



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobce: J. V. M.

proti
žalované: **Západočeská univerzita v Plzni**, IČO 49777513,
se sídlem Univerzitní 2732/8, 306 14 Plzeň

o žalobě proti rozhodnutím žalované ze dne 11. 10. 2017 č. j. ZCU 021240/2017 a ze dne 13. 10. 2017 č. j. ZCU 013569/2017

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 10. 2017 č. j. ZCU 021240/2017 se odmítá.
- II. Rozhodnutí žalované ze dne 13. 10. 2017 č. j. ZCU 013569/2017 se zrušuje a věc se vrací k dalšímu řízení žalované.
- III. Žalovaná je povinna do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 3 000 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K.

Odůvodnění:

I.

Napadená rozhodnutí

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení shora uvedených rozhodnutí žalované. Rozhodnutím žalované ze dne 11. 10. 2017 čj. ZCU 021240/2017 (dále jen „*první napadené rozhodnutí*“) bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“) zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí děkana Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni ze dne 26. 6. 2017 čj. ZCU 019878/2017 (dále jen „*druhé rozhodnutí*“), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o určení neplatnosti doručení a nebylo prominuto zmeškání úkonu podání odvolání. Rozhodnutím žalované ze dne 13. 10. 2017 čj. ZCU 013569/2017 (dále jen „*druhé napadené rozhodnutí*“) bylo podle § 92 odst. 1 správního řádu pro opožděnost zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí děkana Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni ze dne 8. 3. 2017 čj. ZCU 006213/2017 (dále jen „*první rozhodnutí*“), jímž bylo rozhodnuto o ukončení rigorózního řízení vedeného pod č. R15R005K.
2. Podání žaloby u zdejšího soudu dne 22. 6. 2018 předcházelo dne 14. 5. 2018 vydání usnesení čj. 14 C 457/2017-36 Okresním soudem Plzeň-město, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě žalobce na zrušení prvního a druhého napadeného rozhodnutí podle § 104b odst. 1 o. s. ř. Toto usnesení nabylo právní moci dne 1. 6. 2018, proto je žaloba žalobce podaná zdejšímu soudu podle § 72 odst. 3 s. ř. s. včasná, neboť za datum podání žaloby zdejšímu soudu je nutno považovat den 24. 11. 2017, kdy podal žalobce žalobu Okresnímu soudu Plzeň-město.

II.

Žaloba

3. V podané žalobě žalobce v prvním okruhu námitek (odst. I žaloby) uvedl, že žalobce ani jeho manželka nenalezli ve své poštovní schránce poučení a výzvu k vyzvednutí prvního rozhodnutí a žalobce se tak nedozvěděl o uložení prvního rozhodnutí. S obsahem prvního rozhodnutí se žalobce seznámil až dne 19. 4. 2017, kdy mu ho neformálně žalovaná na emailovou žádost žalobce ze dne 18. 4. 2017 emailovou cestou poskytla. Žalobce argumentoval tím, že podle žalované fikce doručení prvního rozhodnutí nastala, i když zásilka nebyla po uplynutí desetidenní úložní doby vložena do domovní schránky, nýbrž byla dle pokynu odesílatele vrácena na jeho adresu. Žalobce dodal, že legitimně očekával doručování písemností kromě poštovní cesty i do datové schránky, kterou má zřízenou jako advokát a o níž prvoinstanční orgán věděl. Žalobce zdůraznil, že první napadené rozhodnutí mu bylo doručeno jak poštou, tak i do advokátní datové schránky.
4. V druhém okruhu žalobních námitek (odst. II žaloby) žalobce argumentoval ve vztahu ke své rigorózní práci a uváděl důvody, proč měl prvoinstanční orgán rozhodnout prvním rozhodnutím meritorně odlišně, než jak ve skutečnosti rozhodl.
5. V třetím okruhu žalobních námitek (odst. III žaloby) žalobce uvedl k druhému rozhodnutí, že z důvodů popsaných v prvním okruhu žalobních námitek nelze považovat první rozhodnutí za doručené žalobci, protože mu nebylo vhozeno do schránky a žalobce se tak neseznámil s jeho obsahem, ani nebylo doručeno do jeho advokátní datové schránky,

o níž prvoinstanční orgán věděl. Žalobce argumentoval nedostatečně zjištěným skutkovým stavem, kdy nebyly provedeny jím navržené důkazy, a problémy s doručováním ze strany pošty v jeho bydlišti (jinou svou zásilku našel v listí a byla mu doručena cizí zásilka). Žalobce doplnil, že druhé napadené rozhodnutí mu bylo doručeno jak poštou, tak i do advokátní datové schránky.

6. Žalobce žádal, aby soud obě napadená rozhodnutí zrušil.

III.

Vyjádření žalované k žalobě

7. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaná nejprve zdůraznila, že teprve v září 2017 byla ministerstvem vnitra žalované zřízena datová schránka orgánu veřejné moci, předtím měla žalovaná datovou schránku právnické osoby a nemohla lustrovat datové schránky účastníků rigorózního řízení. Dále žalobce správním orgánům nesdělil, že má datovou schránku a že žádá, aby do ní bylo doručováno. Žalovaná odkázala na speciální úpravu doručování v zákoně č. 111/1998 Sb.
8. Žalovaná uvedla, že podmínkou fikce doručení není vložení zásilky do poštovní schránky, a odkázala na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 241/2014-41. K doručení zásilky došlo dne 8. 3. 2017 a odvolací lhůta tak uplynula dnem 20. 4. 2017. Žalobce se o běhu odvolací lhůty dozvěděl i emailovou informací žalované, a to ještě v průběhu odvolací lhůty.
9. Žalovaná dodala, že v rozhodné době platil vnitřní předpis žalované, podle něhož se doručované písemnosti vracely žalované a nebyly vyhazovány do schránek adresátů. Takto vrácené písemnosti byly zakládány do správních spisů.
10. Dále žalovaná dodala, že se vypořádala v napadených rozhodnutích s důkazními návrhy žalobce, že nemá postavení správního orgánu ve věcech upravených v zákoně o vysokých školách a odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 109/2016-99. Předmětem soudního přezkumu nemohou být hodnocení rigorózní práce akademickými pracovníky žalované.
11. Žalovaná doplnila, že i případné vady doručování nemohly způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí, a žádala, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

12. Vzhledem k tomu, že s tímto postupem výslovně souhlasili oba účastníci řízení (žalovaná ve vyjádření k žalobě a žalobce v podání ze dne 25. 10. 2018), rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
13. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadených rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

V.

Rozhodnutí soudu

14. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 8. 3. 2017 vydal děkan žalované první rozhodnutí, jímž ukončil rigorózní řízení žalobce reg. č. R15R005K zahájené dne 17. 1. 2016, v jehož závěru poučil podle § 68 odst. 4 ZVŠ žalobce o třicetidenní lhůtě k odvolání ode dne doručení rozhodnutí. V prvním rozhodnutí děkan odkázal na § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (dále jen „ZVŠ“) a čl. V odst. 2, čl. VII odst. 5 a čl. XII odst. 2 písm. g) vyhlášky děkana Fakulty právnické žalované ze dne 15. 8. 2016 č. 24D/2016, o rigorózním řízení. V přihlášce k rigoróznímu řízení žalobce uvedl jako adresu pro doručování X. (dále jen „*doručovací adresa*“). První rozhodnutí odeslal žalobci děkan poštou na doručovací adresu (šlo o zásilku do vlastních rukou výhradně adresáta s pokynem nevkládat zásilku do schránky). Zásilka byla dne 23. 3. 2017 vrácena zpět odesílateli.
15. Dne 18. 4. 2017 se obrátil žalobce emailem na žalovanou, kde uvedl, že má u pošty zřízenou přeposílku, ale o činnosti pošty v poslední době pochybuje, proto požádal o sdělení, pokud by mu bylo něco zasíláno. Dne 19. 4. 2017 žalobci žalovaná emailem sdělila, že první rozhodnutí jí bylo vráceno poštou zpět, protože si ho žalobce nevyzvedl, a první rozhodnutí mu současně emailem doručila. Dne 21. 4. 2017 žalobce navrhl žalované, aby bylo potvrzeno, že k doručení prvního rozhodnutí žalobci došlo až emailem dne 19. 4. 2017, což žalovaná emailem ze dne 24. 4. 2017 odmítla a trvala na předchozím doručení poštou.
16. Dne 24. 4. 2017 odeslal žalobce žalované odvolání proti prvnímu rozhodnutí, které odůvodnil tím, že oznámení o uložení zásilky mu nebylo poštou vhozeno do schránky (toto navrhl prokázat výsledkem manželky) a s prvním rozhodnutím se tak seznámil žalobce až z emailu dne 19. 4. 2017. Současně z těchto důvodů namítl podle § 24 odst. 2 správního řádu neúčinnost fikce doručení prvního rozhodnutí a požádal podle § 41 odst. 1 správního řádu o navrácení v předešlý stav resp. o prominutí zmeškání odvolání. Dále požádal, aby mu žalovaná doručovala kromě formálního způsobu doručování dle § 20 správního řádu také do datové schránky, kterou má žalobce jako advokát zřízenou. Ve zbytku odvolání žalobce argumentoval proti věcné správnosti prvního rozhodnutí.
17. Dne 26. 6. 2017 vydal děkan žalované druhé rozhodnutí, jímž nevyhověl žádosti žalobce o určení neplatnosti doručení prvního rozhodnutí a neprominul zmeškání lhůty k podání odvolání proti prvního rozhodnutí. Rozhodnutí bylo doručeno žalobci poštou na doručovací adresu dne 29. 6. 2017. Druhé rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že žalobce si přes výzvu doručovatele dne 10. 3. 2017 první rozhodnutí na poště nevyzvedl, a proto se má první rozhodnutí za doručené žalobci dnem 20. 3. 2017. Odvolací lhůta tudíž uplynula dnem 19. 4. 2017. Tvrzení žalobce, že ve schránce neměl oznámení o uložení zásilky, bylo vyvráceno obálkou zásilky, a proto důvody pro neplatnost doručení a prominutí lhůty nenastaly.
18. Druhé rozhodnutí napadl žalobce odvoláním ze dne 11. 7. 2017, kde argumentoval rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 53/2011, dále tím, že mu první rozhodnutí mělo být doručeno do jeho advokátní datové schránky. Žalobce navrhl k prokázání skutečnosti, že se o stav řízení aktivně zajímal, osvědčení vedoucí oddělení pro vědu a výzkum, paní M. Žalobce navrhl k prokázání tvrzení o problémech s doručováním v jeho bydlišti výpověď pracovnice pošty. Své odvolání žalobce doplnil podáním ze dne 24. 8. 2017, kde uvedl, že mu pošta opakovaně do jeho poštovní schránky doručila zásilky určené policii sídlící na jiné adrese, a přiložil policejní úřední záznam ze dne 16. 8. 2017, podle něhož našel v poštovní schránce domu X. dvě písemnosti adresované policii na adresu X., a policejní úřední záznam ze dne 23. 8. 2017, podle něhož našel v poštovní schránce domu X. dvě písemnosti adresované policii na adresu X.

19. Prvním napadeným rozhodnutím, doručeným dne 23. 10. 2017 žalobci poštou na doručovací adresu, bylo s odkazem na § 68 ZVŠ jeho odvolání proti druhému rozhodnutí zamítnuto a první rozhodnutí bylo potvrzeno. První napadené rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že žalobce netvrdil ani neprokázal, že by byl v době doručování prvního rozhodnutí dočasně nepřítomen ani že by doručení či podání odvolání bránil jiný závažný důvod. Důkazy jím předložené (policejní záznamy) a navržené (výslech manželky) směřují pouze k tomu, že oznámení o uložení zásilky obsahující první rozhodnutí nebylo vhozeno do jeho poštovní schránky. Výslech manželky by nemohl prokázat fakt, zda žalobce poštovní výzvu vyzvedl či nevyzvedl. Policejní záznamy prokazují toliko to, že žalobce měl ve schránce cizí zásilky, a nemohou prokázat, že žalobce neměl ve schránce poštovní výzvu. Rektor žalované uzavřel, že sám žalobce uvedl, že se s písemností odeslanou mu žalovanou emailem seznámil dne 19. 4. 2017, tj. v průběhu odvolací lhůty. Dále doplnil, že žalobce nepožádal o doručování do datové schránky a nesdělil ani před vydáním prvního rozhodnutí, že je advokátem.
20. Druhým napadeným rozhodnutím, doručeným dne 23. 10. 2017 žalobci poštou na doručovací adresu, rektor žalované zamítl pro opožděnost odvolání žalobce proti prvnímu rozhodnutí s odůvodněním, že první rozhodnutí se má za doručené žalobci dne 20. 3. 2017 a odvolání žalobce ze dne 24. 4. 2017 bylo tudíž opožděné.
21. Nejprve soud zkoumal přípustnost žaloby žalobce směřující proti prvnímu napadenému rozhodnutí, jímž bylo potvrzeno druhé rozhodnutí, kterým děkan nevyhověl žádosti žalobce o určení neplatnosti doručení prvního rozhodnutí a neprominul zmeškání lhůty k podání odvolání proti prvnímu rozhodnutí. Předmětem tohoto řízení byla žádost žalobce ze dne 24. 4. 2017 na určení neplatnosti doručení prvního rozhodnutí a prominutí zmeškání odvolání proti prvnímu rozhodnutí z důvodu, že žalobci nebylo vhozeno do schránky oznámení o uložení zásilky s prvním rozhodnutím a tak se žalobce seznámil s prvním rozhodnutím až z emailu dne 19. 4. 2017.
22. Podle § 24 odst. 1 správního řádu platí, že 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. Odstavec 2 tohoto zákonného ustanovení stanoví, že 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 ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena
23. § 41 odst. 1 správního řádu stanoví, že navrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit. Podle odstavce 2 může účastník požádat o prominutí zmeškání úkonu do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit, a s požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Podle odstavce 4 promine správní orgán zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění
24. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřípustná tehdy, domáhá-li se jí žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. stanoví, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu předběžné povahy

25. Judikatura správních soudů je naprosto ustálena v posouzení přípustnosti žaloby směřující proti rozhodnutí v řízení o žádosti dle § 41 správního řádu. Již v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 9 As 88/2007 – 49, který byl publikován i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1881/2009, Nejvyšší správní soud shledal, že rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání vydané dle § 41 správního řádu je samostatně vyloučeno ze soudního přezkumu. K tomu soud uvedl, že uvedené rozhodnutí je „rozhodnutím podkladovým, které předběžně upravuje poměry svých adresátů ve smyslu shora uvedeného rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 AfS 183/2005 - 64, a ve vztahu ke konečnému posouzení včasnosti samotného odvolání má tedy charakter rozhodnutí předběžného. Předběžnost je přitom v dané věci nutno vykládat jednak (1) z hlediska časového, kdy rozhodnutí o odvolání správní orgán nevydá dříve, než je v řízení postaveno najisto, zda bylo zmeškání úkonu prominuto či nikoli; jednak (2) jako vzájemnou podmíněnost, kdy výsledek rozhodnutí o prominutí či neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí o podaném odvolání. (...) Z výše uvedeného tak vyplývá, že byť rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí, konečné důsledky představující zásah do právní sféry účastníka správního řízení ve smyslu § 65 s. ř. s. konstituují až výrok rozhodnutí o zmeškaném úkonu, zde o odvolání. Dříve není najisto postaveno, jaký vliv bude mít ono podkladové a předběžné rozhodnutí na práva a povinnosti dotyčného účastníka řízení. Odepření soudního přezkumu rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak v daném případě neznamená odepření přístupu k soudu, který by mohl ve svých důsledcích znamenat odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu. Na soud se lze totiž v předmětné věci obrátit se správní žalobou vždy proti případným důsledkům rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu. Rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak není vyloučeno ze soudní ochrany, neboť jeho přezkumu lze dosáhnout v rámci přezkumu finálního rozhodnutí o podaném odvolání, a účastník řízení není zkrácen na svém právu přístupu k soudu. Z uvedených důvodů není možno brojit přímo proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty jako rozhodnutí podkladovému, ale až proti jeho důsledkům, které jediné mají v posuzované věci právní relevanci. Uvedený závěr přitom odpovídá jak zákonné konstrukci přezkumu ve správním soudnictví jako přezkumu rozhodnutí konečné povahy, tak zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť připuštění soudního přezkumu proti tomuto typu rozhodnutí by ve svém důsledku znamenalo roztržičnost celého řízení a prodlužování jeho celkové délky (je neúčelné ze strany soudu zkoumat samostatně, zda měla být lhůta prominuta či nikoliv, pokud dosud není zřejmé, že její zmeškání se negativně promítlo do právní sféry účastníka řízení).“ (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2019 čj. 7 Azs 506/2018 – 19).
26. Ve vztahu k soudnímu přezkumu rozhodnutí o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu se judikatura správních soudů shoduje, že je soudní přezkum těchto rozhodnutí vyloučen s ohledem na jejich předběžnou povahu (např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem čj. 15 A 112/2015 – 15 ze dne 23. září 2015 nebo usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 7. února 2019 čj. 43 Af 3/2019 – 12).
27. Jak je výše vyloženo, žalobce podanou žalobou proti prvnímu napadenému rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o jeho odvolání proti prvnímu rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o žádosti žalobce o určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu a prominutí zmeškání odvolání podle § 41 odst. 2 správního řádu. První napadené rozhodnutí proto představuje rozhodnutí předběžné povahy. Druhé napadené rozhodnutí, které není rozhodnutím ve věci samé, v sobě totiž věcně zahrnovalo vztahy upravené prvním napadeným rozhodnutím předběžné povahy a první napadené

rozhodnutí se do druhého napadeného rozhodnutí logicky promítlo. Jakkoli je s posouzením doručení a běhu odvolací lhůty v posuzované věci spojena otázka posouzení včasnosti odvolání, do hmotných práv žalobce není a nemůže být zasahováno přímo prvním napadeným rozhodnutím, ale toliko vydáním druhého napadeného rozhodnutí. Žalobce je oprávněn na tyto vady poukazovat a bránit se proti postupu žalovaného v žalobě proti druhému napadenému rozhodnutí, jak ostatně svou žalobou i činí. Logiku této úvahy ostatně dokládá i to, že otázka posouzení doručení a odvolací lhůty ve vztahu k prvnímu rozhodnutí je nerozlučně spojena s posouzením zákonnosti druhého napadeného rozhodnutí, když nelze připustit samostatný paralelní (teoreticky vzájemně odlišný) přezkum prvního a druhého napadeného rozhodnutí. Jinými slovy, žalobce žalobou proti prvnímu napadenému rozhodnutí usiluje o duplicitní posouzení identických právních otázek, jimiž je soud povinen se zabývat v řízení o žalobě proti druhému napadenému rozhodnutí, což odporuje systému poskytování ochrany subjektivním veřejným právům upravenému soudním řádem správním. Otázka doručení prvního rozhodnutí a běhu odvolací lhůty proti němu bude soudem posouzena níže při posouzení důvodnosti žaloby žalobce proti druhému napadenému rozhodnutí, proto odmítnutí žaloby proti prvnímu napadenému rozhodnutí není odnětím práva na přístup k soudu. Soud shrnuje ve shodě s popsanou judikaturou správních soudů, že první napadené rozhodnutí je rozhodnutím předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., jež je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) s. ř. s.

28. Z vyložených důvodů soud žalobu žalobce směřující proti prvnímu napadenému rozhodnutí výrokem I tohoto rozsudku v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.
29. O žalobě žalobce proti druhému napadenému rozhodnutí uvažil soud následovně.
30. V případě této žaloby jde o soudní přezkum rozhodnutí o odvolání proti prvnímu rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce pro opožděnost. Ohledně soudního přezkumu takového rozhodnutí lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017 č.j. 5 Azs 273/2017-31: *„Nejvyšší správní soud se otázkou soudního přezkumu správního rozhodnutí, kterým bylo odvolání správního orgánu zamítnuto pro nepřípustnost nebo opožděnost, zabýval již v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91, v němž uvedl: „Rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřípustného odvolání současně potvrzováno. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu.“*
31. S ohledem na odkazovanou judikaturu i účel soudního přezkumu rozhodnutí vydaného dle § 92 odst. 1 správního řádu je nezbytné konstatovat, že soud mohl posuzovat pouze otázku, zda odvolání žalobce proti prvnímu rozhodnutí bylo opožděné, nebo nikoliv. Žalobní námitky žalobce druhého okruhu popsané v odst. II žaloby proto z podstaty nemohou být důvodné, protože míří mimo rámec soudního přezkumu, neboť se

vztahují k věcné správnosti prvního rozhodnutí. Jinak řečeno, soud v tomto řízení nezkoumal správnost prvního rozhodnutí, ale výlučně včasnost odvolání proti němu.

32. Žalovaná v druhém napadeném rozhodnutí konstatovala, že k poštovnímu doručení prvního rozhodnutí žalobci došlo dne 20. 3. 2017 a odvolání žalobce podané dne 24. 4. 2017 je tudíž opožděné. Závěr o doručení žalobci dne 20. 3. 2017 žalovaná odůvodnila tím, že zásilka byla žalobci poštou doručována dne 10. 3. 2017, kdy žalobce nebyl zastížen, a proto mu byla do poštovní schránky vhozena výzva k vyzvednutí zásilky společně s poučením o právních následcích nevyzvednutí zásilky dle § 24 správního řádu. Jelikož si žalobce v úložní době zásilku na poště nevyzvedl, došlo k fikci doručení posledním dnem úložní lhůty, tj. 20. 3. 2017, a proto první rozhodnutí nabylo právní moci dne 21. 4. 2017.
33. Žalobní námitka žalobce, že mu měl správní orgán doručovat do datové schránky advokáta, není důvodná. V přihlášce k rigoróznímu řízení žalobce uvedl doručovací adresu podle § 19 odst. 4 správního řádu. Na tuto adresu správní orgán žalobci první rozhodnutí doručoval. Žalobce správní orgán o doručování do advokátní datové schránky nepožádal a dle § 63 odst. 3 písm. b) ZVŠ žalované datovou schránku neohlásil. Ale i kdyby o doručení prvního rozhodnutí do této advokátní datové schránky požádal, nemohl správní orgán pochybit, když do ní první rozhodnutí nedoručil, protože datová schránka fyzické osoby ve smyslu § 3 a § 4 zákona č. 300/2008 Sb. se pro doručování užije vždy podle povahy doručované písemnosti – tedy, jde-li o písemnost související s advokátní činností adresáta (typicky případ procesního zastupování advokátem před soudem nebo správním úřadem), doručuje se do datové schránky advokáta zřízené podle § 4 zákona č. 300/2008 Sb. Jde-li však o písemnost nesouvisející s podnikatelskou (v tomto případě) advokátní činností adresáta, doručuje se do datové schránky zřízené podle § 3 zákona č. 300/2008 Sb. Toto právní východisko potvrdil i Nejvyšší soud ve stanovisku pléna Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. Pls. 1/2015, které lze podle zdejšího soudu aplikovat i na doručování ve správním řízení. Jelikož žalobce nenamítal, že by měl v době doručování prvního rozhodnutí zřízenou datovou schránku podle § 3 zákona č. 300/2008 Sb., nemohl správní orgán pochybit, když do ní nedoručoval, protože řízení se advokátní činnost žalobce nikterak netýkala. Skutečnost, že měl případně žalobce v době doručování zřízenou advokátní datovou schránku a že do ní správní orgán první rozhodnutí nedoručoval, tedy nezákonnost napadeného rozhodnutí způsobit nemohla. Pro posouzení zákonnosti druhého napadeného rozhodnutí nebylo významné doručování jiných písemností než prvního rozhodnutí (např. doručování prvního a druhého napadeného rozhodnutí, čímž žalobce v žalobě argumentoval).
34. Pokud jde o posouzení včasnosti odvolání žalobce proti prvnímu rozhodnutí, z hlediska žalobcem namítaného § 24 odst. 2 a § 41 odst. 2 a 4 správního řádu (kromě zákonem stanovené patnáctidenní lhůty) rozhodné, zda žalobce prokázal, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout (§ 24 odst. 2 správního řádu), resp. prokázal, že překážkou k podání odvolání, která žalobci bránila odvolání učinit, byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění (§ 41 odst. 2 a 4 správního řádu). Soud vychází (ve shodě s usnesením zdejšího soudu čj. 17 A 29/2013.27 ze dne 19. 6. 2013) z toho, že neplatnost doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu a prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2, 4 správního řádu jsou dva samostatné právní instrumenty, byť zákonodárce stanovil pro jejich aplikaci shodné zákonné podmínky v rámci právní úpravy druhého z nich. V případě neplatnosti doručení jde o to, že řádně uložená písemnost nemohla být adresátem ve stanovené lhůtě vyzvednuta z důvodu dočasné nepřítomnosti

adresáta nebo jiného vážného důvodu na straně adresáta. V případě prominutí zmeškání úkonu jde o to, že adresátovi byla písemnost řádně doručena, ale jím nezaviněné závažné důvody bránily adresátovi učinit úkon odvozený od doručené písemnosti. Může jít například o to, že adresát je v době plynutí lhůty k vyzvednutí zásilky hospitalizován a nemůže si zásilku proto vyzvednout (první případ) nebo nemůže z tohoto důvodu učinit úkon odvozený od doručené písemnosti (druhý případ). O žádný z těchto případů však u žalobce nejde, protože ten netvrdí, že si nemohl zásilku vyzvednout nebo že nemohl podat odvolání z důvodů na své straně. Žalobce totiž (jak v odvolání, tak i v žalobě) tvrdil, že mu písemnost nebyla řádně doručena vůbec, nemohla nastat fikce doručení, protože mu nebyla vhozena do schránky výzva k vyzvednutí zásilky na poště a žalobce se tak nedozvěděl o uložení zásilky a plynutí lhůty k vyzvednutí zásilky.

35. Vzhledem k žalobní námitce, že žalobci nebylo první rozhodnutí řádně doručeno, a proto nebylo jeho odvolání proti němu opožděné, zkoumal soud, zda žalovaná v druhém napadeném rozhodnutí posoudila včasnost odvolání správně. Jak je výše popsáno, první rozhodnutí odeslal žalobci děkan poštou na doručovací adresu. Důkazem o doručení zásilky žalobci byla obálka založená ve správním spisu. Soud dospěl k závěru, že obálka pro své dále uvedené vady neprokazuje doručení zásilky žalobci fikcí.
36. Soud poznamenává, že splnění podmínek fikce doručení prokazuje správní orgán, který nese i zodpovědnost za jím zvolený způsob doručování. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 26/2009 – 67, konstatoval, že „*[s]plnění podmínek pro uložení doručované písemnosti dle § 23 správního řádu z roku 2004, a tudíž i pro její doručení na základě fikce dle § 24 odst. 1 téhož zákona, pokud si ji adresát ve lhůtě 10 dnů od uložení nevyzvedne, prokazuje správní orgán obvykle tím, že založí do spisu vrácenou obálku s nevyzvednutou písemností, včetně předtištěné doručenky.*“
37. V posuzované věci z údajů na doručence nelze zjistit, zda, kdy a kým byl učiněn pokus o doručení zásilky, zásilka byla uložena a žalobci byla zanechána výzva k vyzvednutí zásilky: Místo na první straně obálky, kde se podle předtištěného textu mají tyto údaje nacházet, je prázdné, resp. údaje jsou nečitelné. Je sice zaškrtnuto prohlášení doručovatele, že adresát nebyl zastižen, zásilka byla uložena a adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky, ale chybí údaj o datu, kdy se tak stalo (jsou zde uvedeny číslice bez roku umožňující výklad, že se tak stalo 10. 3. nebo 16. 3., přičemž zásilka byla k poštovní přepravě dána dne 9. 3. 2017 v Plzni a doručovací adresa je v X.), dále zcela chybí údaj o jménu a příjmení doručovatele a chybí dále i razítko pošty a je připojen nečitelný podpis. Za situace, kdy je datum nečitelné a především chybí údaj o identifikaci doručovatele a otisk úředního poštovního razítka, není tato pasáž obálky způsobila prokázat uložení zásilky a oznámení o jejím uložení. Pochybnosti i o správnosti torza údajů vyplněných na první straně obálky (nečitelné datum a podpis) jsou znásobeny údajem na zadní straně obálky, kde je uveden nečitelný podpis, opět bez jména a příjmení doručovatele a úředního razítka, pod zaškrtnutým prohlášením, že uložená zásilka byla vhozena do poštovní schránky, protože zásilka byla nesporně vrácena poštou zpět odesílajícímu správnímu orgánu, který ji založil do spisu a jehož je stále součástí. Jinými slovy, tím, že údaj s totožnými absentujícími údaji na zadní straně obálky o vhození zásilky do poštovní schránky je nepochybně nepravdivý, ztrácí na věrohodnosti i obdobný údaj na první straně obálky.
38. Podle § 24 odst. 1 správního řádu nastane fikce doručení jen tehdy, jestliže si adresát uloženou písemnost nevyzvedl ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí

připravena. Podmínkou pro aplikaci fikce je splnění podmínek § 23 odst. 1, 3 písm. b), 4 správního řádu, tj. že adresát nebyl poštovním doručovatelem zastižen, že písemnost byla uložena v provozovně provozovatele poštovních služeb a že adresát byl vyzván vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl, a poučen o fikci doručení. Soud shrnuje, že obálka o doručování prvního rozhodnutí v důvodu absentujících a rozporných údajů neprokazuje, zda, kdy a kterým doručovatelem nebyl žalobce zastižen, že písemnost byla uložena na poště, že byla do schránky žalobce vhozena výzva k vyzvednutí uložené zásilky na poště ve lhůtě 10 dnů do schránky žalobce a že byl žalobce současně poučen o fikci doručení.

39. Žalobce v odvolání i v žalobě vhození výzvy k vyzvednutí do své poštovní schránky vyloučil. Žalovaná to vyvracela obsahem obálky, ale, jak je výše uvedeno, své důkazní břemeno o splnění podmínek fikce doručení vzhledem k vadám obálky neunesla. Je jasné, že žalovaná nemohla postup doručující pošty nijak ovlivnit a že ve věci pochybila pošta, nicméně vadu doručování je nutno přičítat žalované a nikoli žalobci. Jelikož žalovaná neprokázala, že nastaly podmínky pro fikci doručení prvního rozhodnutí žalobci dle § 24 odst. 1 správního řádu, a z obsahu spisu (i žalobního tvrzení žalobce) je zřejmé, že první rozhodnutí se dostalo do sféry žalobce až emailem dne 19. 4. 2017, nemůže obstát závěr žalované v druhém napadeném rozhodnutí, že odvolání žalobce nesporně podané dne 24. 4. 2017 je opožděné.

40. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 [As 242/2016](#) - 27 ze dne 14. července 2017 platí, že „*Správní řád ani jiný právní předpis doručenkou za veřejnou listinu neprohlašuje. Jak již bylo zmiňováno, zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, vychází především z toho, že dnes je již pošta nikoli úřadem, ale ekonomickým subjektem - podnikem poskytujícím služby na ekonomickém základě. Zákon tedy upravuje zvláštní povahu služeb, které pošta poskytuje, nelze proto ani v souvislosti s doručenkou hovořit o listině vydané orgánem veřejné moci, která by měla povahu veřejné listiny. U veřejných listin platí presumpce pravdivosti, tzn., že to, co je v nich uvedeno, lze vyvrátit pouze pomocí důkazu opaku – vyvratitelná právní domněnka. Důkazní břemeno spočívá na tom, kdo správnost veřejné listiny popírá. Naproti tomu u soukromé listiny stačí věrohodné popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být takovou listinou prokázány. Samotná skutečnost, že doručenka již není veřejnou listinou, však neznamená, že tato zcela ztrácí svoji důkazní sílu. Nejvyšší správní soud se musel zabývat tím, zda stěžovatel v průběhu správního řízení či v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného předestřel věrohodnou skutkovou verzi reality, která byla způsobilá zpochybnit údaje uvedené na doručence, a tím její vypovídací schopnost a důkazní sílu oslabit.*“ Z tohoto rozsudku vyplývá, že doručenka (obálka) není veřejnou listinou a tudíž věrohodné popření její správnosti druhým účastníkem postačí k tomu, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být takovou listinou prokázány. Nicméně v nyní posuzované věci podmínky pro aplikaci tohoto právního východiska nebyly naplněny, protože vzhledem k absentujícím údajům na obálce týkající se uložení prvního rozhodnutí nemohly být zjištěny „správné“ údaje, které by mohly být zpochybňovány.

41. Soud tedy konstatuje, že závěr žalované, že k fikci doručení prvního rozhodnutí došlo dne 20. 3. 2017, protože dne 10. 3. 2017 žalobce nebyl zastižen doručovatelem a byla mu do poštovní schránky vhozena výzva k vyzvednutí zásilky společně s poučením o právních následcích nevyzvednutí zásilky, z poštovní obálky nevyplývá. Proto ani závěr

žalované, o nějž opřela druhé napadené rozhodnutí, že třicetidenní odvolací lhůta marně uplynula dnem 20. 4. 2017, když odvolání bylo podáno dne 24. 4. 2017, není správný.

42. Obiter dictum soud dodává, že pokud žalobce v žalobě argumentoval tím, že k doručení prvního rozhodnutí nedošlo, protože zásilka s prvním rozhodnutím nebyla po uplynutí desetidenní úložní doby vložena do jeho domovní schránky a byla dle pokynu odesílatele vrácena, jde o námitku nedůvodnou, která je již vyřešena rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, neboť již v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41, publikovaném pod č. 3524/2017 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu judikoval, že na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta.
43. Dalšími žalobními námitkami se soud vzhledem k zjištěnému nesprávnému závěru žalované o datu doručení prvního rozhodnutí žalobci pro nadbytečnost nezabýval.
44. Soud nad rámec výše uvedeného ještě koriguje stanoviska obou účastníků řízení, že se žalobce emailem dozvěděl o prvním rozhodnutí čtyři dny před uplynutím odvolací lhůty, neboť podle shodného tvrzení obou účastníků žalobce obdržel od žalované emailem prvního rozhodnutí dne 19. 4. 2017 a podle druhého napadeného rozhodnutí měla odvolací lhůta uplynout dne 20. 4. 2017, tudíž nešlo o čtyři dny.
45. Druhé napadené rozhodnutí je nezákonné, protože právní závěr žalované o opožděnosti odvolání žalobce proti prvnímu rozhodnutí, odvislý od skutkového závěru o datu doručení odvoláním napadeného rozhodnutí žalobci, jenž nemá oporu ve spisu, je nesprávný. Žalobní námitka vyvracející závěr o opožděnosti odvolání byla tedy důvodná a soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. přistoupil ke zrušení druhého napadeného rozhodnutí výrokem II tohoto rozsudku, a to pro vadu podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Současně podle ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud vyslovil, že se věc vrací žalované k dalšímu řízení, v němž bude podle ust. § 78 odst. 5 s.ř.s. vázána právním názorem, který vyslovil soud v tomto zrušujícím rozsudku
46. Soud dodává, že pokud žalobce v žalobě žádal, aby soud vyhověl jeho žádosti podané ve správním řízení, aby mu prominul zmeškání správního úkonu, aby určil běh odvolací lhůty svědčící žalobci, pak tyto návrhy byly mimo rámec rozhodovací činnosti správního soudu podle § 78 s. ř. s., když obsah žaloby posoudil soud tak, že žalobce usiloval o zrušení napadených rozhodnutí.
47. Soud neprováděl žalobcem navržený důkaz svědeckou výpověď Z. M. na prokázání toho, že se žalobce aktivně zajímal o stav řízení, neboť jeho provedení nebylo nezbytné k posouzení důvodnosti žaloby, protože měl prokázat skutečnost pro rozhodnutí soudu irelevantní.

VI.

Náklady řízení

48. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem III tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná nebyla v řízení úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladu řízení ve výši 3 000 Kč (soudní poplatek za žalobu dle výroku II rozsudku). Soud dodává, že nebyl důvod rozhodovat o soudním poplatku za žalobu odmítnutou výrokem I tohoto rozsudku, protože žalobce za tuto žalobu žádný soudní poplatek soudu neuhradil.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 23. dubna 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu