



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **R. Š.**, zastoupeného Mgr. Radkem Vondráčkem, advokátem se sídlem Jánská 25, Kroměříž, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2010, sp. zn. KUSP/55512/2010/PŽÚ/Ze, čj. KUZL/55512/2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2013, čj. 57 A 80/2010 - 87,

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] Správní orgán I. stupně (Město Kroměříž, Komise k projednávání přestupků), vydal dne 9. 12. 2009 příkaz o uložení pokuty dle § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“). Tímto příkazem shledal žalobce vinným ze spáchání přestupků proti občanskému soužití a proti majetku a uložil mu pokutu ve výši 2000 Kč.

[2] Správní orgán zaslal příkaz dne 10. 12. 2009 doporučenou zásilkou do vlastních rukou žalobce nejprve na adresu, kterou žalobce uvedl jako adresu pro doručování během

podání vysvětlení Policii ČR (uskutečněné dne 20. 10. 2009). Doručující orgán však zásilku vrátil s odůvodněním, že adresa neexistuje. Správní orgán proto stejným způsobem zaslal příkaz dne 14. 12. 2009 na adresu ohlašovny, Městského úřadu Kroměříž. Jelikož adresát nebyl zastižen, uložil doručující orgán zásilku téhož dne na městském úřadu k vyzvednutí. Současně správní orgán uložil na podatelně ohlašovny oznámení o uložení písemnosti.

[3] Proti příkazu podal žalobce v jediném podání z 2. 6. 2010 odpor a zároveň žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání odporu podle § 41 spr. ř. Tvrdil, že se o příkazu dozvěděl teprve v květnu 2010 z trestního spisu vedeného u Okresního soudu v Ostravě v souvislosti s rozhodováním o výkonu zbytku trestu odnětí svobody, jelikož byl v té době podmíněně propuštěný.

[4] Žádost o prominutí zmeškání lhůty žalobce odůvodnil tím, že mu příkaz nebyl řádně doručen. Podle názoru žalobce není v případě rozhodování správního orgánu formou příkazu náhradní doručení možné. Fikce doručení zároveň neměla nastat i proto, že žalobce má trvalý pobyt na adrese sídla ohlašovny.

[5] Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 27. 7. 2010, čj. SŘ 09/028150/KPP 449/09-19, žádost o prominutí zmeškání úkonu zamítl. Zdůraznil přitom, že příkaz nabyt právní moci a je vykonatelný, neboť byl řádně doručen dne 28. 12. 2009 formou náhradního doručení.

[6] Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl a usnesení správního orgánu prvního stupně potvrdil. Příkaz byl dle žalovaného doručován v souladu s platnými právními předpisy.

II.

[7] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 29. 10. 2010, čj. 57 A 80/2010 - 10 s odůvodněním, že usnesení o neprominutí zmeškání lhůty pro podání odporu je rozhodnutím předběžné povahy a není proto rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví.

[8] Usnesení krajského soudu napadl žalobce kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 8 As 9/2011 - 28 usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Zavázal ho přitom svým právním názorem, že rozhodnutí správního orgánu o neprominutí lhůty k podání odporu nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy.

[9] Krajský soud v novém rozhodnutí dne 31. 8. 2011, čj. 57 A 80/2010 - 38, rozhodl meritorně, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění se zabýval vazbami mezi přestupkovým řízením a řízením trestním, přičemž dospěl k závěru, že fikce doručení v případě příkazu vydaného dle zákona o přestupcích není přípustná.

[10] Proti tomuto rozhodnutí podal kasační stížnost žalovaný. Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 8 As 96/2011 - 59 rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil

k dalšímu řízení. V odůvodnění přitom uvedl, že pochybení krajského soudu, pro které je třeba rozhodnutí zrušit, spočívalo v opomenutí procesních práv účastníka. Krajský soud totiž do vydání rozsudku žalovaného neseznámil s obsahem žaloby a nedal mu ani možnost se k žalobě vyjádřit. Jednalo se tak o jinou vadu řízení před soudem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[11] Krajský soud tato pochybení odstranil, žalovaného s obsahem žaloby seznámil a ponechal mu lhůtu k vyjádření. V novém rozhodnutí (v pořadí již třetím) ze dne 28. 2. 2013, čj. 57 A 80/2010 - 87, krajský soud žalobu zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Ztotožnil se přitom s dosavadní argumentací žalovaného, která byla obsažena i v dříve chybějícím vyjádření žalovaného k žalobě. V odůvodnění uvedl, že doručování je komplexně řešeno v zákoně o přestupcích a správním řádu. Použití analogie s trestním právem proto není na místě. Celý průběh doručování zhodnotil krajský soud jako zákonný a potvrdil závěr žalovaného, že příkaz byl žalobci doručen dne 28. 12. 2009.

III.

[12] Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu podal kasační stížnost žalobce („stěžovatel“) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[13] Nesprávné posouzení právní otázky soudem spatřoval stěžovatel v uplatnění fikce doručení na daný případ. Pokud má adresát jako místo trvalého pobytu evidovánu adresu sídla ohlašovny, nelze uplatnit fikci doručení, jelikož samotný trvalý pobyt na adrese sídla ohlašovny je právní fikcí. V případě přestupkového řízení je třeba navíc zvláště chránit práva pachatele, jelikož příkazní řízení je specifické právě omezením procesních práv pachatele přestupku. Správní orgán svým postupem a aplikací fikce doručení znemožnil stěžovateli podat odpor. Zásilka byla doručována na adresu ohlašovny, kde se stěžovatel prokazatelně nevyskytoval, neměl tak žádnou možnost se s jejím obsahem seznámit. Stěžovatel je toho názoru, že jediný způsob doručení příkazu je do vlastních rukou a správní orgán tak postupoval nezákonně.

[14] Dalším bodem stížnosti jsou vady řízení, spočívající v nedodržení zákonného postupu pro uplatnění fikce doručení. Zásilku totiž nikdy stěžovateli ohlašovna neuložila a podmínky § 24 odst. 1 spr. ř. nebyly naplněny. Správní orgán stěžovatele též řádně nevyzval a nepoučil (§ 23 odst. 4 spr. ř.). Zásilka podle stěžovatele nemohla být uložena na podatelně ohlašovny dne 14. 12. 2009, jak uvedl krajský soud v napadeném rozhodnutí, pokud ji až dne 16. 12. 2009 provozovatel poštovních služeb vrátil s poznámkou, že adresát je na uvedené adrese neznámý. Správní orgán měl proto stěžovateli ustanovit opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) spr. ř., jelikož se mu nepodařilo doručit a byl neznámého pobytu. Nedodržení zákonných postupů dle stěžovatele nelze obházet konstatováním soudu, že si stěžovatel mohl zařídit jinou možnost doručování.

[15] Závěrem stížnosti brojí stěžovatel proti zásahu do principu právní jistoty a předvídatelnosti soudních rozhodnutí. Aniž by se jakkoli změnila legislativa či judikatura soudů, rozhodl krajský soud v nyní napadeném rozhodnutí diametrálně odlišně než v rozhodnutí předchozím, které bylo kvůli procesním pochybením zrušeno Nejvyšším

správním soudem[10]. K zásadní změně argumentace krajského soudu posloužilo přitom jen vyjádření žalovaného.

IV.

[16] Žalovaný se ve svém vyjádření zabýval specifiky příkazního řízení a doručování příkazu. Odmítl přitom užití analogie s trestním právem na daný příklad. Stěžovatelem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 96/2008 - 15 nelze vykládat tak, že nabízí-li v určité otázce jiný předpis úpravu, která bude pro pachatele výhodnější, má být tento předpis použit. Úprava zákona o přestupcích a správního řádu nabízí komplexní řešení dané situace a netřeba proto přistupovat k používání analogie. Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu k doručování písemností v přestupkovém řízení rovněž hovoří jasně a fikci doručení rozhodnutí o přestupku na adresu ohlašovny soud již dříve akceptoval v rozhodnutí čj. 5 As 37/2005 - 42. Stěžovatel, vědom si své adresy trvalého pobytu, měl možnost zajistit si doručování zásilek jinak, kupříkladu zřízením datové schránky či zaevidováním adresy pro doručování. K námitce porušení právní jistoty žalovaný uvedl, že k žádnému takovému zásahu nedošlo, neboť krajský soud nebyl vázán rozhodnutím, jež pro procesní pochybení zrušil Nejvyšší správní soud. Napadené rozhodnutí krajského soudu je dle žalovaného správné a navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V. 1

[17] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval tím, zda je kasační stížnost přípustná, neboť byla v tomto řízení podána opakovaně. Dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. není přípustná kasační stížnost proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu po tom, co jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno. Je tomu tak proto, aby se Nejvyšší správní soud nezabýval opakovaně otázkou, k níž už v dané věci právní názor zaujal. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že „*přípustnost samotné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil*“ (č. 1723/2008 Sb. NSS). To však neplatí, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) spr. ř. s.]. Nad rámec doslovného znění tohoto ustanovení dovodila judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu další výjimky ze zákazu podání opakované kasační stížnosti, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká krajskému soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. Tyto výjimky je nutno vnímat tak, že námitky opakované kasační stížnosti musí být podávány v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v předchozí kasační stížnosti neřešené proto, že řešena být nemohla, zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu (č. 2365/2011 Sb. NSS).

[18] Podá-li kasační stížnost v téže věci druhý účastník řízení, byla by jeho kasační stížnost podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřípustná zejména v případě, kdy by tento

účastník brojil proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v předchozím zrušujícím rozsudku.

[19] Stěžovatel nenamítá nerespektování závazného právního názoru. Jeho námitky směřují proti posouzení podstaty věci, nikoli procesní otázky, kterými se Nejvyšší správní soud zabýval na základě přecházejících kasačních stížností. Jde tedy o kasační tvrzení dosud neřešená Nejvyšším správním soudem. Kasační stížnost je proto přípustná.

V. 2

[20] Protože kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil Nejvyšší správní soud důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

a) K tvrzeným vadám řízení

[22] Stěžovatel zpochybnil splnění zákonného postupu pro uplatnění fikce doručení. Uvedl, že správní orgán měl stěžovateli ustanovit opatrovníka, neboť k tomu byly splněny zákonné podmínky. Tuto námitku však neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[23] Předmětem řízení je v dané věci přestupek proti občanskému soužití a proti majetku, na nějž se primárně vztahují ustanovení o řízení upravená zákonem o přestupcích. K otázce doručování tento zákon pouze stanoví, že rozhodnutí o přestupku nelze doručit veřejnou vyhláškou. V souladu s § 51 zákona o přestupcích se proto na danou věc použijí obecná ustanovení o doručování podle správního řádu (ve znění účinném do 30. 6. 2010).

[24] Podle § 87 odst. 3 zákona o přestupcích se příkaz oznamuje vždy písemně. Doručování fyzickým osobám upravuje § 19 až § 25 spr. ř., přičemž § 20 odst. 1 stanoví, že *„fyzické osobě se písemnost 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 zastížena. Provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.“*

[25] Příkaz vydaný dle § 87 zákona o přestupcích je jednou z forem správního rozhodnutí, což ostatně plyne i z odst. 3 a 5 tohoto ustanovení, jež stanoví, že *„příkaz má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku“* a *„příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí.“* Rozhodnutí se podle § 19 odst. 4 spr. ř. ve spojení s § 72 odst. 1 spr. ř. doručuje do vlastních rukou. V případě, že adresát není zastížena a nedaří se mu doručit ani jiným přípustným způsobem, písemnost se uloží dle § 23 spr. ř. a adresát je vyzván k jejímu vyzvednutí ve lhůtě 10 dnů. Po marném uplynutí této lhůty je dle § 24 spr. ř. písemnost považována za doručenou a je-li to možné, vloží se písemnost do

domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se podle § 23 odst. 4 spr. ř. vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.

[26] Ze správního spisu soud zjistil, že předmětný příkaz byl vyhotoven dne 9. 12. 2009 Komisí k projednávání přestupků Města Kroměříž. Zásilka s příkazem byla vypravena dne 10. 12. 2009 prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu, kterou stěžovatel uvedl při podání vysvětlení Policii ČR (Pošta Kroměříž, složka 101). Zásilka však byla dne 11. 12. 2009 vrácena odesílateli s tím, že uvedená adresa neexistuje. Dne 14. 12. 2009 byla proto zásilka zaslána na adresu trvalého pobytu stěžovatele, sídlo ohlašovny. Stejný den byla zásilka uložena v sídle ohlašovny (správního orgánu I. stupně) k vyzvednutí [§ 23 odst. 3 písm. a) spr. ř.]. Současně správní orgán vydal *Oznámení o uložení písemnosti*, které uložil na podatelně ohlašovny [§ 23 odst. 4 a 5 spr. ř.]. Stěžovatel v něm byl poučen o tom, kde a kdy si může zásilku převzít a zároveň, že tak musí učinit nejpozději do 10 dnů od vydání *Oznámení*. Správní orgán tak postupoval dle zákona a k náhradnímu doručení došlo dne 28. 12. 2009 po uplynutí zákonné desetidenní lhůty.

[27] Nedodržení zákonného postupu při doručování spočívá dle stěžovatele v tom, že zásilka s příkazem se správnímu orgánu vrátila dne 16. 12. 2009 z důvodu, že adresát je na uvedené adrese neznámý a sídlí zde pouze obecní (městský) úřad. Jak vyplývá ze správního spisu, tato situace nastala proto, že Komise k projednávání přestupků dne 14. 12. 2009 vypravila zásilku s příkazem dvojím způsobem, a to jak prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, tak i sama dle § 19 odst. 1 spr. ř., kdy komise doručila zásilku na adresu sídla ohlašovny. Městský úřad Kroměříž, respektive zmíněná komise, vystupuje totiž v dané věci na jednu stranu jako správní orgán, který vede přestupkové řízení, na straně druhé je Městský úřad Kroměříž ohlašovnou, na níž má stěžovatel hlášen trvalý pobyt.

[28] V § 19 odst. 1 spr. ř. je uvedeno, že *„písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroveň postaveného správního orgánu (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.“* Odstavec 2 citovaného ustanovení stanoví, že *„není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.“* Z citovaného ustanovení lze dovodit, že jakmile nelze doručit písemnost do datové schránky, může ji doručit sám správní orgán. V uvedené věci navíc správní orgán, zřejmě pro jistotu, doručoval i prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ačkoliv ze zákona povinnost dvojího doručování nevyplývá. Poté, co bylo doručování provedeno správním orgánem, proto není vrácení písemnosti provozovatelem poštovních služeb určující.

[29] Výše citovaný § 20 odst. 1 spr. ř. přitom stanoví pořadí možností pro doručování. Na prvním místě je preferováno doručování na adresu, výslovně zvolenou občanem. Jak již bylo uvedeno, tuto možnost správní orgán využil, avšak neúspěšně. Další možností je potom doručování na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, již je v tomto případě sídlo ohlašovny. To je přitom v této věci totožné se sídlem správního

orgánu I. stupně, který předmětný příkaz vydal. Jelikož se stěžovatel v sídle ohlašovny fakticky nezdržuje, doručující osoba ho na adrese jeho trvalého pobytu nezastihla a písemnost uložila na právním odboru Městského úřadu Kroměříž.

[30] Správní orgán si tak byl bezpochyby vědom toho, že doručení úspěšně proběhlo a písemnost je uložena v sídle ohlašovny. Neměl proto důvod ustanovovat stěžovateli opatrovníka. Poznámku, kterou provozovatel poštovních služeb vyznačil na zásilku vrácenou správnímu orgánu, nelze brát jako nosný důvod k ustanovení opatrovníka.

[31] Ze správního spisu navíc nijak nevyplývá, že by adresát (stěžovatel) byl neznámého pobytu. Správní orgán dle § 32 odst. 2 písm. d) spr. ř. ustanoví opatrovníka „*osobám neznámého pobytu a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat.*“ Pokud má osoba hlášen trvalý pobyt na adrese ohlašovny, nelze automaticky tvrdit, že podmínku neznámého pobytu splňuje. Trvalý pobyt má stěžovatel veden v evidenci obyvatel. Současně nelze tvrdit, že se mu prokazatelně nedaří doručovat. Tato podmínka by byla splněna v případě, „*kdy je adresátovi opakovaně doručováno náhradním doručením, přičemž následně je k jeho žádostem opakovaně rozhodováno o určení neplatnosti takového doručení. Takové osobě lze ustanovit opatrovníka, který zajistí efektivnější průběh správního řízení*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 23/2011 - 118, dále viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 11/2010-163). Neplatné je náhradní doručení mimo jiné tehdy, pokud ohlašovna nepřebírá zásilky určené adresátům, kteří mají na adrese jejího sídla trvalý pobyt, nebo není-li písemnost uložena a adresát vyzván k jejímu vyzvednutí dle § 23 spr. ř. (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 106/2013 - 44). Správní spis však obsahuje záznamy o uložení písemnosti v sídle ohlašovny a rovněž *Oznámení*, v němž je stěžovatel řádně poučen a vyzván k vyzvednutí písemnosti. V této souvislosti soud rovněž odkazuje na svůj rozsudek čj. 3 Ads 121/2008 - 45, v němž konstatoval, že „*teprve jestliže nelze provést ani náhradní doručení písemnosti, pak lze přistoupit k ustanovení opatrovníka.*“ K takovým zjištěním, jež by zakládala povinnost ustanovit stěžovateli opatrovníka, tak správní orgán nedospěl.

b) K tvrzené nezákonnosti rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem

[32] Za nesprávně posouzenou právní otázku [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] považoval stěžovatel užití fikce doručení při doručování příkazu za situace, kdy má pachatel přestupku trvalý pobyt evidován na adrese sídla ohlašovny. Stěžovatel měl za to, že mu měl být příkaz doručen jen do vlastních rukou. S takovou argumentací se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Z výše uvedeného je patrné, že správní řád upravuje doručování komplexně a tato úprava se plně užije i na otázku doručování příkazu jako rozhodnutí svého druhu. Správní řád nestanoví žádnou výjimku, pro kterou by doručování v rámci řízení o přestupcích mělo probíhat odlišně.

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že v daném případě je třeba více chránit práva pachatele a náhradní doručení příkazu je proto vyloučeno. Takovému tvrzení však nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit. Ve své konstantní judikatuře týkající se řízení o přestupcích soud dovodil, že se na tato řízení přiměřeně použijí limity obsažené v Listině

základních práv a svobod a Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998 č. 26138/95 *Lauko proti Slovensku*). Dodává však současně, že „aplikace těchto obecných požadavků na souladnost přestupkového řízení s limity ústavněprávními a mezinárodními však neopravňuje k tomu, aby u ustanovení upravujících procesní náležitosti přestupkového řízení byl - ve svých důsledcích - aplikován takový výklad, který by fakticky znemožnil jakýkoliv efektivní postih. Jinými slovy řečeno, interpretace omezujících pravidel postupu ve správním trestání nemůže být natolik extenzivní, aby ve svých důsledcích znemožnila účinný postih za protiprávní jednání“ (rozhodnutí č. 309/2004 Sb. NSS).

[34] Fakt, že se adresát na adrese sídla ohlašovny nezdržuje, nemá z hlediska požadavků na doručování dle správního řádu význam, neboť institut trvalého pobytu má pouze evidenční charakter. Jak uvádí Nejvyšší správní soud, „ve prospěch stěžovatele nelze ničeho dovodit ani ze skutečnosti, že adresa ... je adresou ohlašovny. Je sice logické, že osoby s takovým trvalým pobytem na daném místě fakticky nebydlí, ovšem je jejich zájem, aby sledovaly doručování na danou adresu, zejména za situace, kdy vedou správní řízení, v němž nepožádaly o doručování na jinou možnou adresu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 28/2011 - 131). Pokud správní orgán doručuje písemnost na místo trvalého pobytu a tímto místem je ohlašovna, nastupuje proto fikce doručení i v takovém případě, neboť správní řád nestanoví žádnou výjimku, jež by fikci doručení na ohlašovnu znemožňovala. Obdobná východiska uvádí i Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu ve svém Závěru č. 123: „Při splnění zákonem stanovených podmínek může nastat tzv. fikce doručení podle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu i při doručování na adresu ohlašovny. Fikce doručení nastane, pokud správní orgán přijal oznámení o neúspěšném doručení písemnosti, a zároveň měl adresát možnost si písemnost v desetidenní lhůtě vyzvednout na místě, kde byla písemnost uložena. Po uplynutí desetidenní lhůty od oznámení o neúspěšném doručení se bude písemnost považovat za doručenou“ (dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>).

[35] V rozhodnutí čj. 1 As 106/2013 - 44 Nejvyšší správní soud výslovně připustil, že v přestupkovém řízení je možné uplatnit tzv. náhradní doručení i tehdy, má-li pachatel přestupku trvalý pobyt na adrese ohlašovny. Dále v zmiňovaném rozhodnutí soud uvedl následující:

„K tomu lze jen dodat, že je logické, že osoby s trvalým pobytem na ohlašovně na daném místě fakticky nebydlí. Je proto jen jejich zájem, aby správnímu orgánu sdělily jinou adresu, na kterou jim lze písemnosti doručovat, tím spíše za situace, kdy je jim známo, že se proti nim vede nebo vbrzku povede správní řízení. Obdobně, avšak ve vztahu k řízení soudnímu, se vyjádřil také Ústavní soud: „Zákonodárce při stanovení této právní fikce vycházel z předpokladu, že osoby, jež mají na území České republiky trvalý pobyt nebo v případě cizinců jiný pobyt, lze skutečně zastihnout alespoň na jednom místě, které si buď samy určí, nebo které lze dovodit z jejich evidovaného místa trvalého nebo jiného pobytu. Je tak na odpovědnosti každé z nich, aby ve svém vlastním zájmu zajistila, že jí na takto určenou adresu bude možné doručovat a že si doručované písemnosti bude skutečně přebírat. Jinak by se totiž vystavila riziku, že se její nečinnost negativním způsobem promítne do výsledku případného soudního řízení“ (nález ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13, věc Renata Hinz, bod 19).

Pokud žalobce policejní hlídce nebo správnímu orgánu I. stupně nesdělil jinou adresu, na kterou by mu bylo možné doručovat písemnosti, ač musel předpokládat, že se proti němu povede správní řízení ve věci přestupku, lze tuto skutečnost přičíst pouze a jen k jeho tíži. V tomto se lze též ztotožnit s názorem stěžovatele, že žalobce měl možnost předejít problémům s doručováním tím, že si zřídí datovou schránku. Další možností bylo, aby žalobce využil § 10b zákona o evidenci obyvatel a požádal, aby do evidence obyvatel byl zaznamenán údaj o adrese, na kterou mu mají být doručovány písemnosti podle zvláštního právního předpisu, tedy i podle správního řádu (srov. Potměšil, J. Fikce doručení v judikatuře Nejvyššího správního soudu, blog <http://prestupky.blogspot.cz/>, 5. 10. 2011, navštíveno 6. 2. 2014).“

[36] Správní orgán se nejprve pokoušel doručit zásilku s příkazem na adresu, kterou Policii ČR při podání vysvětlení sdělil sám stěžovatel a kterou následně provozovatel poštovních služeb označil za neexistující. Vzhledem k tomu, že ani tato adresa nemůže být bydlištěm stěžovatele ani místem, kde se zdržuje, chování stěžovatele působí tak, jako by se chtěl doručení zásilky vyhnout.

[37] Stěžovatel byl nepochybně srozuměn s tím, že mu na adresu ohlašovny bude doručováno. Adresu ohlašovny sám uváděl na podáních zasílaných správním orgánům i soudu, zaznamenána je i v dokumentaci Policie ČR. Z výše uvedeného vyplývá, že jde k tíži stěžovatele, neuvedl-li jinou adresu, na níž by bylo možno doručit. Stěžovatel takovou adresu neuvedl, správní orgán proto správně doručoval písemnost (příkaz) na adresu trvalého pobytu stěžovatele, sídlo ohlašovny. Účelem právní úpravy doručování ve správním řádu je totiž především snaha „zabránit bezdůvodným obtížím s doručováním; proto nová právní úprava akcentuje odpovědnost účastníka řízení za to, aby si zajistil přebírání písemností na evidované adrese, respektive aby nahlásil kontaktní adresu pro doručování“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu [35]).

[38] Stěžovatelova poslední námitka se týkala zásahu do právní jistoty, které se dopustil krajský soud, když v napadeném rozhodnutí zaujal jiný právní názor, než ve svém předchozím rozhodnutí zrušeném Nejvyšším správním soudem. Zásahem do právní jistoty však nemůže být nové rozhodnutí soudu vydané poté, co mu byla věc vrácena vyšší soudní instancí proto, že v původním řízení došlo k závažným pochybením, jež mohla zapříčinit nezákonnost rozhodnutí. Nevyzval-li krajský soud žalovaného k vyjádření a ani ho neseznámil s obsahem žaloby, zatížil své rozhodnutí vadami, které mohly mít zásadní dopad na výsledek soudního řízení. Po odstranění procesních chyb se potom ukázalo, že právě vyjádření žalovaného mělo na rozhodnutí krajského soudu významný vliv. Nelze dovozovat, že by krajský soud byl vázán svým předchozím zrušeným rozhodnutím. Stěžovatelovo pojetí principu právní jistoty a předvídatelnosti práva by obecně znemožňovalo stávající formu soudního přezkumu a institut kasační stížnosti vůbec. Jednou vydaný rozsudek by nemohl být kvůli ochraně právní jistoty zrušen, a to ani v případě, že by ho vyšší soudní instance shledala nezákonným. To by mohlo vést k absurdnímu zablokování současného systému správního soudnictví. I tuto námitku proto soud odmítl jako nedůvodnou.

[39] Nejvyšší správní soud posoudil všechny námitky stěžovatele jako nedůvodné a se závěry krajského soudu se ztotožnil. Správní orgán postupoval při doručování podle zákona. Fikce doručení mohla nastat, a to i v případě, že stěžovateli byla zásilka s příkazem doručována na adresu sídla ohlašovny.

VI.

[40] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani neshledal vadu řízení, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 8. prosince 2014

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu