



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudkyň JUDr. Evy Pechové a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce: **Mgr. M. K.**
zastoupený advokátem Mgr. Jaroslavem Bártou
sídlem Kobližná 47/19, 602 00 Brno

proti
žalované: **Kancelář prezidenta republiky**
se sídlem Pražský hrad, 119 08 Praha 1
zastoupená advokátem JUDr. Markem Nespalou
sídlem Bělehradská 643/77, 120 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 20. 12. 2017, č. j. KPR 4954/2015,

takto:

- I. Rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 20. 12. 2017, č. j. KPR 4954/2015, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, Mgr. Jaroslava Barty, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž vedoucí Kanceláře prezidenta republiky (dále též „žalovaná“) na základě § 92 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) pro opožděnost zamítl odvolání žalobce proti usnesení Kanceláře prezidenta republiky ze dne 6. 4. 2017, č. j. KPR 4954/2015 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“ či „usnesení ze dne 6. 4. 2017“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalované

2. Žalobce nejprve stručně shrnul průběh správního řízení a zdůraznil, že usnesení ze dne 6. 4. 2017 mu bylo do datové schránky doručeno až dne 5. 12. 2017. Žalobce tak proti němu podal dne 9. 12. 2017 včasné odvolání, o kterém však nesprávně žalovaná rozhodla žalobou napadeným rozhodnutím tak, že jej podle § 92 správního řádu pro opožděnost zamítla.
3. Žalobce zásadně nesouhlasil s tvrzením žalované, že mu mělo být usnesení ze dne 6. 4. 2017 doručeno tzv. fikcí již dne 18. 4. 2017. Namítal, že žalovaná doručovala prvostupňové rozhodnutí původně neúčinně, neboť jej nezaslala do datové schránky žalobce, resp. na adresu pro doručování, a doručovala místo toho na adresu jeho trvalého pobytu. Usnesení ze dne 6. 4. 2017 mu proto bylo řádně doručeno až dne 5. 12. 2017 skrze datovou schránku, a to v reakci na jeho přípis označený jako „Žádost o zaslání rozhodnutí do datové schránky“ ze dne 28. 11. 2017.
4. Žalobce vysvětlil, že pokud mu žalovaná doručovala na adresu jeho trvalého bydliště, jednalo se o chybný postup. Na adrese trvalého bydliště totiž nebydlí, proto má zřízenou tzv. adresu pro doručování podle § 10b zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění rozhodném, na které písemnosti přijímá. Dodal, že o této adrese obvykle na svých podáních informuje. Odkázal i na lustrační povinnost správního orgánu podle § 19 odst. 3 správního řádu za účelem zjištění adresy pro doručování účastníka řízení. Navíc má zřízenou datovou schránku, do které je správní orgán podle § 19 správního řádu povinen doručovat prioritně. Konstatoval, že na situaci je absurdní, že žalobce se správními orgány po celou dobu vedení řízení komunikoval prostřednictvím datové schránky. Dovodil, že účinky doručení rozhodnutí tzv. fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu v tomto případě nenastaly. A poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2015, č. j. 2 As 85/2015-31.
5. Žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil.
6. Žalovaná ve vyjádření ze dne 7. 2. 2018 odmítla veškeré žalobní námitky. Konstatovala, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno fikcí dne 18. 4. 2017 na adresu jeho trvalého bydliště, kterou uváděl na všech dokumentech, jež jsou obsahem spisu. Prvostupňové rozhodnutí bylo odesláno prostřednictvím poštovních služeb na adresu trvalého bydliště žalobce a dle sdělení pošty bylo dne 7. 4. 2017 pro nezastižení adresáta uloženo. Žalovaná uvedla, že dne 24. 4. 2017, v reakci na přípis žalobce ze dne 22. 4. 2017, odmítla tvrzení žalobce týkající se nečinnosti a z opatrnosti žalobce vyrozuměla rovněž o

prvostupňovém rozhodnutí, přičemž toto sdělení bylo žalobci doručeno do datové schránky dne 24. 4. 2017.

7. Žalovaná dále poukázala na řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 10 A 98/2017. Konstatovala, že na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2017, č. j. 10 A 98/2017-36, žalobce požádal o zaslání prvostupňového rozhodnutí do datové schránky až přípisem ze dne 28. 11. 2017. V tomto přípisu současně odkázal na sdělení žalované ze dne 24. 4. 2017 a zcela nově začal uvádět, že nezná obsah těchto dříve vydaných rozhodnutí. Žalovaná žádosti žalobce vyhověla a prvostupňové rozhodnutí mu doručila ještě i do datové schránky dne 5. 12. 2017. Následné odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí bylo zamítnuto pro jeho opožděnost v souladu se zákonem, když prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci řádně doručeno na adresu jeho trvalého bydliště fikcí dne 18. 4. 2017 a také o něm byl žalobce informován přípisem žalované ze dne 24. 4. 2017, doručeným mu téhož dne do datové schránky.
8. Žalovaná konstatovala, že s ohledem na jednání žalobce nemůže být sporu o to, že není dána aktivní legitimace žalobce, neboť nedošlo k zásahu do jeho právní sféry. S poukazem na § 84 odst. 2 a na § 83 odst. 2 správního řádu dovodila, že i kdyby žalovaná uvažovala nejdelší lhůtu, tedy 90 dnů, plynoucí ode dne 25. 4. 2017, pak by lhůta pro podání odvolání žalobci marně uplynula nejpozději dne 24. 7. 2017. Dodala, že veškeré žalobcem činěné kroky jsou od samého počátku zcela účelové, v rozporu s veškerou logikou, když se žalobce zjevně šikanózním způsobem na žalované domáhá postupu ve zřejmém rozporu se zákonem.
9. Žalovaná navrhl, aby soud nedůvodnou žalobu zamítl.

III.

Obsah správního spisu

10. Žalobce žádostí ze dne 26. 7. 2015 požádal o nahlédnutí do registru oznámení prvostupňový správní orgán jakožto evidenční orgán. V žádosti uvedl adresu trvalého pobytu, dále adresu pro doručování a ID jeho datové schránky.
11. Vydání nyní přezkoumávaného žalobou napadeného rozhodnutí předcházelo následující řízení: již dne 31. 7. 2015 prvostupňový orgán nevyhověl žádosti žalobce o nahlédnutí do registru oznámení podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů; žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaná dne 5. 8. 2015 zamítl. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2017, č. j. 3 A 102/2015-53, však bylo rozhodnutí žalované zrušeno.
12. Poté žalovaná dne 20. 3. 2017 rozhodla tak, že zrušila prvostupňové rozhodnutí ze dne 31. 7. 2015 a věc vrátila Odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky jako orgánu prvního stupně k novému projednání. Rozhodnutí bylo žalobci doručováno prostřednictvím České pošty, s.p. na adresu X.; zásilka byla předána k doručení dne 20. 3. 2017 a uložena pro nezastižení adresáta dne 21. 3. 2017, přičemž dle prohlášení doručujícího orgánu byl adresát vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení; zásilka se vrátila žalované jako nedoručená dne 4. 4. 2017.
13. Odbor legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky pak věc usnesením ze dne 6. 4. 2017 podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu odložil a podání podle § 12 správního řádu ke dni 1. 9. 2017 postoupil věcně a místně příslušnému orgánu, a to Ministerstvu spravedlnosti. Usnesení bylo opět žalobci doručováno prostřednictvím České pošty, s.p.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

na adresu X.; zásilka byla předána k doručení dne 6. 4. 2017 a uložena pro nezastižení adresáta dne 7. 4. 2017, přičemž dle prohlášení doručujícího orgánu byl adresát vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení; zásilka se vrátila žalované jako nedoručená dne 26. 4. 2017.

14. Podáním ze dne 22. 4. 2017 se žalobce u žalované domáhal, aby rozhodla o jeho odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ze dne 31. 7. 2015. Žalovaná dopisem ze dne 24. 4. 2017 žalobci sdělila, že na jeho adresu uvedenou v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2017, č. j. 3 A 102/2015-53, tj. X, zaslala rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 20. 3. 2017, jakož i rozhodnutí ze dne 31. 7. 2015. Uvedla, jaký den se ta která zásilka považuje za doručenou, a dovodila, že podnět k přijetí opatření proti nečinnosti postrádá opodstatnění. Žalobce v odpovědi na dopis ze dne 24. 4. 2017 upozornil na to, že má zřízenou datovou schránku, kterou uvádí na všech svých podáních a do které je žalovaná povinna doručovat mu zásilky prioritně. Dále sdělil, že: „... *Předmětné písemnosti mé osobě nebyly doručeny, jejich obsah mě není znám, ani mě není známo, že mi byly tyto písemnosti doručovány.*“.
15. Žalobce souběžně podal k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti. Žaloba byla rozsudkem zdejšího soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 10 A 98/2017-36, zamítnuta. Zdejší soud v rozsudku konstatoval, že v řízení o žalobě proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. není relevantní způsob doručení již vydaného rozhodnutí a soud k němu z podstaty věci nemůže přihlížet. Uvedl rovněž, že: „*[n]adto si byl žalobce před podáním žaloby vědom skutečnosti, že rozhodnutí bylo vydáno, neboť jej žalovaný o této skutečnosti zpravil přípisem ze dne 24. 4. 2017 (kteroužto skutečnost nečinil žalobce spornou), takže přesto, že si žalobce na adrese trvalého bydliště poštu nevyzvedával, a proto se zásilka s rozhodnutím jako nedoručená vrátila žalovanému, mohl žalobce požádat žalovaného o její opětovné doručení, byl by to jistě účinnější a rychlejší prostředek, jak se seznámit s rozhodnutím, než prostřednictvím žaloby na nečinnost.*“ Zdejší soud tak žalobu neshledal důvodnou, neboť rozhodnutím vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 20. 3. 2017, č. j. KPR 4954/2015, bylo rozhodnuto o odvolání žalobce proti rozhodnutí žalované ze dne 31. 7. 2014, č. j. KPR 4954/2015; vedoucí Kanceláře prezidenta republiky tedy nebyl nečinný (a nebyl nečinný ani v době podání žaloby žalobcem dne 24. 5. 2017).
16. Podáním ze dne 28. 11. 2017 žalobce požádal o zaslání rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o jeho odvolání proti rozhodnutí ze dne 31. 7. 2015, a to do jeho datové schránky. Na základě této žádosti mu žalovaná zaslala dne 5. 12. 2017 do datové schránky jak rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 20. 3. 2017, tak usnesení Kanceláře prezidenta republiky ze dne 6. 4. 2017. Dále žalobci sdělila, že tato rozhodnutí mu již byla zaslána v souladu s § 20 odst. 1 správního řádu na adresu jeho trvalého pobytu. Doplnila, že pokud by rozhodnutí zaslala do datové schránky, aniž o to žalobce výslovně požádal, vystavila by se riziku, že by tyto akty nebyly řádně doručeny.
17. Dne 9. 12. 2017 podal žalobce odvolání proti usnesení ze dne 6. 4. 2017, v němž uvedl, že mu je známo, že žalovaná doručovala napadené rozhodnutí toliko na adresu jeho trvalého bydliště, přičemž zcela pominula adresu pro doručování žalobce a zejména jeho datovou schránku. Uvedl, že s výrokem a odůvodněním prvostupňového rozhodnutí se seznámil až dne 5. 12. 2017.
18. Žalovaná žalobou napadeným rozhodnutím odvolání žalobce na základě § 92 správního řádu zamítla. V odůvodnění vyšla z toho, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci zasláno

na adresu trvalého bydliště, a protože si zásilku nevyzvedl, platí pro ně podle § 24 odst. 1 správního řádu fikce doručení dnem 18. 4. 2017. Dovedila, že odvolání žalobce ze dne 9. 12. 2017 tak bylo podáno opožděně, protože odvolací lhůta činí podle § 83 odst. 1 správního řádu 15 dnů. Konstatovala, že žalobce sice v původním podání uvedl jak místo trvalého pobytu, tak adresu pro doručování a označení datové schránky, a v odvolání ze dne 31. 7. 2015 i elektronickou adresu, prvostupňový orgán však při doručování postupoval v souladu s § 20 správního řádu. Zásadně totiž platí, že fyzickým osobám se doručuje na adresu jejich trvalého pobytu, neboť jde o místo, kde se zpravidla zdržují; § 20 odst. 1 správního řádu odkazuje na § 19 odst. 3, který upravuje doručování na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, avšak pouze pokud o to účastník řízení výslovně požádá, k čemuž však v původní žádosti ani v podaném odvolání nedošlo. Požadavek zaslat předmětné usnesení do datové schránky byl totiž žalobcem uplatněn až v žádosti ze dne 28. 11. 2017. Žalovaná odmítla tvrzení, že by měl správní orgán sám provádět lustraci, zda účastník řízení nemá zřízenou tzv. adresu pro doručování. Nesouhlasila rovněž s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2015, č. j. 2 As 85/2015-31, neboť ten řeší doručování obci a nikoliv fyzické osobě. Dodala, že věc posoudila i z hlediska § 84 správního řádu, ani to však nesvědčí ve prospěch žalobce, neboť dne 24. 4. 2017 byl informován o vydaném usnesení a o způsobu řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

IV.

Posouzení žaloby

19. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť účastníci s tímto rozhodnutím souhlasili.
20. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.).
21. Žaloba je důvodná.
22. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
23. Podle § 19 odst. 1 správního řádu *„[p]ísemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroveň postaveného správního orgánu (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.“*
24. Podle § 19 odst. 2 správního řádu *„[n]ení-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Správní orgán zvolí takovou poštovní službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy vyplývala povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky tohoto zákona na doručení písemnosti.“*
25. Podle § 19 odst. 4 správního řádu *„[n]evylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu,*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

kteřou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.“

26. Podle § 20 odst. 1 správního řádu „[f]yzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 4), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastížena. Provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.“
27. Podle § 83 odst. 2 správního řádu „[v] případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.“
28. Podle § 84 odst. 1 správního řádu „[o]soba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.“
29. Podle § 84 odst. 2 správního řádu „[n]eoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.“
30. Podle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění rozhodném, (dále jen „zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů“) „[u]možňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.“
31. V projednávané věci bylo mezi účastníky sporné, kdy bylo žalobci doručeno prvostupňové rozhodnutí, tj. usnesení Kanceláře prezidenta republiky ze dne 6. 4. 2017. Žalobce byl přesvědčen, že mu prvostupňové rozhodnutí bylo řádně doručeno až dne 5. 12. 2017 a tudíž odvolání proti němu podal dne 9. 12. 2017 včas. Žalovaná měla naopak za to, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci řádně doručeno fikcí na adresu jeho trvalého pobytu již dne 18. 4. 2017; případně mu bylo prokazatelně oznámeno nejpozději dne 24. 4. 2017, a proto odvolání žalobce po právu zamítla jako opožděné. Zdejší soud tedy posuzoval otázku, zda bylo odvolání podané žalobcem dne 9. 12. 2017 proti prvostupňovému rozhodnutí včasné či nikoliv.
32. Předně soud konstatuje, že zásady a způsob doručování písemností upravuje § 19 správního řádu. Vyplývá z něj, že písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil, a to prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky adresáta. Teprve pokud není možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit také prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Nevylučuje-li to zákon

nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník sdělí. Z dané právní úpravy lze tedy jednoznačně dovodit, že při doručování písemností je povinností správního orgánu doručovat příslušnému subjektu, který má zřízenou datovou schránku, přednostně prostřednictvím veřejné datové sítě. Tato povinnost vyplývá nejen z již citovaného § 19 správního řádu, ale rovněž z § 17 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, který je nepochybně ke správnímu řádu ve vztahu *lex specialis*. Z výše uvedené zákonné právní úpravy je tedy zřejmé, že má-li účastník správního řízení zřízenou datovou schránku, musí mu být doručováno v souladu s § 19 odst. 1 správního řádu do této datové schránky; další způsoby doručování přicházejí v úvahu pouze v případě, že účastník nemá datovou schránku zřízenou.

33. Soud dodává, že uvedený výklad odpovídá i ustálené judikatuře správních soudů. Například v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 1 As 104/2015-27, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[j]ako prioritní způsob doručování písemností uvádí § 19 odst. 1 správního řádu doručování prostřednictvím datové schránky. Pokud má fyzická osoba zřízenou datovou schránku, jsou správní orgány povinny doručovat písemnosti prostřednictvím ní. (...) Podle citovaného ustanovení [§ 20 odst. 1 správního řádu – pozn. soudu] se fyzické osobě písemnost doručuje v případě, že nemá zřízenou datovou schránku, na adresu pro doručování podle § 19 odst. 3 správního řádu a poté na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, popř. na adresu trvalého pobytu. Ustanovení § 23 odst. 1 správního řádu pak stanoví, že se písemnost uloží, nebyl-li v případě doručování podle § 20 správního řádu adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle tohoto ustanovení.“ Podle právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95, přitom ani „[a]dresa pro doručování zvolená účastníkem řízení podle § 19 odst. 3 správního řádu z roku 2004 nemůže vyloučit doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, má-li adresát rozhodnutí datovou schránku zřízenou a zpřístupněnou.“ Soud pro úplnost poukazuje rovněž na usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. I. ÚS 1180/17, v němž Ústavní soud uvedl, že argumentace, podle které právní řád neukládá správnímu orgánu povinnost zkoumat, zda má účastník zřízenou datovou schránku, když na prvním místě způsobu doručování písemností stojí doručování na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, „[j]e v rozporu s § 19 správního řádu, podle kterého na prvním místě způsobu doručování písemností stojí doručování do datové schránky.“
34. S ohledem na shora uvedené soud dospěl k závěru, že prvostupňový správní orgán v tomto případě, kdy žalobce disponoval funkční datovou schránkou, pochybil, doručoval-li mu usnesení ze dne 6. 4. 2017 původně toliko prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu jeho trvalého bydliště. K tomuto způsobu doručení prvostupňový správní orgán mohl přistoupit teprve, kdyby doručení do datové schránky žalobce nebylo možné (například z důvodu její technické poruchy či jejího zrušení). Soud dodává, že i poté však byl prvostupňový správní orgán povinen přednostně přistoupit k doručení usnesení na adresu, kterou žalobce v žádosti označil jako adresu pro doručování; a až pokud by selhal i tento způsob doručení zásilky (tj. zásilka by se vrátila zpět odesílateli např. s poznámkou „adresát neznámý“), byl povinen zaslat usnesení na adresu žalobcova trvalého pobytu dle příslušné evidence obyvatel. Pak by bylo možno považovat usnesení ze dne 6. 4. 2017 za řádně doručené fikcí dne 18. 4. 2017. Ovšem tato situace v posuzované věci nenastala. Navíc v dané věci nelze přehlédnout skutečnost, že žalobce jednak ID své datové schránky uvedl již v žádosti, a rovněž tak s prvostupňovým orgánem po celou dobu řízení

komunikoval právě prostřednictvím své datové schránky, jejíž ID pokaždé uváděl na svých podáních. Prvostupňový správní orgán tak ani nemusel vyvinout žádné úsilí a zjišťovat ID datové schránky žalobce; přičemž k tomuto způsobu doručení byl ze zákona povinen, byť by o něj žalobce nepožádal.

35. Soud konstatuje, že správní orgány jsou povinny doručovat účastníkům řízení takovými způsoby, jak to stanoví zákon (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138). Soud však dodává, že pochybení při doručování nemusí vždy způsobit takovou vadu, aby to mělo vliv na platnost (účinnost) doručení. V této souvislosti poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 83/2013-60, v němž se uvádí, že „[z] judikatury zdejšího soudu plyne, že při doručování písemnosti správní orgány musí respektovat zákonná pravidla. Nesmí tedy zásadně své písemnosti doručovat prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, pokud měl v dané době stěžovatel již zpřístupněnu datovou schránku. Ne každé porušení zákona má však automaticky vliv na zákonnost řízení jako celku. Judikatura vychází z materiálního pojetí právního institutu doručování, jímž je v souladu s jeho smyslem a účelem především seznámení účastníků řízení s doručovanou písemností. Právě s ohledem na smysl a účel doručování soud nemůže setrvat jen v úzké hranici formálně legalistické interpretace pozitivního práva, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu. Navzdory vyloučení fikce doručení ve výše zmíněných situacích (např. cit. rozsudek č. 4 As 6/2013 - 28) platí, že pokud byl účastník správního řízení s obsahem doručované písemnosti prokazatelně seznámen, materiální funkce doručení byla naplněna. Neplatnosti doručení se tudíž nemůže domáhat ten, jenž byl s písemností seznámen (viz argumentaci v cit. rozsudku č. 1 As 90/2010 - 95, srov. též rozsudek ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 - 88, bod 16).“ Z uvedené judikatury tak vyplývá, že je nutno v každém konkrétním případě zkoumat, zda byla splněna materiální funkce doručení – tedy, zdali se adresát s danou písemností skutečně seznámil, respektive se mohl a měl seznámit. Nedodržení zákonného postupu při doručování tak samo o sobě ještě neznamená, že se doručení musí zopakovat. Rozhodující tak je, zda se předmětná písemnost fakticky dostala do rukou adresáta (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 Ads 100/2013-42).
36. V projednávané věci není pochyb o tom, že prvostupňový správní orgán žalobci nesprávně doručoval prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Je však třeba posoudit, zdali toto pochybení bylo takové intenzity, aby odůvodnilo zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaná totiž uvedla, že nedošlo k zásahu do právní sféry žalobce, přičemž argumentovala zejména tím, že žalobce se s prvostupňovým rozhodnutím prokazatelně seznámil nejpozději dne 24. 4. 2017. Žalobce ale namítal, že mu obsah prvostupňového rozhodnutí nebyl před 5. 12. 2017 znám.
37. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2019, č. j. 6 As 24/2019-22, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval aplikací § 83 a § 84 správního řádu. Nejvyšší správní soud uvedl, že aktuální právní úprava výslovně pamatuje na situaci, kdy se účastník s vydaným správním rozhodnutím fakticky seznámí či se informace o jeho obsahu dozví navzdory tomu, že mu řádně oznámeno nebylo. Ustanovení § 84 odst. 1 správního řádu v této souvislosti operuje s pojmy „dozvědět se o vydání rozhodnutí a o řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“, zatímco v § 84 odst. 2 byl použit pojem „prokazatelné seznámení“. Zákon tyto dva pojmy dále nijak nedefinuje, pouze z komentářové literatury lze dovodit, že „prokazatelné seznámení“ zahrnuje mnohem širší povědomí o obsahu rozhodnutí, než „dozvědění se o vydání

rozhodnutí a řešení otázky, která byla předmětem řízení“. Nejvyšší správní soud v bodě [18] odůvodnění dospěl k názoru, že „[u]stanovení § 84 odst. 2 správního řádu je třeba vykládat v tom smyslu, že se vztahuje pouze na účastníky řízení uvedené v § 27 odst. 1 správního řádu (tedy na tzv. „hlavní“, „přímé“ či „neopomenutelné“ účastníky), a dále na ty účastníky podle § 27 odst. 3 správního řádu (tj. určené zvláštním zákonem), kteří mají postavení odpovídající účastníkům podle odst. 1 citovaného ustanovení, jelikož „jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají“. Jde tedy právě o ty účastníky, kteří jsou vyňati z působnosti odstavce 1 dotčeného ustanovení. Oba odstavce se tak navzájem doplňují.“ V bodě [26] odůvodnění pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[s]i je plně vědom toho, že podaný výklad vede k určité nerovnosti mezi opomenutými účastníky hlavními (přímými) a vedlejšími (nepřímými). Jestliže se totiž podle něj s nedoručeným rozhodnutím seznámí jinou cestou hlavní účastník řízení, má pro odvolání podle § 84 odst. 2 správního řádu subjektivní lhůtu čítající 90 dnů, zatímco přihodí-li se totéž účastníkovi vedlejšímu, je v právu na odvolání omezen subjektivní lhůtou v délce 30 dnů a objektivní lhůtou v délce jednoho roku. U vedlejšího účastníka nadto běh uvedených lhůt spustí i pouhé „dozvědění se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“, zatímco účastník hlavní je subjektivní lhůtou 90 dnů omezen až od okamžiku, kdy se fakticky seznámí s rozhodnutím jako celkem. Tato nerovnost je však opodstatněná. Vždyť právě hlavnímu účastníkovi má rozhodnutí založit práva či povinnosti. Jestliže tedy byl jako účastník opomenut (ať již zcela, nebo jen při doručování rozhodnutí), musí mu být rozhodnutí řádně doručeno, aby mu vůbec mohla začít běžet lhůta pro podání odvolání – ledaže se s ním prokazatelně seznámil v rozsahu, který v podstatě odpovídá řádnému oznámení rozhodnutí správním orgánem. Naproti tomu u účastníků vedlejších lze přísnější podmínky pro uplatnění opravného prostředku akceptovat, neboť nedoručené rozhodnutí může jejich práva a povinnosti ovlivnit pouze zprostředkovaně, formou tzv. dotčení na právech. Ostatně, jak již bylo vysvětleno výše, čistě jazykový výklad předmětných ustanovení by taktéž zakládal nerovnost mezi účastníky, konkrétně mezi jednotlivými účastníky vedlejšími, kterým by se různými formami dostalo informací o tomtéž rozhodnutí, jež jim nebylo doručeno, přičemž takto vzniklá nerovnost by nebyla ničím odůvodnitelná a zůstávala by zcela absurdní.“

38. V projednávané věci je žalobce hlavním (a rovněž jediným) účastníkem řízení. Jako takový je ve světle shora uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu omezen subjektivní lhůtou 90 dnů stanovenou § 83 odst. 2 správního řádu až od okamžiku, kdy se fakticky seznámí s rozhodnutím jako celkem. Aby tedy žalobci mohla začít běžet lhůta pro podání odvolání, musí mu být příslušné rozhodnutí řádně doručeno, ledaže se s ním prokazatelně seznámil v rozsahu, který v podstatě odpovídá řádnému oznámení rozhodnutí správním orgánem. Soud má za to, že dopis žalované ze dne 24. 4. 2017 nelze považovat za takové prokazatelné faktické seznámení se s prvostupňovým rozhodnutím. V dopise bylo totiž uvedeno toliko to, na jakou adresu bylo žalobci prvostupňové zasláno; kdy a pod jakým číslem jednacím bylo prvostupňové rozhodnutí vydáno; že se jedná o usnesení „o odložení věci a jejím postoupení k 1. září 2017 příslušnému orgánu“; a od kdy se zásilka dle žalované považuje za doručenou. Soud proto dospěl k závěru, že doručení tohoto dopisu ze dne 24. 4. 2017 nemohlo žalobci spustit běh odvolací lhůty. Soud dodává, že ani z rozsudku zdejšího soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 10 A 98/2017-36, nelze dovodit, že by se žalobce s prvostupňovým rozhodnutím prokazatelně seznámil v rozsahu, který v podstatě odpovídá řádnému oznámení rozhodnutí správním orgánem, a to ať již 24. 4. 2017 nebo později. V odůvodnění tohoto rozsudku se pouze uvádí, že žalobce si před podáním žaloby

na ochranu proti nečinnosti byl vědom skutečnosti, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno, neboť jej žalovaný o této skutečnosti zpravil právě dopisem ze dne 24. 4. 2017.

39. Soud zdůrazňuje, že pravidlem pro oznamování rozhodnutí je doručení stejnopisu rozhodnutí účastníkům, a to správním orgánem. Doručení rozhodnutí formou faktického seznámení se s obsahem rozhodnutí je naopak institutem výjimečným. V této souvislosti soud poukazuje na právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, č. j. 1 As 311/2017-37: „*I. Doručení rozhodnutí formou faktického seznámení se s obsahem rozhodnutí má místo zásadně pouze v těch případech, kdy by formalistické lpění na odvíjení počátku běhu lhůt (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) od řádného doručení (podle příslušných procesních ustanovení) vedlo k neproporcionálním důsledkům spočívajícím v nepřiměřeném zásahu do právní jistoty jiných subjektů (zpravidla účastníků řízení), ke zpochybnění rozhodnutí, které již pravomocně konstitovalo určité právní vztahy, a to s významným časovým odstupem, či pokud by opožděné (nebo neprovedené) řádné doručení rozhodnutí bylo důsledkem zneužití práva. V takových případech má smysl zabývat se otázkou, ke kterému okamžiku se účastník řízení prokazatelně seznámil s obsahem rozhodnutí, které mu bylo (či mělo být) adresováno, a zjistil, jak je možno se proti jeho případným dopadům do právní sféry bránit. II. Posuzování okamžiku faktického seznámení se s rozhodnutím je otázkou skutkovou; výsledkem tohoto posuzování musí být jistota, že se účastník řízení v dostatečném rozsahu skutečně seznámil s podstatnými náležitostmi rozhodnutí, a to v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu (§ 72 odst. 1 správního řádu). Tento okamžik tedy nelze bez dalšího ztotožňovat s doručením rozhodnutí do datové schránky advokáta, který je zástupcem účastníka řízení v jiné, byť související, věci.*“
40. Soud má s ohledem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu za to, že v dané věci nemá smysl zabývat se otázkou, ke kterému okamžiku se žalobce s obsahem prvostupňového rozhodnutí prokazatelně seznámil. V projednávané věci totiž nemůže dojít k nepřiměřenému zásahu do právní jistoty jiných subjektů či ke zpochybnění rozhodnutí, které již pravomocně konstitovalo určité právní vztahy, a to s významným časovým odstupem. Opožděné řádné doručení prvostupňového rozhodnutí není ani důsledkem zneužití práva. Nadto ani nelze s jistotou určit okamžik, ve kterém se žalobce skutečně seznámil s podstatnými náležitostmi prvostupňového rozhodnutí, a to v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu.
41. Soud shrnuje, že prvostupňový správní orgán pochybil, nedoručoval-li prvostupňové rozhodnutí do datové schránky žalobce, nýbrž prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb na adresu trvalého bydliště žalobce. Prvostupňový správní orgán přitom musel vědět o tom, že žalobce má zřízenou datovou schránku. Poté, co se prvostupňovému správnímu orgánu zásilka vrátila jako nedoručená, se navíc ani nepokusil doručit rozhodnutí znovu (ať už řádně do datové schránky žalobce, nebo například na adresu pro doručování, kterou žalobce uváděl na svých podáních a kterou měl rovněž evidovanou v informačním systému evidence obyvatel). Prvostupňový správní orgán přitom po vrácení zásilky musel pojmout jisté podezření, že se žalobce na adrese trvalého bydliště nezdržuje a rozhodnutí fakticky nepřevzal, když žalobce byl po celou dobu správního řízení aktivní a se správními orgány komunikoval. Žalovaná navíc mohla prvostupňové rozhodnutí žalobci případně zaslat spolu s dopisem ze dne 24. 4. 2017, neboť nejpozději v tento moment jí muselo být zcela zřejmé, že se žalobce s prvostupňovým rozhodnutím dosud neseznámil. Na uvedeném ničeho nemění to, že poté, co žalobce obdržel dopis žalované ze dne 24. 4. 2017, mohl žalovanou požádat o opětovné doručení prvostupňového

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

rozhodnutí (což učinil až v návaznosti na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2017, č. j. 10 A 98/2017-36, ve kterém byl tento postup soudem uveden). Taktéž je v dané věci bez vlivu, že žalobce mohl místo podání nečinnostní žaloby k soudu podat blanketní odvolání, čímž by spíše dosáhl svého. Postup žalobce se sice jeví poněkud obstrukčním a nelogickým, ovšem soud považuje za podstatné, že byl vyvolán prvotním pochybením při doručování správním orgánem. Nelze přitom tolerovat pochybení prvostupňového správního orgánu, jež byl povinen doručovat zákonem stanoveným způsobem, a současně očekávat bezchybný postup žalobce, který se v situaci vyvolané správním orgánem mohl jen stěží řádně (a včas) zorientovat. Soud zdůrazňuje, že z ničeho, co žalovaná uvedla, nelze s absolutní jistotou dovodit, že žalobce byl s prvostupňovým rozhodnutím jako celkem seznámen přede dnem 5. 12. 2017. Přičemž neměl-li žalobce k dispozici odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, není možné tvrdit, že se skutečně seznámil s jeho podstatnými náležitostmi, a to v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu. Soud dodává, že v projednávané věci nemůže lpění na řádném doručení prvostupňového rozhodnutí (a s tím související počítání odvolací lhůty) vést k neproporcionálním důsledkům spočívajícím v nepřiměřeném zásahu do právní jistoty jiných subjektů či ke zpochybnění rozhodnutí, které již pravomocně konstituovalo určité právní vztahy, a to s významným časovým odstupem, neboť jediným účastníkem správního řízení byl právě žalobce a jiné osoby nemohou být na svých právech dotčeny ani nepřímo.

42. Městskému soudu v Praze tak nezbylo, než vycházet z předpokladu, že prvostupňové rozhodnutí nebylo žalobci doručeno fikcí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 18. 4. 2017 a žalobce se s ním fakticky neseznámil ani dne 24. 4. 2017, nýbrž mu bylo řádně doručeno až dne 5. 12. 2017. Pokud tedy bylo dne 9. 12. 2017 žalobcem podáno proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, stalo se tak v zákonné lhůtě. Žalovaná proto pochybila, pokud odvolání žalobce vyhodnotila jako opožděné a zamítla je z tohoto důvodu s odkazem na § 92 správního řádu. Bylo totiž její povinností se odvoláním zabývat po věcné stránce.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Z důvodů uvedených shora soud shledal žalobní námitku nesprávného právního posouzení věci důvodnou. Z toho důvodu postupoval podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. a žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
44. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a náklady právního zastoupení za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 2 x 3 100 Kč, a dvě paušální částky ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 2 x 300 Kč. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 9 800 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám zástupce žalobce, advokáta Mgr. Jaroslava Bártý.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 8. září 2020

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.