

MINISTERSTVO VNITRA
Sekretariát poradního sboru ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 171

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 14. 2. 2020**

Doručení příkazu fikcí v řízení o přestupku, je-li příkaz prvním úkonem v řízení

Příkaz podle § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky lze zásadně doručit tzv. fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu, a to i tehdy, je-li prvním úkonem v řízení o přestupku.

Odůvodnění

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda je možné v řízení o přestupku doručit fikcí příkaz, je-li prvním úkonem v řízení, resp. zda takový postup není v rozporu s ústavním pořádkem a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Tzv. fikce doručení je upravena v § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“). Jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty. Správní řád pro řízení o příkazu žádné odchylky od obecné úpravy doručování nestanoví (k tomu viz § 150 správního řádu). Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“) zvláštní úpravu doručování příkazu též nestanoví (k tomu viz § 90 tohoto zákona), a tudíž se na doručování příkazu v řízení o přestupku aplikuje obecná úprava doručování dle správního řádu. S ohledem na to je nutné dojít k závěru, že na doručování příkazu v řízení o přestupku se aplikuje i fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu a příkaz v řízení

o přestupku je tudíž možné doručit fikcí, byť by byl prvním úkonem v řízení;¹ je však otázkou, zda je tento výklad ústavně konformní.

Nejvyšší správní soud možnost doručit příkaz fikcí v řízení o přestupku konstantně připouští.² O možnosti (ústavnosti) doručení příkazu fikcí v řízení o přestupku tak nemůže být pochyb. Nejvyšší správní soud ke vztahu správního trestání k Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) uvádí, že *„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).“³*

V této souvislosti lze citovat Ústavní soud, dle kterého *„pokud jde o doručování do vlastních rukou, nová právní úprava správního řízení zásadně změnila dosavadní pojetí promítnuté do zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, když nadále nepodmiňuje nastoupení fikce doručení lehce zneužitelnou podmínkou, že se adresát písemnosti v místě doručení zdržuje. Na rozdíl od tohoto paternalistického přístupu tím byla posílena zásada, že každý si má svá práva střežit především sám. Ve vztahu k doručování to znamená, že není principiálně významné, zda se adresát písemnosti na adrese trvalého pobytu (platí to ale i pro adresu pro doručování) skutečně zdržuje, či nikoliv.“⁴* V dalším rozhodnutí Ústavní soud uvádí

¹ Je nutné podotknout, že jak trestní řád, tak občanský soudní řád v příkazním řízení fikci doručení u trestního příkazu, resp. platebního rozkazu výslovně vylučuje [viz § 64 odst. 5 písm. a) trestního řádu a § 173 odst. 1 občanského soudního řádu]. S použitím logického argumentu a contrario lze proto dojít k závěru, že pokud správní řád, resp. zákon o odpovědnosti za přestupky, fikci doručení u příkazu na rozdíl od těchto procesních předpisů výslovně nevylučuje, pak fikce doručení u takového příkazu vyloučena není.

² Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2014, č. j. 8 As 25/2013 – 48 (kde Nejvyšší správní soud připustil doručení příkazu fikcí i tehdy, je-li doručováno na adresu ohlašovny – k tomu srov. Závěr č. 123 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013) či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2017, č. j. 2 As 267/2016 – 40.

³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2014, č. j. 8 As 25/2013 – 48.

⁴ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2317/10.

následující: „právní úprava doručování vychází ze zásady, že každý adresát je odpovědný za existenci reálné adresy, na které je povinen si zajistit přijímání písemností (...) Podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jehož porušení stěžovatelka namítla, se každý může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Toto právo však není samoučelné a Ústavní soud považuje za opodstatněné žádat od účastníka řízení, který se domáhá ochrany svých procesních práv na ústavní úrovni, aby osvědčil, že se o ni sám snažil, resp. sám vyvinul očekávatelné úsilí směřující k účinnému hájení svých práv.“⁵

Podle Nejvyššího správního soudu pak „z judikatury Evropského soudu pro lidská práva k jednotlivým požadavkům čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy plyne, že je třeba zkoumat, zda byl obviněný s obviněním proti sobě seznámen včas, aby měl dostatečný čas k přípravě své obhajoby (viz rozsudek ze dne 14. 11. 2000 ve věci T. proti Rakousku, stížnost č. 27783/95, § 71). Co do formy Úmluva vyžaduje, aby obvinění odpovídalo procesním a hmotněprávním požadavkům zajišťujícím účinný výkon práv obviněného. Pouze vágní a neformální povědomí o existenci obvinění nepostačuje (viz rozsudek ze dne 12. 10. 1992 ve věci T. proti Itálii, stížnost č. 14104/88, § 28).“⁶ (uvedený závěr se týkal řízení o přestupku). Je-li v řízení o přestupku rozhodováno příkazem jakožto prvním úkonem v řízení, pak účel takového „sdělení obvinění“ plní právě příkaz.⁷ Pro určení, zda doručování příkazu fikcí neodporuje ustanovením Listiny či Úmluvy, je tedy stěžejní, zda doručení fikcí u příkazu jakožto prvního úkonu v řízení o přestupku neodporuje požadavku na včasné sdělení obvinění ve smyslu Úmluvy (a následné možnosti obhajoby).

Pokud příkaz vydaný jako první úkon v řízení o přestupku splňuje veškeré stanovené náležitosti, není rozhodné, zda je doručen fakticky, či zda je doručen náhradním způsobem, tedy fikcí doručení. Ústavní soud sám konstatuje, že každý je odpovědný za existenci své reálné adresy a že je povinností adresáta, aby na této adrese zajistil přijímání písemností. Fikce doručení je přitom legitimním prostředkem zákonodárce, prostřednictvím kterého je eliminována možnost mařit výkon veřejné správy vyhýbáním se doručení písemností.⁸ Vydá-li proto správní orgán v řízení o přestupku příkaz, byť by byl prvním úkonem v řízení, který v souladu s ustanoveními o doručování řádně doručí, byť fikcí, pak musí být povinnost

⁵ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1433/11.

⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2015, č. j. 1 As 79/2015 – 56.

⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2015, č. j. 1 As 79/2015 – 56.

⁸ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2317/10.

sdělit obvinění obviněnému z přestupku ve smyslu čl. 6 odst. 3 Úmluvy považována za splněnou, neboť je jen odpovědností obviněného jakožto adresáta písemnosti, aby na příslušné adrese zajistil přijímání písemností. Opačný výklad by přitom značně prodlužoval řízení o přestupku a v důsledku toho též značně ztěžoval účinný postih za přestupek,⁹ přičemž takový výklad by neměl žádnou oporu v zákoně (a ani v normách ústavních). Obviněný se v takovém případě sice fakticky nedozví o svém obvinění, avšak pouze z toho důvodu, že nesplnil svoji povinnost přijímat písemnosti na své adrese, přičemž prokáže-li, že si příkaz pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění ve stanovené lhůtě vyzvednout, může podle § 24 odst. 2 správního řádu požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena, a to za podmínek § 41 správního řádu.

Pro úplnost lze uvést, že v důvodové zprávě k zákonu o odpovědnosti za přestupky je k § 90 upravujícímu příkaz uvedeno, že se upravují „*zvláštnosti příkazního řízení (vizte § 150 správního řádu, bude vyloučena fikce doručení při doručování příkazu)*“.¹⁰ Předmětná úprava doručování příkazu ve správním řádu měla být provedena tzv. změnovým zákonem,¹¹ který však byl po projednání návrhu v meziresortním připomínkovém řízení předložen bez této úpravy. Z této zmínky v důvodové zprávě tudíž nelze dovozovat, že bylo úmyslem zákonodárce vyloučit u příkazu možnost doručení fikcí, neboť takováto úprava zákonodárcem vůbec nebyla přijata.

Je nutné podotknout, že v odborné literatuře se objevují též názory, dle kterých je doručení příkazu fikcí, popř. doručení příkazu fikcí jakožto prvního úkonu v řízení o přestupku, vyloučeno, a to například s odkazem na § 4 odst. 3 a 4 správního řádu¹² či s odkazem na úmysl zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě, ochranu práv účastníků řízení a analogii s jinými právními předpisy.¹³ Poradní sbor se však s těmito názory neztotožňuje. V odborné literatuře se pak objevují též názory, dle kterých „*teorie správního práva vychází z toho, že příkaz by v zásadě neměl být doručován náhradním způsobem (...)*

⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2014, č. j. 8 As 25/2013 – 48.

¹⁰ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona na vydání zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. K § 90. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0>.

¹¹ Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

¹² Srov. VOPÁLKA, V. Správní řízení. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012, s. 383.

¹³ Srov. KUČEROVÁ, H.; HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 565, kde jsou tyto závěry výslovně vztaheny pouze na doručování příkazu jako prvního úkonu v řízení o přestupku.

*Na druhé straně je třeba uvážit, zda kategorické odmítnutí náhradního doručování příkazu i ve vztahu k právníkům osobám a podnikajícím fyzickým osobám nenaráží na jejich povinnost zajistit přebírání písemností (§ 21 odst. 3 a § 30 odst. 4 správního řádu), u nich se navíc většinou doručuje prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky (...). K tomu lze závěrem dodat, že Ústavní soud neshledal na současné právní úpravě doručování příkazu podle správního řádu žádné ústavní deficit.*¹⁴

Nejvyšší správní soud (jakož ani Ústavní soud) ve svých rozhodnutích nikdy neuvedl, že by příkaz jakožto první úkon v řízení o přestupku nebylo možné doručit fikcí, naopak obecně doručení příkazu fikcí v řízení o přestupku připouští. Nejvyšší správní soud přitom připouští i doručení oznámení o zahájení řízení o přestupku fikcí doručení,¹⁵ kdy se v této souvislosti zabývá i možným rozporem s Úmluvou, přičemž doručení fikcí u oznámení o zahájení řízení o přestupku (tj. „sdělení obvinění“ dle Úmluvy) jako rozporné s Úmluvou neshledal. Je nutno podotknout, že v daném případě došlo následně i k doručení odsuzujícího rozhodnutí o přestupku fikcí, aniž by byl obviněný dále o řízení obeznámen (pouze s ním byl před zahájením řízení sepsán protokol o vysvětlení u orgánu Policie ČR). Je-li tedy přípustné, aby bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o přestupku a následně též odsuzující rozhodnutí o přestupku fikcí, pak musí být též přípustné doručení příkazu fikcí jakožto prvního úkonu v řízení o přestupku. Pro úplnost je pak nutné uvést, že případné vyloučení možnosti doručení příkazu fikcí jakožto prvního úkonu v řízení o přestupku by dopadalo i na doručování obviněnému do datové schránky; případné vyloučení fikce doručení v těchto případech by však bylo ve zjevném rozporu se smyslem právní úpravy doručování do datové schránky.

V této souvislosti je však nutno připomenout, že právní úprava doručování ve správním řádu je založena na zásadě, že adresát písemnosti vždy musí mít možnost se fakticky s písemností seznámit.¹⁶ Jakékoli rozhodnutí (včetně příkazu) tedy není možné doručovat fikcí osobám, jejichž pobyt není znám, nebo pokud si adresát nevyzvedává písemnosti na adrese ohlašovny; v tomto případě se totiž adresátovi prokazatelně nedaří

¹⁴ Viz PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges. 2017, s. 399-400. Srov. též nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2014, sp. zn. III. ÚS 1644/14.

¹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2006, č. j. 5 As 37/2005-42.

¹⁶ Např. v rozsudku sp. zn. 1 As 2/2010 Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že jedním z předpokladů fikce doručení by měla být možnost si doručovaný uložený dokument vyzvednout.

doručovat a je nutno ve smyslu § 25 odst. 1 správního řádu doručovat veřejnou vyhláškou, příp. na základě § 32 správního řádu ustanovit opatrovníka.¹⁷

Pokud by správní orgán doručoval dokument na určitou adresu, ačkoliv před odesláním písemnosti věděl, že se adresát na této adrese vůbec nezdržuje a nemůže si tedy doručovanou písemnost převzít, a při doručování této písemnosti nastala fikce doručení, jednalo by se o přehnaně formalistický postup, který by ve svém důsledku mohl znamenat porušení základních zásad činnosti správních orgánů (např. § 2 odst. 3 nebo § 4 odst. 4 správního řádu) a práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

V určitých případech tak doručení příkazu fikcí jakožto prvního úkonu v řízení o přestupku nebude možné připustit, a to právě tehdy, bude-li si správní orgán vědom toho, že se obviněný na určité adrese vůbec nezdržuje a přesto mu bude doručovat příkaz na tuto adresu. Nepůjde-li o takové případy, je doručení příkazu fikcí přípustné, byť by byl příkaz prvním úkonem v řízení o přestupku.

¹⁷ Zároveň ovšem platí, že z ustanovení § 23 a 24 správního řádu nelze dovodit povinnost správního orgánu nebo orgánu provádějícího doručení zjišťovat, zda se adresát na adrese, kam je písemnost doručována, zdržuje či nikoliv.