



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **JUDr. J. V., Ph.D.**, zastoupen JUDr. Jakubem Kadlecem, advokátem se sídlem Lucemburská 1569/47, Praha 3, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, ve věci žaloby proti příkazu o uložení pokuty ze dne 23. 5. 2012, čj. MHMP 715292/2012/Kra, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2013, čj. 1 A 36/2013 - 26,

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** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 22. 3. 2013 prostřednictvím emailu odpor proti rozhodnutí žalovaného označenému v záhlaví, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 1.500 Kč za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o silničním provozu“). Součástí tohoto podání byl kromě jiného také návrh na určení neplatnosti doručení uvedeného příkazu. Žalobce totiž tvrdil, že příkaz o uložení pokuty mu nebyl nikdy řádně doručen a fikce doručení této písemnosti dne 29. 6. 2012 nenastala. Následně, dne 4. 4. 2013 podal též žádost o prominutí zmeškání úkonu (podání odporu). Usnesením ze dne 11. 4. 2013 žalovaný posléze uvedenému návrhu nevyhověl. K odvolání žalobce Ministerstvo dopravy jakožto příslušný orgán toto usnesení žalovaného zrušilo a věc mu vrátilo k novému projednání. Novým usnesením ze dne 24. 6. 2013 rozhodoval žalovaný o obou návrzích

žalobce; žádnému přitom nevyhověl. Proti uvedenému usnesení podal žalobce opět odvolání ze dne 8. 7. 2013. O tomto odvolání nebylo dosud Ministerstvem dopravy rozhodnuto.

[2] Dne 20. 5. 2013 podal žalobce proti v záhlaví označenému rozhodnutí žalovaného (příkazu) též žalobu k městskému soudu. Kromě jiného namítal, že příkaz mu měl být žalovaným doručován na adresu místa jeho podnikání, neboť při údajném přestupku prováděl žalobce jízdu v souvislosti s jeho podnikatelskou činností a tedy se jednalo o písemnost ve věcech podnikání. Příkaz tak nenabyl, a ani nemohl nabýt právní moci a vykonatelnosti.

[3] Městský soud žalobu usnesením označeným v záhlaví odmítl z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem ve správním řízení. Proti příkazu o uložení pokuty se lze bránit odporem.

II.

Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Z odůvodnění napadeného usnesení stěžovatel dovodil, že soud jeho žalobu odmítl na základě úvahy, že stěžovatel nepodal opravný prostředek proti předmětnému příkazu. V takovém postupu stěžovatel spatřuje nezákonnost, neboť vzhledem k obsahu spisu a průběhu dosavadního řízení je vyloučené, aby městský soud přehlédl skutečnost, že odpor proti příkazu o uložení pokuty podal. Klíčová námitka stěžovatele, kterou uplatňoval již ve správním řízení, se však váže k vadám samotného doručování příkazu. Stěžovatel po celou dobu řízení tvrdí, že žalovaný porušil § 23 správního řádu, pokud mu příkaz doručoval na adresu trvalého pobytu (L. 987, K.), na které nebydlí a nemá zde ani domovní schránku. Skutečnost, že oznámení o neúspěšném doručení písemnosti (příkazu o uložení pokuty) bylo vloženo do domovní schránky jiné osoby, byť jde o jeho bývalého tchána bydlícího na této adrese, nelze dle názoru stěžovatele považovat za takové splnění zákonných podmínek a vzhledem k tomu nemohla nastat ani tzv. fikce doručení. Odkázal též na rozsudek zdejšího soudu, čj. 7 As 53/2011 – 77. Touto otázkou se však městský soud nezabýval, ač tak dle stěžovatele učinit měl. Od posouzení této otázky se přitom odvíjí otázka včasnosti podání odporu a tím i zrušení příkazu.

[5] Stěžovatel je s městským soudem za jedno v tom, že právním prostředkem ochrany proti příkazu mohl být jen odpor. Ten stěžovatel podal ihned poté, co se s tímto příkazem seznámil. Jelikož dle stěžovatele, resp. judikatury (kterou však nijak nekonkretizuje), nelze rozhodnutí správního orgánu o prominutí zmeškání lhůty ve smyslu § 41 správního řádu ani rozhodnutí o návrhu na určení neplatnosti doručení ve správním soudnictví meritorně přezkoumávat, je jediným rozhodnutím, proti kterému se stěžovatel může žalobou ve správním soudnictví bránit, právě a jen předmětný příkaz. V rámci přezkoumávání příkazu byl proto dle stěžovatele městský soud povinen se zabývat také otázkou včasnosti podání odporu, a to velice pečlivě s ohledem na specifičnost rozhodnutí ve formě příkazu. Odkazuje přitom na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 4787/12.

[6] Z tohoto důvodu se stěžovatel domnívá, že úvaha městského soudu o nevyčerpání řádných opravných prostředků „nemá oporu v provedeném dokazování“ ani v obsahu

pokračování

správního spisu. Napadené usnesení městského soudu považuje za projev zjevné svévole a extrémního vybočení z principů spravedlivého procesu. Postupem městského soudu byl stěžovatel zkrácen na svém právu k přístupu k soudu. V důsledku nezákonného usnesení městského soudu čelí procesní situaci, kdy „nemá jinou možnost jak procesně odklidit příkaz“ mu platné právo nenabízí jiný efektivní prostředek ochrany proti údajně nezákonnému pravomocnému a vykonatelnému příkazu, čímž je porušeno také jeho právo zaručené článkem 36 odst. 1 Listiny. Jeho jedinou možností „jak procesně odklidit příkaz“, je kasační stížnost, kdy je teď na kasačním soudu, aby stěžovateli „poskytl soudní ochranu a příkaz zrušil“.

[7] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby bylo usnesení městského soudu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 8. 7. 2013 zastává názor, že předmětný příkaz stěžovateli doručoval v souladu se zákonem na adresu jeho trvalého pobytu, přičemž neměl povinnost mu doručovat na adresu jeho podnikání. Dále žalovaný uvedl, že poštovní doručovatelka z místní znalosti věděla, že se stěžovatel na adrese, na kterou byl doručován příkaz, zdržoval. Z tohoto důvodu byla dle názoru žalovaného oprávněna zanechat výzvu k vyzvednutí písemnosti na této adrese. S dalšími argumenty stěžovatele se žalovaný vypořádal v rámci rozhodnutí o posléze učiněných návrzích stěžovatele, tj. návrhu na určení neplatnosti doručení a žádosti o navrácení v předešlý stav (prominutí zmeškání lhůty). Zdůraznil, že stěžovatel jakožto osoba s právnickým vzděláním si musí být vědom důsledků vědomého udržování stavu, kdy má adresu trvalého pobytu nahlášenou v místě, kde se již nezdržuje. Pokud by skutečně chtěl, aby mu veškeré písemnosti byly doručovány na adresu, kde se nyní zdržuje, jistě by ji měl uvedenou v evidenci obyvatel.

[9] Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel dne 16. 7. 2013 replikou. V ní především zopakoval dříve uplatněné námitky. Dále popřel pravdivost tvrzení žalovaného, že poštovní doručovatelka z místní znalosti věděla, že se stěžovatel na předmětné adrese zdržuje. Právě naopak, ze správního spisu dle stěžovatele vyplývá, že doručovatelka věděla, že na uvedené adrese se stěžovatel nejenže nezdržuje, ale zde nemá ani umístěnou domovní schránku. Oproti kasační stížnosti pak detailněji popsal průběh doručování příkazu žalovaným. Svou argumentaci o nezákonnosti doručování opírá též o právní názor Ministerstva dopravy v rozhodnutí ze dne 21. 5. 2013 o prvním odvolání proti usnesení, kterým žalovaný nevyhověl žádosti stěžovatele o prominutí zmeškání lhůty.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti, a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vadu, kterou by se musel zabývat i bez návrhu.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předepisuje, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Jelikož kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí, nemohl se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, tj. nemohl se zabývat otázkou zákonnosti vydaného příkazu o uložení pokuty a přestupkem, který je přičítán k tíži stěžovatele. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení bude toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl po té, co dospěl k závěru, že je nepřipustná z důvodu nevyčerpání dostupných řádných opravných prostředků.

[13] Rozhodnutí, o jehož zrušení usiluje stěžovatel svým procesním postupem a které výslovně v žalobě i v kasační stížnosti napadá, je příkaz o uložení pokuty vydaný v příkazním řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Městský soud žalobu proti tomuto příkazu odmítl s tím, že stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky. Stěžovatel naopak tvrdí, že řádné opravné prostředky vyčerpal, neboť jakmile se seznámil s příkazem, podal proti němu ihned odpor. Mezi účastníky řízení je však sporné, zda byl tento odpor podán včas a to v důsledku stěžovatelova zpochybnění dne doručení příkazu. K posouzení tedy je zde otázka, zda s ohledem na uvedené vyčerpal stěžovatel v řízení před žalovaným všechny řádné opravné prostředky [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Jak bude uvedeno níže, v dané věci nebylo pro tyto účely potřebné zabývat se samotnou otázkou doručování příkazu.

[14] Nejvyšší správní soud z předložených spisů zjistil následující pro věc podstatné skutečnosti. Stěžovatel je advokátem se sídlem v Praze. Dne 23. 1. 2012 byl v Praze v ulici Na Vypichu zastaven hlídkou městské policie, která na uvedeném místě prováděla měření nejvyšší dovolené rychlosti. Stěžovateli byla v úseku s nejvyšší dovolenou rychlostí 30 km/h naměřena rychlost 49 km/h, resp. 46 km/h po odečtení tolerance ± 3 km/h. Z tohoto důvodu sepsali strážníci městské policie se stěžovatelem na místě oznámení o přestupku. Stěžovatele ztotožnili na základě občanského průkazu a řidičského průkazu (viz označení na příslušných kolonkách oznámení). Na zadní straně oznámení o přestupku stěžovatel do kolonky Vysvětlení a podpis osoby podezřelé ze spáchání přestupku uvedl, že se přestupku nedopustil a rychlost v měřeném úseku dodržoval; s přestupkem nesouhlasí a následně se podepsal.

[15] Dne 23. 5. 2012 vydal žalovaný příkaz o uložení pokuty za uvedený přestupek. Zásilka se žalovanému vrátila dne 8. 6. 2012 s odůvodněním, že adresátovi byla zanechána výzva k vyzvednutí, avšak ten si zásilku ve stanovené lhůtě nevyzvedl a nebylo ji možno vhodit do domovní schránky, neboť adresát domovní schránku na uvedené adrese nemá. Žalovaný proto ověřoval adresu stěžovatele v centrálním registru obyvatel a zjistil, že má evidovanou adresu trvalého pobytu v K., tj. adresu, na kterou byla zásilka doručována (viz č. l. 16 a 21 správního spisu), adresu pro doručování evidovanou nemá. Dále žalovaný z údajů v centrálním registru obyvatel zjistil, že stěžovatel je bývalý zeť osob bydlících na

pokračování

této adrese. Následně žalovaný protokolem ze dne 13. 6. 2012 vyloučil doručování písemností stěžovateli do domovní schránky a písemnost stěžovateli zaslal na stejnou adresu znovu. Doručující orgán zásilku žalovanému 2. 7. 2012 opět vrátil. Na doložku právní moci žalovaný vyznačil datum 17. 7. 2012 (č. l. 20 správního spisu).

[16] Poté, co se stěžovatel 21. 3. 2013 dostavil k žalovanému k nahlížení do spisu, podal proti příkazu dne 22. 3. 2013 odpor (č. l. 42 správního spisu). Kromě návrhu na zastavení řízení dále v tomto podání alternativně navrhl, aby žalovaný rozhodl o určení neplatnosti doručení příkazu, příp. o podnětu ke zkrácenému přezkumnému řízení. Ze správního spisu dále vyplývá, že dne 4. 4. 2013 stěžovatel dále u žalovaného podal žádost o prominutí zmeškání lhůty (tj. o navrácení v předešlý stav) podle § 41 správního řádu, jehož součástí byl opět návrh na určení neplatnosti doručení příkazu a dále žádost o doručení příkazu.

[17] Žalovaný usnesením ze dne 11. 4. 2013 žádosti o navrácení v předešlý stav nevyhověl. Dne 19. 4. 2013 podal stěžovatel proti tomuto usnesení odvolání a též podnět ke zrušení příkazu k nadřízenému správnímu orgánu (Ministerstvo dopravy). O odvolání rozhodl odbor dopravně správní Ministerstva dopravy (dále jen „správní orgán II. stupně“) dne 21. 5. 2013 tak, že usnesení žalovaného zrušil. Důvod pro zrušení tohoto usnesení správní orgán II. stupně shledal předně v tom, že se žalovaný nejdříve měl zabývat návrhem stěžovatele na určení neplatnosti doručení příkazu, popř. určit okamžik doručení. Teprve poté, co je tento okamžik závazně stanoven, lze se zabývat žádostí o navrácení v předešlý stav. Ochrany svých práv se stěžovatel paralelně domáhal podáním žaloby ke správnímu soudu dne 20. 5. 2013, kterou soud – jak již bylo řečeno - napadeným usnesením označeným v záhlaví tohoto rozsudku odmítl. Proti tomuto usnesení městského soudu směřuje projednávaná kasační stížnost.

[18] Žalovaný rozhodoval o návrhu na neplatnost doručení příkazu a následně o žádosti o navrácení v předešlý stav usnesením ze dne 24. 6. 2013. Datum doručení příkazu stěžovateli stanovil na den 29. 6. 2012 (tj. desátý den po uložení zásilky) a žádnému z návrhů nevyhověl. O v pořadí již druhém odvolání proti usnesení žalovaného ze dne 8. 7. 2013 ani o již dříve uplatněném podnětu k přezkumnému řízení správní orgán II. stupně dosud nerozhodl.

[19] K tomu zdejší soud uvádí následující.

[20] Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. stanoví, že žaloba je nepřípustná, „*nevyčerpali-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.*“ Tyto opravné prostředky musí být uplatněny a musí o nich být rozhodnuto dříve, než se účastník obrátí na soud. Soudní ochrana dle soudního řádu správního tak nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného rozhodnutí prostředky správního řízení. Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby je vyjádřením subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení.

[21] V projednávaném případě je tímto opravným prostředkem odpor podle zákona o přestupcích. Relevantní právní úprava institutu odporu je obsažena v rámci úpravy institutu příkazního řízení v § 87 zákona o přestupcích v aktuálním znění, které ve stejném

znění platilo i v době vydání příkazu (23. 5. 2012). Podle § 87 odst. 1 zákona o přestupcích, *[n]ení-li pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, může správní orgán bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty (§ 13 odst. 2). Příkaz má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku a oznamuje se vždy písemně (§ 87 odst. 3 a 4 cit. zákona). Rozhodnutí se účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením (§ 72 odst. 1 správního řádu). Jeho doručením je současně zahájeno příkazní řízení. Podle § 87 odst. 4, *[o]bviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Odstavec 5 cit. ustanovení zákona o přestupcích dále stanoví, že [p]říkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí.**

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že přímo proti příkazu se nelze domáhat ochrany žalobou ve správním soudnictví. Příkazní řízení je zvláštním druhem správního řízení, jehož účel je zaměřen zejména na rychlost a hospodárnost řízení; skutkové okolnosti nejsou v takovém případě sporné a samotné zrychlení a snížení nákladů řízení spočívá v tom, že další dokazování se zásadně neprovádí. Vzhledem k této skutečnosti poskytl zákonodárce obviněnému z přestupku velice účinnou možnost obrany, a to formou podání odporu, za podmínky, že ho podá včas. Včasné podání odporu má *ex lege* (tj. aniž by bylo potřeba dalšího úkonu) za následek zrušení příkazu a pokračování v „běžném“ správním řízení. Správní orgán vydá prvostupňové rozhodnutí, které má obviněný možnost napadnout odvoláním, a pokud nesouhlasí ani s tímto rozhodnutím, má možnost se proti němu bránit správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

[23] Naopak, není-li odpor podán včas, anebo vůbec, nabývá příkaz účinků pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. Odvolání proti pravomocnému příkazu není možné. Jiná situace však nastává v případě, kdy je zpochybněna jedna ze základních podmínek příkazního řízení, a to podmínka oznámení (doručení) příkazu (k nezbytnosti tzv. podmínky *sine qua non* přiměřeně srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010 - 65). To je i případ stěžovatele. Stěžovatel splnění této podmínky účinně zpochybnil (aniž by zdejší soud předjímal otázku důvodnosti takového zpochybnění), a to zejména svým návrhem na určení neplatnosti doručení příkazu a návrhem na navrácení v předešlý stav. Otázka včasnosti podání odporu však zůstává otevřená – viz body [16] až [18].

[24] K okamžiku rozhodování městského soudu tak nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí o podaném opravném prostředku – v tomto případě rozhodnutí o odvolání proti usnesení, kterým žalovaný nevyhověl jeho návrhu na určení neplatnosti doručení návrhu a prominutí zmeškání úkonu. Teprve toto (zamítavé) rozhodnutí by bylo lze napadat správní žalobou. Není totiž pravdou, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti, že takové usnesení napadat správní žalobou nelze, právě naopak (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2011, čj. 8 As 9/2011 - 28).

[25] Naopak v případě, že by správní orgán II. stupně odvolání stěžovatele vyhověl (anebo v případě, že by tak musel učinit poté, co by bylo jeho zamítavé rozhodnutí zrušeno správním soudem), dosáhl by stěžovatel toho, že by bylo nutno lhůtu k podání odporu počítat od nově závazně stanoveného okamžiku doručení příkazu, a správní orgány by musely zkoumat, zda byl odpor stěžovatele podáný 22. 3. 2013 s ohledem na

pokračování

takto stanovený okamžik podán včas. Dospěly-li by přitom k závěru, že odpor byl skutečně podán včas, účinky předmětného příkazu by slovy stěžovatele byly „odklizeny“ a věc by se projednávala od počátku v běžném správním řízení, s případným dalším navazujícím soudním řízením.

[26] Zdejší soud si je vědom, že výše nastíněná cesta není právě nejjednodušší a klade na účastníky řízení určité časové nároky (dotčené správní orgány by především měly jednat bez zbytečných průtahů). Soud nicméně opakuje, že v tomto případě *řízení před správním orgánem připouští řádné opravné prostředky*, které stěžovatel nevyčerpal a jeho žaloba proto nesplňuje podmínky přípustnosti ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s.

[27] Z výše uvedených důvodů neshledal zdejší soud na straně městského soudu pochybení. Kasační námitky jsou nedůvodné.

V.

Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo. Žalovanému nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady přesahující jeho obvyklou činnost, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. září 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu