



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **J. R.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Černého 517/13, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 3. 2018, č. j. 56 A 3/2017 - 29,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Humpolec, Odboru dopravy a silničního hospodářství (dále také „správní orgán prvního stupně“) ze dne 23. 2. 2016, č. j. MUHU/4326/2016/Ně byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění v době rozhodné (dále jen „zákon o silničním provozu“), v souběhu s přestupkem podle § 125c odst. 1 písm. k) dle téhož zákona. Žalobce se uvedených přestupků dopustil tím, že jako řidič vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu o 30 km/h. Dne 7. 1. 2016 mu byla na dálnici D1 ve směru jízdy na Brno, kde je možno jet nejvyšší dovolenou rychlostí 130 km/h, naměřena silničním radarovým rychloměrem AD9C umístěným ve služebním vozidle Policie ČR rychlost jízdy vozidla 165 km/h, po odečtení odchylky měření o 3 % činila rychlost jím řízeného vozidla 160 km/h. Při následně prováděné silniční kontrole žalobce předložil občanský průkaz, avšak na výzvu odmítl předložit řidičský průkaz. Za tato delikttní jednání byla žalobci uložena peněžitá sankce ve výši 3 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v řízení motorových vozidel na dobu dvou měsíců a povinnost uhradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobci byl ve správním řízení usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 3. 2. 2016, č. j. MUHU/3058/2016/Ně ustanoven podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu opatrovník, JUDr. Lebedová, advokátka. V odůvodnění tohoto usnesení je uvedeno, že žalobci byla prostřednictvím České pošty zaslána oznámení o zahájení řízení o přestupku se stanovením termínu ústního jednání na jeho adresu trvalého pobytu zjištěnou z dokladu totožnosti žalobce, která se shodovala s adresou trvalého pobytu v registru obyvatel, a dále na adresu X, kterou žalobce při kontrole uvedl jako adresu, na níž žádá doručovat. V obou případech se však správnímu orgánu prvního stupně zásilky vrátily jako nedoručeny bez zanechání výzvy k vyzvednutí. V případě adres trvalého pobytu s poznámkou, že je adresát na uvedené adrese neznámý, v případě adresy poskytnuté žalobcem s poznámkou, že jde o špatnou adresu, která neexistuje. Proto správní orgán dospěl k závěru, že žalobci se prokazatelně nedaří doručovat. Z tohoto důvodu mu ustanovil opatrovníka do doby, než žalobce sám vstoupí do přestupkového řízení, popřípadě prostřednictvím jím určeného zástupce. Usnesení o ustanovení opatrovníka, jehož přílohou bylo oznámení o zahájení řízení o přestupku a pozvání k ústnímu projednání, správní orgán zaslal pouze opatrovníkovi. Ústní jednání se konalo ve stanovený den, tj. dne 23. 2. 2016, žalobce nebyl přítomen a opatrovník se z jednání omluvil. Téhož dne správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí, které zaslal opatrovníkovi a také žalobci jak na adresu jeho trvalého pobytu vedenou v registru obyvatel, tak na jím uvedenou adresu X, kde mu byla zanechána výzva k vyzvednutí zásilky, přičemž následujícího dne si rozhodnutí osobně převzal.

[3] V následném odvolání žalobce namítal nedostatky v měření rychlosti, to, že měření proběhlo v zatáčce a je zkreslené, že výsledná rychlost byla zaokrouhlena v jeho neprospěch, neboť po odečtení odchylky měření měla činit 159,65 km/h, což už by pro žalobce znamenalo, že nepřekročil nejvyšší dovolenou rychlost o více než 30 km/h, a v neposlední řadě i to, že nebylo přihlédnuto k polehčujícím okolnostem, jako byly dobrá viditelnost a suchý povrch vozovky. Postup správního orgánu při ustanovení opatrovníka odvoláním zpochybněn nebyl. Žalovaný odvolání rozhodnutím ze dne 14. 2. 2017, č. j. KUJI 14015/2017 podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[4] Žalobce obdobným způsobem brojil žalobou proti rozhodnutí žalovaného, argumentaci doplnil jen o námitku prekluze odpovědnosti za přestupek, kterou dovozoval ze změny právní úpravy. Krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil shora uvedeným rozsudkem a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zabýval se vadami, ke kterým byl povinen přihlédnout i bez výslovné námítky z úřední povinnosti. Z tohoto pohledu se stalo stěžejním posouzení usnesení o ustanovení opatrovníka a jeho doručování. Krajský soud předně podotknul, že opatrovník měl být ustanoven z důvodu podle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu a nikoliv podle písm. d) tohoto ustanovení, neboť žalobce byl v řízení o přestupcích hlavním účastníkem – přestupcem, kterému se nepodařilo doručit oznámení o zahájení řízení. Jako podstatnou vadu však shledal, že usnesení o ustanovení opatrovníka nebylo v souladu s § 76 správního řádu doručeno rovněž žalobci. Pravidlo obsažené v § 32 odst. 6 správního řádu, že usnesení o ustanovení opatrovníka se doručuje pouze tomu, kdo je ustanovován opatrovníkem, se nepoužije, neboť v tomto

pokračování

případě žalobce nebyl zcela jistě ve stavu, kdy by nebyl schopen vnímat obsah tohoto usnesení. Krajský soud rovněž neshledal jiné okolnosti, jejichž povaha by doručení usnesení žalobci vylučovala. Z důvodu nedoručení usnesení opatrovanému nešlo o účinné ustanovení opatrovníka, což mělo zásadní důsledky pro řízení jako takového a došlo k zásahu do žalobcova práva na spravedlivý proces. Řízení o přestupku tak nebylo řádně zahájeno v souladu § 46 správního řádu, neboť oznámení o zahájení řízení bylo zasláno společně s usnesením o ustanovení opatrovníka pouze opatrovníkovi. To mělo přímý vliv na zánik odpovědnosti za přestupky. Zavázal žalovaného, aby prověřil postup doručování usnesení o ustanovení opatrovníka a v případě, že toto usnesení nebylo žalobci doručeno veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 1 správního řádu a řízení tak nebylo řádně zahájeno, řízení o přestupcích zastavil.

II.

[5] Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku krajského soudu z důvodů, jež podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel se předně domnívá, že krajský soud se otázkou ustanovení opatrovníka žalobci zabýval nad rámec žalobních bodů, neboť žalobce postup správního orgánu prvního stupně v tomto směru nijak nenapadl. Krajský soud jej navíc posoudil nesprávně. Žalobci nebyla doručena oznámení o zahájení správního řízení, včetně pozvánky k ústnímu jednání, ani na jednu z adres s tím, že zároveň nebyly splněny podmínky pro uložení písemností podle § 23 správního řádu. Proto nedošlo k náhradnímu doručení podle § 24 odst. 1 téhož zákona. Zásilky se vrátily jako nedoručené, aniž by byly žalobci uloženy k vyzvednutí, což je průkazný fakt, kterým je naplněna podmínka ustanovení opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, dle něž správní orgán ustanoví opatrovníka osobě, které se prokazatelně nedaří doručovat.

[6] Stěžovatel se zásadně neztotožňuje s úvahou krajského soudu, že žalobci měl být ustanoven opatrovník dle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu, neboť tento názor je v rozporu s ustálenou soudní judikaturou správního soudu, stěžovatel poukazuje na rozsudek NSS ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013 - 44. Tam Nejvyšší správní soud zcela akceptoval postup při ustanovení opatrovníka z důvodu dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. V dalším stěžovatel poukazuje na trestní povahu řízení o přestupcích. Protože je žalobce v pozici obviněného z přestupků, je nutné mu dle § 32 odst. 3 správního řádu ustanovit opatrovníka a není možné mu doručovat veřejnou vyhláškou. Zákonný důvod, pro který byl ustanoven opatrovník, svou povahou zcela logicky vylučuje doručení usnesení o ustanovení opatrovníka opatrovanci ve smyslu § 32 odst. 6 správního řádu. Žalobce byl osobou, které se prokazatelně nedařilo doručovat, a proto bylo usnesení o ustanovení opatrovníka správně doručeno pouze opatrovníkovi, přičemž na podporu svého názoru odkazuje na rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, č. j. 4 Ads 147/2008 - 95, dle kterého *„účinky usnesení správního orgánu o ustanovení opatrovníka nastávají již okamžikem doručení tohoto usnesení opatrovníkovi, neboť jde o rozhodnutí předběžně vykonatelné.“* Stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci dalšímu řízení.

[7] Žalobce se s právním názorem žalovaného ztotožňuje potud, že obviněnému lze ustanovit opatrovníka dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Dle něj byly naplněny

dispozice obou právních norem pro ustanovení opatrovníka, a to jak obecnějšího § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, tak konkrétnějšího § 32 odst. 2 písm. h) téhož zákona. S ohledem na vztah zvláštního k obecnému, jakož i na skutečnost, že § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu je zmíněn později a posuzovaný skutkový stav lze pod něj subsumovat, bylo na místě ustanovit opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu. Žalovaný nesprávně vykládá § 32 odst. 3 správního řádu, především jej však vůbec nelze na posuzovanou procesní situaci použít, neboť není splněna hypotéza této právní normy, která zní „*nejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo.*“ Žalobce však byl účastníkem, kterému měla být uložena povinnost nebo odňato právo. Žalobci není zřejmé, proč žalovaný vycházel z § 32 odst. 6 správního řádu a usnesení o ustanovení opatrovníka žalobci, nedoručoval. Žalobce by byl schopen obsah usnesení vnímat a zároveň nebylo vyloučeno, že doručení písemnosti bude úspěšné. Konečné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ostatně bylo žalobci řádně doručeno. Došlo k zásahu do práva žalobce na projednání věci v jeho přítomnosti. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] K první námitce, že krajský soud postupoval při přezkumu rozhodnutí žalovaného nad rámec žalobních námitek, je třeba připomenout § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s krajským soudem odkazovanou judikaturou shrnutou rozsudkem NSS č. j. 9 As 33/2014 - 53. Ze správního spisu je bezpečně zřejmé, že opatrovník byl žalobci ustanoven v samém počátku správního řízení, spolu s ustanovením opatrovníka bylo doručováno oznámení o zahájení řízení o přestupku spolu s termínem nařízeného ústního jednání. Okolnost, zda bylo správní řízení řádně procesně zahájeno, má bezprostřední souvislost s tím, zda bylo o přestupcích pravomocně rozhodnuto ve stanovených lhůtách. Správní soudy jsou povinny k případnému zániku odpovědnosti za přestupek přihlížet z úřední povinnosti. Krajský soud proto nepochybil, pokud se zaměřil i bez výslovné žalobní námítky na to, zda bylo správní řízení náležitým způsobem zahájeno. Svůj postup rovněž v tomto ohledu řádně odůvodnil.

[11] Ke druhé kasační námitce, že ustanovení opatrovníka žalobci dle § 32 odst. 2 písm. h) správního řádu by bylo v rozporu s judikaturou správních soudů, Nejvyšší správní soud připomíná, že klíčovým pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí bylo posouzení otázky, zda bylo třeba usnesení o ustanovení opatrovníka doručovat vedle opatrovníka rovněž osobě opatrovníkem zastoupené. Zda bylo procesně správnější ustanovit za vzniklé situace žalobci opatrovníka s poukazem na § 32 odst. 2 písm. d) nebo písm. h) správního řádu, nemá na správnost výchozí úvahy krajského soudu bezprostřední vliv. Proto ani poukaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 1 As 106/2013 - 44, ve kterém soud aproboval za obdobných skutkových okolností ustanovení opatrovníka podle písm. d) uvedeného ustanovení, nemá za následek naplnění důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nezákonnost rozsudku krajského soudu.

pokračování

[12] Podle § 32 odst. 6 správního řádu se *„Usnesení o ustanovení opatrovníka oznamuje pouze tomu, kdo je ustanovován opatrovníkem, a nevylučuje-li to povaha věci nebo stav opatrovance, který způsobuje, že opatrovanec by nebyl schopen vnímat obsah usnesení, též opatrovanci.“* Ze správního spisu nevyplynuly žádné okolnosti nasvědčující tomu, že by stav žalobce neumožňoval mu usnesení oznámit a ani povaha věci takovému předpokladu nenasvědčovala. Podle stěžovatele bylo důvodem, pro který nepřistoupil k oznámení (doručování) usnesení o ustanovení opatrovníka rovněž žalobci, právě to, že se žalobci nedařilo doručovat. Tato okolnost však, jakkoli byla důvodem právě pro ustanovení zástupce, není správním řádem současně předpokládána jako důvod rezignovat na oznámení předmětného usnesení rovněž zastoupenému. Podstatou právní úpravy v § 32 odst. 6 správního řádu je naopak zdůraznit, že nepřistoupit k oznámení o ustanovení opatrovníka též zastoupenému lze pouze výjimečně a pouze tehdy, pokud k tomu jsou dány výslovné zákonné důvody. Lze takto postupovat, jen pokud lze bezpečně očekávat, že by i případné oznámení tohoto usnesení zastoupenému nemělo pro něj zásadní význam k případnému uplatňování procesních práv vlastními silami. Ať již důvodu povahy řízení nebo z důvodů na straně zastoupeného. O žádný z takových předpokladů se v této věci prokazatelně nejednalo. Ustanovení zástupce bylo v nyní nastalé procesní situaci nejvhodnějším řešením, jak v řízení zajistit procesní práva účastníka, jemuž nebylo lze doručit oznámení o zahájení správního řízení. Takový účastník, jehož způsobilost uplatňovat v řízení svá práva sám, nebyla v řízení zpochybněna, musí mít i za situace, kdy se mu nedaří doručovat, alespoň omezenou možnost se dozvědět, že se správní řízení vede a že mu byl opatrovník ustanoven.

[13] Doručení prostřednictvím držitele poštovní licence není jediným způsobem oznámení rozhodnutí, který správní řád předpokládá. Podle odst. 72 odst. 1 věta první správního řádu se rozhodnutí účastníkům oznamuje doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením. Podle § 25 odst. 1 správního řádu *„osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou.“* S poukazem na shora uvedené lze proto přisvědčit výchozímu názoru krajského soudu, že usnesení o ustanovení opatrovníka žalobci mělo být vedle ustanoveného opatrovníka doručováno též žalobci samotnému. V případě, že důvodem pro ustanovení opatrovníka byly právě obtíže s doručováním žalobci, bylo třeba povinnost doručit usnesení o ustanovení opatrovníka splnit prostřednictvím vyvěšení na úřední desce (§ 25 odst. 2 správního řádu).

[14] K jinému závěru nemůže vést ani poukaz stěžovatele na § 32 odst. 3 správního řádu. Podle tohoto ustanovení *„nejde-li o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, správní orgán opatrovníka podle odstavce 2 písm. d) a e) neustanoví a účastníkům tam uvedeným doručuje veřejnou vyhláškou.“* Stěžovatel zastává názor, dle kterého žalobci nebylo možné doručovat veřejnou vyhláškou. Výklad stěžovatele je však nesprávný. Je třeba rozlišovat podmínky pro ustanovení opatrovníka na straně jedné a následné oznámení takového rozhodnutí na straně druhé. Že v souzené věci byly splněny podmínky pro ustanovení opatrovníka, není v této věci sporné. Odlišnost právních názorů je v tom, komu takové rozhodnutí oznámit. Rovněž není pochyb, že šlo o řízení, kterým měla (mohla být) žalobci uložena meritorně povinnost. Již proto nemůže poukaz na § 32

odst. 3 správního řádu v této věci obstat. Smysl tohoto ustanovení není v tom, zapovědět doručování opatrovnického usnesení veřejnou vyhláškou s poukazem na to, že se (*a contrario*) jedná o řízení, ve kterém má být účastníku ukládána povinnost. Uvedené ustanovení míří na případy, kdy vůbec není třeba opatrovníka ustanovovat a namísto toho se doručuje účastníkům uvedeným v § 32 odst. 2 písm. d) a e) veřejnou vyhláškou. To však neznámá, že by stejným způsobem nemělo být oznámeno rozhodnutí o ustanovení opatrovníka účastníku, jemuž má být v řízení uložena povinnost a u kterého jsou splněny podmínky pro oznámení rozhodnutí tímto způsobem.

[15] Zbývá poznamenat, že poukaz stěžovatele na rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, č. j. 4 Ads 147/2008 - 95 je nepřipadný, neboť se týkal právních účinků řádně oznámeného usnesení o ustanovení opatrovníka tomuto opatrovníku, za situace, kdy opatrovník proti svému ustanovení brojil odvoláním, avšak až do případného zrušení usnesení o vlastním ustanovení opatrovníkem byl povinen činit potřebné procesní úkony. O takovou procesní situaci však v nyní projednávané věci nešlo.

[16] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.

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

V Brně dne 4. dubna 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu