě doručení zdržuje. Svým tvrzením i důkazy doložil, že se v období realizace doručování, tj. na přelomu října a listopadu 2003 až do 20. 11. 2003, nezdržoval v místě svého bydliště a listovní zásilku si tak nemohl vyzvednout, byť byla u držitele poštovní licence uložena do 18. 11. 2003. Vyjádřil přesvědčení, že mu v důsledku postupu správních orgánů při doručování byla odňata možnost další účasti ve správním řízení. Dodal, že správní orgán již v době předchozí nesprávně rozhodoval, a proto by bylo absurdní domnívat se, že by si žalobce úmyslně nevyzvedl doručovanou zásilku právě od tohoto správního orgánu a tím se zbavil možnosti přezkoumání správnosti tohoto

rozhodnutí. S ohledem na hospodárnost řízení a na sídlo žalobce i správního orgánu prvního stupně žalobce žádal, aby v řízení byl jako místně příslušný soud určen Krajský soud v Brně. Žalobce dále navrhl, aby městský soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 29. 3. 2005, č. j. Nad 15/2005 - 14, rozhodl, že věc se nepřikazuje Krajskému soudu v Brně, neboť návrh žalobce na přikázání věci tomuto soudu neshledal důvodným.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žaloba nesplňuje procesní podmínky dané § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), za nichž může soud ve věci jednat. Podle názoru žalovaného lze s ohledem na výše uvedené ustanovení dovodit, že za rozhodnutí, která zakládají žalobní legitimaci, jsou považovány jen takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Ostatní úkony pak nejsou rozhodnutím v tomto materiálním smyslu, i když jimi jsou z formálního hlediska, tedy nezakládají žalobní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s. V dané věci jde o případ, kdy napadeným rozhodnutím nebylo rozhodováno o právech a povinnostech účastníka řízení (žalobce), neboť o nich bylo rozhodováno pravomocně v rozhodnutí jemu předcházejícím, tj. v rozhodnutí Krajské hygienické stanice Zlínského kraje ze dne 23. 10. 2003, č. j. 4954/2003, (u kterého nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky a již uplynula lhůta k podání žaloby). Žaloba však brojí proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání podané do rozhodnutí o zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení. V řízení o povolení přípustnosti obnovy řízení správní orgán zkoumá pouze zákonné podmínky přípustnosti obnovy, nezkoumá meritorně pravomocné rozhodnutí, ale rozhoduje jen o tom, zda se obnova povolí či nařídí. Jakkoliv se řízení o povolení obnovy může týkat i posuzování skutkových otázek, oprávněnost důvodů obnovy zkoumá správní orgán teprve až v následném řízení o věci samé. Žalovaný je přesvědčen o tom, že bez zřetele na to, jaký byl konkrétní důvod obnovy, je třeba rozhodnutí, ve kterém neshledal podmínky pro přezkoumání pravomocného rozhodnutí ve smyslu § 62 správního řádu, považovat za rozhodnutí, jež nezasáhlo do subjektivních hmotněprávních oprávnění a povinností žalobce. Žalovaný se proto domnívá, že se na jeho rozhodnutí vztahuje kompetenční výluka ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., tedy, že je ze soudního přezkumu vyloučeno a žaloba by proto měla být městským soudem odmítnuta pro nepřípustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V případě, že by městský soud dospěl k závěru, že se jedná o žalobu, o níž může jednat, je žalovaný toho názoru, že žaloba je nedůvodná. Námitka žalovaného ohledně nezákonného použití institutu náhradního doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu, byla totiž podle žalovaného vyvrácena samotným žalobcem již v průběhu řízení o obnově, v němž žalobce nejen neprokázal, že se v místě uvedené adresy v době doručování písemnosti nezdržoval, ale naopak sám potvrdil skutečnosti svědčící o opaku, z nichž správní orgány obou stupňů vycházely. Žalovaný navrhl, aby městský soud žalobu odmítl pro její nepřípustnost ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s., případně aby ji jako nedůvodnou zamítl ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 25. 8. 2008, č. j. 12 Ca 87/2005 – 38, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ze správního spisu totiž zjistil, že rozhodnutí Krajské hygienické stanice Zlínského kraje ze dne 23. 10. 2003, č. j. 4954/2003, kterým byla žalobci

uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za porušení § 32 zákona č. 258/2000 Sb., bylo žalobci uloženo na poště. Třetím dnem od uložení zásilky nastala ve smyslu § 24 odst. 2 správního řádu fikce doručení, a od tohoto dne počala žalobci běžet lhůta pro podání odvolání. Z předmětné zásilky je zřejmé, že si ji žalobce na poště nevyzvedl a byla vrácena odesílateli dne 18. 11. 2003. Rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 23. 10. 2003 nabylo právní moci dnem 19. 11. 2003. Žalobce v průběhu řízení o návrhu na obnovu řízení tvrdil, že se v místě bydliště na přelomu října a listopadu nezdržoval, když byl na návštěvě ve Velkých Popovicích od 29. 10. 2003 do 8. 11. 2003, kdy se vrátil v dopoledních hodinách a poté od 10. 11. 2003 do 20. 11. 2003 pobýval na Slovensku. Pobyt ve Velkých Popovicích žalobce nedoložil a nedoložil ani skutečnost, že se nacházel na Slovensku, jelikož předložil pouze potvrzení rezervace tohoto pobytu. S ohledem na skutečnosti, které žalobce tvrdil v odvolacím řízení dospěl městský soud k závěru, že žalobce nedoložil své tvrzení o tom, že se v době doručování předmětné zásilky nezdržoval v místě svého bydliště. Z žalobcova tvrzení obsaženého v doplnění odvolání proti správnímu orgánu prvního stupně je podle městského soudu zřejmé, že se žalobce, pokud se nacházel mimo své bydliště, do svého bydliště vrátil a v období od 8. 11. do 10. 11. 2003 se v něm zdržoval. V tuto dobu mohl zjistit, že mu byla zásilka doručována a že je uložena na poště. Žalobce přesto neučinil žádné kroky k tomu, aby si tuto zásilku na poště vyzvedl. Městský soud stejně jako žalovaný dospěl k závěru, že žalobce nedoložil skutečnost, že se v místě bydliště nezdržoval. Konstatoval, že je možno ve smyslu ustanovení 24 odst. 2 správního řádu vycházet z toho, že žalobci bylo rozhodnutí o uložení pokuty řádně doručeno. V postupu správního orgánu při doručování předmětného rozhodnutí neshledal městský soud žádné pochybení, které by bylo možno hodnotit jako nesprávný postup správního orgánu a kterým by byla účastníku řízení (žalobci) odňata možnost účastnit se řízení. Správní orgán vyšel ze sdělení pošty, kdy podmínkou aby doručovatel mohl zásilku uložit, je nepřítomnost adresáta na uvedené adrese. Z doručované zásilky je podle městského soudu zřejmé, že adresát (stěžovatel) se v místě doručení zdržoval a nebyl jen momentálně zastižěn. Správní orgán nepřezkoumává údaje pošty a vychází z nich jako z faktu, pokud se neprokáže opak. Žalobce však v dané věci neprokázal opak skutečností uvedených doručovatelem na doručované zásilce. Městský soud uzavřel, že pokud správní orgán vycházel z fikce doručení rozhodnutí o uložení pokuty, nedopustil se žádného pochybení, které by na rozhodnutí ve věci mohlo mít vliv.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel poukázal na ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu a za použití argumentu a contrario namítal, že fikce doručení nemůže nastat, pokud se adresát v místě doručování v den doručování nezdržuje. Podle stěžovatele nezáleží na tom, zda se adresát v místě doručování nezdržoval přechodně či trvale, důležitý je časový okamžik ve kterém probíhá doručování. Závěr městského soudu, že správní orgán nepřezkoumává údaje pošty, z jakého důvodu nedošlo k doručení písemnosti považuje stěžovatel za nesprávný, neboť v silách pošty není (nebo vždy nemusí být) zjišťovat, zda se adresát v místě doručování nezdržuje či jen nebyl zastižěn. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že listinnými důkazy doložil, kde se v době doručování rozhodnutí o uložení pokuty zdržoval a že se v době doručování tohoto rozhodnutí nezdržoval v místě svého bydliště. Opačný závěr žalovaného je podle stěžovatele v rozporu se správními spisy a obdobný závěr městského soudu je pak nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel má navíc za to, že fikce

doručení může nastat jen pokud si adresát nepřevzal písemnost, ačkoli se v době doručování v místě doručování zdržuje, a naopak, že tato fikce nemůže nastat, pokud se v době doručování v místě doručování nezdržuje. Dobou doručování je v daném případě den 31. 10. 2003, kdy bylo doručováno, nikoli již následná úložní doba na poště. Nad rámec toho však stěžovatel prokázal i svou nepřítomnost po dobu úložní doby. Závěr městského soudu, že si zásilku mohl vyzvednout od 8. 11. do 10. 11. 2008 považuje stěžovatel za irelevantní. V těchto dnech stěžovatel sice skutečně ve Zlíně pobýval, výzvu k převzetí písemnosti však ve své chránce nenalezl. Stěžovatel dodal, že neměl důvod si po předchozích zkušenostech se správním orgánem prvního stupně, zásilku nevyzvednout. Na základě shora uvedených skutečností stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od uplatněného důvodu kasační stížnosti odchýlit. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Uplatněné důvody kasační stížnosti určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud musí zabývat. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní

soud nejprve touto námitkou. Pokud by totiž uznal její oprávněnost a zjistil by, že rozsudek je nepřezkoumatelný, nemohl by se zabývat ostatními námitkami stěžovatele. Stěžovatel považuje za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů závěr městského soudu, že stěžovatel nedoložil své tvrzení o tom, že se v době doručování rozhodnutí o uložení pokuty nezdržoval v místě svého trvalého bydliště a pokud v době doručování rozhodnutí o pokutě byl mimo své bydliště, vrátil se do něj v době od 8. 11. do 10. 11. 2003 a v tuto dobu mohl zjistit, že mu byla zásilka doručována a že je uložena na poště.

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku poukázal na relevantní obsah správního spisu, z něhož vyplývá, že stěžovatel svůj pobyt u dcery ve Velkých Popovicích nijak nedoložil, a nedoložil ani skutečnost, že se nacházel na Slovensku, neboť pouze předložil potvrzení o rezervaci tohoto pobytu. Městský soud dále poukázal rovněž na tvrzení stěžovatele uvedené v doplnění odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ze kterého vyplývá, že se stěžovatel od odpoledne dne 8. 11. 2003 do ranních hodin dne 10. 11. 2003 zdržoval v místě svého trvalého bydliště. Z odůvodnění napadeného rozsudku Městského soudu v Praze je tak zřejmé, jaké skutečnosti a úvahy ho vedly k výše uvedeným závěrům a Nejvyšší správní soud proto námitce stěžovatele o nepřezkoumatelnosti této části odůvodnění rozsudku nepřisvědčil.

Jinak je tomu s námitkou nesprávného posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel s rozhodnutím žalovaného nesouhlasí zejména proto, že mu rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 23. 10. 2003 nebylo řádně doručeno a že následně i krajský soud tuto námitku posoudil nesprávně. Vzhledem k tomu, že stěžovatel v posuzované věci nebyl v době doručování rozhodnutí o uložení pokuty zastížen a ani později si zásilku nevyzvedl, jedná se o posouzení otázky, zda mu bylo či nebylo toto rozhodnutí doručeno náhradním způsobem - fikcí doručení ve smyslu § 24 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení, 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.

Při posouzení nastíněné otázky vycházel Nejvyšší správní soud ze své judikatury, např. z rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 3 As 2/2007 - 75, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že *účinné náhradní doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu z roku 1967 je vyloučeno tehdy, pokud se adresát písemnosti prokazatelně nezdržoval v místě doručení alespoň po dobu zákonné lhůty, po jejímž uplynutí nastává fikce náhradního doručení.* Z tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že pro posouzení toho, zda byly či nebyly v daném případě splněny podmínky náhradního doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu, je třeba se zabývat otázkou, kterou dobu nepřítomnosti adresáta v místě doručení je nutno považovat za právně relevantní. Zda celou úložní dobu (tj. dobu, po kterou byla zásilka uložena na poště, do jejího vyzvednutí adresátem, či vrácení zpět odesílateli), nebo pouze dobu od uložení zásilky na poště do nastoupení fikce náhradního doručení, či pouze den, kdy byl učiněn neúspěšný pokus o doručení. Za rozhodující kritérium vzal Nejvyšší správní soud tu skutečnost, zda adresát měl reálnou možnost

převzít písemnost v zákonné lhůtě, po jejímž uplynutí nastává fikce náhradního doručení či nikoliv. Dospěl k závěru, že zcela jednoznačná bude odpověď tehdy, když se adresát nezdržoval na adrese, kam mu bylo doručováno, po celou úložní dobu. Fikce náhradního doručení bude za těchto okolností z povahy věci vyloučena. Dále konstatoval, že jinak tomu ovšem bude v případech, kdy se adresát nezdržoval v místě doručení pouze po určitou část úložní doby. Tehdy bude rozhodné, zda jeho absence trvala alespoň po dobu stanovenou pro nastoupení účinků náhradního doručení. Pokud se adresát nezdržoval na adrese, kam mu bylo doručováno, alespoň po tuto dobu, je nutno opět fikci náhradního doručení vyloučit, neboť adresát objektivně neměl možnost zásilku v zákonem stanovené lhůtě vyzvednout a nastoupení účinků fikce tak zabránit. Trvá-li naopak absence adresáta v místě doručení pouze po část lhůty, po jejímž uplynutí nastupuje fikce náhradního doručení, nebude možno námitce zpochybňující účinky náhradního doručení vyhovět, neboť adresát měl objektivně možnost zásilku vyzvednout.

V daném případě sám stěžovatel uvedl, že se ve Velkých Popovicích u své dcery zdržoval od 29. 10. 2003 do 8. 11. 2003, kdy se (v sobotu) vrátil v odpoledních hodinách a poté v pondělí 10. 11. 2003 ráno odjel na 10-ti denní pobyt na Slovensko, kde pobýval do 20. 11. 2003. Na obálce v níž bylo stěžovateli doručováno rozhodnutí Krajské hygienické stanice Zlínského kraje ze dne 23. 10. 2003, č. j. 4954/2003 o uložení pokuty, je vyznačeno, že zásilka byla adresátu (stěžovateli) oznámena dne 31. 10. 2003, téhož dne byla uložena na poště 760 01, Zlín a dne 18. 11. 2003 byla vrácena odesílateli neboť si ji stěžovatel nevyžádal. Fikce doručení ve smyslu § 24 odst. 2 správního řádu nastává třetím dnem od uložení zásilky. Stěžovatel si zásilku obsahující rozhodnutí o uložení pokuty nevyzvedl. Pokud by se tedy stěžovatel v místě doručování (svého bydliště) zdržoval, bylo by mu rozhodnutí o uložení pokuty doručeno fikcí doručení v pondělí dne 3. 11. 2003, a od tohoto dne by počala stěžovateli běžet lhůta pro podání odvolání. Stěžovatel však tvrdí, že se v době rozhodné pro nastoupení účinků náhradního doručení (31. 10. 2003 - 3. 11. 2003) zdržoval ve Velkých Popovicích u své dcery, kde pobýval od 29. 10. 2003 do 8. 11. 2003. Toto své tvrzení však nijak nedokládá a správní orgán ani městský soud se jím dále nezabýval. Za zjištěného skutkového stavu věci tak nebylo postaveno najisto, zda bylo stěžovateli rozhodnutí o pokutě náhradním způsobem doručeno či nikoliv. Pravdivost tvrzení stěžovatele o jeho pobytu ve Velkých Popovicích bylo možné ověřit především prostřednictvím výsledku dcery stěžovatele, u které se údajně v tuto dobu zdržoval, případně výsledkem jiných svědků, kteří o jeho pobytu měli vědomost (např. sousedů dcery stěžovatele), či stěžovatele samotného. Pokud se tak nestalo, není prokázáno, že by se stěžovatel zdržoval na adrese, kam mu bylo rozhodnutí o uložení pokuty doručováno, alespoň po dobu nutnou pro nastoupení účinků náhradního doručení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak nebylo možno aplikovat fikci doručení rozhodnutí o uložení pokuty, neboť nebylo zjištěno zda měl stěžovatel možnost zásilku v zákonem stanovené lhůtě vyzvednout a nastoupení účinků fikce tak zabránit.

Ke stěžovatelově námitce, že mu rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 23. 10. 2003 nebylo řádně doručeno tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že této námitce nelze za zjištěného skutkového stavu věci přisvědčit, ani ji nelze vyvrátit. Jisté však je to, že závěr městského soudu o nedůvodnosti této námítky stěžovatele je za zjištěného skutkového stavu nepodložený, nemající oporu ve spise. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem Městského soudu v Praze potud, že stěžovatel nedoložil skutečnost, že se v době

doručování rozhodnutí o uložení pokuty v místě svého bydliště nezdržoval, avšak na rozdíl od městského soudu uzavírá, že není možno ve smyslu ustanovení 24 odst. 2 správního řádu vycházet z toho, že žalobci bylo rozhodnutí řádně doručeno. Pokud městský soud dospěl k takovému závěru, tak pochybil. Z důvodů, jež budou dále uvedeny, však toto pochybení městského soudu nevedlo Nejvyšší správní soud k nutnosti zrušení napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud na tomto místě znovu poukazuje na skutečnost, že stěžovatel dne 25. 3. 2004 podal k poštovní přepravě návrh na obnovu řízení, s odůvodněním, že se dne 1. 3. 2004 prostřednictvím Finančního úřadu ve Zlíně dozvěděl o tom, že rozhodnutí Krajské hygienické stanice o uložení pokuty bylo vydáno dne 23. 10. 2003 a dne 19. 11. 2003 nabylo právní moci. Nesouhlasil s tím, že mu toto rozhodnutí bylo doručeno tzv. fikcí doručení, neboť se v době doručování rozhodnutí o pokutě v místě doručení (svého bydliště) nezdržoval. Navrhoval, aby správní orgán povolil obnovu řízení, neboť v důsledku nesprávného postupu při doručení správního rozhodnutí mu byla odňata možnost účasti na řízení, zejména pak možnost uplatnění práva podat po vydání rozhodnutí odvolání.

Stále tudíž nutno mít na zřeteli, že předmětem přezkumného řízení soudního je zjišťování podmínek pro povolení obnovy řízení ve smyslu § 62 správního řádu z roku 1967, tedy v podstatě zjištění, zda by i případné nedodržení postupu při doručování rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zde Krajské hygienické stanice Zlínského kraje ze dne 23. 10. 2003, o uložení pokuty, mohlo založit důvod pro povolení obnovy řízení ve smyslu výše uvedeného ustanovení správního řádu.

Podle § 62 odstavec 1 správního řádu z roku 1967, se řízení před správním orgánem ukončené rozhodnutím, které je v právní moci, na návrh účastníka řízení obnoví, jestliže

- a) vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohly být v řízení uplatněny bez zavinění účastníka řízení,
- b) rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky, o níž bylo příslušným orgánem rozhodnuto jinak,
- c) byla nesprávným postupem správního orgánu účastníkovi řízení odňata možnost účastnit se řízení, mohlo-li to mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v odvolacím řízení,
- d) rozhodnutí bylo vydáno vyloučeným orgánem (§ 9 a 13), mohlo-li mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohla-li náprava být zjednána v odvolacím řízení,
- e) rozhodnutí se opírá o důkazy, které se ukázaly nepravdivými, nebo rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem.

Po vzoru jiných procesních řádů zejména v oblasti rozhodování soudů, připouštěl i správní řád za stanovených podmínek zásah do právní moci správního rozhodnutí a tím i jeho změnu. Správním orgánům byly pro tento účel svěřeny dva právní prostředky, a to obnova řízení a přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Obnova řízení je přitom určena především k nápravě skutkových omylů, zatímco institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je určen především k nápravě omylů právních. Správní řád přitom stanovil důvody, pro které se obnova řízení povolí,

taxativním způsobem. Za splnění stanovených podmínek měl účastník řízení právní nárok na povolení obnovy řízení. Zákonem stanovené důvody bylo možno rozdělit na ty, které vytykají správnímu orgánu, že nesprávnost jeho rozhodnutí byla způsobena nedostatečným zjištěním skutkového stavu věci, a na ty, které ukazují na tak závažné nedostatky ve správním řízení, že již jejich samotná existence zpochybňuje *věcnou správnost rozhodnutí*.

V projednávané věci se stěžovatel dovolává důvodů povolení obnovy řízení, který je uveden pod písmenem c) citovaného ustanovení. Namítá, že mu byla nesprávným postupem správního orgánu odňata možnost účastnit se řízení, zejména možnost uplatnění práva podat po vydání rozhodnutí orgánu I. stupně proti tomuto rozhodnutí odvolání. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že tvrzený důvod nespadá pod důvody povolení obnovy řízení ve smyslu citovaného ustanovení.

Důvod odnětí možnosti účastníkovi řízení zúčastnit se řízení zahrnuje jednak případ, kdy někomu nesprávným postupem správního orgánu bylo odepřeno postavení účastníka řízení, a dále případ, kdy sice účastník mohl v řízení vystupovat, ale neměl možnost řádně uplatnit svá práva, zejména nebyl-li seznámen s výsledky dokazování a s ostatními podklady významnými pro rozhodnutí a nebyla mu dána příležitost vyjádřit se k nim a navrhnout eventuálně doplnění řízení. Vše samozřejmě za předpokladu, že jde o řízení před správním orgánem, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím. První z uvedených důvodů stěžovatel namítat nemůže, neboť mu postavení účastníka řízení před správním orgánem I. stupně nebylo upřeno, může pouze namítat nemožnost řádně uplatnit svá práva v důsledku nesprávného postupu správního orgánu. Úspěšné uplatnění tohoto důvodu obnovy řízení přichází v úvahu jen za předpokladu, že budou dány tyto podmínky: Nesprávný postup správního orgánu mohl mít podstatný vliv na rozhodnutí a účastník neměl možnost v průběhu řízení na to upozornit a nemohla-li náprava být sjednána v odvolacím řízení. Tomuto ustanovení je třeba rozumět tak, že by k tomu muselo dojít zaviněním účastníka řízení. V každém případě však předpokladem pro možnost uplatnění tohoto důvodu obnovy řízení je skutečnost, že nesprávným postupem správního orgánu byla účastníkovi řízení odňata až do právní moci rozhodnutí možnost účastnit se řízení, pokud by tato skutečnost měla podstatný vliv na rozhodnutí. To se v dané věci nestalo, neboť rozhodnutí, o němž na jedné straně účastník řízení tvrdí, že je pravomocné a paradoxně na straně druhé namítá, že mu dosud doručeno nebylo, takže právní moci nabýt nemohlo, bylo vydáno před tím, než mělo dojít k chybě správního orgánu při jeho doručování. Tato skutečnost nemohla tedy mít vliv na rozhodnutí o věci samé, tedy rozhodnutí o uložení pokuty. Nesplnění této podmínky postačí k tomu, aby návrh na povolení obnovy řízení musel být zamítnut, aniž by se soud musel zabývat existencí dalších podmínek řízení, např. možností sjednání nápravy v odvolacím řízení; ostatně i zde se má na mysli náprava chyb odvolacím orgánem, k nimž došlo před vydáním rozhodnutí o věci samé, které mohly mít podstatný vliv na toto rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud je s ohledem na argumentaci stěžovatele uvedenou v jeho návrhu na obnovu řízení toho názoru, že stěžovatel nezvolil vhodný a adekvátní opravný prostředek. Jestliže stěžovatel nesouhlasil s tím, že mu rozhodnutí bylo náhradním způsobem (fiktí) doručeno, pak měl správní orgán I. stupně požádat o doručení rozhodnutí a podle dalšího postupu správního orgánu pak měl zvolit další adekvátní procesní

prostředek. Pokud by mu rozhodnutí bylo doručeno, mohl proti němu podat ve stanovené lhůtě odvolání, o němž by musel odvolací správní orgán rozhodnout. V opačném případě, pokud by doručení rozhodnutí bylo odepřeno s poukazem na skutečnost, že již stěžovateli bylo doručeno fikcí na přelomu měsíců října a listopadu 2003, eventuálně tzv. fikcí oznámení jeho obsahu, která mohla být založena dne 1. 3. 2004, kdy se stěžovatel podle vlastního tvrzení o uložení pokuty dozvěděl prostřednictvím jiného subjektu, konkrétně Finančního úřadu ve Zlíně, mohl by se stěžovatel i tak domáhat přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení. Teprve proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu by bylo možno podat žalobu na přezkoumání rozhodnutí ve správním soudnictví.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že se ztotožňuje, byť z jiných důvodů, se závěry Městského soudu v Praze (ostatně i správních orgánů obou stupňů), že v posuzované věci nebyly dány důvody pro zahájení řízení o povolení obnovy řízení. Výroky rozhodnutí správních orgánů obou stupňů i napadeného rozsudku městského soudu je tudíž třeba považovat za správné a v souladu se zákonem, přestože argumentace, na základě které k tomuto závěru dospěly, je odchýlná od závěru Nejvyššího správního soudu. Za této procesní situace nepovažuje však Nejvyšší správní soud za vhodné, zrušit napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátit jen proto, aby žalobu opětovně zamítl, byť z jiného důvodu, neboť takový postup by byl v rozporu se zásadou procesní ekonomie, která nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. (za použití § 120 téhož zákona). Protože stěžovatel nebyl v řízení úspěšný a žalovaný, který měl v řízení úspěch, náhradu nákladů řízení nepožadoval (ostatně mu podle obsahu spisu náklady tohoto stadia řízení nevznikly), bylo rozhodnuto tak, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada 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 27. srpna 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu