



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **Ing. F. K.**, narozený dne XXX
bytem XXX

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 7. 6. 2019, č. j. MV-48004-4/SO-2019,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 7. 6. 2019, č. j. MV-48004-4/SO-2019, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí vydaného ministrem vnitra, kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání proti rozhodnutí ředitele odboru sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 23. 3. 2018, č. j. OSZ-151856/D-Že-2018 (dále jen

„prvostupňové rozhodnutí“), jímž byl žalobci přiznán od 1. 3. 2018 výsluhový příspěvek ve výši 24 048 Kč měsíčně.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zamítl odvolání jako opožděné z důvodu, že prvostupňové rozhodnutí nabylo právní moci dne 3. 5. 2018, neboť dne 16. 4. 2018 došlo k doručení fikcí, přičemž žalobce podal odvolání až dne 6. 3. 2019. K průběhu správního řízení žalovaný v rozhodnutí uvedl, že žalobce prvně reagoval na výplatu výsluhového příspěvku podáním ze dne 3. 8. 2018, v němž namítal, že mu nebyla započtena doba trvání pracovního poměru u Hasičského záchranného sboru města Brna. Správní orgán toto podání vyhodnotil jako podnět k zahájení přezkumného řízení a dopisem ze dne 31. 10. 2018 sdělil žalobci, že jeho podnětu na změnu výše výsluhového příspěvku nelze vyhovět, neboť k započtení dob pro účely výsluhových nároků došlo již rozhodnutím ředitele Městského ředitelství Brno Policie České republiky ve věcech služebního poměru ze dne 12. 4. 2007, č. MŘBM-2970/2007, jímž bylo žalobci do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek započteno 9 let a 33 dní z období od 1. 12. 1997 do 31. 12. 2006; toto rozhodnutí neobsahuje započtení další doby a žalobce toto nijak nenamítal. Žalobce zaslal prvostupňovému orgánu dopis ze dne 21. 1. 2019, v němž mu sdělil, že prvostupňové rozhodnutí nebylo žalobci dosud doručeno a zažádal o sdělení, kdy a jakým způsobem mu mělo být doručeno a na jakém základě nabylo právní moci. Prvostupňový orgán odpověděl žalobci dopisem ze dne 11. 2. 2019, k němuž přiložil i prvostupňové rozhodnutí s poučením, že zasláním tohoto opisu není dotčeno jeho doručení. K odvolací námitce, že po uplynutí deseti dnů měla být písemnost vložena do jeho domovní schránky, žalovaný ve svém rozhodnutí konstatoval, že vložení písemnosti není obligatorní povinností a zákonnou podmínkou, aby nastala fikce doručení podle ust. § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobce předložil prohlášení sousedů, jimiž dokládal setrvalé nekvalitní průběh doručování. Žalovaný k tomu uvedl, že tímto není prokázána skutečnost, že by se informace o uložení zásilky nedostala do sféry jeho vlivu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž uvedl, že žalobce neprokázal, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout tak, aby mohl žádat o navrácení v předešlý stav podle ust. § 41 správního řádu.
3. Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba.
4. Žalobce předně namítá, že napadené rozhodnutí nebylo řádně odůvodněno. Podle žalobce jím uplatněná argumentace byla způsobila zpochybnit fikci doručení, což plyne i z obecně uznávané chybovosti při doručování zásilek prezentované ve sdělovacích prostředcích. Žalobce dále uvádí, že z tohoto důvodu chodí na poštu preventivně, neboť mu pravidelně není vhazováno do schránky oznámení o doručení zásilky. Z napadeného rozhodnutí není seznatelné, proč žalovaný k tvrzeným a prokázaným problémům při doručování zásilek nepřihlédl, tím spíš když žalobce tvrdí negativní skutečnost, kterou nelze prokázat. V rozhodnutí není ani uvedeno, jak by měl žalobce porušení podmínek pro doručení fikcí prokázat. Žalovaný sice odkazuje na aplikaci ust. § 41 správního řádu, avšak při nesplnění podmínek pro doručení fikcí nemohlo dojít k uplynutí odvolací lhůty a úvahy o aplikaci institutu navrácení v předešlý stav tak nejsou relevantní.
5. Podle žalobce nebyly splněny podmínky fikce doručení. Přestože žalobce souhlasí se žalovaným, že nebylo povinností provozovatele poštovních služeb vložit po uplynutí desetidenní lhůty od uložení zásilky tuto písemnost do schránky žalobce, namítá, že nevhozením oznámení o uložení zásilky nebyl žalobce o jejím uložení informován a

nebyly tak splněny podmínky fikce doručení dle ust. § 176 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Nevhození zásilky do schránky žalobce způsobilo, že se do sféry dispozice žalobce nedostala informace o existenci prvostupňového rozhodnutí a lhůta pro podání odvolání proto nemohla plynout.

6. K argumentaci žalovaného, že se s existencí prvostupňového rozhodnutí seznámil žalobce již tím, že mu byl vyplácen výsluhový příspěvek či ze sdělení ministra vnitra ze dne 31. 10. 2018, č. j. MV-112614-4/SO-2018, žalobce namítá, že po něm nelze požadovat, aby byl schopen rozlišit, které úkony správního orgánu mají formu rozhodnutí a které se dějí faktickým úkonem. Přibližná výše výsluhového příspěvku mu byla sdělena prostřednictvím sdělení ze dne 23. 1. 2018, přičemž za tohoto stavu žalobce vydání rozhodnutí nepředpokládal. Nadto obligatorní součástí správního rozhodnutí je poučení o opravných prostředcích.
7. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání.
8. Žalovaný v písemném vyjádření předně odkázal na zákonnou úpravu doručování (ust. § 176 odst. 4 zákona o služebním poměru ve spojení s ust. § 23 odst. 4 správního řádu) a následně rekapituloval proces doručování prvostupňového rozhodnutí s tím, že zásilka byla doručena fikcí dne 16. 4. 2018 a dne 3. 5. 2018 nabylo rozhodnutí právní moci.
9. Žalobce vychází z mylné domněnky, že mu prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno až dne 19. 2. 2019, a že se v zákonné lhůtě odvolal. Žalovaný však odvolání zamítl jako opožděné. Přestože žalobce několika prohlášeními prokazuje setrvalé nekvalitní průběh doručování, nemá tato skutečnost vliv na možnost prominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání. Žalobce tímto neprokazuje, že by se informace o uložení zásilky nedostala do jeho sféry. Neprokázal tedy, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout. Nadto žalobci muselo být známo, že mu byl přiznán výsluhový příspěvek a v jaké výši nejpozději ode dne prvního vyplacení výsluhového příspěvku. Žalobce byl též seznámen s údaji uvedenými v bodech 3 až 5 žádosti o výsluhový příspěvek, kde žalobce stvrdil svým podpisem přehled dob rozhodných pro výsluhové nároky, tyto údaje nerozporoval a byl si vědom, že na základě těchto podkladů bude rozhodnuto o výsluhovém příspěvku. Žalovaný tak uzavírá, že bylo doručováno v souladu s právními předpisy. Z těchto důvodů navrhuje, aby soud žalobu zamítl.
10. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
11. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť shledal, že žaloba je důvodná a napadené rozhodnutí je třeba zrušit pro podstatné porušení ustanovení o řízení ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V souladu s tímto ustanovením proto soud jednání nenařizoval.
12. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
13. Podle ust. § 176 odst. 4 zákona o služebním poměru *Povinnost rozhodnutí doručit je splněna, jestliže účastník písemnost převezme nebo jestliže byla zásilka držitelem poštovní licence,*

zvláštní poštovní licence nebo jiným provozovatelem poštovních služeb vrácena odesílajícímu služebnímu funkcionáři jako nedoručitelná a účastník svým jednáním nebo opomenutím doručení zásilky zmařil. Účinky doručení nastanou i tehdy, jestliže účastník odmítne zásilku přijmout.

14. Podle ust. § 23 odst. 4 správního řádu *Adresát se 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 uloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.*
15. Podle ust. 23 odst. 5 správního řádu *Zároveň s oznámením podle odstavce 4 se 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.*
16. Podle ust. § 24 odst. 1 správního řádu *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.*
17. Podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. *Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*
18. Městský soud v Praze před posouzením věci samotné přistoupil nejprve k posouzení otázky, zda jsou či nejsou splněny podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí bez nařízení jednání podle ust. § 76 odst. 1 s. ř. s.; dospěl přitom k závěru, že ve správním řízení došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení, konkrétně ustanovení o doručování písemností účastníku řízení.
19. Pokud by námitka nesprávného doručení byla důvodná, je třeba zrušit napadené rozhodnutí, a to i bez nařízení jednání. Soud se proto předně zabýval touto námitkou. Zatímco žalobce namítá, že o uložení zásilky nebyl poskytovatelem poštovních služeb vyrozuměn, a nemohla tak nastat fikce doručení, žalovaný tvrdí, že bylo žalobci vyrozumění vhozeno do poštovní schránky.
20. Otázka řádného doručení prvostupňového rozhodnutí je stěžejní právě proto, že žalovaný zamítl odvolání žalobce z důvodu opožděnosti. Z ust. § 176 zákona o služebním poměru vyplývá, že tak lze učinit několika způsoby: doručením účastníkovi do vlastních rukou na služebně, v místě trvalého pobytu nebo kdekoliv, kde bude zastížen či prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb. Žalovaný zvolil variantu doručení prvostupňového rozhodnutí prostřednictvím České pošty, s.p. Žalobce nebyl poskytovatelem poštovních služeb zastížen, a zásilka tak byla uložena po dobu 10 dnů u tohoto poskytovatele (ust. § 176 odst. 4 zákona o služebním poměru). V takovém případě měl poskytovatel poštovních služeb povinnost v souladu s ust. § 23 správního řádu vyrozumět adresáta o neúspěšném doručení, o uložení zásilky u tohoto poskytovatele a vyzvat k převzetí zásilky. Současně s touto výzvou muselo být zanecháno i poučení o právních důsledcích, které by nastaly v případě nepřevzetí této zásilky (doručení fikcí). Při splnění všech těchto povinností by bylo možné uzavřít, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci řádně doručeno a od té doby mu počala běžet lhůta pro podání odvolání. Absentuje-li však v procesu doručování

některá z těchto podmínek, nelze uzavřít, že došlo k řádnému doručení a z toho důvodu nemůže ani začít běžet lhůta pro podání odvolání.

21. Tato zákonná úprava má své opodstatnění. Je-li adresátovi doručována zásilka, avšak poskytovatel poštovních služeb adresáta nezastihne, uloží se zásilka u tohoto poskytovatele. Bez zanechání oznámení o uložení zásilky a výzvy k jejímu vyzvednutí však adresát nemá žádnou možnost, jak se o doručované zásilce dozvědět. Těžko lze po adresátech požadovat, aby v desetidenních intervalech pravidelně navštěvovali poskytovatele poštovních služeb za účelem dotázání se, zda pro ně nebyla uložena nějaká zásilka, aby v důsledku zmeškání lhůty pro její vyzvednutí nedošlo k marnému uplynutí lhůty pro podání odvolání. Právní řád dále předpokládá, že ne všichni adresáti, jimž jsou doručována správní rozhodnutí či jiné písemnosti, jsou seznámeni s fikcí doručení rozhodnutí a s důsledky z této fikce plynoucí. Z toho důvodu je ve správním řádu (jakož i např. v občanském soudním řádu) zakotvena povinnost adresáta vhodným způsobem poučit o právních důsledcích nevyzvednutí zásilky. V případě nevyzvednutí zásilky adresátem a jejím vrácení odesílateli (správnímu orgánu), je jediným důkazem o řádném doručení vrácená obálka, která by měla obsahovat doručenkou. Tato doručenka musí obsahovat konkrétní údaje: datum, kdy byla zásilka připravena k vyzvednutí a též kdy byla vrácena zpět odesílateli, ale zejména pak informaci, že byl adresát vyzván k vyzvednutí zásilky a též že bylo zanecháno poučení o právních důsledcích nevyzvednutí této zásilky. Tato informace se běžně vyznačuje zaškrtnutím příslušného políčka na doručence, případně též na zadní straně obálky.
22. V posuzovaném případě součástí správního spisu je originál obálky, jíž žalovaný doručoval prvostupňové rozhodnutí žalobci. Na doručence však není vyznačena informace, že byl adresát vyzván k vyzvednutí zásilky a že mu bylo zanecháno poučení (políčko není zaškrtnuté). Rovněž na zadní straně obálky není vyznačeno (zaškrtnuto), že bylo zanecháno poučení. Na zadní straně obálky se nachází razítko, které uvádí mimo jiné „adresát nezastižen – oznámeno dne:“ K této kolonce pravděpodobně náleží datumové razítko, s vyznačeným dnem 5. 4. 2018, které je vyraženo výše. Tato skutečnost však ničeho nemění na tom, že na samotné doručence není vyznačena informace, že byl adresát vyzván k vyzvednutí zásilky a zejména pak, že byl poučen o právních důsledcích jejího nevyzvednutí.
23. K této věci se v minulosti vyjadřoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 5. 2018, č. j. 2 As 112/2018-28: „Z doručanky navracené odesílajícímu soudu (č. l. 18 spisu městského soudu) je patrné, že nezastiženému adresátu byla zanechána výzva, aby si písemnost vyzvedl. Stěžovatel kopii této výzvy České pošty ke své kasační stížnosti přiložil. Z jejího obsahu soud ověřil, že adresát byl poučen, že si dne 24. 1. 2018 uloženou zásilku může vyzvednout nejpozději do 5. 2. 2018 s tím, že poté bude vložena do jeho domovní schránky. Kolonka s textem: „K této výzvě je připojeno poučení o právních důsledcích souvisejících s obsahem zásilky.“ není zaškrtnuta, takže lze přisvědčit stěžovateli, že výzva doručujícího orgánu postrádá náležitost stanovenou § 50h odst. 2 o. s. ř., což má za následek, že zákonné podmínky pro to, aby mohla nastoupit právní fikce doručení soudní písemnosti, nebyly splněny (srov. obdobně stěžovatelem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2014, č. j. 2 Afs 69/2012 – 124). Výzva městského soudu k doplnění tvrzení k majetkovým a osobním poměrům stěžovatele tudíž nebyla řádně doručena, a proto nebylo možné rozhodnutí o nevyhovění žádosti o osvobození od soudních poplatků stěžovateli založit na odpovědnosti stěžovatele za neúplnost nezbytných tvrzení.“ Z uvedeného vyplývá, že i samotné nevyznačení (nezaškrtnutí) políčka, že byl

adresát poučen o právních důsledcích nevyzvednutí zásilky, je vadou doručování, pro niž nemůže dojít k fikci doručení. V daném případě nadto není ani vyznačeno (zaškrtnuto), že byl adresát o uložení zásilky vyrozuměn.

24. Lze dodat, že doručování poštovních zásilek je doprovázeno i vadami v doručování. Lze se rovněž setkat s argumentací, že vyznačení výše uvedených informací je pouhou formalitou, že stěžejní je, že se zásilka dostala do dispozice adresáta, případně, že se o jejím uložení fakticky dozvěděl. Ačkoliv lze přisvědčit žalovanému, že čestná prohlášení, která žalobce doložil a která se týkají soustavného chybného doručování zásilek v dané oblasti, neprokazují, že žalobci nebylo řádně doručeno, v případě sporu, zda byla zásilka řádně doručena (pokud žalobce - adresát zpochybní správnost doručení), jsou údaje vyznačené na obálce a doručence jediným důkazem, který může vyvrátit tvrzení o nesprávném doručení. Z tohoto důvodu právě zde leží břemeno důkazní. Jen stěžít lze po adresátovi zásilky požadovat prokázání negativní skutečnosti, tj. že výzva k vyzvednutí zásilky nebyla zanechána v jeho poštovní schránce. V takovém případě je třeba tuto informaci hledat na doručence. Z obálky založené ve správním spise jednoznačně plyne, že tato informace na ní chybí. Nelze proto uzavřít, že došlo k řádnému doručení, což má za následek, že žalobci tímto nepočala běžet lhůta pro podání odvolání. Žalovaný založil své rozhodnutí na skutečnosti, že žalobci bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno dne 16. 4. 2018 a dne 3. 5. 2018 nabylo rozhodnutí právní moci. Odvolání podané dne 6. 3. 2019 proto označil za opožděné a z toho důvodu jej zamítl. Zamítnout odvolání jako opožděné je možné pouze v případě, že žalobci marně uplynula lhůta k podání odvolání. Jak však soud uvedl výše, žalobci nebylo rozhodnutí řádně doručeno a nemohla tak začít plynout doba k podání odvolání. Neobstojí ani tvrzení žalovaného, že žalobce se seznámil s existencí rozhodnutí již tím, že mu byl vyplácen výsluhový příspěvek či ze sdělení ministerstva ze dne 31. 10. 2018. Nedílnou součástí rozhodnutí je i poučení o možnosti podat opravné prostředky – zde odvolání. Toto poučení však ve faktickém úkonu vyplacení výsluhového příspěvku či ve výše zmíněném sdělení absentuje. Soud proto uzavírá, že do sféry žalobce se dostalo prvostupňové rozhodnutí až dne 19. 2. 2019. Pokud by tento den byl považován za den, kdy bylo rozhodnutí doručeno žalobci, uplynula by 15 denní lhůta pro podání odvolání dne 6. 3. 2019. Právě v tento den žalobce své odvolání skutečně podal. I z tohoto důvodu tak nelze odvolání považovat za opožděné.
25. Neboť žalobu shledal Městský soud v Praze důvodnou, rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení z důvodu podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (k důvodu zrušení viz blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 125/2001-39), které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, spočívající v zamítnutí odvolání pro opožděnost, ačkoliv byla povinnost žalovaného se věcí meritorně zabývat.
26. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm žalovaný v návaznosti na závěry obsažené v tomto rozsudku meritorně posoudí odvolání žalobce ze dne 6. 3. 2019.
27. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení, kterou představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

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 13. května 2021

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu