

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **R. S.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Kandalcem, Ph.D., LL.M.
sídlem Burešova 6, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 12, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2024, č. j. MD-34462/2024-160/3,

takto:

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

Odůvodnění

Vymezení věci

- V posuzované věci se soud zabýval tím, zda se lze ve správním soudnictví *přímo* bránit proti usnesení o zamítnutí žádosti o určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, resp. proti rozhodnutí, jímž je žalobcovo odvolání zamítnuto a usnesení o zamítnutí žádosti o určení neplatnosti doručení potvrzeno.
- Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 29. 7. 2024 domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl žalobcovo odvolání proti usnesení Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 1. 3. 2024, č. j. 030663/2022/KUSK (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tím byla zamítnuta žalobcova žádost o určení neplatnosti doručení rozhodnutí krajského úřadu ze dne 4. 7. 2023, č. j. 089593/2023/KUSK (dále jen „nedoručené rozhodnutí“).
- Žalobce uvádí, že mu Městský úřad Mělník (dále jen „městský úřad“) dne 26. 3. 2013 oznámil, že dosáhl 12 bodů v záznam bodů dosažených v bodovém hodnocení řidiče. Proti záznamu bodů žalobce podal námitky, které městský úřad dne 9. 5. 2016 zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které krajský úřad nedoručeným rozhodnutím dne 4. 7. 2023 zamítl. Nedoručené rozhodnutí mělo být žalobci doručeno dne 14. 7. 2023, což plyne ze žalobcem podepsané doručenky. Žalobce však namítá, že doručenku nepodepsal a nedoručené rozhodnutí mu nikdy nebylo doručeno. Dne 14. 7. 2023 se na adrese svého bydliště vůbec nenacházel, protože byl v obci Hořín, kde pracoval na dlouhodobé stavební zakázce. K prokázání těchto tvrzení navrhoval čestná prohlášení svých spolupracovníků i

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

jejich svědecké výpovědi. Předložil i fotografie, z nichž plyne, že dne 14. 7. 2023 byl na stavbě (údaj z metadat fotografií).

4. Žalobce namítá, že doručenka podle správního řádu je jen soukromou listinou. Proto je na správních orgánech, aby prokázaly, že doručenka odpovídá skutečnosti. Sdělení pošty, že bylo doručováno řádně, není dostačující. Naopak žalobce dostatečným způsobem zpochybnil, proč není doručenka v souladu se skutečností. Žalovaný však žalobcem navrhované důkazy bez přesvědčivého zdůvodnění odmítl provést. Rozdíly v podpisech na plné moci (i dalších podpisech na listinách založených ve správním spise) a doručence nelze hodnotit jen jako „drobné nuance“, protože i z laického pohledu se jedná o zcela odlišné podpisy. Nepřesvědčivá je i argumentace krajského úřadu, že žalobce svůj podpis na doručence záměrně padělal.

Posouzení žaloby

5. Před věcným posouzením žaloby se soud musel zabývat tím, zda jsou splněny podmínky řízení a zda lze žalobu věcně projednat.
6. Podle § 24 odst. 2 správního řádu prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.
7. Podle § 41 odst. 6 správního řádu o prominutí zmeškání úkonu rozhoduje usnesením správní orgán, který v době požádání o prominutí zmeškání úkonu vede řízení. V případě, že správní orgán promine zmeškaný úkon, doplní řízení ve smyslu úkonu, jehož zmeškání bylo prominuto.
8. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
9. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. žaloba je nepřípustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.
10. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.
11. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.
12. Soudy ve správním soudnictví v rámci uplatněných žalobních bodů přezkoumávají rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současně se však připouští možnost, aby na základě výjimek zákonem výslovně stanovených byla některá rozhodnutí z přezkoumání vyloučena (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2019, č. j. 1 Azs 305/2019-25). Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřípustná tehdy, domáhá-li se jí žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Podle § 70 s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny např. úkony správního orgánu: a) které nejsou rozhodnutími, b) úkony předběžné povahy, resp. c) úkony, jimiž se

upravuje vedení řízení před správním orgánem. Nemožnost přezkoumat uvedené akty opakovaně akcentovala judikatura správních soudů (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2006, č. j. 1 As 4/2004-75, ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008-23, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 20/2012-33).

13. Usnesením o určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 41 odst. 6 téhož zákona se v rozsudku ze dne 30. 3. 2022, č. j. 4 As 192/2019-66, zabýval NSS. Tento institut podle něho slouží jako prostředek k zamezení negativních důsledků, jež by nastaly v případě doručování písemnosti účastníku, u nějž nastaly překážky bránící mu v převzetí uložené písemnosti v zákonem stanovené lhůtě 10 dnů ode dne uložení (pro jeho dočasnou nepřítomnost či z jiného vážného důvodu, které nastaly bez jeho zavinění).
14. NSS pak v rozsudku č. j. 4 As 192/2019-66 uzavřel, že usnesení o určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 41 odst. 6 téhož zákona, je úkonem správního orgánu, který *není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*, neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Ze soudního přezkumu je tudíž podle § 70 odst. 1 písm. a) téhož zákona vyloučeno.
15. Je sice pravda, že tento závěr neplatí absolutně ve všech případech. Jak upozornil NSS v rozsudku ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 As 166/2021-39, č. 4483/2023 Sb. NSS, usnesení, jímž správní orgán rozhoduje o určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., *pokud je doručovanou písemností příkaz*. K tomuto závěru nicméně NSS dospěl proto, že proti příkazu nelze podat správní žalobu, v rámci níž by šlo namítat skutečnosti předvídané § 24 odst. 2 správního řádu. Pouze tak lze v kontextu příkazního řízení zajistit zachování práva na přístup k soudu vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 Listiny. V takovém případě má totiž usnesení o žádosti přímý dopad do práv účastníka, neboť v závislosti na výsledku řízení o žádosti buď existuje pravomocný příkaz, nebo v důsledku podaného odporu dosud nebylo rozhodnuto. To v bodech 42 a 43 ostatně připouštěl i výše citovaný rozsudek č. j. 4 As 192/2019.
16. Nyní se ovšem o takový případ nejedná. Nedoručeným rozhodnutím bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí o žalobcových námitkách proti záznamu bodů dosažených v bodovém hodnocení řidiče. Nepochybně se tak jedná o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., proti němu lze podat správní žalobu podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s. Žalobci proto pochopitelně nezůstane cesta k posouzení jeho námitek uplatněných v žalobě uzavřena, jelikož tyto skutečnosti mají místo při posuzování včasnosti žaloby proti meritornímu rozhodnutí – nedoručenému rozhodnutí. Pakliže soud zjistí, že rozhodnutí bylo žalobci doručeno jiný den, než tvrdí žalobce, přičemž tento rozdíl je rozhodující pro závěr o včasnosti žaloby, nemůže bez dalšího upřednostnit zjištění plynoucí ze správního spisu. V takovém případě je povinností soudu seznámit žalobce se zjištěnou nesrovnalostí v jeho tvrzení a umožnit mu, aby se k tomu vyjádřil a případně navrhl důkazy k prokázání svého tvrzení. Teprve poté, třeba *i po provedení dokazování* ke zjištění okamžiku doručení napadeného rozhodnutí žalobci, může soud učinit definitivní závěr o včasnosti žaloby, a tedy případně žalobu odmítnout pro opožděnost (viz rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 Afs 63/2010-65). I v případě, že by žalobcovy námitky byly důvodné, nelze žalobu odmítnout pro předčasnost. Pokud soud zjistí, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo žalobci řádně doručeno, není oprávněn žalobu odmítnout pro předčasnost, nýbrž je povinen vrátit správní spis žalovanému a uložit mu, aby žalobou napadené rozhodnutí žalobci řádně doručil a poté spis opětovně předložil soudu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004-78, č. 450/2005 Sb. NSS). Jinak řečeno, žalobce v posuzované věci

nemůže být zkrácen na právu na přístup k soudu, protože může podat žalobu proti nedoručenému rozhodnutí. Žalobcovy námitky pak mohou mít vliv na běh lhůty k podání žaloby proti nedoručenému rozhodnutí, což soud posuzuje v rámci zkoumání podmínek řízení.

17. Žalobce se ani nemůže domáhat jen ochrany před skutečností, že nedoručené rozhodnutí eviduje městský úřad jako doručené dne 14. 7. 2023. Jedná se totiž (podobně jako vyznačení doložky právní moci) o úkon deklaratorní či administrativní povahy, kterým se nezakládají, nemění ani neruší žádná konkrétní práva či povinnosti účastníků správního řízení, nýbrž se jím pouze deklaruje nastalá skutečnost (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2022, č. j. 10 Afs 38/2022-27, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015-37). Soudní ochrany proti této evidenci, je-li otázka doručení nedoručeného rozhodnutí rozhodná pro posouzení včasnosti, přípustnosti či zákonnosti rozhodnutí napadeného žalobou podle § 65 s. ř. s., se účastník správního řízení domůže primárně touto cestou. Domáhá-li se žalobce soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., implicitně je mu tímto prostředkem poskytnuta i ochrana proti evidenci data jeho doručení (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2018, č. j. 2 As 141/2015-46). Jak soud již výše uvedl, soud má povinnost z úřední moci zkoumat, zda a kdy nabylo rozhodnutí správního orgánu právní moci, resp. kdy bylo žalobci doručeno, je-li tato otázka relevantní pro přístup k soudní ochraně (k tomu srov. např. rozsudky NSS ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004-106, č. 454/2005 Sb. NSS; ze dne 24. 2. 2005, č. j. 7 Afs 10/2005-86; ze dne 29. 4. 2009, č. j. 1 As 32/2009-58, a ze dne 16. 2. 2017, č. j. 9 As 103/2016-35).
18. Nad rámec nosných důvodů tohoto usnesení soud dodává, že smyslem § 24 odst. 2 správního řádu je umožnit zvrácení tzv. fikce doručení podle odst. 1 daného ustanovení ve vztahu k adresátovi, kterému byla písemnost doručována (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 72/2010-60, či obdobně v odborné literatuře VEDRAL, J., *Správní řád – komentář*, 2. vyd., Bova Polygon, Praha, 2012, str. 294). Daný institut naopak neslouží pro řešení situace, na niž žalobce v žalobě poukazuje – *podpis na doručence je falzifikát a doručenka nebyla žalobci nikdy doručena*. V takovém případě totiž fikce doručení a s ní spojené účinky z povahy věci vůbec nemohou nastat, jelikož datum doručení je odvozováno od podpisu doručenky. Z § 24 odst. 1 správního řádu totiž vyplývá, že pokud si adresát písemnost, která byla uložena k vyzvednutí po dobu 10 dnů, v této lhůtě nevyzvedne, posledním dnem uvedené lhůty se považuje písemnost za doručenou (tzv. fikce doručení). V posuzovaném případě však doručenka byla podepsána a tzv. fikce doručení vůbec nenastala. Žalobcovy námitky (ale i důvody prvostupňového a napadeného rozhodnutí) se tedy míjejí s tím na, co pamatuje § 24 odst. 2 správního řádu. Na tomto místě tak soud jen opakuje, že doručení nedoručeného rozhodnutí má prvořadě vliv na běh lhůty k podání žaloby, tedy k využití možnosti bránit se proti nedoručenému rozhodnutí žalobou u příslušného správního soudu.
19. Jelikož žalobce podal žalobu, která je nepřipustná podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s., postupoval soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a žalobu usnesením odmítl, aniž se dále zabýval důvodností jednotlivých žalobních bodů.
20. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože žaloba byla odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 19. srpna 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu