



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců JUDr. Václava Štencla, MA a Mgr. Jana Jiráska, Ph.D. ve věci

žalobce: **P. P.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Štěpánem Poulíkem,
sídlem Říčanská 1984/5, 101 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 5. 2023, č. j. KUZZL-41439/2023 a ze dne 22. 5. 2023, č. j. KUZZL-41441/2023,

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2023, č. j. KUZZL-41439/2023, se odmítá.
- II. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2023, č. j. KUZZL-41441/2023, se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2023, č. j. KUZZL-41439/2023.

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. P.

- IV. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2023, č. j. KUZL-41441/2023.
- V. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2023, č. j. KUZL-41441/2023.
- VI. Žalobci se vrací soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2023, č. j. KUZL-41439/2023, ve výši 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám Mgr. Štěpána Poulíka, advokáta. Soud vyzývá žalobce, aby soudu do 7 dnů od doručení tohoto rozsudku sdělil číslo účtu, na který má být soudní poplatek vrácen.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Městský úřad Kroměříž vydal dne 2. 5. 2022 rozhodnutí č. j. MeUKM/038173/2022 a dne 10. 8. 2022 příkaz č. j. MeUKM/069683/2022, kterými žalobce shledal vinným ze spáchání přestupků dle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1, písm. e) bod 1, písm. f) bod 4 a písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Za tyto přestupky byl žalobci v obou rozhodnutích o přestupku uloženy pokuty a správní tresty zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel.
2. Ve vztahu k těmto rozhodnutím podal žalobce u městského úřadu podnět k přezkumnému řízení, *in eventum* žádost o navrácení v předešlý stav, *in eventum* žádost o určení neplatnosti doručení. O těchto podáních rozhodl městský úřad usneseními ze dne 18. 1. 2023, č. j. MeUKM/006282/2023, a ze dne 2. 2. 2023, č. j. MeUKM/011128/2023, tak, že žádosti zamítl. Žalovaný následně rozhodnutími ze dne 2. 5. 2023, č. j. KUZL-41439/2023, a ze dne 22. 5. 2023, č. j. KUZL-41441/2023, zamítl odvolání žalobce a usnesení městského úřadu potvrdil.

II. Stanoviska účastníků řízení

3. Žalobce se domáhá zrušení napadených rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že žalovaný nesprávně posoudil otázku naplnění podmínek fikce doručení. Podle žalobce není zřejmé, která osoba měla provádět doručování rozhodnutí o přestupku ze dne 2. 5. 2022, neboť chybí razítko, podpis a jméno a příjmení takové osoby. Nelze ověřit pravdivost údajů a to, zda skutečně došlo k doručování dne 5. 5. 2002 a ponechání výzvy s poučením. Nebyl vyjasněn rozpor v tom, že je na obálce uvedeno, že adresát nemá poštovní schránku, ale současně je zaškrtnuto, že výzva byla zanechána. Není zřejmé, kde či u koho měla být výzva zanechána. Žalobci nebyla zanechána výzva. Při doručování příkazu ze dne 10. 8. 2022 podle všeho nebyla zanechána výzva k vyzvednutí s poučením. Nedošlo ani k vhození zásilky do schránky. Na doručence je také rozpor, neboť je na ní zaškrtnuto pole, že výzva byla zanechána, což ale neodpovídá faktickému stavu. Není zřejmé, kde či u koho měla být výzva s poučením zanechána a zda se tak vůbec stalo. Žalobce dále namítá, že správní orgán musí být schopen prokázat, že došlo k doručení písemnosti. Z dostupných listin není možné bez pochybností ověřit, zda skutečně byly splněny podmínky pro nastoupení fikce doručení. Žalobce poukazuje také na skutečnost, že v dané lokalitě docházelo k problémům s doručováním, což dokládá citací závěrů

Magistrátu města Zlína učiněných v rozhodnutí ze dne 25. 7. 2022, č. j. MMZL 145000/2022. Z odůvodnění napadených rozhodnutí podle žalobce není zřejmé, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl žalovaný veden při hodnocení důkazů a na základě kterých skutečností rozhodoval.

4. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadená rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Dodává, že nemá důvod pochybovat o tom, že rozhodnutí o přestupku doručovala osoba, která je uvedena na druhé straně obálky uložené ve správním spisu. V souvislosti s namítaným chybným doručením příkazu žalovaný uvádí, že součástí doručení není rozlišení informace, zda výzva byla zanechána ve schránce nebo na jiném vhodném místě. Žaloba podle žalovaného nepřináší nic nového.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud se nejprve zabýval přípustností podané žaloby.
6. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „s. ř. s.“) v § 65 odst. 1 zavádí legislativní zkratku rozhodnutí pro úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Podle jeho § 70 písm. a) jsou pak ze soudního přezkouvání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Směřuje-li žaloba proti takovému úkonu, zakládá tato skutečnost nepřípustnost žaloby dle § 68 písm. e) s. ř. s. Ta je pak důvodem pro její odmítnutí dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
7. Pro projednávanou věc je tak v první řadě klíčové posouzení, zda napadená rozhodnutí představují úkon, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Otázku, zda odvolací rozhodnutí nese tyto znaky, je přitom nutno posoudit na základě povahy prvostupňových rozhodnutí, které byly předmětem přezkumu v daném odvolacím řízení. Těmi bylo rozhodováno o žádostech žalobce o navrácení v předešlý stav, o určení neplatnosti doručení a prominutí zmeškání úkonů spočívajících v podání odvolání proti rozhodnutí o přestupku, respektive v podání odporu proti příkazu.
8. Nejvyšší správní soud opakovaně dospěl k závěru, že usnesení, jímž je rozhodováno o určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, či o prominutí zmeškání úkonu (tedy navrácení v předešlý stav) podle § 41 téhož zákona zásadně nejsou úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti (rozsudky ze dne 30. 3. 2022, č. j. 4 As 192/2019-66, nebo ze dne 15. 9. 2016, č. j. 3 As 248/2015-22, č. 3467/2016 Sb. NSS). Dovodil, že sama o sobě tato rozhodnutí nemají přímý dopad do práv účastníků. Jejich přezkum je tak možný pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s., tedy při přezkumu navazujících rozhodnutí, pro něž byla uvedena usnesení podkladem, typicky při přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost.
9. Z tohoto obecného závěru však existuje výjimka, kterou popsal Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 3 As 248/2015-22 nebo v rozsudku ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 As 166/2021-39 (č. 4483/2023 Sb. NSS). Touto výjimkou je případ, kdy se žádost o určení neplatnosti doručení či prominutí zmeškání úkonu vztahuje k odporu, o kterém v případě jeho opožděnosti správní orgán nijak nerozhoduje. V takovém případě má rozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu přímý dopad do práv účastníka, a je tedy nutné jej považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
10. Z uvedeného plyne závěr, že žaloba je v části, v níž směřuje proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2023, č. j. KUZL-41439/2023, nepřípustná [§ 68 písm. e) s. ř. s.], neboť směřuje

proti úkonu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a jehož soudní přezkum je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen. Přezkum tohoto rozhodnutí byl totiž možný pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s., jakožto podkladového aktu pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o přestupku.

11. Naproti tomu je žaloba přípustná v části, v níž směřuje proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2023, č. j. KUZL-41441/2023, neboť tímto rozhodnutím (resp. jemu předcházejícím usnesením) bylo rozhodováno o neplatnosti doručení příkazu, respektive o prominutí zmeškání úkonu, kterým byl odpor proti tomuto příkazu. Vyhodnotil-li správní orgán odpor jako opožděný, nevydával o tom samostatné rozhodnutí, které by mohlo být předmětem soudního přezkumu. Do práv žalobce tak přímo zasahuje již žalobou napadené rozhodnutí a pro žalobce neexistuje jiná možnost soudní ochrany, než žaloba směřující právě proti tomuto rozhodnutí.
12. Krajský soud proto na základě včas podané žaloby přezkoumal rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2023, č. j. KUZL-41441/2023, v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první s. ř. s.), a řízení předcházející jeho vydání. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Při rozhodování vycházel z obsahu správního spisu, nad jehož rámec nebylo potřeba provádět dokazování.
13. Krajský soud předně uvádí, že napadené rozhodnutí č. j. KUZL-41441/2023 je přezkoumatelné. Tvrzení žalobce, že z něj není zřejmé, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl žalovaný veden při hodnocení důkazů a na základě kterých skutečností rozhodoval, je zcela obecné a neodpovídá obsahu tohoto rozhodnutí. To naopak obsahuje všechny podstatné náležitosti odůvodnění. Je z něj patrné, jaká ustanovení právních předpisů žalovaný aplikoval, jak je vyložil, které skutečnosti považoval za rozhodné, z jakých podkladů je zjistil, jak tyto podklady hodnotil a proč považoval žádost žalobce za nedůvodnou.
14. Pokud jde o věcné námitky směřující proti důvodům napadeného rozhodnutí č. j. KUZL-41441/2023, ani ty soud neshledal důvodnými.
15. 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 adresát za podmínek § 41 správního řádu požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.
16. Správní řád pak v § 41 upravuje institut navrácení v předešlý stav, kterým rozumí prominutí zmeškání úkonu, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání (odst. 1). Pro podání žádosti o prominutí zmeškání úkonů stanoví lhůtu patnácti dnů ode dne, kdy pominula překážka, a nejvýše jeden rok ode dne, kdy měl být úkon učiněn. S požádáním je zároveň třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá (odst. 2). Správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění (odst. 4). Správní orgán zmeškání úkonu nepromine, je-li zjevné, že by újma, která by byla způsobena dotčením práv nabytých v dobré víře nebo dotčením veřejného zájmu, převýšila újmu hrozící podateli (odst. 5).
17. Ačkoliv jsou instituty neplatnosti doručení a prominutí zmeškání úkonu (respektive obecněji navrácení v předešlý stav) považovány za samostatné, jsou podmínky pro jejich aplikaci shodné. Obě ustanovení, jak § 24 odst. 2, tak § 41 správního řádu vyžadují, aby na

straně adresáta nastaly bez jeho zavinění závažné důvody. Musí se tedy jednat o takovou skutečnost, kterou adresát neplánoval a která nastala bez možnosti, aby ji jakkoliv mohl ovlivnit (např. hospitalizace z důvodu vážného úrazu apod.). Musí tedy jít o skutečnost nahodilou, mimořádnou (rozsudek č. j. 8 As 166/2021-39).

18. Z uvedeného předně vyplývá, že ani jeden z uvedených institutů neslouží k posuzování zákonnosti postupu správního orgánu či doručovatele při doručování. Jakkoliv § 41 správního řádu hovoří o neplatnosti doručení, toto označení zcela nevystihuje podstatu tohoto institutu. Jeho smyslem je odstranit tvrdost zákona v situaci, kdy byly splněny všechny zákonné podmínky pro to, aby byla písemnost považována za doručenou, ovšem existuje závažný důvod, pro který se adresát nemohl se zásilkou seznámit a který nastal bez jeho zavinění. Neplatností doručení se tedy v citovaném ustanovení nerozumí případ, kdy nebyly splněny zákonné podmínky pro to, aby byla zásilka považována za doručenou. Nelze přitom přehlédnout, že žalobní argumentace směřuje právě k této otázce, a nikoliv přímo ke splnění podmínek § 41 správního řádu, tedy k existenci závažného důvodu bránícího v seznámení s obsahem zásilky. Takové argumenty se proto míjí s podstatou věci a nemíří proti nosným důvodům napadeného rozhodnutí. Byť se žalovaný taktéž vyjadřuje k otázce, zda v posuzovaném případě nastala fikce doručení příkazu v souladu se zákonem, jedná se zjevně o *obiter dictum* (úvahy jdoucí nad rámec nosných důvodů rozhodnutí), neboť výrok tohoto rozhodnutí na tomto posouzení nestojí, a stát ani nemůže.
19. Krajský soud přesto ve prospěch žalobce (byť je zastoupen advokátem) vyhodnotil obsah žaloby tak, že z něj lze dovodit náznak tvrzení o závažném důvodu, pro který se žalobce nemohl se zásilkou obsahující příkaz seznámit, respektive pro který si nemohl zásilku v úložní době vyzvednout. Žalobce totiž uvádí, že doručovatel nezanechal v jeho schránce výzvu s poučením a nevložil zásilku do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo. Byť žalobce tuto skutečnost neoznačuje jako vážný důvod, pro který se s obsahem zásilky nemohl seznámit a zásilku si v úložní době vyzvednout, fakticky lze některá žalobní tvrzení takto interpretovat.
20. Krajský soud se proto zabýval otázkou, zda žalobcem uváděné nedostatky při doručování nastaly a zda mu bez jeho zavinění bránily ve vyzvednutí zásilky a seznámení se s jejím obsahem. Předně je však potřeba zdůraznit, že se nejedná o posuzování splnění podmínek pro nastoupení fikce doručení, u kterého by tížilo důkazní břemeno správní orgán. Ve vztahu k existenci závažného důvodu ve smyslu § 24 odst. 2 či § 41 správního řádu naopak tíží důkazní břemeno adresáta zásilky. Sám žalobce přitom svá tvrzení neprokázal. Tomu ostatně nasvědčují již formulace užití v žalobě, jako „žalobce je přesvědčen“ či „podle všeho“. Za náznak důkazu (ovšem pouze ve vztahu k obecnějšímu tvrzení o tom, že v dané lokalitě docházelo k problémům s doručováním) lze považovat odkaz na rozhodnutí Magistrátu města Zlína č. j. MMZL 145000/2022, v němž určitý problém s doručováním jedné zásilky tento správní orgán konstatoval. Žalobce však vůbec nerozporuje argumentaci žalovaného (odstavce 15 a 16 napadeného rozhodnutí), podle níž nešlo o žádné problémy s doručováním, nýbrž patrně o to, že schránka (či označení žalobce na ní) dříve v místě doručování nebyla (to se týkalo písemností doručovaných před 21. 6. 2022) a posléze se tam objevila. Ani existenci problémů s doručováním proto nelze považovat za prokázanou.
21. Ačkoliv by již samotný závěr o tom, že žalobce neprokázal existenci závažného důvodu, byl dostatečný pro zamítnutí žaloby, dodává soud pro úplnost, že tvrzení naznačující existenci závažného důvodu jsou navíc vyvrácena obsahem doručky připojené k příkazu č. j. MeUKM/069683/2022. Ta má přitom povahu veřejné listiny; není-li prokázán opak,

potvrzuje pravdivost toho, co je v ní osvědčeno. Uvedený důsledek lze spojovat s takovou doručenkou, jež obsahuje všechny náležitosti, které vyžaduje příslušný právní předpis (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, č. j. 6 Afs 231/2020-44).

22. Posuzovaná doručenka má všechny předepsané náležitosti, tedy data, jména a příjmení doručovatele, jejich podpisy, datumová razítka, údaje o zanechání výzvy s poučením a o vložení do schránky adresáta. Jedná se tudíž o veřejnou listinu a je nutno vycházet z pravdivosti údajů na ní uvedených. Pravdivost těchto údajů nemůže vyvrátit přesvědčení žalobce o opaku, ani konstatování, že „podle všeho“ proběhlo doručování jinak, než je na doručence uvedeno. Skutečnost, že na doručence není uvedeno, zda byla výzva s poučením vhozena do schránky nebo zanechána na jiném vhodném místě je pro tyto účely bezvýznamná. Jak správně uvádí žalovaný, obě alternativy jsou rovnocenné a z hlediska zákonných požadavků na doručování je jejich rozlišování irelevantní. Jako jiné vhodné místo může sloužit jakékoliv vhodné místo, jako je například domovní nástěnka či vstupní dveře, náležitostí doručenky však není specifikace, které konkrétní jiné vhodné místo sloužilo pro umístění výzvy s poučením. Proto není potřeba ani rozlišovat mezi tím, jestli byla vhozena do schránky nebo umístěna na konkrétním vhodném místě.
23. Pokud jde o nesouhlas žalobce se způsobem, jakým se žalovaný vypořádal se žádostí o přiznání odkladného účinku jeho žádosti a s podnětem k přezkumnému řízení, nejedná se o řádný žalobní bod. Z žalobcova tvrzení neplynou žádné konkrétní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Ve vztahu k podnětu k přezkumnému řízení navíc nelze odhlédnout ani od toho, že napadeným rozhodnutím nebylo rozhodováno o tomto podnětu. Ten ostatně není návrhem na zahájení řízení, o kterém by se vydávalo rozhodnutí, jež by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví (usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, č.j. III. ÚS 1344/09). Vyrozumění podatele o tom, jakým způsobem správní orgán naložil s jeho podnětem k zahájení přezkumného řízení, nezasahuje do jeho veřejných subjektivních práv (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2021, č.j. 4 As 338/2020-53). Nemůže být proto ani předmětem soudního přezkumu, a to ani v případě, že správní orgán ke sdělení důvodů nevyhovění podnětu využil odůvodnění usnesení o zamítnutí žádosti o zmeškání úkonu a určení neplatnosti doručení.

IV. Shrnutí a náklady řízení

24. Krajský soud shrnuje, že žalobu proti rozhodnutí ze dne 2. 5. 2023, č. j. KUZL 41439/2023, shledal nepřipustnou, a proto ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
25. O nákladech řízení o této žalobě soud rozhodl podle § 60 odst. 3 věta první. S ohledem na § 10 odst. 3 větu poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud zároveň rozhodl o vrácení žalobcem zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích bude poplatek žalobci vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.
26. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2023, č. j. KUZL 41441/2023, pak soud neshledal důvodnou, a proto ji zamítl ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s.
27. O nákladech řízení o této žalobě soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Podle něj 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. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 23. října 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu