



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci:

žalobkyně: **M. H.**
bytem X k., L. n. L.
zastoupena opatrovníkem městem Lysá nad Labem
sídlem Husovo náměstí 23, 289 22 Lysá nad Labem

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2015, č. j. X,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou ke zdejšímu soudu domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl pro opožděnost její odvolání proti rozhodnutí Městského soudu Lysá nad Labem, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 3. 9. 2015, č. j. X. Stavební úřad tímto rozhodnutím dodatečně povolil Z. K. stavbu zahradního domku na pozemku parc. č. X v k. ú. L. n. L..

2. Žalobkyně uvádí, že je vlastníkem pozemku parc. č. X v uvedeném k. ú. a má za to, že její odvolání nebylo opožděné, neboť jí prvostupňové rozhodnutí nebylo řádně doručeno. Není jasné, jak bylo oznámeno doručení zásilky, žalobkyně nebyla v této věci poučena. Na kopii obálky nejsou vyznačeny údaje o uložení zásilky, dále není patrné, který doručovací orgán zásilku doručil (chybí razítko). K žalobě žalobkyně připojila kopii obálky, v níž jí bylo rozhodnutí doručeno.
3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření nejprve zrekapituloval dosavadní průběh řízení. K otázce oznámení o uložení zásilky pak konstatoval, že výzva a poučení o uložení zásilky obsahující rozhodnutí stavebního úřadu byly žalobkyni vloženy do poštovní schránky dne 8. 9. 2015, jak plyne z doručky přiložené k originálu rozhodnutí. Výzva obsahovala poučení o důsledcích nevyzvednutí či odmítnutí převzetí zásilky. Poučení o uložení zásilky není výsledkem aktivity správního orgánu, je na obálce předtištěno a všem se doručuje ve stejném znění. Je proto vyloučeno, že by poučení bylo nedostatečné. Dále žalovaný uvádí, že žalobkyně byla v prvostupňovém rozhodnutí řádně poučena ve smyslu 68 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) o lhůtě k podání odvolání spolu s upřesněním, od kdy se počítá. Toto poučení spolu s poučením doručovatele poštovních služeb poskytly žalobkyni dostatečné množství právních informací, aby mohla hájit svá práva a podat opravný prostředek včas. Žalovanému není zřejmé, jakou kopii obálky má žalobkyně na mysli. Rozhodnutí bylo doručováno v originální obálce, údaje o uložení zásilky byly obsaženy ve výzvě, kterou žalobkyně obdržela poté, co nebyla zastižena a zásilka byla uložena. V záhlaví stejnopisu je uveden název a adresa správního orgánu. Žalovanému není známo, zda byl stejnopis doručovaný žalobkyni opatřen úředním razítkem, protože neměl příležitost se s konkrétním doručovaným stejnopisem seznámit.
4. V replice žalobkyně setrvala v názoru, že písemnost nebyla řádně doručena z důvodu nedostatku údajů na obálce. Našla ji vhozenou v poštovní schránce, chybí jméno a příjmení doručovatele, jeho podpis a razítko doručujícího orgánu.
5. Rozsudkem Okresního soudu v Nymburce ze dne 26. 5. 2017, č. j. X, ve znění rozsudku Krajského soudu v Praze 19. 10. 2017, č. j. X, byla žalobkyně omezena ve svéprávnosti, a to mimo jiné jde-li o právní jednání týkající se správy nemovitostí a nakládání s nimi, a současně jí byl jmenován opatrovník. Proto soud v dalším řízení jednal s opatrovníkem žalobkyně, který se však přes výzvu soudu k žalobě nevyjádřil.
6. Z předloženého správního spisu soud v dané věci ověřil, že shora již označené rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 9. 2015 bylo žalobkyni doručováno obálkou „s modrým pruhem“, přičemž na doručence připojené k rozhodnutí je v levém horním rohu vyplněno prohlášení doručujícího orgánu, podle něhož *„adresát nebyl zastižen, zásilka byla uložena a připravena k vyzvednutí od: 8. 9. a připojen podpis doručovatele. Dále je na doručence vyplněno, že byla zanechána výzva k vyzvednutí uložené zásilky s poučením o důsledcích nevyzvednutí nebo odmítnutí převzetí zásilky. Na doručence je dále vyplněn údaj o vložení zásilky do schránky s vyznačením data 22. 9. 2015 a podpisem doručovatele. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně odvolání, které bylo dle připojené obálky podáno k poštovní přepravě dne 6. 10. 2015. Stavební úřad následně postoupil odvolání žalovanému dne 20. 10. 2015 společně se stanoviskem, podle něhož odvolání bylo podáno po uplynutí zákonné lhůty. Dne 30. 11. 2015 žalovaný vydal rozhodnutí napadené nyní projednávanou žalobou, jímž odvolání*

zamítl jako opožděné. Jak uvedl v odůvodnění, rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno fikcí dne 18. 9. 2015, lhůta pro podání odvolání uplynula 5. 10. 2015, a odvolání podané k poštovní přepravě dne 6. 10. 2015 proto vyhodnotil jako opožděné.

7. Krajský soud v Praze na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných námitek, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Ve věci přitom soud rozhodl bez jednání, neboť dospěl k závěru, že jsou pro takový postup splněny podmínky dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně sice soudu sdělila, že požaduje nařízení jednání ve věci, s ohledem na její omezení ve svéprávnosti však soud musel vycházet z názoru jí ustanoveného opatrovníka, který v návaznosti na poučení a výzvu soudu nařízení jednání ve věci nepožadoval.
8. Soud v dané věci předesílá, že předmětem řízení o této žalobě může být pouze posouzení toho, zda žalovaný postupoval správně, pokud odvolání žalobkyně zamítl jako opožděné. Rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost nebo opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu totiž není rozhodnutím, v němž by se správní orgán, a tudíž ani soud, věcně zabýval odvolacími námitkami *in meritum*.
9. Klíčovým tedy v dané věci je určení toho, zda rozhodnutí stavebního úřadu bylo žalobkyni řádně doručeno, resp. kterého dne se tak stalo.
10. Pravidla pro doručování písemností fyzickým osobám upravuje § 19 a násl. správního řádu. Podle § 23 odst. 1 správního řádu, *„nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží. Podle § 23 odst. 4 správního řádu se adresát „vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.“* Uplynutím desetidenní lhůty nastává fikce doručení, písemnost se tedy posledním dnem této lhůty považuje za doručenou (§ 24 odst. 1 správního řádu). Podle § 23 odst. 5 správního řádu se zároveň s oznámením podle odstavce 4 adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3 a 4 vyvolalo nebo o možnosti postupu podle § 24 odst. 2. Toto poučení musí obsahovat i označení správního orgánu, který písemnost odesílá, a jeho adresu.
11. Ohledně doručování správního rozhodnutí a fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. X, k závěru, podle něhož *„splnění 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, na níž je zaznamenáno a stvrzeno podpisem doručovatele, že byla tato zásilka určitého data uložena a že bylo v místě doručování zanecháno oznámení o tomto uložení a rovněž poučení o následcích nevyzvednutí zásilky. Pokud takový doklad chybí, je třeba splnění podmínek pro doručení písemnosti na základě fikce prokázat jiným způsobem, a není-li to možné, je nutno vycházet z toho, že k doručení písemnosti na základě fikce nedošlo.“*

12. Co se povahy poštovní doručení týče, zde judikatura Nejvyššího správního soudu není zcela konzistentní. Zatímco například v rozsudcích ze dne 26. 7. 2017, č. j. X, a ze dne 10. 5. 2017, č. j. X, tento soud konstatoval, že doručení užívaná pro doručování ve správním řízení má povahu veřejné listiny (a odkázal rozsudek téhož soudu ze dne 16. 11. 2004, č. j. X), v rozsudcích ze dne 27. 4. 2006, č. j. X, ze dne 24. 1. 2014, č. j. X, či ze dne 14. 7. 2017, č. j. X, tento soud uvedl, že veřejnou listinou byla poštovní doručení pouze do 1. 7. 2000.
13. Pokud by soud v rámci nyní projednávané věci vyšel z první nastíněné judikatorní linie, podle níž je doručení veřejnou listinou (tedy každý údaj, který je na doručení uveden, je nutno považovat za pravdivý, pokud není prokázán opak), pak by žalobní námitky v nyní projednávané věci nemohly být zjevně důvodné. Žalobkyně totiž nezpochybňuje samotné doručení prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu ani žádný konkrétní údaj na doručení uvedený. Upozorňuje pouze na nedostatek některých údajů na dané doručení, resp. na obálce, která jí byla vhozena do schránky, což nemůže být k vyvrácení údajů veřejné listiny dostatečné.
14. Jestliže by se soud přiklonil ke druhé ze zmíněných linií judikatury, která je ve vztahu k dotčeným adresátům doručovaných rozhodnutí správních orgánů vstřícnější, je třeba zdůraznit, že skutečnost, že doručení není veřejnou listinou, ještě neznámá, že by neměla žádnou důkazní sílu, tj. že by vůbec nebyla způsobilá prokázat doručení. Nejvyšší správní soud ve shora již zmíněném rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. X, dospěl v této souvislosti k závěru, že i v případě, že doručení nemá náležitosti veřejné listiny, „*má i tak důkazní váhu, ovšem k tomu, aby stěžovatel (pozn. správní orgán) důkazní břemeno neunesl, postačí, že žalobce údaje v doručení zpochybní (znevěrohodní) představením jiné srovnatelně pravděpodobné verze reality, tj. nemusí nezbytně – na rozdíl od varianty, kdy je doručení veřejnou listinou – prokázat opak toho, co plyne z doručení.*“ Z uvedeného rozsudku vycházel Nejvyšší správní soud rovněž např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. X, v němž dovodil, že výše uvedené závěry jsou aplikovatelné nejen na daňové řízení, o které se v dané věci jednalo, nýbrž také na jakékoli řízení správní, neboť i ve správním řízení leží břemeno důkazní ohledně doručení písemností účastníkům správního řízení na správních orgánech (obdobně k povaze doručení viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. X).
15. Jak již bylo výše uvedeno, u veřejných listin platí presumpce pravdivosti, jinak řečeno, to, co je v nich uvedeno, lze vyvrátit pouze pomocí důkazu opaku. 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. Sama skutečnost, že doručení není veřejnou listinou, však neznámá, že tato zcela ztrácí svoji důkazní sílu.
16. Krajský soud se proto následně zabýval i otázkou, zda žalobkyně v průběhu správního řízení či v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného předestřela (ve smyslu výše uvedeném) věrohodnou skutkovou verzi reality, která byla způsobilá zpochybnit údaje uvedené na doručení, a tím její vypovídací schopnost a důkazní sílu oslabit. Jinými slovy, zda zde jsou dány reálné objektivní pochybnosti o okamžiku doručení rozhodnutí stavebního úřadu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. X, v této souvislosti mimo jiné poukázal i na to, že „*ne každá adresátem vznesená námitka proti doručení musí*

být relevantní a jako taková hodnocena a dále skutkově a důkazně ověřována – za irelevantní by bylo nutno pokládat kupříkladu námitku adresáta, že sice v době doručování byl přítomen v domě, do něhož se doručovalo, avšak spal, takže neslyšel domovní zvonek; touto námitkou by se správce daně vůbec nemusel ze skutkových hledisek zabývat, neboť by nemohla přivodit změnu závěru o tom, zda bylo či nebylo účinně doručeno“ (viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2012, č. j. 8 As 97/2011-38, ze dne 29. 11. 2007, č. j. X nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. X).

17. Žalobkyně v nyní projednávané věci ve vztahu k doručence samotné poukázala na absenci razítka, údajů o uložení zásilky a údajů o doručovacím orgánu. Tyto námitky však zde dle krajského soudu nejsou s to věrohodným způsobem vyvrátit či zpochybnit údaje na doručence. Přestože doručenka obsahuje dílčí nedostatky, bez pochybností z ní plyne, že prvostupňové rozhodnutí bylo uloženo a připraveno k vyzvednutí dne 8. 9. (byť zde chybí uvedení roku, tento údaj lze z kontextu věci dovodit) s tím, že adresátovi bylo zanecháno poučení. Připojen je i podpis doručovatele (byť bez uvedení jména a příjmení či razítka). Žalobní tvrzení především nijak nezpochybňují, že dnem následujícím po uvedeném datu počala běžet desetidenní lhůta k vyzvednutí zásilky, která skončila v pátek dne 18. 9. 2015. Marným uplynutím lhůty pak došlo k doručení fikcí a počala běžet patnáctidenní lhůta k podání odvolání (§ 83 odst. 1 s. ř.). Vzhledem k tomu, že poslední den lhůty připadl na sobotu 3. 10. 2015, byl posledním dnem lhůty nejbližší pracovní den, tj. pondělí 5. 10. 2015. Tento den prvostupňové rozhodnutí nabylo právní moci. Odvolání, které žalobkyně podala k poštovní přepravě dne 6. 10. 2015, proto bylo opožděné.
18. Namítá-li žalobkyně, že nebyla v dané věci řádně poučena (ve smyslu § 23 odst. 5 správního řádu), soud poukazuje na to, že na zadní straně obálky, jejíž kopii žalobkyně k žalobě připojila, zjevně chybí oddělitelná chlopeč, která na tomto typu obálek obsahuje poučení o právních následcích spojených s doručováním předmětné písemnosti. Tato skutečnost podle soudu naopak svědčí správnosti údajů vyznačených na doručence založené ve správním spise, tedy že adresátovi bylo její doručení oznámeno společně s tímto poučením. Poukazuje-li pak žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného na pochybení a nedostatky při doručování samotného rozhodnutí napadeného nyní projednávanou žalobou (rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2015), je k tomu třeba uvést, že otázka doručování žalobou napadeného rozhodnutí není pro danou věc rozhodná, neboť předmětem tohoto řízení je otázka opožděnosti podaného odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí a tedy doručování tohoto rozhodnutí.
19. S ohledem na shora uvedené lze dospět k závěru, že žalobkyní uplatněné námitky nejsou důvodné, a proto soud žalobu zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
20. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, ostatně náhradu nákladů řízení ani nepožadoval. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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 25. dubna 2018

JUDr. Milan Podhrázký v. r.
předseda senátu