

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **A. P.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2 , Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2014, č. j. 5496/DS/2013, JID: 152210/2013/KUUK/Píš, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 8. 2016, č. j. 42 A 4/2014 – 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 8. 1. 2014, č. j. 5496/DS/2013, pro vadu řízení a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení.

I. Vymezení věci

[2] Předmětem sporu je otázka, zda bylo při doručování rozhodnutí o odvolání postupováno v souladu se zákonem a zda došlo k fikci doručení, i když nebylo rozhodnutí následně vhozeno do domovní schránky.

[3] Dle závěrů krajského soudu stěžovatel nesprávně doručoval rozhodnutí o odvolání poštou na adresu trvalého bydliště obecného zmocněnce žalobce, místo aby zásilku zaslal na jeho doručovací adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel. Stěžovatel dále v rozporu s objektivně zjištěným skutkovým stavem dovodil nabytí právní moci napadeného rozhodnutí vázané na jeho doručení prostřednictvím fikce doručení.

[4] Z informačního systému evidence obyvatel krajský soud zjistil, že obecný zmocněnec měl v době, kdy mu mělo být doručováno napadené rozhodnutí (tedy v době od 2. 7. 2013 do 25. 4. 2014), evidovánu adresu pro doručování na C. A. no. 9, P. 1, E. T. de C., X S. C. de T., K. o., Š.

[5] Podle krajského soudu se v daném případě stěžovatel ani správní orgán prvního stupně vůbec nepokusili doručovat na doručovací adresu obecného zmocněnce a ani neuvedli, z jakých důvodů se rozhodli k doručování do zahraničí nepřistoupit. Jestliže bez dalšího doručovali na adresu trvalého bydliště obecného zmocněnce namísto jeho doručovací adresy, dopustili se podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Na tom nic nemění ani skutečnost, že obecný zmocněnec uváděl adresu trvalého bydliště ve značné části svých podání a mohl tak vytvořit falešný dojem, že se jedná o adresu, na které si písemnosti přebírá.

[6] K naplnění podmínek fikce doručení krajský soud uvedl, že na adresu trvalého bydliště obecného zmocněnce bylo dne 15. 1. 2014 (byť nesprávně) doručováno rozhodnutí o odvolání. Adresát nebyl na uvedené adrese zastižen, a proto byla zásilka uložena v provozovně provozovatele poštovních služeb po dobu 10 dní. Následně však, aniž by byla zásilka vložena do domovní schránky obecného zmocněnce, případně aniž poštovní doručovatel vyznačil, z jakého důvodu nebylo možné ji do schránky vložit, došlo k jejímu vrácení stěžovateli, který na napadaném rozhodnutí ve smyslu § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyznačil jako okamžik nabytí právní moci fikcí den 27. 1. 2014, a to i přesto, že podmínka vhození do schránky nebyla splněna, potažmo nebylo prokázáno, že by vhození bránily objektivní důvody.

[7] Nutnost vhození doručované písemnosti do schránky je podmínkou účinnosti fikce doručení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Závěr krajského soudu týkající se doručování napadeného rozhodnutí považuje za nesprávný. Adresa obecného zmocněnce byla zvolena zcela záměrně za účelem ztížení jakéhokoliv doručování v rámci daného řízení, a proto bylo doručováno přímo na adresu trvalého pobytu obecného zmocněnce. Stěžovateli je daná skutečnost známa i z jiných obdobných řízení.

[10] Odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 – 46, a zdůrazňuje že *„[ú]častník řízení musí být připraven přijímat případně i písemnosti doručované poštou ve smyslu § 19 odst. 8 a odst. 9 správního řádu.“*

[11] Ve výše uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že *[d]oručovaly-li správní orgány písemnosti na adresu trvalého pobytu, místo na adresu na Kanárských ostrovech, o níž jim z úřední činnosti bylo známo, že se na ni nedaří doručovat, nelze jejich postupu nic vytknout.“* A současně, že *„[v]olba zástupce je, stejně jako volba způsobu komunikace se správním orgánem, odpovědností účastníka řízení; pokud si zvolí zmocněnce, jehož strategií je procesní pasivita a vyhýbání se doručování, nese s takovou strategií spojená rizika.“*
[12] Dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, č. j. 4 As 6/2013 – 28, ve kterém je uvedeno, že každý je povinen zajistit si na adrese trvalého pobytu (adrese pro doručování) přebírání písemností zasílaných orgány veřejné moci a v opačném případě je povinen nést příslušné negativní následky včetně fikce doručení písemností, o kterých se případně adresát ve skutečnosti ani nedozvěděl.

[13] K otázce fikce doručení namítá nejednotnou judikaturu Nejvyššího správního soudu a poukazuje na věc sp. zn. 3 As 241/2014, která byla v době podání kasační stížnosti projednávaná rozšířeným senátem.

[14] Závěr krajského soudu považuje za nesprávný a současně nezákonný. Upozorňuje také na to, že je nutné vyčkat na rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 3 As 241/2014, jehož výsledek může mít vliv na nyní projednávanou věc.

[15] V této souvislosti cituje také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2014, č. j. 4 As 158/2014 - 25, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 As 58/2013 - 46, ve kterých je vysloven názor, že z hlediska účinků doručení fikcí následné vložení písemnosti do domovní schránky, po marném uplynutí úložní doby, nemá jakýkoliv právní význam. Vložení do domovní schránky lze vnímat jako určitou nadstavbu nad podmínkou splnění podmínky doručení fikcí.

[16] Z výše uvedených důvodů navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit.

[17] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Soud nejprve posuzoval způsob doručování rozhodnutí o odvolání.

[20] Je nepochybné, že každý je povinen zajistit si na adrese pro doručování přebírání písemností zasílaných orgány veřejné moci, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 As 6/2013. Tato otázka však není ve věci sporná (nejde o zrušující důvod krajského soudu) a stěžovatelem uváděné rozhodnutí proto nemůže k posouzení předmětu sporu žádným způsobem přispět.

[21] Dle § 20 odst. 1 správního řádu se fyzické osobě písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 3 správního řádu), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu.

[22] Podle § 10b zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s § 46b písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, je adresou pro doručování u fyzické osoby adresa evidovaná v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručeny písemnosti, není-li taková adresa evidována, adresa místa trvalého pobytu vedená podle zvláštního právního předpisu nebo adresa místa pobytu cizince na území České republiky podle druhu pobytu cizince.

[23] Ze správního spisu vyplývá, že i v době doručování napadeného rozhodnutí měl obecný zmocněnec dle informačního systému evidence obyvatel evidovánu adresu pro doručování na S. C. de T., K. o., Š. Posloupnost daná zákonem přikazuje správním orgánům primárně doručovat na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel a až sekundárně doručovat na adresu trvalého pobytu.

[24] Správní orgán ani žalovaný svá tvrzení o účelovém postupu a ztěžování doručování v této konkrétní věci žádným způsobem nedoložili. Nenabídli žádné důkazy, které by svědčily zvolenému postupu, tj. postupu, při kterém se správní orgány ani nepokusily doručovat obecnému zmocněnci na v té době platnou adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel.

[25] Soud nezpochybňuje úvahu, dle které lze z hlediska procesní ekonomie a rychlosti řízení považovat v konkrétní věci (věcech) volbu doručovací adresy na španělských ostrovech za obstrukční nástroj, pomocí kterého je sledováno ztížení jakéhokoliv doručení, případně dosažení prekluze přestupku. Taková úvaha správního orgánu však musí být vždy dostatečným způsobem podložena. Ač je stěžovateli dle jeho tvrzení tato obstrukční procesní taktika obecného zmocněnce žalobce z úřední činnosti známa, v kasační stížnosti bez dalšího pouze konstatuje, že považuje zvolenou adresu za účelovou a že je mu to známo i z jiných obdobných řízení. V této souvislosti odkazuje na vyjádření k žalobě, na obsah správního spisu a judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[26] Ani vyjádření stěžovatele k žalobě ani správní spis však neobsahují žádné důkazy či výčet jiných obdobných řízení, na základě kterých by bylo možné tvrzení správního orgánu ověřit.

[27] Pokud správní orgán odkazuje na vlastní úřední činnost, musí svá tvrzení podložit důkazy. Ke stejnému závěru došel Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 – 58, ve kterém uvedl, že *„[a]plikuje-li soud skutečnosti známé z úřední činnosti, musí náležitě vyložit v odůvodnění rozhodnutí, ze které své konkrétní úřední činnosti*

či postupu zná takové skutečnosti, resp. odkud se o nich dozvěděl. Všechny právě uvedené závěry lze jistě přiměřeně vztáhnout též na aplikaci práva orgány veřejné správy. Správní orgán tedy nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. To by bylo z povahy věci nadbytečné. Naproti tomu musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známé tzv. úřední skutečnosti.“

[28] Stěžovatel svou znalost obstrukčního jednání obecného zmocněnce žalobce neprokázal ani uváděnými odkazy a citacemi z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[29] V rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 57/2015 stěžovatel zvýraznil pasáž spojenou s rizikem doručování na elektronickou adresu dle § 19 odst. 3 správního řádu a připraveností adresáta přijímat případně i písemnosti doručované poštou ve smyslu § 19 odst. 8 a odst. 9 správního řádu. Otázka doručování na elektronickou adresu se míjí se zrušujícími důvody krajského soudu a věcně se neshoduje s otázkami, posuzovanými v nyní projednávané věci.

[30] K posuzované sporné otázce soud v uvedeném rozhodnutí výslovně uvedl, že podle § 20 odst. 1 správního řádu má doručování na adresu uvedenou jako doručovací v informačním systému evidence obyvatel přednost před doručováním na adresu trvalého pobytu. Správnímu orgánu skutečně přisvědčil, že doručování na doručovací adresu v S. C. de T. by v jím projednávané věci bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Správní orgán totiž soudu svá tvrzení dostatečně doložil, a to jednak ve stanovisku přiloženém ke spisu, dále i dodejkami přiloženými k vyjádření ke kasační stížnosti se španělsky vyznačenými obálkami neznámá („Desconocido“) a nesprávná adresa („Dirección incorrecta“). Tak tomu však v projednávané věci nebylo.

[31] Podobnou situaci řešil Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 240/2014 - 48, ze dne 23. 11. 2016, č. j. 6 As 36/2016 - 29, ze dne 30. 11. 2016, č. j. 1 As 230/2015 - 34, ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 As 49/2016 - 69, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 7/2016 - 30. Z jejich obsahu soud ověřil, že ve všech posuzovaných případech správní orgán buď doručoval zároveň na adresu pro doručování i na adresu trvalého pobytu obecného zmocněnce, anebo se alespoň jednou na adresu pro doručování pokusil doručit, případně odkázal na konkrétně vedené správní spisy, na základě kterých svou znalost obstrukčního jednání žalobce, resp. jeho zmocněnce z úřední činnosti prokázal.

[32] Ve věci fikce doručení resp. otázky vlivu následného vložení písemností do domovní schránky adresáta na zákonnost doručování fikcí, byla skutečně v době podání kasační stížnosti nejednotná judikatura. Sjednocující rozsudek vydal rozšířený senát dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014 – 41, ve kterém uvedl, že *„[v]zhledem k výše uvedenému (se) přiklonil k názoru, že na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda následně došlo ke vhození uložené písemnosti do schránky adresáta. Tato povinnost má za účel určité zvýšení komfortu adresátů, vzhledem k tomu, že její realizace je vázána na řadu podmínek, nelze při jejím nesplnění dovozovat to, že by doručení fikcí nenastalo. Rozšířený senát si je vědom toho, že právní úprava fikce doručení představuje značný zásah do práva občanů na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Toto omezení základního práva může být přípustné, pokud je to nezbytné pro ochranu důležitého veřejného zájmu a práv a svobod ostatních občanů. To je v daném případě podle názoru rozšířeného senátu naplněno, neboť fikce doručení, jejímž účelem je zabránit, ‘aby*

účastníci řízení nemohli nepřebíráním písemností bez relevantního důvodu bránit postupu soudního řízení a prodlužovat tak jeho délku, není s principem právní jistoty v žádné kolizi' (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13). Rozšířený senát si je rovněž vědom toho, 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' (nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 883/15). Rozšířený senát má však za to, že zákonné požadavky pro vznik fikce doručení jsou splněny i v případě, že z některého důvodu k následnému vložení doručované písemnosti do schránky adresáta nedošlo. Podmínkou ústavnosti institutu doručení fikcí je rovněž prostředek zajišťující proporcionalitu zásahu do práv účastníků řízení prostřednictvím zohlednění situací, kdy si adresát uloženou zásilku bez svého zavinění nemohl vyzvednout z objektivních důvodů. Takovým prostředkem je možnost požádat o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu. Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že jím přijatý výklad § 24 odst. 1 správního řádu je i v souladu s ústavním pořádkem."

[33] Kasační námitce, že následné vhození písemnosti do domovní schránky nemá na uplatnění fikce doručení žádný vliv, lze proto plně přisvědčit a závěry krajského soudu je ve shora uvedeném smyslu nutné korigovat.

[34] S ohledem na skutečnost, že první zrušující důvod krajského soudu obstojí samostatně (vada v doručování mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, přičemž správně uplatněná fikce doručení tuto vadu nemohla žádným způsobem zhojit), není dán žádný důvod napadený rozsudek rušit a věc vracet krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[36] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[37] Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak jemu žádné náklady nevznikly, a proto mu je soud nemůže přiznat.

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

V Brně dne 22. února 2017

pokračování

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu