

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Daniely Zemanové a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **I. P.**, zastoupen Mgr. Dagmar Beníkovou, advokátkou se sídlem Legionářská 3, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 11. 2012, čj. KUOK 93181/2012, sp. zn. KÚOK/92889/2012/ODSH-SD/7471, a ze dne 5. 11. 2012, čj. KUOK 93336/2012, sp. zn. KÚOK/92889/2012/ODSH-SD/7471, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 10. 2013, čj. 41 A 58/2012 - 32,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 10. 2013, čj. 41 A 58/2012 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Klíčovou otázkou této věci je doručování písemností v přestupkovém řízení účastníkovi, který má evidován trvalý pobyt na adrese obecního úřadu, a správnímu orgánu není známa skutečná adresa, kde se účastník zdržuje.

[2] Městský úřad Prostějov, odbor občanských záležitostí, přestupkové oddělení (dále jen „správní orgán I. stupně“) obdržel dne 28. 11. 2011 oznámení Policie ČR o

přestupku žalobce proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 125c odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 10. 11. 2011 v 19:19h jel na komunikaci Kostelecká ve městě Prostějov ve směru jízdy do centra osobním motorovým vozidlem VW Passat rychlostí 96 km/h (93 km/h po zohlednění tolerance ± 3km/h). Tím překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zákonem v obci o více než 40 km/h a porušil § 18 odst. 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

[3] Správní orgán I. stupně proto vydal dne 21. 12. 2011 oznámení o zahájení správního řízení, jehož součástí bylo též předvolání k ústnímu jednání. Tuto písemnost zaslal na adresu trvalého pobytu žalobce v O. Uvedená zásilka se vrátila správnímu orgánu I. stupně jako nedoručená s poznámkou, že adresát je na uvedené adrese neznámý a nemá zde domovní schránku. Na této adrese má sídlo magistrát města. Z tohoto důvodu nebylo možné zanechat výzvu k vyzvednutí zásilky. Vzhledem k této skutečnosti ustanovil správní orgán I. stupně usnesením ze dne 24. 1. 2012 žalobci opatrovnici Ing. K. dle § 32 odst. 2 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Následně, dne 31. 1. 2012 jí doručil nové oznámení o zahájení správního řízení a předvolání k ústnímu jednání ze dne 27. 1. 2012. Rozhodnutím ze dne 20. 2. 2012 shledal žalobce vinným z předmětného přestupku, uložil mu pokutu ve výši 6.000 Kč, trest zákazu činnosti na dobu 8 měsíců od právní moci rozhodnutí a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Proti usnesení o ustanovení opatrovníka i proti rozhodnutí o přestupku podal žalobce 18. 10. 2012 odvolání. O odvolání rozhodl žalovaný dvěma samostatnými usneseními; odvolání proti usnesení o ustanovení opatrovníka žalovaný zamítl pro nepřípustnost rozhodnutím označených v záhlaví ze dne 2. 11. 2012 a odvolání proti rozhodnutí o přestupku zamítl pro opožděnost rozhodnutím označeným v záhlaví ze dne 5. 11. 2012.

[4] Proti těmto rozhodnutím podal žalobce žalobu ke krajskému soudu. Krajský soud žalobě vyhověl rozsudkem označeným v záhlaví. S odkazem na judikaturu zdejšího soudu (čj. 3 Ads 121/2008 – 45 a čj. 7 As 130/2012 – 29) konstatoval, že žalobce nelze považovat za osobu neznámého pobytu a žalovaný měl před přistoupením k ustanovení opatrovníka upřednostnit doručování pomocí fikce dle § 24 správního řádu. Dle názoru krajského soudu žalovaný postupoval v rozporu s § 23 odst. 4 a 5 správního řádu, nezanechal-li na adrese trvalého pobytu žalobce, byť se jedná o adresu magistrátu města, oznámení o neúspěšném doručení písemnosti s poučením o jejím uložení a o následcích jejího nevyzvednutí ve stanovené lhůtě. Krajský soud sice připustil, že na předmětné adrese žalobce logicky domovní schránku neměl, uzavřel však, že na adrese ohlašovny se jistě nachází jiné vhodné místo, kde mohl provozovatel poštovní služby oznámení a poučení zanechat (např. úřední desky). Navíc, poskytovateli poštovních služeb nic nebránilo písemnost podle § 23 odst. 3 správního řádu uložit po dobu 10 dnů v jeho provozovně. Tak se však v dané věci nestalo. Je přitom na správním orgánu, aby byly písemnosti doručovány řádně, a této odpovědnosti se nemůže zprostit. Opačný postup nemůže jít dle krajského soudu k tíži žalobce.

pokračování

[5] Z tohoto důvodu krajský soud napadená rozhodnutí žalovaného, včetně příslušných rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II.
Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včasnou blanketní kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kterou doplnil dne 18. 11. 2013. V doplnění kasační stížnosti namítl, že předmětem řízení byla dle jeho názoru otázka, zda existovaly důvody pro ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu, tj. zda byl žalobce osobou neznámého pobytu, které se prokazatelně nedaří doručovat, nikoliv otázka způsobu doručování, kterou se ve skutečnosti zabýval krajský soud. Stěžovatel je toho názoru, že žalobce takovou osobou je, protože místo trvalého pobytu má nahlášené v sídle ohlašovny (magistrátu). Z povahy věci se na tomto místě fakticky nezdržuje ani zdržovat nemůže; ze zákona o evidenci obyvatel přitom vyplývá, že žádný občan ČR nemůže být bez trvalého pobytu. Pokud by ohlašovna byla považována za místo, kde se osoba fakticky zdržuje, ztrácel by institut „osoba neznámého pobytu“ smysl. Stěžovatel spatřuje ve skutečnosti, že žalobce neuvedl jinou adresu, na kterou by mu bylo lze doručovat, jistou účelovost. Možnost sdělit adresu pro doručování měl žalobce již při sepisování oznámení o přestupku, příp. ji mohl nahlásit do evidence obyvatel. V neposlední řadě měl také možnost zřídit si datovou schránku, která není závislá na místě trvalého pobytu. Stěžovatel se domnívá, že podmínka neznámého pobytu dle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu byla splněna.

[7] Na rozdíl od krajského soudu stěžovatel zastává dále názor, že v daném případě byla splněna i další alternativní podmínka, tj. že se žalobci prokazatelně nedařilo doručovat, resp. nebylo možné doručení na základě fikce. V případě žalobce byl stěžovatel pro účely ustanovení opatrovníka oprávněn posoudit toliko podmínky nezbytné pro aplikaci fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu, nikoliv postup provozovatele poštovní služby, který písemnost doručoval. Proto se závěrem krajského soudu, že provozovatel poštovní služby při doručování předmětných písemností pochybil, stěžovatel nesouhlasí. Krajský soud totiž směšuje tuto otázku s otázkou odpovědnosti za řádné doručení písemnosti. K tomu stěžovatel odkázal na § 33 odst. 1 písm. a) zákona o poštovních službách. Vzhledem k tomu, že podmínky pro doručení fikcí (§ 24 správního řádu) dány nebyly, byl stěžovatel povinen v souladu s již cit. § 32 ustanovit žalobci pro řízení opatrovníka.

[8] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobce ve vyjádření ze dne 4. 12. 2013 ke kasační stížnosti, resp. k jejímu doplnění, uvedl, že důvody tam uvedené jdou nad rámec původně uplatněné námitky nesprávného posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Kasační stížnost považuje za zcela nedůvodnou. Tvrdí, že stěžovatel nesprávně uvedl, že předmětem žaloby byla pouze otázka ustanovení opatrovníka. Naopak, žalobce zastává názor, že

pokud by stěžovatel při doručování postupoval v souladu s § 20, 23 a 24 správního řádu, k rozhodnutí o ustanovení opatrovníka by vůbec nedošlo. S postupem krajského soudu i s jeho závěrem, že stěžovatel měl doručovat za využití fikce dle § 24 správního řádu, se proto ztotožňuje. Ve zbytku argumentace žalobce setrval na svých dosavadních tvrzeních a odkázal na žalobu a svá vyjádření v řízení před krajským soudem.

[10] S ohledem na tyto skutečnosti žalobce navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

[11] 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 vady, kterými byl povinen se zabývat i bez návrhu.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Podstatou sporu mezi účastníky řízení je, zda v daném případě byl správní orgán I. stupně oprávněn ustanovit žalobci opatrovníka pro doručování podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Žalobce tvrdí, že zákonné podmínky pro tento postup splněny nebyly a správní orgán měl zvolit jiný vhodný způsob doručování, byť i za využití tzv. fikce doručení. V důsledku toho je i meritorní rozhodnutí o přestupku nezákonné. Stěžovatel naopak tvrdí, že pokud měl žalobce adresu místa trvalého pobytu nahlášenou na příslušné ohlašovně (magistrát města O.) a zásilka se vrátila jako nedoručená bez možnosti zanechání výzvy k jejímu vyzvednutí, byl povinen postupovat dle cit. ustanovení správního řádu.

[14] Úkolem zdejšího soudu v předmětné věci je přezkoumat, zda správní orgán I. stupně při doručování skutečně pochybil tak, jak uzavřel krajský soud v napadeném rozsudku [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Proto soud dává za pravdu žalobci, že jakkoliv předmětem řízení byla původně otázka zákonnosti ustanovení opatrovníka, nelze tuto jiným způsobem posoudit, než zkoumáním naplnění podmínek v § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu týkajících se doručování a s tím spojenou otázkou místa trvalého pobytu žalobce. Teprve v závislosti na řešení této otázky bude dále možné posoudit, zda byl opatrovník žalobci ve správním řízení ustanoven v souladu se zákonem. Předmětná námitka nemá význam jen pro věcné posouzení nastolené právní otázky, ale promítá se i do posouzení včasnosti podání odvolání proti rozhodnutí žalovaného.

[15] Z předloženého spisu správního orgánu I. stupně zjistil soud tyto pro věc podstatné skutečnosti. Hlídka dopravního inspektorátu Policie ČR v Prostějově zastavila a kontrolovala dne 10. 11. 2011 v 19:19 hod motorové vozidlo stěžovatele. Důvodem zastavení a kontroly bylo překročení nejvyšší povolené rychlosti v obci o více než 40 km/h (naměřeno 96 km/h, 93 km/h po zohlednění tolerance ± 3 km/h), kterou naměřila zařízením R7-CCD-U. Přestupek nebylo možno projednat v blokovém řízení. Se žalobcem proto policejní hlídka sepsala úřední záznam s uvedením osobních údajů

pokračování

žalobce, včetně adresy trvalého pobytu na H. n. 583, O. S obsahem oznámení byl žalobce srozuměn, k přestupku se nevyjádřil. Oznámení o přestupku vlastnoručně podepsal. Na místě pořídila hlídka fotodokumentaci vozidla a dokladů řidiče.

[16] Dne 21. 12. 2011 vydal správní orgán I. stupně oznámení o zahájení řízení, v němž žalobce současně předvolal k ústnímu jednání ve věci uvedeného přestupku. Zásilku doručoval správní orgán dne 23. 1. 2011 na adresu zjištěnou Policií ČR při sepisování oznámení o přestupku z osobního dokladu žalobce (občanský průkaz). Z této adresy se zásilka vrátila jako nedoručená. Provozovatel poštovní služby na zadní straně písemnosti vyznačil jako důvod nedoručení skutečnost, že adresát je na uvedené adrese neznámý s poznámkou, že na této adrese nemá ani domovní schránku a nebylo možno zanechat výzvu k vyzvednutí zásilky. Písemnost vypravil k vrácení správnímu orgánu dne 27. 12. 2011 (viz razítko na zadní straně obálky). Ve správním spisu je dále na s. 12 založena žádost správního orgánu I. stupně ze dne 6. 1. 2012 o poskytnutí údajů z informačního systému o evidenci obyvatel k osobě žalobce. Téhož dne bylo odborem občanských záležitostí správního orgánu I. stupně zjištěno, že žalobce nemá v evidenci obyvatel uvedenou jinou adresu, než na kterou bylo doručováno. Správní orgán zjistil, že adresa uvedená žalobcem je sídlem magistrátu města O. (ohlašovna). Z tohoto důvodu dne 24. 1. 2012 vydal usnesení, jímž ustanovil stěžovateli opatrovníka Ing. G. K. Následně, dne 27. 1. 2012 vydal správní orgán nové oznámení o zahájení řízení a předvolání k ústnímu jednání; opatrovnice převzala obě písemnosti dne 31. 1. 2012. Ústní jednání nařídil správní orgán I. stupně na den 20. 2. 2012 a v tento den přestupek za účasti opatrovnice projednal tak, že žalobce shledal usnesením vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

[17] Ze správního spisu též vyplývá, že dne 3. 10. 2012 se žalobce dostavil k správnímu orgánu I. stupně za účelem podání návrhu na upuštění od zbytku sankce zákazu činnosti, kdy si současně převzal rozhodnutí o přestupku ze dne 20. 2. 2012 (viz s. 24 správního spisu). Následně udělil plnou moc Mgr. R. S. k nahlédnutí do příslušného správního spisu. Dne 18. 10. 2012 podal proti oběma usnesením vydaným ve správním řízení odvolání zastoupen advokátkou, Mgr. Beníkovou.

[18] Dále ze správního spisu vyplynulo, že se žalobce v minulosti opakovaně dopouštěl dopravních přestupků (od roku 2006 do roku 2009 byl sankcionován v blokovém řízení pokutou celkem desetkrát, z toho pětkrát za překročení nejvyšší povolené rychlosti v obci), v roce 2004 mu byl v trestním řízení před soudem pravomocně odebrán řidičský průkaz a uložen zákaz řízení motorových vozidel na 18 měsíců z důvodu zjištění alkoholu v krvi 2,16‰ a v roce 2009 mu byl ve správním řízení kromě peněžitého trestu uložen zákaz řízení motorových vozidel na dva měsíce za překročení nejvyšší povolené rychlosti mimo obec.

[19] V dané věci je předmětem řízení dopravní přestupek, na nějž se primárně vztahují ustanovení o řízení upravená zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích. K otázce doručování zákon o přestupcích pouze stanoví, že rozhodnutí o přestupku nelze doručit veřejnou vyhláškou. V souladu s § 51 zákona o přestupcích se proto na danou věc dále

použijí obecná ustanovení o doručování podle správního řádu, a to ve znění účinném do 30. 6. 2012.

[20] Pravidla pro doručování písemností ve správním řízení upravuje správní řád v hlavě II, dílu 4, § 19 až 25. *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,* [...]*, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastižena* (§ 20 odst. 1 první věta správního řádu). Dále jsou pro věc významná ustanovení, která určují způsob doručení v závislosti na tom, zda jde o písemnost, která má být dle zákona doručována do vlastních rukou, či nikoliv (viz § 19 odst. 4 správního řádu). Mezi písemnosti doručované do vlastních rukou zákon výslovně řadí též předvolání (§ 59 správního řádu). Tento druh písemnosti přitom *lze doručit adresátovi, nebo též tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí s úředně ověřeným podpisem; úřední ověření není třeba, pokud byla plná moc udělena před doručujícím orgánem* (§ 20 odst. 2 správního řádu).

[21] Z dosud citovaných ustanovení vyplývá, že pokud jde o *adresáta* písemnosti, správní orgán byl povinen předmětnou písemnost doručovat do vlastních rukou, tj. pouze žalobci. Tato podmínka byla při doručování splněna. Jde-li o *doručovací adresu*, správní orgán musí postupovat dle výše cit. § 20 odst. 1 a § 19 správního řádu. Z pořadí možností pro doručování zde uvedených jsou zřejmé preference zákonodárce, který na první místo staví občanem zvolenou adresu, poté adresu trvalého pobytu a na poslední místo eventuální doručení adresátovi – fyzické osoby na jiném místě, kde bude tato osoba zastižena. V řízení nebylo zjištěno a žalobce to ani nikdy nenamítl, že pro tyto účely udělil plnou moc jiné osobě, anebo že by měl datovou schránku, elektronickou či jinou adresu. Žalobce nikdy také neuvedl adresu, na kterou žádá, aby mu byly veškeré písemnosti doručovány. Z tohoto důvodu mohl správní orgán I. stupně doručovat pouze na místo (adresu) trvalého pobytu.

[22] Místem trvalého pobytu se dle § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), rozumí *adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci (dále jen „objekt“).* Adresou trvalého pobytu může být také adresa ohlašovny, kam byl občan přihlášen, zpravidla poté, co mu byl zrušen trvalý pobyt na adrese prvně zmíněné. Pokud jde o doručování, správní řád nestanoví žádnou výjimku pro adresu ohlašovny. I na adresu ohlašovny lze proto platně doručit písemnost, pokud budou splněny zákonné podmínky (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011, čj. 2 As 28/2011 – 131).

[23] V případě trvalého pobytu na adrese ohlašovny je zcela výjimečné zastižení adresáta na příslušné adrese, neboť občané hlášení v sídlech obecních úřadů se obvykle

v těchto místech nezdržují. Situace, kdy adresát písemnosti není při doručování zastižen na doručovací adrese, řeší § 23 odst. 1 a 3 správního řádu institutem uložení písemnosti. *Nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží,* a to buď u správního orgánu, který ji vyhotovil, nebo u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jejich prostřednictvím. Současně musí být adresát vyzván vložením oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Zároveň s oznámením poučí doručovatel adresáta o právních následcích nevyzvednutí uložené zásilky (viz § 23 odst. 4 a 5 správního řádu). Pokud by si adresát uloženou písemnost v této lhůtě nevyzvedl, nastává tzv. náhradní doručení (fikce), tj. písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty (§ 24 odst. 1 správního řádu) bez ohledu na skutečnost, zda se adresát s písemností fakticky seznámil či nikoliv.

[24] V daném případě doručoval správní orgán I. stupně na adresu trvalého pobytu žalobce, kterou měl uvedenou v občanském průkazu (viz s. 7 spisu správního orgánu I. stupně). Jelikož se jednalo o sídlo magistrátu města O., písemnost se vrátila jako nedoručená s odůvodněním, že žalobce je na této adrese neznámý a že zde nemá ani domovní schránku, kde by bylo možno zanechat výzvu podle § 23 odst. 4 správního řádu. V případě absence domovní schránky nebo jiného vhodného místa však nelze naplnit podmínky uložení písemnosti, neboť neexistuje místo, kde by bylo možné zanechat výzvu o uložení písemnosti. Správní orgán I. stupně věc vyřešil tak, že žalobci ustanovil opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Krajský soud tento postup vyhodnotil jako nesprávný, uvedl, že na adrese ohlašovny se *„jistě nachází jiné vhodné místo, například prostory úřední desky nebo jiný podobný prostor, kde poštovní doručovatel oznámení a poučení může vyvěsit…*“ a z tohoto důvodu napadená rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil.

[25] S tímto závěrem krajského soudu se však zdejší soud neztotožňuje. Jak vyplývá z dosud uvedeného, institut uložení písemnosti určené do vlastních rukou lze použít pouze v případě, kdy 1) je známá adresa pro doručování (zde adresa trvalého pobytu žalobce); 2) občan má na této adrese domovní schránku nebo je zde jiné obdobné vhodné místo; 3) v této schránce nebo na tomto vhodném místě je zanechána výzva k vyzvednutí písemnosti s poučením, kde a kdy si jí může občan vyzvednout, včetně poučení o následcích jejího nevyzvednutí; 4) písemnost je uložena u doručujícího orgánu a připravena k vyzvednutí. Takto nastavený institut však nelze automaticky vždy aplikovat v případech, kdy má občan adresu trvalého pobytu v sídle ohlašovny, typicky proto, že občané v sídle ohlašovny žádnou domovní schránku nemají. Údaj trvalého pobytu zde plní pouze evidenční charakter. Ze zákona nevyplývá povinnost ohlašoven [tj. obecních úřadů – viz § 2 písm. d) zákona o evidenci obyvatel] přebírat a ukládat písemnosti nebo výzvy o jejich uložení. V praxi zejména v případě velkých měst by byl takovýto postup naprosto nerealizovatelný (např. na magistrátu města Brna se počet nahlášených osob pohyboval na sklonku roku 2010 v počtu téměř 30 tisíc; k tomu srov. např. závěry ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 123 ze

dne 22. 3. 2013 a č. 78 ze dne 22. 6. 2009, dostupné na http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx).

[26] Řádné uložení písemnosti je jednou z nevyhnutelných podmínek pro založení fikce doručení. Samo o sobě však nestačí. Je třeba uvést, že „*smyslem jakékoliv právní fikce je umožnit, aby se za existující považovala situace, která je zjevně v rozporu s realitou a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu. Z tohoto důvodu představuje nástroj výjimečný, striktně určený k dosažení právní jistoty jako jednoho z hlavních ústavních postulátů v podmínkách právního státu. Aby přitom mohla splnit svůj takto vymezený účel, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje. Jen v takovém případě je soud oprávněn její naplnění konstatovat*“ [srov. např. nález ÚS ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01 (N 115/28 SbNU 9)]. Byť by doručovatel nebo správní orgán v dané věci u sebe i písemnost uložil, adresát by se o této skutečnosti nikdy nedozvěděl. Tato situace - dovedeno do absurdních důsledků - by byla obdobná, jako kdyby se správní orgán písemnost žádným způsobem doručit ani nepokusil a pouze by jí hned po vyhotovení ve svých prostorách uložil na příslušném místě a nedůvodně spoléhal na to, že si jí její adresát ve lhůtě vyzvedne. Institut náhradního doručení by tedy v tomto případě byl zcela nesmyslný. K tomu ale zákonodárce správní orgány jistě nevede. Smyslem tohoto institutu je naopak vyvažovat na jedné straně možnost adresátů úředních písemností se s jejich obsahem ve stanovené lhůtě seznámit v případě, že nebyli zastiženi poštovním doručovatelem, na straně druhé pak eliminovat zbytečné průtahy ve správním řízení při nastolování právní jistoty v důsledku odmítání součinnosti adresátů při doručování.

[27] Správní orgán je proto povinen postupovat jiným zákonem stanoveným způsobem. Pro tyto účely zná správní řád institut doručení veřejnou vyhláškou na úřední desce (§ 25 a 26) a institut opatrovníka (§ 32). Veřejnou vyhláškou se dle správního řádu doručuje 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. Těmto osobám lze též dle § 32 odst. 2 písm. d) a e) správního řádu ustanovit opatrovníka, avšak pouze za předpokladu, že jde o účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, v opačném případě doručuje správní orgán dle § 25 odst. 1 již zmíněnou veřejnou vyhláškou. V projednávaném případě jde o jeden z typických příkladů řízení, kdy má být účastníku uložena povinnost, příp. odňato právo (přestupkové řízení).

[28] Opatrovnictví osoby neznámého pobytu, které aplikoval správní orgán I. stupně, je institucí *sui generis*, obsahově značně odlišnou od ostatních případů opatrovnictví. Pojmovým znakem tohoto zastoupení je to, že vztah mezi zástupcem a zastoupeným trvá jen do té doby, než se zjistí pobyt zastoupeného a než se ten dozví o vedeném řízení. Odpadne-li podmínka neznámého pobytu účastníka, funkce opatrovníka zaniká a soud nadále jedná s účastníkem řízení. K institutu opatrovnictví se již opakovaně vyjadřoval Ústavní soud [např. ve svých nálezech ze dne 25. 9. 2002, sp. zn. I. ÚS 559/2000 (N 111/27 SbNU 233), ze dne 25. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 204/2000 (N 157/24 SbNU 157), a ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000 (N 150/24 SbNU 105], přičemž pravidelně zdůrazňoval, že funkce opatrovníka nebyla zákonem upravena proto, aby

pokračování

usnadňovala činnost soudu v tom, aby měl kam odesílat písemnosti, nýbrž byla vytvořena proto, aby byly důsledně hájeny zájmy účastníka, který se nemůže účastnit řízení, a vykonávat tak svá práva a povinnosti sám. Ústavní soud také připomínal, že ustanovení opatrovníka účastníku řízení, jehož pobyt není znám, musí předcházet šetření o tom, zda jsou dány předpoklady pro postup v řízení, či zda není možno použít jiné opatření. V nálezu ÚS ze dne 3. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 572/05 (N 76/41 SbNU 3), pak byla vyzdvižena povinnost soudu vyčerpat všechny dostupné možnosti ke zjištění místa pobytu účastníka. Přestože se tyto závěry vztahují k opatrovnictví založenému rozhodnutím soudu, lze je přiměřeně vztáhnout i na řízení před správním orgánem.

[29] Správní orgán I. stupně adresu pobytu žalobce ověřoval dotazem na informační systém evidence obyvatel, z něhož zjistil, že jinou adresu pro doručování žalobce neuvedl. Současně ze zjištěných skutečností, zejména z poznatku, že adresa trvalého pobytu je sídlem ohlašovny, která neumožňuje zanechání zásilky pro adresáty hlášené tam k pobytu, bylo zřejmé, že pro účely doručování je žalobce osobou neznámého pobytu; skutečné místo pobytu žalobce nebylo známo a ani jinak nevyplývalo ze spisu. Jestliže příslušná ohlašovna odmítla přebrat zásilku pro žalobce, resp. výzvu o jejím uložení, nemohl doručovatel postupovat jinak, než písemnost určenou do vlastních rukou vrátit odesílajícímu správnímu orgánu. Za této situace nutno odmítnout závěr krajského soudu, že doručovatel měl správně výzvu zanechat na jiném vhodném místě v sídle ohlašovny, neboť podmínky pro uložení písemnosti či následné možnosti doručovat náhradním způsobem v tomto případě dány nebyly.

[30] V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud též na svůj rozsudek ze dne 4. 6. 2009, čj. 3 Ads 121/2008-45, na který ostatně odkazoval i krajský soud, v němž zdejší soud konstatoval, že „[t]*eprve jestliže nelze provést ani náhradní doručení písemnosti, pak lze přistoupit k ustanovení opatrovníka*“ (obdobně ve vztahu k soudnímu řízení viz též nález sp. zn. I. ÚS 322/2000, již citovaný v bodě [28] shora). V žalobcově věci náhradní doručení nebylo možné provést. Jestliže správní orgán žalobci ustanovil opatrovníka poté, co se mu doručovaná písemnost vrátila jako nedoručená a z evidence obyvatel jiná adresa žalobce zjištěna nebyla, postupoval zcela v souladu se správním řádem. Nelze si totiž představit, že by správní orgán písemnost doručoval na stejnou adresu ohlašovny opakovaně s vědomím, že žalobce se ve skutečnosti na této adrese nezdržuje a že ohlašovna zásilky pro hlášené občany ani výzvy o uložení nepřebírá. Takový postup by navíc byl v rozporu se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení. Ve výše cit. rozsudku zdejší soud dále konstatoval, že „[s]*právní orgán musí především respektovat čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Správní řád taxativně stanoví případy, kdy správní orgán účastníku řízení ustanoví opatrovníka (tj. jsou-li splněny zákonné podmínky,* ustanovit ho musí*);* [...] *Postup správního orgánu, který by v jednotlivých případech rozhodoval o tom, zda opatrovníka ustanoví či nikoli, by nesl nepřípustné znaky libovůle.*“

[31] K tomu lze jen dodat, že je logické, že osoby s trvalým pobytem na ohlašovně na daném místě fakticky nebydlí. Je proto jen jejich zájmem, 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).

[32] 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).

[33] Žalobce dále sice v řízení tvrdil, že se chodí v nepravidelných intervalech osobně dotazovat na poštu O. 8, zda tam nemá uloženou zásilku, to však nevypovídá nic o tom, zda tak činí na základě výzev zanechaných na ohlašovně. V daném případě žalobce tedy postup správního orgánu I. stupně nijak relevantně nezpochybnil; nesnažil se prokázat pochybení správního orgánu např. tím, že by sám jakkoliv doložil či alespoň tvrdil, že jiné zásilky jsou mu běžně ukládány na příslušné provozovně pošty a v místě ohlašovny jsou mu běžně zanechávány výzvy k jejich vyzvednutí. Ze zjištěného skutkového stavu lze usuzovat na přesný opak. Přestože primárním účelem doručování z logiky věci je, aby se adresát o obsahu doručované písemnosti reálně dozvěděl, současně platí, že správní orgán je odpovědný za její řádné doručení. Za řádné doručení jistě v tomto ohledu nelze považovat uložení písemnosti bez zanechání výzvy a spoléhání se správního orgánu na to, že si adresát písemnost určenou do vlastních rukou vyzvedne při jedné z jeho nepravidelných návštěv pošty.

[34] V tomto světle a s přihlédnutím k četným záznamům žalobce ve výpisu dopravních přestupků, považuje zdejší soud námitku nevhodného či nezákonného doručování za ryze účelovou se snahou pozdržet co nejvíce projednání přestupku s ohledem na zákonnou dobu zániku odpovědnosti za přestupek a v konečném důsledku se tak vyhnout následkům, které jsou s tím spojeny. Nelze totiž přehlédnout, že žalobce není v přestupkovém řízení žádným nováčkem (viz bod [18] shora) a lze tedy předpokládat, že je s průběhem přestupkového řízení dost dobře obeznámen. Pokud žalobce již v žalobě namítal, že mu postupem správního orgánu I. stupně bylo znemožněno účastnit se jednání, „*a to dokonce poté, co byl zastoupen zmocněncem*“, zdejší soud považuje i tuto námitku za zcela účelovou. Ze správního spisu jasně vyplývá, že

pokračování

zmocněnce si žalobce zvolil teprve 8. 10. 2012 (s. 26 spisu správního orgánu I. stupně), tj. téměř po osmi měsících od vydání rozhodnutí o přestupku.

[35] Kasační námitka nesprávného posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) je proto důvodná.

IV.
Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil rozsudek krajského soudu (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Krajský soud v dalším řízení znovu posoudí všechny žalobní námitky, tedy otázku zákonnosti doručování původního oznámení zahájení řízení a předvolání a dále otázku zákonnosti ustanovení opatrovníka žalobci; přitom je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku. V novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 a 4 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 6. února 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu