ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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 žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2011, čj. 57 A 80/2010 – 38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2011, čj. 57 A 80/2010 – 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Správní orgán I. stupně (Město Kroměříž, Komise k projednávání přestupků), vydal dne 9. 12. 2009 příkaz o uložení pokuty podle § 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 14. 12. 2009 doporučenou zásilkou do vlastních rukou žalobce na adresu ohlašovny, Městského úřadu Kroměříž. Doručující orgán uvedl, že adresát nebyl zastižen, proto zásilku téhož dne uložil k vyzvednutí na Městském úřadu Kroměříž. 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 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Tvrdil, že se o příkazu dozvěděl teprve v květnu 2010 z trestního spisu vedeného u Okresního soudu v Ostravě. Tento soud doručil žalobci, v té době podmíněně propuštěnému, předvolání k veřejnému zasedání, na kterém se mělo v důsledku rozhodnutí o přestupku projednat nařízení výkonu zbytku trestu odnětí svobody.

[4] Svou žádost o prominutí zmeškání lhůty (odpor) 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 dále neměla nastat i proto, že žalobce má trvalý pobyt na adrese sídla ohlašovny; takový pobyt je rovněž právní fikcí.

[5] Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 27. 7. 2010, čj. SŘ 09/028150/KPP-449/09-19, žádost o prominutí zmeškání úkonu (odpor) zamítl. Mimo jiné zdůraznil, že příkaz nabyl právní moci a je vykonatelný, neboť byl řádně doručen dne 28. 12. 2009 formou náhradního doručení. Správní orgán doručoval příkaz nejprve na adresu, kterou uvedl žalobce Policii ČR při podání vysvětlení jako adresu pro doručování, doručující orgán však vrátil zásilku z důvodu, že adresa neexistuje. Teprve poté správní orgán přistoupil k doručení příkazu na adresu trvalého pobytu žalobce, tj. ohlašovny. Po uplynutí zákonné lhůty pro uložení zásilky nastala fikce jejího doručení.

[6] Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání. Žalovaný odvolání zamítl a usnesení správního orgánu prvního stupně potvrdil. Prohlásil, že příkaz byl doručen 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 rozhodnutí, kterým správní orgán neprominul zmeškání lhůty pro podání odporu, je rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a není proto rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví.

[8] Usnesení krajského soudu napadl žalobce kasační stížností. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 7. 2011, čj. 8 As 9/2011 - 28, usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Přitom zavázal krajský soud svým právním názorem, že rozhodnutí správního orgánu o neprominutí zmeškání lhůty k podání odporu nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy. Nejedná se tedy o kompetenční výluku ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s.

[9] Krajský soud v nyní napadeném rozhodnutí rozhodl meritorně. V odůvodnění zdůraznil vazby mezi přestupkovým řízením a řízením trestním, stejně jako skutečnost, že obě tato řízení spadají pod pojem „trestního obvinění“ v širším slova smyslu podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované v českém překladu sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb. Z toho důvodu platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestní stíhání. Na základě těchto úvah doložených rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008 -

15, krajský soud dospěl k závěru, že je třeba u právní úpravy příkazu podle § 87 zákona o přestupcích použít analogii s právní úpravou trestního příkazu. Ta je obsažena v § 314e – 314g, tr. ř., doručování trestního příkazu pak v § 64 téhož zákona. Dle § 64 odst. 5 tr. ř. se fikce doručení neužije, doručuje-li se trestní příkaz. Krajský soud tak uzavřel, že fikce doručení není přípustná ani u příkazu vydaného podle zákona o přestupcích, a že tak v daném případě nebyl příkaz doručen v souladu s platnými právními předpisy. Z těchto důvodů rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[10] Proti tomuto v pořadí druhému rozhodnutí krajského soudu podal kasační stížnost naopak žalovaný (stěžovatel) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Nesprávné posouzení právní otázky soudem spatřuje stěžovatel v soudem použité analogii s trestním právem. Stěžovatel má za to, že analogii s trestním právem je možné použít, jen když předpisy přestupkového práva vlastní úpravu neobsahují. Doručování je však komplexně řešeno v zákoně o přestupcích a správním řádu, který je obecným předpisem dopadajícím na přestupkové řízení. Analogické užití pravidel trestního práva nelze vykládat tak, že se použije úprava pro pachatele výhodnější. Správní řád pak nestanoví, že by nebylo možné využít náhradního doručení při doručování příkazu. Stěžovatel dále zmínil, že Nejvyšší správní soud v několika svých rozhodnutích uznal za platné doručování písemností v přestupkovém řízení s využitím fikce doručení. Žalobce by také nemělo zvýhodňovat, že byl k trvalému pobytu hlášen na úřední adrese (ohlašovně). Je totiž jeho odpovědností, aby si zajistil doručování jinak, žalobce si např. mohl nechat zapsat do informačního systému evidence obyvatel jinou adresu pro doručování písemností.

[12] Za vadu řízení vedoucí k nezákonnosti rozhodnutí stěžovatel považuje skutečnost, že jej krajský soud nikdy neseznámil s obsahem žaloby a stěžovatel se tak k ní nemohl vyjádřit. Stěžovatel uvádí, že se s obsahem žaloby seznámil až 14. 9. 2011 nahlédnutím do spisu, tedy až po vydání nového rozhodnutí krajského soudu v posuzované věci, před podáním této kasační stížnosti. Soud tak dle stěžovatele porušil § 74 odst. 1 s. ř. s. a zkrátil jej na jeho procesních právech, čímž porušil i právo na rovné postavení účastníků podle § 36 odst. 1 s. ř. s.

IV.

[13] Žalobce odkázal ve svém vyjádření ke kasační stížnosti na rozsudek krajského soudu. Je přesvědčen, že správní orgán prvního stupně postupoval při doručování příkazu nezákonně. Závažné pochybení spatřuje v tom, že se zásilka vrátila správnímu orgánu s poznámkou, že adresát je na dané adrese neznámý, a zásilka tak nikdy nebyla uložena žalobci k vyzvednutí. Má-li trvalý pobyt evidován na adrese sídla ohlašovny, nelze fikci doručení uplatnit. Dále pak je u formy příkazu nezbytné více chránit práva pachatele přestupku, a to kvůli speciální zákonné úpravě procesu rozhodování správního orgánu. Proto žalobce souhlasí s argumentací krajského soudu, že příkaz musí být adresátovi doručen do vlastních rukou a náhradní doručení má být v případě příkazu vydaného podle zákona o přestupcích vyloučeno.

V.1

[14] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval tím, zda je kasační stížnost přípustná, bylať v tomto řízení podána opakovaně. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. totiž 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 (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že *„přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil“* (č. 1723/2008 Sb. NSS); všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz).

[15] To však neplatí, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. 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 rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat k právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že řešena být nemohla, zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu (č. 2365/2011 Sb. NSS).

[16] 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 (blíže viz např. rozsudky čj. 6 As 1/2011 - 139, čj. 6 As 4/2011 - 136 nebo čj. 6 Ads 14/2011 - 241).

[17] Stěžovatel nenamítá nerespektování závazného právního názoru. Jeho námitky směřují proti posouzení podstaty věci, nikoli procesní otázky, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval na základě přecházející kasační stížnosti. Jde tedy o kasační tvrzení nová, Nejvyšším správním soudem neřešená. Kasační stížnost je proto přípustná.

V.2

[18] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnost ve výše vymezeném rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Stěžovatel tvrdí jinou vadu řízení před soudem [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Shledává ji v tom, že jej krajský soud do vydání rozsudku neseznámil s obsahem žaloby, a stěžovatel se tak k ní nemohl vyjádřit.

[21] Zákonodárce v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jinou vadu řízení blíže nedefinoval a nestanovil tak, které vady řízení před soudem mohou mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Je proto úkolem judikatury tento neurčitý pojem vyložit s přihlédnutím ke konkrétním skutečnostem zjištěným v projednávané věci.

[22] Ze soudního spisu nevyplývá, že by kdy krajský soud zaslal stěžovateli informaci o řízení anebo žalobu a vyzval ho k podání vyjádření k žalobě. Ze spisu nevyplývá ani to, že by některý z účastníků využil svého práva nahlížet do spisu podle § 45 s. ř. s. A to i přesto, že stěžovatel uvádí, že se tímto způsobem s obsahem žaloby seznámil, a to až v době po vydání druhého rozhodnutí krajského soudu. Krajský soud tak zřejmě opomněl zaslat stěžovateli žalobu a vyzvat jej k vyjádření.

[23] Uvedenou vadu řízení není možné zhojit např. tím, že by Nejvyšší správní soud sám stěžovateli žalobu zaslal a kasační stížnost zamítl, protože by účastníkům odepřel možnost podat proti rozhodnutí soudu opravný prostředek. Opravné prostředky proti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu totiž nejsou přípustné (§ 53 odst. 3 a § 120 s. ř. s.).

[24] Nejvyššího správní soud v rozsudku čj. 6 Ads 57/2004 - 59 vyslovil, že se o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo. V právě posuzovaném případě však jde o tak závažnou vadu, že je nepřípustné spekulovat o tom, zda by výrok rozhodnutí krajského soudu byl nebo nebyl stejný, kdyby stěžovatel byl k vyjádření k žalobě vyzván.

[25] Vada řízení, ke které došlo v tomto posuzovaném případě, je zásadním procesním pochybením, výrazně krátícím práva účastníka řízení. K tomu vyslovil Ústavní soud tento právní názor: *„Jestliže je řízení před obecným soudem zatíženo výraznou procesní vadou plynoucí z opomenutí procesního předpisu, nezbývá než v intencích ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit, že takové procesní pochybení obecného soudu je vážným porušením stanoveného postupu jako podstatného znaku ústavně zaručeného práva na soudní ochranu; za ústavně souladné soudní řízení lze totiž pokládat jen takové, v němž obecný soud zcela a plně respektuje platné zásady procesního práva.“* (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 367/99).

[26] Opomenutí krajského soudu doručit stěžovateli žalobu a vyzvat jej k vyjádření tak představuje jinou vadu řízení před soudem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tato vada mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu a plně odůvodňuje zrušení tohoto rozhodnutí.

[27] S ohledem na procesní vadu v řízení se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími stížními námitkami, neboť ty budou moci být uplatněny v další fázi řízení před krajským soudem.

VI.

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem trpí tak zásadní a nezhojitelnou procesní vadou, že rozhodnutí z tohoto řízení vzešlé je nezbytné pro tuto vadu zrušit (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Věc současně vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[29] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 17. září 2012

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu