



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Aleše Korejtky a Petry Venclové

žalobkyně: **Česká pošta, s. p.**, IČO: 47114983,
sídlem Politických vězňů 909/4, 225 99 Praha 1,

proti
žalovanému: **Magistrát města Pardubic**,
sídlem Pernštýnské náměstí 1, 530 21 Pardubice,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2021, č. j. OSA/PO-3/21/15,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Žalobou napadené rozhodnutí

1. Dne 27. 2. 2020 vypravil Úřad městského obvodu Pardubice V (dále též „správní orgán prvního stupně“) oznámení o zahájení přestupkového řízení (list správního spisu č. 15 a násl., č. j. 281/2020/OIS/Fa-5, č. zásilky RR024930575CZ). Tuto písemnost (stejně jako všechny další písemnosti v předmětném přestupkovém řízení) doručoval správní orgán prvního stupně prostřednictvím žalobce, přičemž v souladu s metodickým doporučením

Shodu s prvopisem potvrzuje

- Ministerstva vnitra (viz např. <https://www.mvcr.cz/clanek/metodika-dorucovani.aspx>) a ustálenou správní praxí použil typizovanou obálku s modrým pruhem a s oddělitelným poučením dle § 23 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), kterou opatřil červeným razítkem „ULOŽIT VŽDY A ZANECHAT POUČENÍ!“ a zaškrtnl políčko „nevracet, vložit do schránky“. Správní orgán prvního stupně tak dal žalobci zřetelně najevo, že požaduje doručit písemnost do vlastních rukou adresáta dle správního řádu. Ve smyslu Poštovních podmínek – Základní poštovní služby (dostupných např. na <https://www.ceskaposta.cz/ke-stazeni/postovni-podminky>, dále též „poštovní podmínky“) správní orgán prvního stupně zvolil službu dle čl. 17 odst. 6 písm. a) těchto podmínek (služba „Dodejka“; shodně správní orgán prvního stupně postupoval při doručování všech písemností v průběhu předmětného přestupkového řízení). Dle údajů na obálce žalobce v místě dodání zanechal oznámení o neúspěšném doručení písemnosti (výzvu k vyzvednutí uložené písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu, písemnost byla na 10 dnů uložena v provozovně žalobce a poté byla vrácena odesílateli (správnímu orgánu prvního stupně), neboť adresát na místě nemá schránku. Došlo tak k doručení písemnosti dle § 24 odst. 1 správního řádu a žalobce při doručování postupoval v souladu se správním řádem.
2. Dne 12. 8. 2020 vypravil správní orgán prvního stupně oznámení o pokračování přestupkového řízení, nařízení ústního jednání na 5. 10. 2020 (list správního spisu č. 22, č. j. 281/2020/OIS/Fa-8, č. zásilky RR509629415CZ). Žalobce v místě dodání nezanechal (na rozdíl od výše uvedeného případu) výzvu k vyzvednutí uložené písemnosti (resp. oznámení o neúspěšném doručení písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu, na což správní orgán prvního stupně reagoval reklamací zásilky ze dne 1. 9. 2020, v níž žalobce upozornil na jednoznačná ustanovení správního řádu upravující doručování písemností a na § 3 odst. 2 písm. e) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, v rozhodném znění, dále též „zákon o poštovních službách“ (dle kterého základní služby musí být poskytovány způsobem, který odpovídá požadavkům úředního doručování písemností podle zvláštního právního předpisu), a současně upozornil žalobce na možnost uložení pořádkové pokuty, pokud při doručování zásilky RR509629415CZ nebude žalobce v rozporu se správním řádem a pokynem úřední osoby na jiném vhodném místě (adresát nemá poštovní schránku) zanechávat nezastiženému adresátovi oznámení o neúspěšném doručení písemnosti (výzvu k vyzvednutí uložené písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu (a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu).
 3. Žalobce na reklamaci a pokyn úřední osoby reagoval přípisem ze dne 9. 9. 2020, č. j. ČP/DI/123098/2020/PDÚSVČ, v němž uvedl, že oznámení o neúspěšném doručení písemnosti (výzvu k vyzvednutí uložené písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu nezastiženému adresátovi bez poštovní schránky nemůže zanechat na jiném vhodném místě, neboť by porušil poštovní tajemství. Pokud odesílající správní orgán chce, aby oznámení o neúspěšném doručení písemnosti dle § 23 odst. 4 správního řádu bylo nezastiženému adresátovi bez poštovní schránky zanecháno na jiném vhodném místě, musí k obálce připojit nejen poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu, ale též vlastní výzvu (resp. oznámení o neúspěšném doručení písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu.
 4. Správní orgán prvního stupně na přípis žalobce ze dne 9. 9. 2020 reagoval dne 11. 9. 2020 opakovanou reklamací, v níž žalobce opětovně upozornil na jednoznačnou právní úpravu doručování písemností dle správního řádu. Dále žalobci úřední osoba udělila pokyn, aby

- při doručování zásilky č. RR509629415CZ postupoval v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu a opět žalobce upozornila na možnost uložení pořádkové pokuty.
5. Dne 12. 10. 2020 se správní orgán prvního stupně dotázal žalobce na výsledek reklamace zásilky č. RR509629415CZ. Dne 14. 10. 2020 obdržel správní orgán prvního stupně vyjádření žalobce ze dne 12. 10. 2020. Žalobce správnímu orgánu prvního stupně sdělil, že opakovaná reklamace neobsahovala žádné nové skutečnosti, které by mohly změnit původní stanovisko žalobce, a proto žalobce správnímu orgánu prvního stupně předmětnou zásilku vrátil nedoručenou zpět.
 6. Vzhledem k výše uvedenému správní orgán prvního stupně dne 16. 10. 2020 uložil (rozhodnutí Úřadu městského obvodu Pardubice V ze dne 16. 10. 2020, č. j. 281/2020/OIS/Fa-17) žalobci pořádkovou pokutu dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu ve výši 2.000 Kč, neboť žalobce neuposlechl pokyn úřední osoby, aby při doručování písemnosti č. j. 281/2020/OIS/Fa-8, podací číslo RR509629415, byl v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu adresát vyzván vložním oznámením o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo (a současně v souladu s § 23 odst. 5 správního řádu poučen o právních důsledcích), v důsledku čehož došlo k závažnému ztížení postupu správního orgánu v řízení o přestupku, neboť nebylo doručeno předvolání k ústnímu jednání (písemnost č. j. 281/2020/OIS/Fa-8) a muselo být nařízeno nové ústní jednání.
 7. Následně dne 20. 10. 2020 vypravil správní orgán prvního stupně oznámení o pokračování správního řízení, nařízení ústního jednání na 23. 11. 2020 (list správního spisu č. 43, č. j. 281/2020/OIS/Fa-18, č. zásilky RR509645174CZ). Dle údajů na obálce žalobce v místě dodání zanechal oznámení o neúspěšném doručení písemnosti (výzvu k vyzvednutí uložené písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu, písemnost byla na 10 dnů uložena v provozovně žalobce a poté byla vrácena odesílajícímu správnímu orgánu (správnímu orgánu prvního stupně), neboť adresát na místě nemá schránku. Došlo tak k doručení písemnosti dle § 24 odst. 1 správního řádu a žalobce při doručování postupoval v souladu se správním řádem.
 8. Dne 1. 12. 2020 vypravil správní orgán prvního stupně rozhodnutí o přestupku (list správního spisu č. 54, č. j. 281/2020/OIS/Fa-21, č. zásilky RR509681446CZ). Dle údajů na obálce žalobce na místě zanechal výzvu k vyzvednutí uložené písemnosti (resp. oznámení o neúspěšném doručení písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu, písemnost byla na 10 dnů uložena v provozovně žalobce a poté byla vrácena odesílateli, neboť adresát na místě nemá schránku. Došlo tak k doručení písemnosti dle § 24 odst. 1 správního řádu a žalobce při doručování postupoval v souladu se správním řádem.
 9. Žalobce tak ve třech ze čtyř totožných případů doručoval písemnosti správnímu orgánu prvního stupně v souladu se správním řádem, toliko v případě zásilky č. RR509629415CZ v souladu se správním řádem a s pokyny úřední osoby nepostupoval, když odmítl na jiném vhodném místě nezastiženému adresátovi bez poštovní schránky zanechat oznámení o neúspěšném doručení písemnosti (výzvu k vyzvednutí uložené písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu.
 10. Dne 27. 4. 2021 pod č. j. OSA/PO-3/21/15 vydal žalovaný rozhodnutí, jímž zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městského obvodu Pardubice V ze dne 16. 10.

2020, č.j. 281/2020/OIS/Fa-17, kterým byla žalobci uložena pořádková pokuta dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu ve výši 2.000 Kč, a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II.

Žaloba a vyjádření žalovaného

11. Proti rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 4. 2021, č. j. OSA/PO-3/21/15, podal žalobce žalobu, v níž namítal, že správní orgán prvního stupně neměl pravomoc uložit mu pořádkovou pokutu, neboť *„vztah mezi žalobcem a správním orgánem I. stupně ohledně doručování předmětné zásilky má výhradně soukromoprávní povahu“* a *„pořádková pokuta a pokyn úřední osoby jsou nástroje veřejného práva, které nelze v soukromoprávním vztahu použít“*. Jelikož vůči žalobci správní orgán prvního stupně *„nevystupoval z pozice nositele veřejné moci“*, nemohl *„žalobci uložit pokyn úřední osoby ani pořádkovou pokutu“*. Žalobce též zdůraznil, že správní orgány *„nevzaly v potaz, že pořádkovou pokutou lze trestat pouze porušení povinnosti vyplývající z práva procesního“*. Povinností vyplývající z procesního práva je povinnost stanovená přímo v procesním předpisu, tj. ve správním řádu. Povinnosti žalobce ohledně doručování však s ohledem na § 19 odst. 2 správního řádu nestanovuje správní řád, ale poštovní smlouva uzavřená mezi žalobcem a správním orgánem prvního stupně. Poštovní smlouva má ovšem *„hmotněprávní povahu a povinnosti z ní vyplývající jsou povinnostmi hmotněprávními“*, a proto *„za jejich případné porušení nelze uložit pořádkovou pokutu“*. Dle žalobce není ani případný odkaz žalovaného na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 29. 6. 2020, č. j. 52 A 85/2019-62, resp. na judikaturu v něm citovanou. Např. Krajským soudem v Hradci Králové – pobočkou v Pardubicích zmiňovaná usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 4. 1995, sp. zn. 6 A 157/94, a Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2001, č. j. 29 Ca 506/2000-26, se týkala *„doručování podle jiného procesního předpisu a vychází z odlišné právní úpravy, která byla v mezidobí změněna“*. V době vydání uvedených rozhodnutí totiž dle žalobce *„vyplývaly povinnosti provozovatele poštovních služeb ohledně doručování písemností v soudních řízeních přímo z procesního předpisu (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v tehdy platném znění)“*. Tato právní úprava však byla s účinností od 1. 1. 2005 změněna zákonem č. 555/2004 Sb.
12. Navíc i kdyby správní orgány byly oprávněny žalobci uložit pořádkovou pokutu, uložena být žalobci neměla, neboť žalobce průběh řízení před správním orgánem prvního stupně neztížil, jelikož při doručování zásilky číslo RR509629415 postupoval *„v souladu s poštovní smlouvou a neporušil žádnou svou povinnost“*. Správní orgán prvního stupně při doručování písemnosti č. j. 281/2020/OIS/Fa-8 použil typizovanou obálku s modrým pruhem a s oddělitelným poučením dle § 23 odst. 5 správního řádu, kterou opatřil červeným razítkem *„ULOŽIT VŽDY A ZANECHAT POUČENÍ!“* a zaškrtl políčko *„nevracet, vložit do schránky“*. Ve smyslu poštovních podmínek tak zvolil službu dle čl. 17 odst. 6 písm. a) těchto podmínek.¹ Adresát písemnosti č. j. 281/2020/OIS/Fa-8 však

¹ Článek 17 odst. 6 poštovních podmínek zní: *„6. Ke zvláštní obálce podle odstavce 4 může být: a) připojeno poučení o právních důsledcích, jež s převzetím nebo nepřevzetím poštovní zásilky souvisejí (dále jen „poučení o právních důsledcích“), b) připojena výzva k vyzvednutí uložené poštovní zásilky (dále jen „vlastní výzva“), jejíž součástí může být poučení o právních“*

nemá poštovní schránku, přičemž žalobce podle článku 26 odst. 4 poštovních podmínek² výzvu k vyzvednutí uložené písemnosti (resp. oznámení o neúspěšném doručení písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu nezastiženému adresátovi bez poštovní schránky nemůže zanechat na jiném vhodném místě, neboť by porušil poštovní tajemství. Pokud odesílající správní orgán chtěl, aby taková výzva (resp. oznámení o neúspěšném doručení písemnosti dle § 23 odst. 4 správního řádu) byla nezastiženému adresátovi bez poštovní schránky zanechána na jiném vhodném místě, měl zvolit službu dle článku 17 odst. 6 písm. b) poštovních podmínek a k obálce připojit nejen poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu, ale též vlastní výzvu (resp. oznámení o neúspěšném doručení písemnosti) dle § 23 odst. 4 správního řádu. To ovšem odesílající správní orgán neučinil, „*a proto v místě dodání nemohla být výzva s poučením zanechána*“. Žalobce tedy postupoval v souladu s poštovní smlouvou, jejímž obsahem jsou zejména práva a povinnosti stanovené obecně v poštovních podmínkách (§ 4 zákona o poštovních službách). Byl to naopak správní orgán prvního stupně, který v rozporu s § 19 odst. 2 správního řádu nezvolil poštovní službu, aby z uzavřené poštovní smlouvy vyplývala povinnost dodat poštovní zásilku obsahující písemnost způsobem, který je v souladu s požadavky správního řádu na doručení písemnosti.

13. Konečně žalobce závěrem poukázal i na to, že se žalovaný „*v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal s námitkou žalobce, že poštovní podmínky tvoří podle § 4 zákona o poštovních službách obsah poštovní smlouvy a jsou tedy s ohledem na § 19 odst. 2 správního řádu rozhodující pro posouzení vzájemných práv a povinností žalobce a správního orgánu I. stupně*“. Tím žalovaný podle žalobce „*zasáhl do práva žalobce na řádné odůvodnění rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu*“.
14. Ze všech výše uvedených důvodů by měl soud dle žalobce žalobou napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.
15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě [jež není třeba podrobně rekapitulovat, neboť jeho obsah účastníci znají, nadto v řízení byl žalovaný úspěšný, přičemž v odůvodnění rozsudku je třeba vypořádat základní námitky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal; ostatně rozhodnutí soudu je primárně reakcí na žalobní námitky, teprve až v druhé řadě - a pouze tehdy, je-li to pro vyjasnění stěžejních otázek nezbytné - případně může reagovat i na vyjádření k žalobě (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Afs 405/2020 – 41, bod 9)] setrval na závěrech obsažených v

důsledcích, c) připojeno oznámení o tom, že poštovní zásilka byla vrácena odesílateli (dále jen „vlastní oznámení“), jehož součástí může být poučení o právních důsledcích. Poučení o právních důsledcích, vlastní výzvu nebo vlastní oznámení předá podnik adresátovi způsobem stanoveným v části třetí.“

² Článek 26 odst. 4 poštovních podmínek zní: „*Nebyl-li pokus o dodání poštovní zásilky s poštovní adresou podle čl. 4 odst. 2 některým ze způsobů uvedených v odstavcích 2 a 3 úspěšný, nebo nebyl-li takový pokus z rozhodnutí podniku učiněn, podnik poštovní zásilku uloží. Adresátovi některým ze způsobů uvedených v čl. 24 odst. 2, 3 a 6 předá písemnou výzvu, aby si poštovní zásilku vyzvedl v určené lhůtě u stanovené pošty. Nelze-li výzvu podle předchozí věty adresátovi tímto způsobem předat, přičemž odesílatel použil zvláštní obálku podle čl. 17 odst. 4, jejíž součástí je vlastní výzva, podnik vlastní výzvu zanechá v místě dodání. Pokud odesílatel použije zvláštní obálku podle čl. 17 odst. 4, jejíž součástí je vlastní výzva, odpovídá za to, že podnik nemá povinnosti nositele poštovního tajemství v rozsahu podle zvláštního právního předpisu.“*

odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které je dle jeho názoru věcně správné a zákonné, a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

III.

Posouzení věci soudem

16. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“) žalobou napadené rozhodnutí [přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§75 odst. 1 s. ř. s.)] a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
17. Předně soud připomíná, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument. Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní - tzn., že na námitky lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí [*„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68]. Jiný postup by ohrožoval funkčnost orgánů veřejné moci, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly (k tomu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 9 As 413/2018 – 43, bod 21). Z výše uvedených důvodů proto např. soud není povinen reagovat na košatou a obsáhlou žalobu stejně košatým a obsáhlým rozsudkem (shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Afs 18/2015 – 48, bod 35, popř. rozsudky téhož soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 140/2019 – 93, bod 41, a ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 267/2019 – 106, bod 66). Implicitně lze samozřejmě vypořádat i důkazní návrhy účastníků řízení (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2019, sp. zn. III. ÚS 35/19, bod 62, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2017, č. j. 9 Ads 225/2016 – 61, body 42 a 44, a ze dne 11. 7. 2019, č. j. 5 Ads 213/2018 – 25, bod 18).
18. Současně platí, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené, a proto bude soud tam, kde se závěry správních orgánů shodně, na tyto odkazovat, event. je zopakuje. Soud není povinen hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, které již přesvědčivě vyslovily správní orgány (podobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013 – 128, popř. rozsudek téhož soudu ze dne 4. 3. 2015, č. j. 6 As 72/2014 – 88), resp. soud není povinen vše znovu převyprávět „vlastními slovy“ (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20).

19. Konečně je vhodné ve vztahu k samotnému soudnímu přezkumu dodat i to, že pojem „úplný přezkum“ (plná jurisdikce) není Evropským soudem pro lidská práva (srov. rozsudek ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 40378/10 – Fazia Ali proti Spojenému království) vykládán doslova a Evropský soud pro lidská práva se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba též přihlídnout ke zvláštnostem řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. Z článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dle Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá právo na přístup k soudu, který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva (srov. např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. 11. 1995, § 47).
20. K jednotlivým žalobním námitkám pak soud uvádí, že v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí (které tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek) jsou zmíněny podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se žalovaný řídil při jejich hodnocení a při aplikaci právních předpisů, v odůvodnění jsou též srozumitelně popsány důvody výroků rozhodnutí a jsou v něm též vypořádány základní námitky žalobce (byť i jen implicitně), resp. gros odvolací argumentace žalobce (jak již bylo vysvětleno výše, orgány veřejné moci nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem argumentace). Žalovaný též zjistil stav věci v dostatečném rozsahu a na jeho základě byly přijaty odpovídající právní závěry, které byly řádně odůvodněny. Žalobou napadené rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (nedostatkem důvodů nelze rozumět případné dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí) nebo pro nesrozumitelnost a ani netrpí jinou vadou, která by opodstatňovala postup dle § 76 s. ř. s.
21. Pouze pro úplnost soud na tomto místě dodává, že žalovaný nezpochybnil, že obsahem poštovní smlouvy jsou zejména práva a povinnosti stanovené obecně v poštovních podmínkách (§ 4 zákona o poštovních službách). Současně však na straně 4 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný správně uvedl, že se nelze dovolávat ustanovení poštovních podmínek (např. čl. 26 odst. 4), která odporují § 23 správního řádu [od něhož se nelze smluvně odchýlit (případné odlišné ujednání by bylo neplatné – viz 580 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů)], resp. § 3 odst. 2 písm. e) zákona o poštovních službách. Není proto pravda, že by se žalovaný (alespoň nepřímo) nevypořádal s námitkou, že *„poštovní podmínky tvoří podle § 4 zákona o poštovních službách obsah poštovní smlouvy a jsou tedy s ohledem na § 19 odst. 2 správního řádu rozhodující pro posouzení vzájemných práv a povinností žalobce a správního orgánu I.“*
22. Důvodné nejsou ani další námitky žalobce.
23. Jak již bylo uvedeno výše, žalobci byla žalobou napadeným rozhodnutím (ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně) uložena dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu pořádková pokuta ve výši 2.000 Kč, neboť žalobce neuposlechl pokyn úřední osoby, aby při doručování písemnosti č. j. 281/2020/OIS/Fa-8, podací číslo RR509629415, byl v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu nezastižený adresát vyzván

- vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo (a současně v souladu s § 23 odst. 5 správního řádu poučen o právních důsledcích), v důsledku čehož došlo k závažnému ztížení postupu správního orgánu v řízení o přestupku, neboť nebylo doručeno předvolání k ústnímu jednání (písemnost č. j. 281/2020/OIS/Fa-8) a muselo být nařízeno nové ústní jednání.
24. Žalobce je přesvědčen, že správní orgány neměly pravomoc uložit mu pořádkovou pokutu, nadto žalobce trvá na tom, že průběh správního řízení nijak neztížil, chyb se naopak dopustil správní orgán prvního stupně volbou nesprávné poštovní služby. S tím se soud neztotožňuje.
25. Dle § 62 odst. 1 správního řádu může správní orgán rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že a) se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, b) navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek, nebo c) neuposlechne pokynu úřední osoby. Dle § 62 odst. 1 správního řádu pořádkovou pokutu podle odstavce 1 lze uložit i tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání.
26. Účelem pořádkových pokut ukládaných dle § 62 správního řádu je jednak zajištění hladkého a důstojného průběhu správního řízení, jednak ochrana autority správního orgánu. Ve své podstatě se tak jedná o donucovací prostředek procesní povahy, který je sankčního zaměření a který směřuje k naplnění smyslu a účelu prováděného správního řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 69/2009 – 53). Pořádková pokuta může být uložena i mimo správní řízení při výkonu veřejné správy tam, kde je třeba zabezpečit průběh správní činnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 4 As 22/2010 – 54).
27. Uložení pořádkové pokuty orgánem veřejné moci je tedy opatřením procesní povahy, přičemž toto rozhodnutí nemá parametry rozhodnutí o občanských právech nebo závazcích, či dokonce trestního obvinění dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (srov. – mutatis mutandis – usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. I. ÚS 3357/19, bod 17). To, že pořádková pokuta není trestem za správní delikt, konstatoval již v minulosti i Nejvyšší správní soud. Např. v odůvodnění rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 As 110/2013 – 62 (bod 45), Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „aby se mohlo jednat o klasický správní delikt, musel by jej zákonodárce v relevantním právním předpisu zavést jako skutkovou podstatu přestupku či správního deliktu“.
28. Procesní postup při ukládání pořádkových pokut je upraven v § 62 odst. 5 správního řádu, který mimo jiné stanoví, že prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí (o uložení pořádkové pokuty). Stanoví-li tedy zákon, že prvním úkonem v řízení o uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí, znamená to, že vydání takového rozhodnutí nepředchází ani oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu, ani výzva správního orgánu podle § 36 odst. 3 správního řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2014, č. j. 6 Ads 59/2013 – 92). V této souvislosti lze odkázat na i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 4 As 22/2010 – 54 (či rozsudek téhož soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 4 As 65/2012 – 23), v jehož odůvodnění Nejvyšší správní soud uvedl, že správní řád „stanoví jistá procesní specifika řízení o uložení pořádkové pokuty vůči běžnému správnímu řízení. Proto podle § 62 odst. 5 správního řádu je prvním úkonem ve věci uložení

pořádkové pokuty vydání rozhodnutí, kterým je současně řízení zahájeno a ukončeno. V případě typického správního řízení by bylo nutno argumentaci stěžovatelky přisvědčit, ale u uložení pořádkové pokuty nikoliv. Není proto pochybením správních orgánů, když stěžovatelce nebylo oznámeno zahájení řízení ve věci uložení pořádkové pokuty a ani jí nebyla dána možnost uplatnit její procesní práva podle § 36 správního řádu.“ Z výše uvedeného je zřejmé, že ukládání pořádkových pokut se neděje a nemůže dít v nějakém vlastním pseudosamostatném řízení (ať virtuálním, nebo skutečném), které by muselo být zahajováno a které by pokračovalo ve stejných procesních formách jako řízení ve věci hlavní. Není k tomu ani důvod. To by totiž bylo zcela proti smyslu jeho účelu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 8 Afs 40/2007 - 49, publikovaný pod č. 1703/2008 Sb. NSS).

29. Jednotlivé úkony ve správním řízení se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevylučuje povaha věci (§ 15 odst. 1 správního řádu), přičemž písemnosti se musí dostat do sféry dispozice osob, vůči kterým správní orgán úkony činí. K tomu slouží doručování, které je jedním s klíčových institutů správního procesu a zákonodárce jeho úpravě ve správním řádu věnoval značnou pozornost, neboť bez doručování by nebyla možná vzájemná komunikace správních orgánů a osob účastnících se správního řízení, resp. nebylo by možno takové řízení vést a ukončit. Soud proto souhlasí se správními orgány, že ten, kdo vzdor jednoznačnému pokynu úřední osoby porušuje procesní povinnost při doručování, může závažně ztížit postup řízení ve smyslu § 62 odst. 1 správního řádu, což ostatně plyne i z usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 4. 1995, sp. zn. 6 A 157/94, či z usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2001, č. j. 29 Ca 506/2000-26 (v tomto ohledu jsou závěry obsažené v těchto rozhodnutích nadále použitelné, a to i po 1. 1. 2005, kdy nabyl účinnosti zákon č. 555/2004 Sb., neboť i po 1. 1. 2005 vyplývají pro žalobce povinnosti při doručování přímo z procesního předpisu – viz např. § 49 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů).
30. Soud naopak nesouhlasí s tezí žalobce, že „povinnosti žalobce ohledně doručování však s ohledem na § 19 odst. 2 správního řádu nestanovuje správní řád, ale poštovní smlouva uzavřená mezi žalobcem a správním orgánem I. stupně“.
31. Jak zdůraznil již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odůvodnění usnesení ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017 – 49 (bod 35), je třeba důsledně rozlišovat soukromoprávní ujednání mezi zákazníkem a Českou poštou, s. p. (žalobcem), a naproti tomu veřejnoprávní povinnosti České pošty, s. p., vyplývající ze zákona o poštovních službách a z procesních předpisů typu správního řádu.
32. Dle § 23 odst. 2 správního řádu nebyla-li v případě doručování podle § 21 zastížena žádná osoba, které by bylo možno písemnost doručit, a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 21, písemnost se uloží. Dle § 23 odst. 4 správního řádu se pak adresát vyzve vložím 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.
33. Jak již vysvětlil Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku ze dne 7. 4. 2015, č. j. 3 As 178/2014 – 31, „z hlediska doručení ... představují samotná zásilka a výzva k jejímu

vyzvednutí dvě odlišné skutečnosti“, „...zatímco soukromoprávní ujednání dopadá na samotnou zásilku, zanechání výzvy k jejímu vyzvednutí tvoří veřejnoprávní část povinnosti doručovatele při doručování zásilek, které nemohou být dohodou účastníků soukromoprávního vztahu vyloučeny“.

34. Vzhledem k výše uvedenému není možno tvrdit, že „nelze uložit pořádkovou pokutu“ za neuposlechnutí pokynu úřední osoby, aby žalobce při doručování konkrétní písemnosti v místě dodání nepřítomnému adresátovi bez poštovní schránky zanechal na jiném vhodném místě výzvu dle § 23 odst. 4 správního řádu (společně s poučením dle § 23 odst. 5 správního řádu), jak mu ukládá zákon. Povinnost zanechat výzvu dle § 23 odst. 4 správního řádu je povinností veřejnoprávní, která nemůže být smluvně modifikována, a správní orgán prvního stupně byl oprávněn na jejím splnění trvat, resp. k jejímu splnění uložit žalobci prostřednictvím úřední osoby pokyn (pokynem je nutno rozumět jakýkoliv oprávněný a důvodný požadavek úřední osoby činící úkony správního orgánu vůči komukoliv a kdekoliv, jehož cílem je zabezpečit průběh správní činnosti).
35. V daném případě správní orgán prvního stupně doručoval písemnost č. j. 281/2020/OIS/Fa-8 prostřednictvím žalobce, přičemž v souladu s metodickým poučením Ministerstva vnitra a ustálenou praxí použil typizovanou obálku s modrým pruhem a oddělitelným poučením dle § 23 odst. 5 správního řádu, kterou opatřil červeným razítkem „ULOŽIT VŽDY A ZANECHAT POUČENÍ!“ a zaškrtl políčko „nevracet, vložit do schránky“. Správní orgán prvního stupně tedy splnil povinnost stanovenou § 19 odst. 2 správního řádu [ve smyslu poštovních podmínek zvolil službu „Dodejka“ dle čl. 17 odst. 6 písm. a) těchto podmínek] a žalobce prokazatelně věděl, že správní orgán prvního stupně žádá o doručení písemnosti do vlastních rukou adresáta dle správního řádu. Žalobce proto měl poté, co adresáta bez poštovní schránky na adrese pro doručování nezastihl, postupovat dle jednoznačného ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu [které je pro něj přímo závazné a nelze se od něj dohodou stran odchýlit (jedná se o veřejnoprávní povinnost žalobce, resp. jeho doručovatele)] a vyzvat adresáta vložením oznámení o neúspěšném doručení písemnosti na jiné vhodné místo [jímž se rozumí např. dveře domu či bytu, nástěnka bytového domu apod. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, č. j. 1 Azs 466/2018 – 50, bod 28 a judikaturu tam citovanou, event. rozsudek téhož soudu ze dne 17. 8. 2021, č. j. 7 Azs 132/2021 – 31, bod 20 a judikaturu tam citovanou)], zvláště když ho k tomu úřední osoba opakovaně vybízela a současně takový postup byl prokazatelně možný, neboť žalobce za totožných podmínek při doručování třech jiných písemností témuž adresátovi v průběhu stejného správního řízení oznámení dle § 23 odst. 4 správního řádu a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu na jiném vhodném místě zanechal.
36. Pokud žalobce odmítl oznámení (výzvu) dle § 23 odst. 4 správního řádu a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu zanechat v jednom případě ze čtyř shodných na jiném vhodném místě s odkazem na povinnost zachovat poštovní tajemství plynoucí z § 16 odst. 1 zákona o poštovních službách, přehlédl, že zanechání oznámení (výzvy) dle § 23 odst. 4 správního řádu a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu předpokládá přímo správní řád (který je v postavení legis specialis ve vztahu k zákonu o poštovních službách), a proto takový postup nemůže být porušením poštovního tajemství, jelikož plnění zákonem uložené povinnosti vylučuje protiprávnost. Stejný stav totiž nemůže být současně stavem právním i právu se přičícím. I kdyby však tato teze správná nebyla,

pokyn úřední osoby, aby při doručování konkrétní zásilky adresátovi bez poštovní schránky žalobce postupoval dle § 23 odst. 4 správního řádu a adresátovi bylo na jiném vhodném místě na adrese pro doručování zanecháno oznámení (výzva) dle § 23 odst. 4 správního řádu a poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu, v sobě nepochybně zahrnuje zproštění poštovního tajemství (odesílatelem) ve smyslu § 16 odst. 4 zákona o poštovních službách (zákon pro takový úkon nestanoví žádné formální požadavky).

37. Vzhledem k tomu, že (slovy Nejvyššího správního soudu) „*zanechání výzvy k...vyzvednutí tvoří veřejnoprávní část povinností doručovatele při doručování zásilek*“, nelze přisvědčit žalobci ani v tom, že správní orgán prvního stupně měl k typizované obálce s modrým pruhem a s oddělitelným poučením dle § 23 odst. 5 správního řádu (které odesílající správní orgán naopak připojit musí, aby žalobce věděl, podle jakého právního předpisu má být písemnost doručována) připojit navíc i vlastní nevyplněnou výzvu ve smyslu čl. 17 odst. 6 písm. b) poštovních podmínek. Odhlédne-li soud od toho, že čl. 17 odst. 6 písm. b) poštovních podmínek hovoří o výzvě, nikoliv o oznámení, jak to činí § 23 odst. 4 správního řádu, není soudu zřejmé, proč by tak správní orgán měl činit, jestliže povinnost zanechat v místě dodání oznámení (výzvu) ve smyslu § 23 odst. 4 správního řádu (a to i na jiném vhodném místě) plyne žalobci (jeho zaměstnanci) přímo ze správního řádu a jestliže domovní schránka není dle správního řádu jediným místem, kam lze oznámení (výzvu) vložit, neboť „*správní řád staví domovní schránku a jiné vhodné místo vedle sebe, nepodmiňuje užití druhého z nich např. tím, že domovní schránka nebyla k dispozici*“ (srov. shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2010, č. j. 8 As 16/2011 – 83). Ze správního řádu nevyplývá, že by správní orgán, pokud využívá služeb držitele poštovní licence, měl sám vedle zásilky opatřené poučením vyhotovovat nějaké další průvodní dokumenty nebo formuláře. Použití vlastní výzvy správního orgánu by dávalo smysl toliko v případě doručování, resp. ukládání písemnosti dle § 23 odst. 3 písm. a) správního řádu, tedy ukládání písemnosti u správního orgánu, nikoliv u držitele poštovní licence. Ostatně ve výzvě se uvádí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si má adresát zásilku vyzvednout (§ 23 odst. 4 správního řádu). Tyto informace má správní orgán k dispozici, pouze pokud je zásilka ukládána u něj. Je-li zásilka ukládána na pobočce pošty, správní orgán nezná údaje o ukládací poště, její provozní době apod.

38. Soud tedy shrnuje, že žalobce vědomě neuposlechl pokyn úřední osoby, aby při doručování písemnosti č. j. 281/2020/OIS/Fa-8, podací číslo RR509629415, byl v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu doručovatelem žalobce nezastižený adresát vyzván vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo (a současně v souladu s § 23 odst. 5 správního řádu poučen o právních důsledcích), v důsledku čehož došlo k závažnému ztížení postupu správního orgánu v řízení o přestupku, neboť nebylo doručeno předvolání k ústnímu jednání (písemnost č. j. 281/2020/OIS/Fa-8) a muselo být nařízeno nové ústní jednání. Žalovaný správní orgán prvního stupně proto oprávněně (v souladu s § 62 odst. 1 správního řádu) uložil žalobci pořádkovou pokutu (na samé spodní hranici zákonem stanovené sazby).

IV.

Závěr a náklady řízení

39. Soud uzavírá, že základní žalobní námitky nebyly důvodné, a proto žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
40. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá tedy na náhradu nákladů řízení právo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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 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.

Pardubice 30. března 2022

Jan Dvořák v. r.
předseda senátu