



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **P. S.**, zastoupený JUDr. Martinem Korbařem, advokátem se sídlem Lublaňská 507/8, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2011, čj. 430/2011-160-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2012, čj. 1 A 14/2011 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e 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] Magistrát hl. m. Prahy, odbor dopravních přestupků rozhodnutím ze dne 11. 11. 2010, čj. MHMP 932193/2010/Dbá, sp. zn. S-MHMP 827537/2010/Dbá, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 a písm. f) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Žalobce se přestupku dopustil porušením § 3 odst. 3 písm. a) a § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Za protiprávní jednání mu byla uložena pokuta ve výši 25 000 Kč, zákaz činnosti spočívající

v zákazu řízení všech motorových vozidel po dobu 12 měsíců a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Ministerstvo dopravy rozhodnutím ze dne 29. 4. 2011, čj. 430/2011-160-SPR/3, zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 14. 8. 2012, čj. 1 A 14/2011 - 36.

[4] Městský soud s odkazem na § 20 odst. 1 ve spojení s § 19 odst. 3 správního řádu uvedl, že správní orgán má přednostně doručovat účastníku řízení na adresu pro doručování. Z obsahu správního spisu není zřejmé, že by žalobce správnímu orgánu sdělil adresu pro doručování; proto mu doručoval na adresu jeho trvalého pobytu. Podle údajů na doručence bylo žalobci ve schránce na adrese trvalého bydliště zanecháno poučení ve smyslu § 23 odst. 5 správního řádu. Zásilka s oznámením o zahájení přestupkového řízení a předvoláním k ústnímu jednání byla uložena a připravena k vyzvednutí. Po marném uplynutí lhůty byla zásilka vložena do schránky. Zásilka tedy byla žalobci řádně doručena. Žalobce přitom neuvedl žádné skutečnosti, které by presumpci správnosti údajů obsažených na doručence vyvrátily.

[5] Podle městského soudu lze připustit, že správní orgán mohl žalobci doručovat i na jinou adresu než do místa jeho trvalého pobytu, neboť správní řád v § 20 odst. 1 stanoví, že fyzické osobě lze doručit kdekoliv bude zaštižena. Takový postup ovšem není jeho povinností; nadto je spojen s nemožností případného doručení fikcí. V posuzovaném případě byly všechny podmínky pro řádné uložení písemnosti splněny, a proto nastoupila fikce doručení.

[6] Městský soud shledal nepravdivým tvrzení žalobce, že si není vědom, že byl dne 29. 9. 2010 zastaven příslušníky Policie ČR. Z úředního záznamu a oznámení o přestupku vyplývá, že žalobce byl uvedeného dne při kontrole provedené hlídkou Policie ČR na místě přestupku ztotožněn podle občanského průkazu a řidičského průkazu.

III.

[7] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1, písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Městský soud se dostatečně nezabýval námitkou, že došlo k nesprávnému doručení, resp. že k doručení vůbec nedošlo. Oznámení o zahájení řízení spolu s předvoláním k jednání bylo doručováno na adresu trvalého pobytu stěžovatele. Aby stěžovatel předešel situaci, která v tomto případě skutečně nastala, nechal si zřídit dosílku na adresu svého zaměstnání.

[9] Městský soud formálně zhodnotil situaci tak, že na doručence je vyznačeno místo trvalého bydliště stěžovatele a poznámka, že písemnost byla vložena do poštovní schránky, čímž považoval doručení za bezvadné. Stěžovatel má za to, že ve chvíli, kdy učinil veškerá opatření, aby mu písemnosti byly doručovány, nelze konstatovat, že tímto postupem bylo

řádně doručeno. Samotná možnost tzv. „vhození“ písemnosti do schránky je podle stěžovatele velmi problematická. Poštovní doručovatelé takto dodejky označují, aniž by tak skutečně učinili a není v možnostech adresátů prokázat opak. Presumpce správnosti takové dodejky je neoprávněná, jelikož významně oslabuje možnosti obrany adresáta. Stěžovatel má za to, že cílem správního orgánu by mělo být faktické a nikoliv pouze formální doručení písemnosti. Tento stav vede k tomu, že mnoha osobám je ukládána správní sankce, aniž by o ní věděli. Desetidenní lhůta je velmi krátká. Proto se může snadno stát, že dotyčná osoba se na adrese svého bydliště v této době nevyskytuje (pracovní povinnosti, návštěvy, nemoci), poštovní doručovatelé svou povinnost neplní a tyto osoby se o své sankci dozví až z exekucí, či kontrol policejního orgánu.

[10] Městský soud neměl pominout, že stěžovatel má zřízenou dosílku s tím, že jde o dohodu mezi doručovatelem a stěžovatelem. Možnost vhození listin do schránky byla zavedena proto, aby osoby úmyslně se vyhýbající správnímu řízení, byly snáze postižitelné. Ačkoliv se stěžovatel řízení nevyhýbal, pochybením poštovního doručovatele nedošlo k doručení písemnosti. I kdyby se stěžovatel domohl jakékoliv nápravy u poštovního doručovatele, nelze nahradit sankci zákazu činnosti. Volba poštovního doručení je pouze možností, nikoliv povinností správního orgánu. Správní orgán proto takovou volbou přebírá rizika z pochybení doručovatele.

[11] Stěžovatel trvá na tom, že v jeho případě byl porušen § 23 odst. 1 správního řádu. V dané době jej bylo možné zastihnout mj. na adrese N. 21, P. 2. Správní orgán z důvodu zjednodušení celého řízení nevyčerpal všechny možnosti; mohl využít např. doručení i Policií ČR. Místo toho však automaticky užil fikci doručení, aniž by k ní byly splněny zákonné podmínky. Nebylo vinou stěžovatele, že se nedostavil na jednání, kde by se k těmto skutečnostem vyjádřil. V důsledku nesprávného doručování se nemohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

IV.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ačkoliv odůvodnění napadeného rozsudku může působit stručně, postihuje všechny žalobní námitky a vystihuje, proč městský soud považuje všechny podmínky pro řádné uložení písemnosti za splněné.

V.

[13] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podstatou kasační stížnosti stejně jako žaloby je otázka, zda bylo stěžovateli řádně doručeno rozhodnutí o zahájení přestupkového řízení společně s předvoláním k ústnímu jednání.

[16] Nejvyšší správní soud z obsahu předloženého správního spisu zjistil, že správní orgán prvního stupně vydal dne 13. 10. 2010 oznámení o zahájení řízení o přestupku.

Současně s tímto oznámením předvolal stěžovatele k ústnímu jednání, které nařídil na den 9. 11. 2010. Tuto písemnost doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu trvalého pobytu stěžovatele na ul. J. 2706/119, v P. 10. Z připojené doručky vyplývá, že stěžovatel nebyl při doručování zastižen, a proto mu poštovní doručovatel zanechal výzvu k vyzvednutí zásilky a poučení o právních následcích jejího nevyzvednutí. Oznámení s předvoláním proto bylo uloženo v provozovně provozovatele poštovních služeb a ode dne 21. 10. 2010 bylo připraveno k vyzvednutí. Jelikož si stěžovatel zásilku nevyzvedl ani v zákonné desetidenní lhůtě, zásilka byla dne 2. 11. 2010 vložena do poštovní schránky stěžovatele. Stěžovatel se k ústnímu jednání nedostavil a ani se z něj neomluvil.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal, že by správní orgán prvního stupně pochybil při doručování předmětné písemnosti. Jelikož zákon o přestupcích neobsahuje vlastní právní úpravu doručování, postupuje se podle obecného právního předpisu, kterým je správní řád. Podle § 20 odst. 1 správního řádu se fyzické osobě doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastižena.

[18] Z obsahu správního spisu není zřejmé, že by stěžovatel správnímu orgánu sdělil adresu pro doručování nebo že by si zvolil tzv. zmocněnce pro doručování (viz § 20 odst. 2 správního řádu), proto mu v souladu se shora uvedenými ustanoveními doručoval na adresu jeho trvalého pobytu. Jelikož tam stěžovatel nebyl zastižen, písemnost byla v souladu s § 23 odst. 1 správního řádu uložena a stěžovatel byl spolu s poučením vyzván k vyzvednutí zásilky. Jelikož si stěžovatel zásilku nevyzvedl ani v zákonné desetidenní lhůtě, doručovatel písemnost po uplynutí této doby vložil do domovní schránky. Tento postup je plně v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu. Marným uplynutím lhůty 10 dnů nastala s ohledem na § 24 odst. 1 správního řádu fikce doručení. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že ve věci byly splněny všechny podmínky pro řádné uložení doručované písemnosti, a proto také mohla nastoupit fikce jejího doručení.

[19] Stěžovatel trvá na tom, že mu písemnost měla být doručována na adresu N. 21, P. 2, jelikož právě na této adrese měl s Českou poštou sjednanu tzv. dosílku. Pouze v důsledku pochybení poštovního doručovatele proto nedošlo k doručení předmětného dokumentu. Správní orgán podle stěžovatele volbou doručovatele přebírá určitá rizika z jeho pochybení. Tyto kasační námitky nejsou důvodné.

[20] Nejvyšší správní soud v obecné rovině připouští, že účastník řízení lze doručovat i na adresu „dosílací“, neboť správní řád v § 20 odst. 1 stanoví, že fyzické osobě lze doručovat kdekoli bude zastižena. Takový postup však nejen není jeho povinností a je též spojen s nemožností případného doručení fikcí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 72/2010 - 60, všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[21] Podle § 19 odst. 1 a 2 správního řádu doručuje písemnost správní orgán, který ji vyhotovil. V zákonem stanovených případech může písemnost doručit též

prostřednictvím policejního orgánu, příp. obecní policie. Není-li možné písemnost doručit do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Je na úvaze správního orgánu, zda bude písemnost doručovat sám prostřednictvím svých úředních osob nebo si zvolí jiného doručovatele. Z těchto ani jiných ustanovení nelze dovodit, že by správní orgán v případě, kdy se mu osobně nepodaří zastihnout účastníka řízení na doručovací adrese, byl povinen volit jiné prostředky doručování, tedy kupř. prostřednictvím Policie ČR, jak se domáhal stěžovatel. Nadto, prostřednictvím Policie ČR lze doručovat pouze v případě, že tak stanoví zákon. Správní orgán nemusí povinně využívat ani služeb obecní policie; ta by přitom neměla být „pravidelným“ doručovatelem písemností správního orgánu, neboť jejím primárním posláním není doručování písemností, ale zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce (viz § 1 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii). To samé platí i pro Policii ČR, jejímž úkolem je zejména chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti (viz § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky).

[22] Správní orgán nese odpovědnost za řádné doručení jím vydaných písemností, a to nezávisle na tom, zda takovou písemnost doručuje sám nebo prostřednictvím jiných doručovatelů. Nemůže se zprostit odpovědnosti za případné vady při doručování s odkazem na pochybení poskytovatele poštovních služeb. Nejvyšší správní soud ovšem neshledal, že by správní orgán v tomto směru pochybil.

[23] Stěžovatel tvrdil, že si s Českou poštou sjednal tzv. dosílku, spočívající ve změně místa dodání písemností - zde na adresu zaměstnání stěžovatele (kterou ovšem správnímu orgánu prvního stupně nesdělil). K využívání tzv. dosílky se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2010, čj. 1 As 10/2010 - 47, tak, že dosílka nezakládá právní vztah mezi Českou poštou, a odesílatelem záslky. Zřízení dosílky nemá stejné právní následky jako sdělení adresy pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu. Účastník řízení se proto nemůže spoléhat na to, že mu na této adrese bude správním orgánem doručováno. Ostatně i samotný odesílatel může vyloučit možnost doručovat na jinou než na písemnosti uvedenou adresu, a to tak, že na poštovní záslku uvede poznámku „Nedosílat“ (viz čl. 29 odst. 2 poštovních podmínek účinných v době doručování předmětné písemnosti).

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze samotné doručky předmětné listiny, ze správního ani soudního spisu nelze postavit na jisto, že stěžovatel měl v době doručování oznámení o zahájení přestupkového řízení společně s předvoláním skutečně dosílku zřízenou. Ve správním spise je dále založena doručka o doručování rozhodnutí o spáchání přestupku ze dne 11. 11. 2010. Teprve na této doručce je ručně dopsán údaj o tom, že by písemnost měla být doslána na adresu N. 21/117, P. 2.

[25] Na základě skutečnosti, že si stěžovatel sjednal s poštou dosílku (bylo-li tomu tak) nelze uzavřít, že učinil veškerá opatření, aby mu písemnosti byly doručovány. Podle Nejvyššího správního soudu muselo být stěžovateli zřejmé, že se bude konat přestupkové řízení. Chtěl-li tedy učinit veškerá opatření pro svou dostupnost, mohl adresu na N. uvést jako adresu pro doručování. Soud má za prokázané, že správní orgán rozhodnutí nezasílal na nesprávnou adresu, a proto mohly nastoupit důsledky fikce doručení dle § 24 správního

řádu. Z tohoto důvodu nebylo možné ani shledat jako důvodnou námitku stěžovatele, že mu bylo upřeno právo na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[26] Nad rámec kasačních námitek zdejší soud uvádí, že žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že desátým dnem uložení bylo pondělí 31. 10. 2010, což je den, kdy je rozhodnutí považováno za doručené. Konec desetidenní lhůty uvedené v § 24 odst. 1 správního řádu připadl na neděli 31. 10. 2010. Se zřetelem na § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu došlo k fikci doručení v pondělí 1. 11. 2010. Tato okolnost nemá žádný vliv na posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

[27] Odůvodnění žalobních námitek městského soudu je stručné. Přestože se městský soud blíže nezabýval vlivem dosílky na zákonnost doručení, tato skutečnost nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. I bez toho totiž městský soud dospěl ke správnému závěru stran toho, že ve věci byly splněny předpoklady pro nastoupení fikce doručení. Z jeho odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se při vyslovení tohoto závěru řídil.

[28] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl, že presumpce správnosti dodejky je neoprávněná, jelikož významně oslabuje možnosti obrany adresáta. Poštovní doručovatelé podle něj na dodejkách uvádějí údaje o vhození písemnosti do schránky, aniž by tak skutečně učinili. K tomu Nejvyšší správní soud sděluje, že doručenka představuje obvyklý průkaz doručení písemnosti. Zdejší soud opakovaně vyložil, že doručenka zakládá vyvratitelnou domněnku správnosti údajů na ní uvedených. Ke zpochybnění údajů vyplývajících z doručenky musí adresát rozhodnutí předeštit jinou, avšak srovnatelně pravděpodobnou verzi reality (např. rozsudek ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 65/2009 - 61). Stěžovatel zůstal se svými úvahami pouze v obecné rovině. Sam nepředložil žádné důkazy, které by objektivně prokázaly, že provozovatel poštovních služeb v jeho případě jakkoliv pochybil. Pokud hodlal zbavit doručenku její důkazní síly, nemohl tak učinit nekonkrétními námitkami.

[29] Stěžovatel rovněž v obecné rovině zpochybnil možnost řádné obrany s ohledem na pouze desetidenní lhůtu, jenž má za následek, že se adresát s písemností vůbec neseznámí. Nejvyšší správní soud rovněž v obecné rovině uvádí, že účastník řízení ze své iniciativy může pokusit zvrátit se účinky fikce doručení, a to postupem podle § 24 odst. 2 ve spojení s § 41 správního řádu, podle kterých může požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena. Přechází však na něj důkazní břemeno prokázat, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout. Nejvyššímu správnímu soud nepřísluší posuzovat vhodnost zákonodárcem určené úložné lhůty.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek městského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným. Protože v řízení neshledal ani jiné nedostatky, ke kterým je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti označil jako osobu zúčastněnou na řízení Magistrát hlavního města Prahy. S ohledem na § 34 odst. 1 s. ř. s. svědčí postavení osoby zúčastněné na řízení osobám, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a těm, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Z této definice je zřejmé, že správnímu orgánu, který ve věci vydal správní rozhodnutí prvního stupně, nemůže z podstaty věci náležet postavení zúčastněné osoby.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 28. srpna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu