



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl soudkyní JUDr. Janou Kábrtovou v právní věci

žalobce: **J. D.**
zastoupen Mgr. et Mgr. Petrem Jebasem, advokátem
se sídlem advokátní kanceláře Svahová 1537/2, 101 00 Praha

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. března 2019, č. j. KUKHK-3617/DS/2019/DV-2,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 27. 2. 2018, č. j. P/3928/2017/OP/Mich tak, že jej zamítl pro opožděnost.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce brojil proti fikci doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, která měla nastat dne 23. 3. 2018. Uvedl, že v přestupkovém řízení požádal, aby mu byly veškeré písemnosti doručovány na adresu. Správní orgán I. stupně odeslal dne 16. 1. 2018 na tuto adresu písemnost, která obsahovala oznámení o zahájení přestupkového řízení a předvolání k ústnímu jednání. Z údajů uvedených na doručence této písemnosti vyplývá, že žalobce nebyl při doručování této písemnosti zastižěn, a z tohoto důvodu mu údajně měla být na dané adrese zanechána výzva k vyzvednutí zásilky. Protože si žalobce zásilku ve stanovené lhůtě nevyzvedl, byla tato zásilka vrácena zpět správnímu orgánu. V prohlášení o vrácení zásilky je pak uvedeno, že žalobce nemá na uvedené adrese domovní schránku. Toto tvrzení však není pravdivé, neboť žalobce v době doručování předmětné písemnosti domovní schránku označenou svým jménem a příjmením na předmětné adrese rozhodně měl. Žalobce v této schránce nikdy nenašel žádnou výzvu k vyzvednutí písemnosti, a z tohoto důvodu nemohla nastat fikce doručení ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu, neboť nezbytnou podmínkou vzniku této fikce je v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu předchozí řádné vložení výzvy k vyzvednutí zásilky do domovní schránky. Uvedené skutečnosti svědčí o absenci řádného doručení písemnosti obsahující oznámení o zahájení přestupkového řízení a předvolání k ústnímu jednání, a tedy i o absenci řádného zahájení přestupkového řízení.
3. Dne 27. února 2018 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí o přestupku, které však v rozporu s požadavkem žalobce nezaslal na jím zvolenou adresu pro doručování, ale na adresu jeho trvalého bydliště. Správní orgán měl z jiné zásilky již povědomí, že adresát na uvedené adrese trvalého bydliště nemá schránku. Dle žalobce měl správní orgán v souladu se zásadou dobré správy a zásadou ochrany oprávněných zájmů účastníka řízení preferovat při zasílání konečného rozhodnutí o přestupku adresu, kterou si žalobce zvolil jako adresu pro doručování, popř. mohl zaslat rozhodnutí o přestupku na adresy obě (jak to ostatně učinil i v případě odeslání oznámení o zahájení přestupkového řízení).
4. Žalobce se nedozvěděl o tom, že mu byl uložen mj. správní trest spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. O existenci rozhodnutí o přestupku se žalobce dověděl až poté, co jeho zmocněnec dne 18. prosince 2018 nahlédl do správního spisu. Hned 22. prosince 2018 pak žalobce podal proti rozhodnutí o přestupku odvolání, které však žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl jako opožděné. Žalobce je přesvědčen, že podal odvolání proti rozhodnutí o přestupku v zákonné lhůtě, neboť se o něm dozvěděl až 18. prosince 2018.
5. Závěrem žalobce navrhl rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný k doručování písemností uvedl, že správní orgán I. stupně písemností ze dne 15. 1. 2018 zaslal žalobci oznámení o zahájení řízení a předvolání. Písemnost byla žalobci zaslána doporučeně poštou na adresu pro doručování, kterou žalobce uvedl do oznámení přestupku Policie ČR. Písemnost se vrátila zpět nedoručená s uvedením, že adresát je na uvedené adrese neznámý a nemá schránku.
7. Dále správní orgán I. stupně písemností ze dne 6. 2. 2018 zaslal žalobci oznámení o zahájení řízení a předvolání. Písemnost byla žalobci zaslána doporučeně cestou České pošty s.p. na adresu jeho pobytu a doručena byla tzv. fikcí doručení dne 19. 2. 2018. Vyrozumění o zahájení řízení bylo doručováno prostřednictvím doručovatele poštovních

zásilek České pošty, s. p. na kontaktní adresu žalobce. Písemnost musí být zaslána v takové formě, která nevzbuzuje pochybnost, zda bylo řádně doručeno. Z § 19 odst. 4 správního řádu plyne, že se důležité písemnosti doručují do vlastních rukou. Jsou to především písemnosti podle § 59, § 72 odst. 1 správního řádu písemnosti, o nichž tak stanoví zvláštní zákon a jiné písemnosti, o kterých rozhodne oprávněná úřední osoba. Správní orgán I. stupně tuto podmínku splnil, když písemnost doručoval žalobci DOPORUCENĚ v příslušné obálce s doplňkovou službou „Dodání do vlastních rukou adresáta“ Příslušnou zásilku lze v tomto případě zaslat v obyčejné obálce a zároveň zvolit odpovídající službu, nebo v tzv. zvláštní (vlastní) obálce označené červeným nebo modrým pruhem – „DODÁNÍ DO VLASTNÍCH RUKOU ADRESÁTA NEBO ZMOCNĚNCE“, který se automaticky vykládá jako volba příslušné doplňkové služby. Dodejka (doručenka) jako doklad o doručení písemnosti do vlastních rukou je za předpokladu, že je řádně vyplněna, veřejnou listinou, potvrzující pravdivost toho, co je v ní osvědčeno, není-li prokázán opak.

8. Vyrozumění o zahájení řízení bylo doručováno prostřednictvím doručovatele poštovních zásilek České pošty, s. p., na adresu trvalého pobytu žalobce. Písemnost byla odvolateli doručena fikcí. Z obsahu doručanky je zřejmé, že doručující pošta předepsaný postup doručování dodržela. Na Doručence je uveden pokyn „ULOŽIT JEN 10 DNÍ“ a „NEVRACET, VHODIT DO SCHRÁNKY“. Dále je zde vyplněno prohlášení doručujícího orgánu, kde je uvedeno, že adresátovi byla zanechána výzva a poučení o právních důsledcích nevyzvednutí nebo odmítnutí převzetí zásilky, zásilka byla uložena a připravena k vyzvednutí ode dne 8. 2. 2018. Zásilka se považuje za doručenou v souladu se správním řádem dne 19. 2. 2018, ačkoliv byla vrácena odesílateli s uvedením, že adresát „nemá schránku“. Podstatné je, že bylo zanecháno poučení a výzva k vyzvednutí písemnosti na vhodném místě na adrese trvalého pobytu žalobce. Žalovaný je toho názoru, že podmínky pro doručení písemnosti fikcí byly v daném případě splněny a řízení považuje za zahájené dnem 19. 2. 2018.
9. Rozhodnutí o přestupku bylo žalobci zasláno doporučeně poštou na adresu trvalého pobytu, neboť na adrese pro doručování, kterou uvedl, byl nekontaktní. Písemnost byla žalobci doručena fikcí. Z obsahu doručanky je zřejmé, že doručující pošta shora uvedený předepsaný postup doručování dodržela. Na DORUČENCE je uveden pokyn „ULOŽIT JEN 10 DNÍ“ a „NEVRACET, VHODIT DO SCHRÁNKY“. Dále je zde vyplněno prohlášení doručujícího orgánu, kde je uvedeno, že adresátovi byla zanechána výzva a poučení o právních důsledcích nevyzvednutí nebo odmítnutí převzetí zásilky, zásilka byla uložena a připravena k vyzvednutí ode dne 13. 3. 2018. Zásilka se považuje za doručenou v souladu se správním řádem dne 23. 3. 2018, ačkoliv byla vrácena odesílateli s uvedením, že adresát „je na uvedené adrese neznámý“. Podstatné je, že bylo zanecháno poučení a výzva k vyzvednutí písemnosti na vhodném místě na adrese trvalého pobytu žalobce. Žalovaný ověřil v centrálním registru obyvatel platný trvalý pobyt žalobce, kde byla uvedena pouze adresa, na níž bylo doručeno fikcí. Jiná kontaktní adresa zjištěna nebyla.

IV. Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) Učinil tak bez nařízení jednání postupem

za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Vzhledem k tomu, že ke dni 30. 4. 2020 zanikla soudci JUDr. Pavlu Kumprechtovi podle § 95 zákona č. 6/2002 Sb., funkce soudce, byla tato věc přidělena změnou rozvrhu práce č. 8 ze dne 21. 4. 2020, zn. Spr. 1948/2020 k projednání a rozhodnutí samosoudkyni JUDr. Janě Kábrtové. Po prostudování správního spisu dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž při tom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.

11. Z předloženého správního spisu soud zjistil, že v oznámení o přestupku je uvedena adresa pro doručování. Na tuto adresu zaslal správní orgán I. stupně Oznámení a předvolání ze dne 15. 1. 2018. Zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 17. 1. 2018, ale vrátila se odesílateli s poznámkou, že adresát nemá schránku. Zaškrtnutá byla i možnost „Adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení“. Správní orgán učinil nový pokus o doručení téhož na adresu trvalého pobytu žalobce, avšak se stejným výsledkem. Tato zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 8. 2. 2018. Správní orgán dále zaslal žalobci konečně rozhodnutí na adresu trvalého pobytu, zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 13. 3. 2018. Byla však rovněž vrácena správnímu orgánu s vyznačenou poznámkou „adresát je na uvedené adrese neznámý“.
12. Ve správním spise je dále též žádost Policie ČR ze dne 15. 5. 2018 týkající se zákazu řízení uděleného žalobci s tím, že od dne 13. 5. 2018 je prováděno šetření ve věci přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí dle § 337/1a trestního řádu.
13. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce dne 22. prosince 2018. Žalovaný následně dne 20. 3. 2019 rozhodl napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl pro opožděnost. Vyšel z toho, že rozhodnutí o přestupku bylo doručeno odvolateli tzv. fikcí doručení dne 23. 3. 2018. Lhůta k podání odvolání končila dnem 9. 4. 2018, rozhodnutí nabylo právní moci 10. 4. 2018.
14. Krajský soud předesílá, že v případě, že odvolací správní orgán zamítne odvolání jako opožděné, může soud ve správním soudnictví zkoumat pouze to, zda byly dány zákonné důvody pro takový postup odvolacího orgánu. Nemůže tedy posuzovat žádné jiné s tím spojené skutečnosti (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-11).
15. Dle § 92 odst. 1 věty první správního řádu opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.
16. Podle § 19 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též jen „správní řád“) platí, že nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou 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.
17. Podle § 23 odst. 1 správního řádu, nebyl-li adresát písemnosti zastižen, písemnost se uloží. Dle odst. 4 a 5 musí být adresát vyzván k vyzvednutí písemnosti ve lhůtě 10 dnů, musí mu být sděleno, kde si může písemnost vyzvednout a zároveň musí být poučen o právních důsledcích, které nevyzvednutí zásilky vyvolává. Písemnost se ukládá podle § 23 odst. 3 písm. b) správního řádu po dobu 10 dnů s tím, že po uplynutí této doby se vrací správnímu orgánu. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po

uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky adresáta nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.

18. Dle § 24 odst. 1 správního řádu platí, že jestliže si adresát uložené písemnosti tuto ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.
19. Dle § 24 odst. 2 správního řádu pak, prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ust. § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.
20. Podmínkou uplatnění fikce doručení písemnosti podle § 24 odst. 1 není vložení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo po uplynutí lhůty 10 dnů (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 3 As 241/2014). Rozšířený senát v tomto rozsudku dále uvedl, že 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. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13, č. 106/2013 Sb. ÚS). 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“ (nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 883/15). Rozšířený senát uzavřel, 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.
21. 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. Tuto možnost ale žalobce v daném případě nevyužil.
22. Využití institutu neplatnosti doručení řešil již i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 42/2010 ze dne 20. května 2010, v němž stěžovatele poučil, že pokud „se domníval, že zmeškal lhůtu k podání odvolání, měl tohoto řádného opravného prostředku využít a zároveň měl využít možnosti podat žádost o prominutí zmeškání úkonu, v níž měl svoji námitku nesprávného postupu při doručování uplatnit. (...) Ve své žádosti měl stěžovatel jako důvod zmeškání podání odvolání uvést důvody, jež uplatnil v žalobě před krajským soudem, tj. nesprávný postup žalovaného při doručování, jehož důsledkem bylo, že se stěžovatel vůbec o správním řízení ani o předmětném rozhodnutí nedozvěděl. Za takové situace by správní orgán příslušný k projednání odvolání a žádosti o prominutí zmeškání

úkonu byl povinen posoudit důvodnost žádosti a zabývat se tak rovněž otázkou namítaného nesprávného a nezákonného postupu při doručování předmětného rozhodnutí. Stěžovatel by v rámci tohoto řízení měl možnost prokázat, že si pro nepřítomnost z důvodu odstěhování se nemohl uloženou písemnost bez svého zavinění vyzvednout.“

23. V projednávané věci správní orgán jako první adresu zvolil tu, kterou účastník (žalobce) sdělil jako svoji adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu. Zásilka se však vrátila správnímu orgánu s tím, že adresát nemá schránku. Nadále tak nebyly splněny zákonné požadavky pro využití možnosti doručování na sdělenou adresu, neboť správní orgán seznal, že doručování na sdělené adrese nemůže vést k rychlejšímu postupu v řízení, pokud na daném místě není schránka. Správní orgán proto po ověření, že v evidenci obyvatel není vedena další adresa pro doručování, doručoval na adresu trvalého pobytu žalobce. Též Komentář ke Správnímu řádu shrnuje následující posloupnost, jakou musí volit správní orgán při doručování fyzické osobě: 1. doručení na místě (při úkonu), 2. datová schránka, 3. adresa pro doručování sdělená pro konkrétní řízení podle § 19 odst. 4 SpŘ, 4. adresa pro doručování sdělená pro řízení zahajovaná u téhož správního orgánu v budoucnu podle § 19 odst. 4 SpŘ, 5. adresa pro doručování sdělená podle § 10b EvOb, 6. adresa trvalého pobytu (JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 20 [Doručování fyzickým osobám]. In: JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 6. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 141.)
24. Byť i zásilka doručovaná na adresu trvalého pobytu byla nakonec doručena fikcí, nemění to nic na zákonnosti postupu správního orgánu. Je na účastníkovi, aby si zvolil takovou adresu pro doručování, kde bude kontaktní a bude zaručeno, že doručení na takovou adresu nebude působit průtahy v řízení. Správní orgán není povinen prověřovat to, zda na daném místě je či není schránka, tedy zda údaje na doručence jsou správné. Z doručenky správní orgán vychází jako z veřejné listiny potvrzující pravdivost toho, co je v ní osvědčeno, není-li prokázán opak (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 1532/97).
25. Za podpůrné rozhodnutí týkající se uvedené problematiky považuje krajský soud rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 – 26, který byl publikován pod č. 3284/2015 Sb., tj. jedná se o rozhodnutí, s nímž vyslovilo souhlas plénum Nejvyššího správního soudu. Zmíněným rozsudkem zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele, který se dovolával povinnosti správních orgánů doručovat na sdělenou e-mailovou adresu. Soud v rozhodnutí mimo jiné uvedl: „Zvláště pokud je dána objektivní technická překážka, která není jednorázová či snadno odstranitelná, bylo by v rozporu se smyslem § 19 odst. 4 správního řádu, který má přispívat k urychlení řízení, formálně lpět na povinnosti doručovat výhradně elektronicky.“ Analogicky lze dle názoru krajského soudu tento závěr vztáhnout i na doručování výhradně na sdělenou adresu pro doručování, pokud v řízení vyjde najevo, že v daném místě není schránka.
26. Krajský soud proto uzavírá, že žalovaný postupoval zákonně, pokud podané odvolání zamítl. Žalobce nevyužil možnosti požádat o určení neplatnosti doručení. Žalovaný tak zcela legitimně vycházel ze zákonného doručení fikcí na trvalou adresu žalobce, když s doručením na adresu uvedenou žalobcem nebyl již při zahájení řízení úspěšný.

V. Závěr a náklady řízení

27. Na základě výše uvedeného krajský soud neshledal žalobní námitky důvodnými, a proto žalobu ve výroku I. tohoto rozsudku zamítl podle § 78 odst. 7 s.ř.s.
28. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a z obsahu správního spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad rámec běžné úřední činnosti vznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 7. srpna 2020

JUDr. Jana Kábrtová v. r.
samosoudkyně