



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Ondřeje Bartoše ve věci

žalobce: **P. J.**
zastoupený Mgr. Lindou Havránkovou, advokátkou
se sídlem Dlouhá 101/13, 500 03 Hradec Králové

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. února 2023, č. j. KUKHK-530/DS/2023-3/Kj,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 2. 2. 2023, č. j. KUKHK-530/DS/2023-3/Kj, je nicotné.
- II. Usnesení Magistrátu města Hradec Králové ze dne 28. 11. 2022, č. j. MMHK/219593/2022/OP/Čih, je nicotné.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce dne 7. 11. 2022 podal k Magistrátu města Hradec Králové (dále též „*správní orgán prvního stupně*“) žádost o určení neplatnosti doručení a navrácení v předešlý stav dle § 41 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“). Jeho žádost se týkala doručení oznámení o zahájení řízení a poučení o právu požádat o nařízení ústního jednání (dále jen „*oznámení o zahájení řízení*“) ze dne 12. 8. 2022 a příkazu ze dne 9. 9. 2022, které mu byly doručeny fikcí na adresu ohlašovny xxx.
2. Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 28. 11. 2022, č. j. MMHK/219593/2022/OP/Čih, žádosti o určení neplatnosti doručení a navrácení v předešlý stav nevyhověl. Odvolání žalobce proti tomuto usnesení žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a usnesení potvrdil.

II. Žalobní argumentace

3. Žalobce zejména poukázal na skutečnost, že správní orgán prvního stupně mu doručoval oznámení o zahájení řízení i příkaz do vlastních rukou na adresu ohlašovny xxx, ačkoliv věděl, že na uvedené adrese ohlašovny se žalobce nezdržuje. Žalobce si zvolil jako adresu pro doručování xxx, kam správní orgán žalobci rovněž uvedené písemnosti doručoval. Fikci doručení těchto písemností a nabytí právní moci příkazu však správní orgán spojoval s jejich doručením na adresu ohlašovny v xxx, přestože mu bylo známo, že na této adrese se žalobce nezdržuje.
4. Uvedený postup správního orgánu prvního stupně žalobce nepovažuje za správný. Je toho názoru, že doručování mělo probíhat v souladu s ustanovením § 20 odst. 1 ve spojení s § 19 odst. 4 správního řádu. Dle těchto ustanovení zákonodárce stanovil pravidlo, že doručování písemností na adresu pro doručování má přednost před doručováním na adresu trvalého pobytu. V daném případě navíc správní orgánu věděl, že žalobce se na místě ohlašovny nezdržuje, neboť dlouhodobě pobývá na adrese pro doručování ve Švýcarsku. V této souvislosti poukázal na skutečnost, že správní orgán disponoval listinami, ze kterých je zřejmé, že žalobce Policii České republiky sdělil, že v České republice je pouze na návštěvě a že adresu pro doručování má ve Švýcarsku. Odkázal na rozhodovací praxi správních soudů, ze které vyplývá, že volbu adresy pro doručování lze provést i prostřednictvím dokumentů, které byly správnímu orgánu předány Policií České republiky, jako je oznámení o přestupku (např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 2. 2016, č. j. 51 A 1/2015-26).
5. Rovněž poukázal na znění § 22 správního řádu, dle kterého správní orgán ustanoví adresátům zdržujícím se v cizině opatrovníka, pokud se jim nepodaří doručit písemnost prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny. K doručení fikcí na adresu žalobce ve Švýcarsku ani k ustanovení opatrovníka pro doručování nedošlo. Spojoval právní moc oznámení o zahájení řízení a příkazu doručením fikcí na adresu ohlašovny v xxx proto dle žalobce nelze.
6. Na základě výše uvedeného má žalobce za to, že nebyly splněny podmínky pro doručení oznámení o zahájení řízení a příkazu fikcí na adresu ohlašovny v xxx. Proto před správním orgánem prvního stupně namítl neplatnost jejich doručení.

7. Dále žalobce vznesl otázku, jak vůbec hledět na doručování listin na adresu žalobce do Švýcarska, jelikož správní orgán neověřil možnost doručení do Švýcarska do vlastních rukou ani možnost uložení písemností na potřebnou dobu 10 dní v případě neúspěšného pokusu o doručení, které jsou podmínkou uplatnění fikce doručení. K prokázání skutečnosti, že doručovaný příkaz si nemohl vyzvednout na poště ve Švýcarsku, navrhl vyslechnout jako svědky paní M. B. a zaměstnance švýcarské pošty.
8. Závěrem žaloby navrhl soudu, aby napadené rozhodnutí zrušil a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný úvodem svého vyjádření k žalobě zmínil, že správní orgán prvního stupně vydal dne 12. 8. 2022 oznámení o zahájení řízení. Tato písemnost byla žalobci doručována na adresu xxx (na dodejce je uvedeno, že zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 15. 8. 2022 a dne 29. 8. 2022 byla vložena do schránky), i na adresu xxx (zaslána jako doporučená zásilka, vrátila se zpět s uvedením důvodu nevyzvednuta). Dne 9. 9. 2022 vydal správní orgán prvního stupně ve věci příkaz, který byl doručován na obě uvedené adresy. Ze Švýcarska se zásilka vrátila zpět s uvedením důvodu „nevyzvednuta“ a na ohlašovnu xxx byl příkaz doručen fikcí.
10. Dle žalovaného bylo žalobci zřejmé, že s ním správní orgán prvního stupně povede správní řízení ve věci spáchaného přestupku. Na adresu ve Švýcarsku, kterou žalobce uvedl jako adresu pro doručování, správní orgán opakovaně doručoval, vždy se však zásilka vrátila s tím, že nebyla vyzvednuta (přičemž poštovní podmínky v zahraniční neumožňovaly uložení po dobu 10 dnů, již jen z tohoto důvodu nemohla nastat fikce doručení). Pokud se žalobce v době, kdy mu bylo doručováno, zdržoval o své vůli na jiném místě, než které uvedl jako adresu pro doručování, jde tato okolnost výlučně k jeho tíži, neboť věděl, že mu na tuto adresu budou doručovány písemnosti v rámci správního řízení. Žalobce sice uvedl, že pošta ve Švýcarsku procházela rekonstrukcí a nebylo mu z tohoto důvodu doručeno žádné oznámení o zásilce z České republiky, ale toto nebylo nijak prokázáno.
11. Správní orgán prvního stupně nahlédnutím do registru obyvatel zjistil, že žalobce má adresu místa pobytu na ohlašovně v xxx. Doručoval tedy na uvedenou adresu, neboť doručení na ohlašovnu, kde se adresát nezdržuje, je obecně možné včetně možnosti doručení fikcí. Fikce doručení nastala a nebyl zde důvod pro další postup správního orgánu např. ustanovení opatrovníka. Okolnost, že správní orgán doručoval na obě jemu známé adresy současně, je právně nevýznamná. Cílem správního orgánu totiž bylo doručit předmětné zásilky žalobci.
12. Platná právní úprava doručování (§ 19 a násl. správního řádu) je podle žalovaného koncipována tak, že podmínkou pro uložení písemnosti doručované fyzické osobě je pouze to, že adresát nebyl v místě doručování zastižen a nebylo možno mu písemnost doručit ani jiným přípustným způsobem podle § 20 správního řádu (§ 23 odst. 1 správního řádu). Podmínky řádného uložení písemnosti upravuje § 23 odst. 4 a 5 správního řádu. Fikce doručení nastane pouze za předpokladu, že byla písemnost uložena, a zároveň byl adresát, v souladu s § 23 odst. 4 správního řádu, vyzván vložím oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl, a byl písemně poučen o

právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3 a 4 správního řádu vyvolalo. Není nutné pro účinky fikce doručení, aby se adresát v místě, kde je mu písemnost doručována, zdržoval. Na podporu svých závěrů odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 6. 2022, č. j. 19 A 19/2021-38, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011-118.

13. Na závěr svého vyjádření žalovaný soud navrhl, aby žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

14. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům. Ve věci rozhodl bez jednání, neboť pro to byly splněny podmínky (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

A. Skutkový stav věci

15. Z obsahu předloženého správního spisu vyplynulo, že správní orgán prvního stupně obdržel od Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje oznámení přestupku ze dne 8. 8. 2022, č. j. KRPH-75813-1/PŘ-2022-050206. Přestupku se měl dopustit žalobce tím, že dne 12. 7. 2022 ve 20:28 hodin řídil v Hradci Králové, na ulici Koutníková u č. p. 266/42 ve směru ke křižovatce u ČKD, osobní motorové vozidlo Volkswagen Passat, RZ xx. V úseku, kde je nejvyšší dovolená rychlost 50 Km/h, byla vozidlu naměřena rychlost 92 km/h po odečtení tolerance radaru. Žalobce souhlasil s tím, že přestupkem spáchal a na místě složil kauci ve výši 6 000 Kč (z důvodu podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku, neboť trvale žije ve Švýcarsku).
16. V oznámení přestupku je jako adresa trvalého pobytu žalobce uvedena xxx. Stejnou adresu žalobce uvedl jako adresu pro doručování.
17. Dne 12. 8. 2022 správní orgán prvního stupně vydal oznámení o zahájení řízení, které zaslal žalobci na adresu xxx i na adresu xxx (zde byla zásilka připravena k vyzvednutí dne 15. 8. 2022 a vložena do schránky dne 29. 8. 2022).
18. Dne 9. 9. 2022 správní orgán prvního stupně vydal příkaz, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání nedbalostního přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „zákon o silničním provozu“). Příkazem byl žalobci uložen správní trest pokuty ve výši 5 000 Kč, dále správní trest zákazu činnosti řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Příkaz byl žalobci zaslán opět na adresu xxx i na adresu xxx (zde byla zásilka připravena k vyzvednutí dne 14. 9. 2022 a vložena do schránky dne 30. 9. 2022).
19. Dne 7. 11. 2022 zástupkyně žalobce nahlédla do správního spisu a zjistila, že správní orgán prvního stupně doručil žalobci oznámení o zahájení řízení i příkaz fikcí na adresu xxx.
20. Téhož dne zástupkyně žalobce doručila správnímu orgánu prvního stupně podání nazvané „*Určení neplatnosti doručení, Odpor*“. V něm žalobce prostřednictvím zástupkyně uvedl, že se dne 23. 10. 2022 od Policie České republiky dozvěděl, že mu fikcí mělo být doručeno rozhodnutí, kterým mu byl uložen zákaz řízení motorových vozidel. Takovou informací byl žalobce dle svých slov zaskočen, neboť si nebyl vědom, že by s ním bylo zahájeno správní řízení. Žalobce nepovažoval postup správního orgánu při duplicitním doručování oznámení o zahájení řízení, jakož i samotného příkazu za správný a zákonný.
21. Správní orgán prvního stupně žalobce vyrozuměl, že odpor proti podanému příkazu byl podán opožděně, jelikož příkaz nabyl právní moci již dne 5. 10. 2022.
22. Dne 28. 11. 2022 vydal správní orgán prvního stupně usnesení, kterým nevyhověl žádosti žalobce o určení neplatnosti doručení a navrácení v předešlý stav, neboť nebylo prokázáno, že překážka, která nastala, byla způsobena bez zavinění žalobce. Odůvodnil, že žalobce v době spáchání přestupku byl o něm srozuměn, proto měl vědět, že součástí pokuty je také sankce zákazu činnosti, o čemž je rozhodováno ve správním řízení. Žalobce se měl sám zajímat o to, kdy a jak bude správní řízení vedeno. Pokud žije ve Švýcarsku, má možnost si v České republice zajistit doručování prostřednictvím datové schránky. Dále uvedl, že byl povinen zasílat písemnosti na adresu doručovací, což učinil.

Vzhledem k tomu, že ze zákona nelze na korespondenční adresu doručovat fikcí, zasílal žalobci písemnosti rovněž na adresu jeho trvalého pobytu v České republice.

23. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti usnesení správního orgánu prvního stupně, které potvrdil.

B. Právní závěry

24. Soud přezkoumal v mezích uplatněné žalobní argumentace napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejících jejich vydání, přihlédl přitom k vadám, k nimž je povinen přihlédnout i bez návrhu.
25. Na úvod je třeba konstatovat, že pro věc relevantní skutkové okolnosti nejsou mezi stranami sporné. Spornou otázkou je, zda doručení oznámení o zahájení řízení a příkazu žalobci na adresu ohlašovny v xx fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu bylo uskutečněno v souladu se zákonem, ačkoliv žalobce správnímu orgánu prvního stupně prostřednictvím Policie České republiky sdělil svou adresu pro doručování ve Švýcarsku, kde také trvale žije, a bylo tedy zřejmé, že žalobce se na adrese ohlašovny nezdržuje.
26. Podle § 19 odst. 4 správního řádu *„nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník řízení sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.“*
27. Podle § 20 odst. 1 správního řádu *„fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 4), na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekolí bude zastížena. Provádí-li doručení sám správní orgán, mohou osoby doručení provádějící doručit i mimo územní obvod tohoto správního orgánu.“*
28. Podle § 22 správního řádu *„adresátům, kteří se zdržují v cizině nebo jejichž sídlo nebo pobyt, popřípadě jiná adresa pro doručování podle § 19 odst. 4 je v cizině, lze doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny. Pokud se tímto způsobem nepodaří písemnost doručit, ustanoví jim správní orgán opatrovníka [§ 32 odst. 2 písm. d)].“*
29. V posuzovaném případě správní orgán prvního stupně disponoval dvěma adresami žalobce. Zaprvé žalobcem zvolenou adresou pro doručování (ve Švýcarsku), kterou sdělil Policii ČR a zadruhé adresou místa pobytu žalobce zavedenou v registru obyvatel (na ohlašovně v xxx).
30. Právě na takovou situaci přitom pamatuje výše citovaná právní úprava, ze které vyplývá, že fyzické osobě se doručuje primárně na jí uvedenou adresu pro doručování. V případě, že si žalobce zvolil adresu pro doručování v cizině, uplatní se pravidlo stanovené v § 22 správního řádu. Pokud se písemnost nepodaří doručit adresátovi prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny, ustanoví mu správní orgán opatrovníka. Možnost doručení písemnosti fikcí na jinou adresu toto ustanovení nepředpokládá a v

situaci, kdy volba doručovací adresy v zahraničí není ze strany účastníka řízení obstrukční taktikou a zneužitím práva, nemá správní orgán žádný důvod se od tohoto pravidla odchýlit. Jestliže se tedy nepodařilo doručit příkaz žalobci na adresu pro doručování do Švýcarska, měl mu správní orgán prvního stupně ustanovit opatrovníka.

31. Komentářová literatura (Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020) k problematice doručování na zvolenou adresu v zahraničí uvádí následující: „Je třeba si uvědomit, že na území jiných států neplatí ustanovení správního řádu o doručování do vlastních rukou, uložení a fikci doručení a tamní provozovatelé poštovních služeb neposkytují služby (zejména uložení písemnosti na potřebnou dobu 10 dnů v případě neúspěšného pokusu o doručení), které jsou podmínkou uplatnění fikce doručení. Vzhledem k těmto skutečnostem bude doručování písemností, u kterých je třeba, aby bylo stvrzeno doručení do vlastních rukou adresáta, v cizině zpravidla provázeno obtížemi a nezřídka se písemnost zákonem stanoveným způsobem doručit nepodaří. V takovém případě nemusí správní orgán činit další pokusy o doručení a již při prvním neúspěšném pokusu doručit písemnost do ciziny správní orgán ustanoví adresátovi opatrovníka postupem podle § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu. Správní orgán by v případech, kdy se má do ciziny doručovat proto, že o to požádal účastník řízení či jeho zástupce tím, že jako svou adresu pro doručování sdělil adresu v cizině, měl posoudit, zda se v daném případě nejedná o snahu účastníka či jeho zástupce o obstrukce (zejména v sankčních řízeních). Pokud správní orgán dospěje k závěru, že tímto postupem adresát sleduje zmaření účelu řízení, nemusí k žádosti o doručování do ciziny přihlížet a doručovat, jakoby adresát o doručování do ciziny nepožádal (typicky na adresu jeho trvalého pobytu). Takový závěr však musí správní orgán náležitě zdůvodnit a přezkoumatelným způsobem v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlit, proč se rozhodl takto postupovat (například odkazem na konkrétní poznatky z úřední činnosti, kdy stejný adresát v řízení činil obstrukce účelovou volbou adresy pro doručování, kde si následně písemnosti nepřebíral apod.).“ Citovaný právní názor, že k ustanovení opatrovníka může správní orgán zásadně přistoupit již při prvním neúspěšném pokusu o doručení písemnosti do zahraničí, ačkoliv to zákon výslovně neuvádí, podporují i další autoři (Filipová, J. Vybrané otázky doručování s cizím prvkem ve správním právu. In: Kotásek, J.; Bejček, J.; Kratochvíl, V.; Rozehnalová, N.; Mrkývka, P.; Hurdík, J.; Polčák, R., Šabata, J. COFOLA 2010: The Conference Proceedings. 1. vyd. Acta Universitatis Brunensis: Iuridica, č. 374. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 30-47, a BĚLOHLÁVEK, Alexander J. Doručování do zahraničí ve správním řízení a v daňových věcech. Správní právo. 2017, roč. 50, č. 3, s. 113-131).
32. Stejný názor jako uvedená literatura zaujal v obdobné věci i Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 10. 2. 2023, č. j. 22 A 27/2023-32, v němž konstatoval, že „z povahy věci je doručování do zahraničí pro správní orgány veřejné moci spojeno s obtížemi, které pramení z nemožnosti využít tzv. fikci doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Právní řád ovšem na tuto situaci pamatuje v § 22 správního řádu. (...) Jakkoliv je ustanovení opatrovníka dle § 32 správního řádu obecně taktéž krajním prostředkem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 130/2012- 29), v případě účastníků řízení, kteří mají doručovací adresu v cizině a také se tam fakticky nacházejí (a toto konzistentně tvrdí a prokazují), a přesto se jim písemnost nepodaří doručit, dává dle krajského soudu tento postup rozumný smysl.
33. Z uvedeného dle krajského soudu lze učinit závěr, že správní orgán může nepřihlížet k účastníkem zvolené doručovací adrese v zahraničí v případě, že k této volbě došlo

z důvodu snahy účastníka řízení o maření účelu řízení. Doručit žalobci oznámení o zahájení řízení a příkaz fikcí na adresu ohlašovny v xxx by tedy bylo možné pouze v případě, že by správní orgán k volbě doručovací adresy ve Švýcarsku nepřihlížel a takový postup by odůvodnil. Tak se ale v tomto případě nestalo.

34. V dané věci navíc nic nenasvědčovalo tomu, že by volba doručovací adresy v zahraničí byla obstrukční taktikou žalobce či zneužitím práva z jeho strany. Žalobce na místě spáchání přestupku s přestupkem souhlasil, složil Policii České republiky kauci ve výši 6 000 Kč, uvedl, že vlastní švýcarský občanský průkaz a švýcarský řidičský průkaz, dále sdělil, že adresu trvalého bydliště a adresu pro doručování má ve Švýcarsku a že do České republiky jezdí pouze na návštěvy.
35. Na souzenou věc nedopadá judikatura, na kterou odkázal žalovaný. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 6. 2022, č. j. 19 A 19/2021-38, se týkal skutkově odlišné situace, kde nedošlo k platné volbě doručovací adresy účastníkem správního řízení a ani zde nebylo doručováno do ciziny. Plyne z něj toliko možnost doručovat fikcí na adresu trvalého pobytu, kde se účastník řízení nezdržuje, což je ovšem obecně přijímaná praxe, kterou krajský soud nijak nerozporuje. Na zde posuzovanou věc však tento rozsudek nedopadá. Ani odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 2 As 23/2011-118, není případný. Ten vylučuje použití institutu ustanovení opatrovníka v situaci, kdy je osoba neznámého pobytu, nikoliv však v situaci, kdy proběhne neúspěšné doručení do ciziny dle § 22 správního řádu. I zde tedy chyběl tento důležitý skutkový prvek, proto ani tento rozsudek nelze na souzenou situaci aplikovat.
36. Krajský soud proto musí odmítnout postup, kterým správní orgán prvního stupně doručoval žalobci oznámení o zahájení řízení a příkaz na adresu ohlašovny v xxx jako nezákonný, což má za následek, že žalobci nebyly tyto písemnosti doručeny řádně, tj. v souladu s pravidly pro doručování obsaženými ve správním řádu. Za těchto okolností již nebylo potřebné, aby soud vyslechl žalobcem navrhované svědky - paní M. B. a zaměstnance švýcarské pošty.
37. Za situace, kdy správní orgán prvního stupně vydané oznámení o zahájení řízení a příkaz řádně nedoručil, byla již žalobcova žádost o určení neplatnosti doručení a navrácení v předešlý stav dle § 41 odst. 2 správního řádu bezpředmětná.
38. Krajský soud se proto následně zabýval povahou přezkoumávaného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo, a shledal, že tato rozhodnutí **jsou nicotná**.
39. Současná právní úprava důvody nicotnosti nevymezuje. Výjimku tvoří pouze ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že „*nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*“ Další důvody definuje sama soudní judikatura a právní teorie. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, s odkazem na svůj rozsudek ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS, vymezil, že „*nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele*

veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přiblíží z úřední povinnosti).“ Odborná literatura pak jako důvod nicotnosti uvádí mj. neexistenci skutkového základu, na jehož základě bylo správní rozhodnutí vydáno: „*Správní rozhodnutí bude bezobsažné, jinak řečeno, půjde o rozhodnutí o ničem. Logicky vzato nelze rozhodovat o něčem, co neexistuje, co se nestalo*“ (Potěšil, L.: Nicotnost správních rozhodnutí. (Rigorózní práce). Brno: Masarykova univerzita, 2007/2008). Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. *zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.*

40. V posuzované věci správní orgán prvního stupně rozhodl o žádosti žalobce o určení neplatnosti doručení písemností (oznámení o zahájení řízení a příkazu) a navrácení v předešlý stav dle § 41 odst. 2 správního řádu za situace, kdy žalobci nebylo řádně doručeno ani oznámení o zahájení řízení, ani příkaz. Pro rozhodnutí o žalobcově žádosti proto nebyl dán skutkový základ a takové rozhodnutí je pak logicky neuskutečnitelné. Jedná se tak o akt, který nemůže vyvolat žádné účinky, tedy o nicotné rozhodnutí dle § 77 odst. 2 správního řádu. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tvoří s rozhodnutím žalovaného, kterým bylo toto rozhodnutí jako správné potvrzeno, jeden celek. Intenzita závažnosti vad se přenáší a způsobuje nicotnost i tohoto rozhodnutí. Je totiž nutno vycházet z premisy, že nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání, které navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nicotné je z této příčiny také rozhodnutí žalovaného (srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, nebo ze dne 5. 3. 2014, č. j. 3 As 25/2013-46).

V. Závěr a náklady řízení

41. Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně trpí vadami, jež je činí právně neuskutečnitelnými. Proto soud výroky I a II vyslovil nicotnost těchto rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Ten lze shrnout následovně: Žalobce podal žádost o určení neplatnosti doručení oznámení o zahájení řízení a příkazu, ačkoliv mu tyto písemnosti vůbec nebyly řádně doručeny. Nebyl tak naplněn základní předpoklad pro rozhodnutí o této žádosti, tj. řádné doručení písemností. Jinými slovy žádost žalobce postrádala skutkový základ a rozhodnutí o ní je nicotné.
42. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 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. Důvodně vynaloženými náklady soudního řízení na straně úspěšného žalobce byly zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobní návrh, odměna advokáta a jeho režijní výlohy (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). Odměnu advokátky tvoří dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby) po 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky MS č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „advokátní tarif“] a dvě paušální částky náhrady hotových

výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 9 800 Kč. Krajský soud proto výrokem III. tohoto rozsudku zavázal žalovaného povinností žalobci tyto prokázané náklady řízení uhradit, a to ve lhůtě deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku. Úhradu nákladů řízení žalovaný provede k rukám zástupkyně, která je advokátkou (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

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.

Hradec Králové 31. října 2023

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu