



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: P. H.

zastoupeného advokátem JUDr. Emilem Flegelem
sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2022, čj. KUZL-31423/2022

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Účastníci řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

- 1. V této věci připadlo soudu vyřešit jedinou otázku, a totiž zda správní orgán řádně doručil žalobcovu advokátovi úřední písemnost.
- 2. Městský úřad Otrokovice (dále jen „městský úřad“) žalobci oznámením ze dne 20. 12. 2021 sdělil, že dosáhl 12 bodů v bodovém hodnocení řidičů a vyzval jej k odevzdání řidičského

průkazu. Proti tomu podal žalobce námitky. Městský úřad si vyžádal jednotlivé pokutové bloky od Policie ČR a zaslal je k vyjádření na adresu tehdejšího žalobce právního zástupce, advokáta Mgr. Z. B. A právě vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí ze dne 31. 1. 2022, čj. DOP/4394/2022/STM, je onou písemností, jejíž doručení žalobce zpochybňuje. Městský úřad ve vyrozumění žalobci sděluje, že se může do 10 dnů vyjádřit k podkladům rozhodnutí (pokutovým blokům) a současně připojuje informaci, že nezasílal tuto písemnost datovou schránkou, neboť kopie pokutových bloků vypálil kvůli lepší čitelnosti na CD, a to připojil jako přílohu k vyrozumění.

3. Městský úřad následně vydal rozhodnutí, kterým záznam celkového počtu 12 bodů potvrdil a žalobcovy námitky zamítl. Odvolání žalobce proti němu zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 13. 6. 2022.

II. Argumentace žalobce

4. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť městský úřad mu neumožnil seznámit se s podklady prvostupňového rozhodnutí. Konkrétně s pokutovými bloky, ze kterých městský úřad vycházel. Tehdejší žalobcův advokát disponoval datovou schránkou, proto správní orgán vůbec nebyl oprávněn využít k doručování běžnou poštu. Doručování tak bylo neoprávněné. Advokát B. údajně žalobci sdělil, že předmětnou zásilku nepřevzal a nebyla mu doručena. Dne 7. 2. 2022 (kdy mělo k doručení dojít) se vůbec nenacházel v kanceláři a zásilku tak převzít nemohl. Podpis na doručence písemnosti se ostatně s podpisem advokáta B. očividně vůbec neshoduje. Na doručence se navíc nenachází ani jméno advokáta, když tam je místo Z. uvedené jméno „Z.“. Podle žalobce tak poštovní doručovatelka předala zásilku neoprávněné osobě nebo ji podepsala sama. Přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 Afs 148/2008-73 platí, že za řádné doručení lze pokládat jen, je-li písemnost zaslána a odevzdána tomu, komu je určena, a o takovém doručení existuje důkaz.
5. Jakékoliv dokazování považuje žalobce za zbytečné. Pokud by však podle soudu nepostačovalo již pouhé vizuální porovnání obou podpisů, nechť vyslechne advokáta B., vyžádá si znalecký posudek z oboru grafologie, porovnání podpisu na doručence s podpisem na advokátově občanském průkazu a vyžádá si doklady o doručení od České pošty, zejména sdělení čísla občanského průkazu osoby, která dopis převzala.

III. Argumentace žalovaného

6. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout. Podle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, se do datové schránky doručují dokumenty, umožňuje-li to jejich povaha. V tomto případě to povaha dokumentu neumožňovala. Součástí vyrozumění byly dva CD disky, na kterých byly vypáleny datové soubory – CD disky datovou schránkou poslat nelze. Ze spodní části doručenky je patrné jméno „B. Z.“, ačkoliv není rukopis doručovatelky příliš úhledný. Vedle jména je kolonka obsahující zkratku „os“, znamenající osobně – tedy příjemcem byl přímo advokát B.

IV. Posouzení věci krajským soudem

7. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žalobce sice navrhoval v žalobě určité důkazy nad rámec obsahu správního spisu, samotný návrh na provedení důkazů před správním

soudem podle § 71 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), ovšem nelze považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Ostatně ve vyjádření ze dne 19. 10. 2022 žalobce vyjádřil souhlas s rozhodnutím věci bez jednání.

8. Žaloba **není důvodná**.
9. V řízení jde o jedinou žalobcovu námitku, týkající se doručení vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí. Žalobce měl ve správním řízení advokáta Mgr. Z. B., kterému městský úřad toto vyrozumění odeslal prostřednictvím České pošty. A ve spise je k tomu doručka. Žalobce však tvrdí, že toto vyrozumění jeho advokát nikdy neobdržel.
10. Ačkoliv jde o jedinou námitku, krajský soud ji rozdělil na dvě dílčí otázky. Zda městský úřad mohl vyrozumění zaslat poštou, i když měl advokát datovou schránku. A zda je ve spise dostatečně prokázáno, že advokát vyrozumění skutečně obdržel.
11. Základem doručování ve správním řízení je úprava v zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle § 19 odst. 1 věty druhé správního řádu platí, že správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Hned v následující větě totéž ustanovení říká, že nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám. Obdobně podle § 19 odst. 2 správního řádu lze písemnost doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ale jen není-li možné ji doručit do datové schránky.
12. Pro správní orgán z toho plyne jednoznačná povinnost. Má-li adresát písemnosti datovou schránku, musí mu správní orgán zasílat písemnost tam. Doručování do datové schránky je prioritní způsob doručování a náhradní způsob nastupuje v případě, kdy je doručování do datové schránky nemožné. To může být samozřejmě tím, že adresát datovou schránku nemá. Nebo může jít právě o případy, kdy to neumožňuje technická povaha dokumentu, například jde o příliš velkou přílohu nebo to neumožňuje formát souboru. Tímto směrem se ve své argumentaci vydal i žalovaný. Brání se tím, že chtěl zachovat kvalitu zobrazení, neboť po vytištění nebyly bloky čitelné, proto zvolil CD disk. Leč krajský soud tato argumentace nepřesvědčila. Je jasné, že CD disk správní orgán nemůže poslat datovou schránkou. Nicméně soubory na něm obsažené – jednotlivé pokutové bloky v elektronické formě – principiálně do datové schránky poslat lze. Žalovaný nikde netvrdí, že by to neumožňoval formát nebo velikost těchto příloh. Proto není zřejmé, co vlastně městský úřad vedlo k tomu, že upřednostnil klasickou poštu před doručením datové zprávy s elektronickými přílohami.
13. Odkaz žalovaného na § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi, je druhotný. Stanoví totiž, že se do datové schránky fyzické osoby doručují dokumenty, jejichž povaha to umožňuje. Jak ale krajský soud uvedl výše, stejnou „výluku“ upravuje i správní řád v § 19 odst. 1 a 2 tím, že prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb se doručuje v případě, není-li doručení do datové schránky *možné*. Pod tím se skrývá i ona nemožnost doručení kvůli povaze dokumentu. Tato argumentace však nic nemění na tom, že žalovaný příliš neodůvodnil to, proč to povaha dokumentu neumožňuje. Protože je-li tato argumentace založena jen na tom, že městský úřad vypálil soubory na CD disk a ten datovou zprávou zaslat nelze, je to argumentace špatná.
14. Krajský soud proto uzavřel, že městský úřad při doručování vyrozumění advokátovi žalobce pochybil. Nicméně jde o vadu řízení, u které je na místě se ptát, zda mohla mít vliv

na zákonnost napadeného rozhodnutí, či nikoliv. Smysl celé úpravy doručování je prostý. Aby se písemnost dostala do rukou osoby, která je jejím adresátem. Lze tu odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 Afs 148/2008-73, podle kterého je logickým smyslem doručování seznámit adresáta s určitým úkonem v řízení. Řádné doručení je takové, kdy se písemnost dostane k adresátovi a existuje důkaz o tom, že adresát tuto písemnost převzal. Současně lze z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu poukázat na pasáž, týkající se různých způsobů doručování. Nejvyšší správní soud tam uvádí, že *„je-li totiž adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam. Nedodržení formy tedy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta.“* Pokud městský úřad zvolil jinou (pošta) než předepsanou formu (datová schránka) doručení, je jeho postup sice chybný, ovšem obdržel-li adresát písemnost, pak doručování svůj účel splnilo. A k tomu se váže následující argumentace o převzetí zásilky.

15. Podle § 19 odst. 7 správního řádu *je-li pro řízení třeba, aby bylo doručení doloženo, musí být zajištěn písemný doklad stvrzující, že písemnost byla doručena nebo že poštovní zásilka obsahující písemnost byla dodána, včetně dne, kdy se tak stalo.*
16. Součástí správního spisu je doručenka sporného vyrozumění, která obsahuje tyto údaje: Adresátem zásilky byl advokát Mgr. Z. B., sídlem X. Datum přijetí zásilky je 7. 2. 2022. V části příjemce je uvedeno jméno „B.“ a dále následuje poměrně nečitelné jméno, z něž je zřetelné první písmeno Z, druhé D, a čtvrté N. Podle žalobce jde o „Z.“, podle žalovaného o „Z.“. Krajský soud tu nesouhlasí se žalobcem, neboť čtvrté písmeno je zjevně N. Jméno je napsáno poměrně nečitelně, avšak s ohledem na značnou shodu se jménem dotčeného advokáta lze zcela racionálně předpokládat, že mělo jít právě o něj. Vedle jména (kolonka vztah k příjemci) je uvedena zkratka „os“, což podle žalovaného znamená osobní přijetí adresátem. Krajský soud souhlasí i s tímto vývodem.
17. Pokud jde o kvalitu doručení, krajský soud nemá důvod o ní pochybovat. Adresa doručování odpovídá sídlu tehdejšího žalobce advokáta, doručenka obsahuje den doručení a podpis. Ačkoliv je jméno zčásti nečitelné, je zřetelné, že obsahuje jasně napsané příjmení „B.“ a jméno začínající na písmena „Z.“. Poštovní doručovatel vyplní takových doručenek denně obrovské množství a často je vyplňuje na nepohodlném podkladu. Proto lze pochopit, že kvalitativně nebude text odpovídat strojovému psaní. Doručenka pak obsahuje jméno, razítko a podpis doručovatele.
18. Žalobce zpochybňuje doručení tím, že (i) advokát B. nebyl toho dne přítomen ve své kanceláři a písemnost převzít nemohl, a (ii) podpis na doručence neodpovídá podpisu jeho advokáta na jiných písemnostech.
19. Žalobcovy námitky jsou však nedůvodné. Zpochybňování doručení bylo předmětem judikatury již mnohokrát, zejména při doručování rozhodnutí. Ustálil se názor, že kdo hodlá úspěšně zpochybnit doručení písemnosti, musí nejprve sám unést břemeno tvrzení. Musí tedy předložit taková skutková tvrzení, která jsou skutečně způsobilá doručení a údaje na doručence zpochybnit tím, že vytvářejí věrohodnou verzi reality, podle níž předmětná zásilka doručena nebyla (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2012, čj. 8 As 97/2011-38, ze dne 27. 4. 2006, čj. 2 Afs 158/2005-82, ze dne 29. 11. 2007, čj. 1 Afs 7/2007-169, a ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 65/2009-61). Přitom vysvětlení, že si adresát zásilku nepřevzal, když se na místě údajného dodání nenacházel, je poměrně časté. V již citovaném rozsudku čj. 9 As 65/2009-61 Nejvyšší správní soud uzavřel, že *„pokud chtěl*

žalobce zvrátit důkazní sílu doručanky, nemohl tak učinit strohými a nekonkrétními námitkami. Mohl tak učinit pouze konkrétním a jednoznačným tvrzením o tom, kde se dne 24. 4. 2008 zdržoval a z jakých konkrétních důvodů nemohl doručenku podepsat a zásilku převzít. Teprve takto předestřená skutková verze žalobce se mohla stát předmětem dokazování ze strany správních orgánů, neboť pouze takováto skutková verze byla způsobilá vnést objektivní pochybnosti o řádném předvolání žalobce.“

20. A stejně se krajský soud dívá na nynější kauzu. Ačkoliv není doručenka perfektní a jméno žalobcova advokáta mohlo být čitelnější, nevyvolává pochybnosti o doručení. Žalobce se ji snaží zpochybnit tím, že advokát ve své kanceláři nebyl a zásilku převzít nemohl. Nenabídl však vůbec žádnou verzi, proč. Pokud mělo být jeho vysvětlení uvěřitelné, musel by být jeho příběh podepřen také detaily, nikoliv jen nicneříkajícím tvrzením o údajné nepřítomnosti advokáta. Krajský soud nepřisvědčil žalobci ani v tom, jaký význam přikládá rozdílnosti v podpisech. Jedinec může mít různé podpisy a nemusí být konzistentní v tom, jak se podepisuje – může například vedle plného podpisu používat i jeho kratší verzi, tzv. parafu. Právě pro podpis na doručence je typická rychlost a určitý diskomfort. Zatímco srovnávaný podpis na plné moci mohl advokát vytvořit v klidu a pohodlí své kanceláře, doručenku příjemce zpravidla podepisuje takříkajíc „mezi dveřmi“ a jako podložka při tom mohou posloužit nejrůznější plochy, jež k tomu vůbec nejsou určeny (např. zeď, koleno apod.). Adresát se zpravidla ani nesnaží svůj podpis dotáhnout k dokonalosti. Konečně je nutno podotknout, že pokud žalobce opravdu považoval rozdíly v provedení podpisu za natolik podezřelé, nic mu nebránilo, aby si nechal zpracovat znalecký posudek z oblasti grafologie sám. Namísto toho se rozhodl toto břemeno přenést na krajský soud, aniž by jakkoliv racionálně odůvodnil, proč by měl soud pochybovat o pravosti podpisu na doručence.
21. Jednoduše řečeno, žádné konkrétní okolnosti, které by vyvolaly pochybnost o tom, že žalobcův advokát mohl doručovanou písemnost osobně převzít, jak vyplývá z doručanky, nezazněly ani ve správním řízení, ani v podané žalobě. Proto krajský soud žalobcovu tvrzení o zfalšovaném podpisu neuvěřil. Zjevně jde o účelovou snahu zpochybnit procesní postup městského úřadu.
22. Pro případ, že by soud se žalobcovou argumentací nesouhlasil, navrhl žalobce, aby krajský soud provedl důkaz výslechem advokáta B., znaleckým posudkem z oboru grafologie, porovnáním podpisů v občanském průkazu advokáta a na doručence, a ještě si má soud vyžádat doklady o doručení od České pošty. S ohledem na to, že se soud s žalobcovým náhledem na skutkový stav neztotožnil, lze tyto podněty považovat za důkazní návrhy.
23. Krajský soud však navržené důkazy neprovedl, neboť to považoval za nadbytečné. Především, jak krajský soud výše uvedl, chce-li adresát úřední písemnosti zpochybnit řádně vykázané doručení, musí označit takové skutkové okolnosti, které správnost doručanky vylučují. Proto je v první fázi na účastníkovi řízení, aby svými tvrzeními a případně důkazy důvodně poukázal na to, že doručení podle všeho neproběhlo tak, jak jej prokazují ve spise shromážděné podklady. Například účastník řízení doloží záznam či protokol, podle něž se advokát účastnil po celý den (nebo alespoň v deklarovaném čase doručení) soudního jednání a objektivně tak nemohl písemnost převzít. Nebo účastník tvrdí, že advokát se v době doručování nacházel na dovolené v zahraničí a nabídne důkazy, jež to osvědčují (letenky, účet za ubytování apod.). Pak by samozřejmě nebylo možné slepě vycházet z doručanky, ale bylo by nutné provádět další dokazování – např. výslech advokáta, výslech poštovní doručovatelky apod. V nyní řešené věci ale žalobce vůbec takové pochybnosti nezaložil.

Nenabídl v žalobě žádná konkrétní skutková tvrzení, jež by mělo smysl navrženými důkazními prostředky ověřovat. V podstatě se žalobce snaží, aby onu první „zpochybňovací“ fázi převzal na svá bedra krajský soud. Jak ovšem krajský soud výše uvedl, podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu je na účastníkovi, aby předložil takovou skutkovou verzi, která věrohodně doručení zpochybní. Jelikož to žalobce neudělal, nepovažuje krajský soud za nutné provádět navržené dokazování.

24. Soud na závěr shrnuje, že městský úřad při doručování pochybil. Písemnost měl zaslat do datové schránky žalobcova advokáta, nebo měl srozumitelně vysvětlit, proč přílohy nelze zaslat datovou zprávou a proč volí vypálení na CD a doručení prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb. Toto pochybení však nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť městský úřad písemnost a její přílohy doručil. Žalobcovy námitky krajský soud nepřesvědčily, neboť žalobce zůstal ve svých tvrzeních velmi obecný. Proto se mu nepodařilo doručení věrohodně zpochybnit.

V. Náklady řízení

25. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. 7. 2023

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu