



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce **P. G.**, zastoupeného Mgr. Markem Petrjánošem, advokátem se sídlem Brno, Bellova 24, adresa pro doručování Brno, Rašínova 2, proti žalovanému **Ministerstvu průmyslu a obchodu**, se sídlem Praha 1, Na Františku 31, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2005, č. j. 3 Ca 25/2003 - 26,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze v části, kterou byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2003, č. j. 6370/03/4430/Ur/Ma. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) jako opožděné stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Okresního úřadu Hodonín, okresního živnostenského úřadu ze dne 6. 11. 2002, č. j. ROŽÚ/5245/02, kterým byla stěžovateli podle § 63a odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v rozhodném znění uložena pokuta ve výši 5000 Kč za neoprávněné podnikání ve volné ohlašovací živnosti s předmětem podnikání „pronájem a půjčování věcí movitých“. Městský soud žalobu v části směřující proti uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelovo odvolání bylo skutečně podáno opožděně a rozhodnutí žalovaného je tak vydáno v souladu se zákonem.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Konkrétně pak namítá, že si v průběhu správního řízení řádně zvolil zástupce - ing. L. S., avšak žalovaný tuto skutečnost nerespektoval a rozhodnutí zástupkyni vůbec nedoručil. Místo toho je doručoval přímo stěžovateli, a to do místa jeho podnikání, kde se však stěžovatel v době od 8. 11. 2002 do 11. 11. 2002 nezdržoval, neboť byl na služební cestě. Stěžovatel poté převzal rozhodnutí na poště dne 21. 11. 2002 (v souladu s poučením České pošty s. p., kde bylo uvedeno, že zásilka je uložena po dobu 15 dnů) a 4. 12. 2002 (tj. ve lhůtě 15 dnů ode dne převzetí zásilky) podal odvolání. Podle stěžovatele soud pochybil, když považoval zásilku za doručenou fikcí, aniž by se zabýval tím, zda se stěžovatel v místě doručování zdržoval. Rovněž měl stěžovatele vyzvat k tomu, aby doložil, že se v místě podnikání v rozhodné době nezdržoval, a měl jej také poučit o následcích, pokud tak neučiní. Stěžovatel se také pozastavuje nad tím, že v poučení České pošty s. p. bylo uvedeno, že si zásilku může vyzvednout do 25. 11. 2002, ačkoli podle soudu byla zásilka „de iure“ doručena již dne 11. 11. 2002. Stěžovatel tak byl uveden v omyl; domnívá se totiž, že zásilka může být uložena jen na dobu, během které si ji může převzít a den skutečného převzetí se ještě považuje za den doručení. Opačný princip, který byl užit v tomto případě je podle stěžovatele v rozporu s ústavním pořádkem. Poukázal také na to, že § 70 zákona č. 455/1991 Sb., podle kterého bylo postupováno, již neexistuje. Dále namítá, že v řízení před živnostenským úřadem došlo k závažné vadě. Domnívá se totiž, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách vydané Okresním úřadem v Hodoníně nemá náležitosti podle správního řádu. Stěžovatel je v něm totiž zmíněn až v odůvodnění, což pokládá za nedostatečné. Řízení o kontrole živnostenského podnikání tak nebylo řádně skončeno a nemělo tedy vůbec být zahájeno řízení o uložení pokuty. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s uplatněnými námitkami nesouhlasí a naopak za správný považuje rozsudek městského soudu. Pokud jde o námitku týkající se doručování, tak k té se vyjádřil dostatečným způsobem v řízení o žalobě a v kasační stížnosti stěžovatel nic nového netvrdí. Rovněž údajnou vadu rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách neshledal a domnívá se, že živnostenský úřad postupoval v souladu se zákonem. Navíc stěžovatel tuto námitku uplatnil poprvé až v kasační stížnosti. Vzhledem k uvedenému kasační stížnost nemůže být důvodná.

Ke kasační stížnosti se vyjádřil rovněž Městský úřad Hodonín, obecní živnostenský úřad, jako nástupce Okresního úřadu Hodonín, okresního živnostenského úřadu, který vydal rozhodnutí prvního stupně; uvedl, že v průběhu státní kontroly stěžovatelova živnostenského podnikání byl stěžovatel řádně zastoupen a jeho zástupkyni byly také veškeré písemnosti doručovány (včetně rozhodnutí ze dne 11. 9. 2002). Jinak tomu ale bylo ve správním řízení týkajícím se správního deliktu neoprávněného podnikání. Toto řízení již bylo vedeno pouze se stěžovatelem, neboť stěžovatel v tomto řízení plnou moc nepředložil a doručováno bylo také pouze stěžovateli. Rovněž poukázal na to, že při doručování postupoval v souladu s § 70 živnostenského zákona. Skutečnost, zda se stěžovatel v místě podnikání zdržoval či nikoli, považuje za nepodstatnou, neboť § 31 odst. 11 živnostenského zákona ukládá podnikateli zajistit si přebírání písemností v místě podnikání. Za nedůvodnou považuje i námitku stěžovatele týkající se údajných vad správního rozhodnutí. Navrhuje proto kasační stížnost zamítnout.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje zejména důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající na nesprávném posouzení právní otázky soudem), neboť nesouhlasí s názorem městského soudu ohledně doručování podle § 70 živnostenského zákona. Dále namítá důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vady řízení před správním orgánem), domnívá se totiž, že rozhodnutí o námitkách vydané Okresním úřadem v Hodoníně nemá náležitosti podle správního řádu a jedná se tak o rozhodnutí vadné.

Ze správního a soudního spisu pak vyplynulo, že dne 7. 6. 2002 byla se stěžovatelem zahájena kontrola jeho živnostenského podnikání, a to podle § 12 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Stěžovatel doložil živnostenskému úřadu plnou moc udělenou ing. L. S. k tomu, aby ho zastupovala při kontrole živnostenského podnikání zahájené Okresním úřadem Hodonín, okresním živnostenským úřadem (dále též živnostenský úřad). Dne 25. 7. 2002 byl vydán protokol o kontrole, proti kterému podal stěžovatel prostřednictvím svojí zástupkyně námitky. Těm však nebylo vyhověno rozhodnutím ze dne 6. 8. 2002. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel prostřednictvím svojí zástupkyně odvolání, které bylo rozhodnutím ze dne 11. 9. 2002 rovněž zamítnuto. Zamítavé rozhodnutí bylo doručeno stěžovatelově zástupkyni dne 24. 9. 2002. Dne 7. 10. 2002 bylo se stěžovatelem zahájeno správní řízení o uložení pokuty ve věci porušení živnostenského zákona (oznámení bylo doručeno přímo stěžovateli). Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2002 byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 5000 Kč. Rozhodnutí bylo doručováno stěžovateli do vlastních rukou. Dne 8. 11. 2002 byla zásilka uložena na poště a stěžovatel si ji vyzvedl dne 21. 11. 2002. Dne 3. 12. 2002 předal k poštovní přepravě odvolání, které bylo živnostenskému úřadu doručeno dne 4. 12. 2002. Jeho odvolání však bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 4. 2003 zamítnuto jako opožděné podle § 60 správního řádu, neboť stěžovateli bylo rozhodnutí doručeno fikcí třetí den po jeho uložení (podle § 70 odst. 5 živnostenského zákona), tedy 11. 11. 2002 a patnáctidenní lhůta k podání odvolání marně uplynula dne 26. 11. 2002. Odvolání podané až 4. 12. 2002 bylo tedy podáno opožděně. Proti tomu podal stěžovatel žalobu, kde nesouhlasil s tím, že bylo ve správním řízení doručováno jemu, přestože měl zástupce. Dále namítal, že žalovaný nebyl oprávněn o jeho odvolání rozhodovat. Zpochybnil také zákonnost rozhodnutí živnostenského úřadu; zastával názor, že činnost za kterou mu pokuta byla uložena, nenesla znaky podnikání, neboť nešlo o činnost soustavnou. Městský soud však žalobu zamítl.

Stěžovatel předně namítá, že živnostenský úřad pochybil, neboť přestože byl ve správním řízení zastoupen, rozhodnutí o uložení pokuty nebylo doručeno jeho zástupkyni, nýbrž pouze stěžovateli. Jak vyplynulo ze správního spisu, nelze s touto námitkou souhlasit, neboť součástí spisu je pouze plná moc ze dne 19. 7. 2002, kterou stěžovatel udělil daňové poradkyni ing. L. S. k jeho zastupování „*při kontrole živnostenského podnikání zahájené Okresním živnostenským úřadem Hodonín dne 17. 6. 2002*“. Nejednalo se tak o plnou moc generální, která by zmocněnce (daňovou poradkyni) opravňovala k zastupování zmocnitele (stěžovatele) ve všech věcech, nýbrž o plnou moc speciální, určenou výhradně k zastupování v konkrétně určené věci, tj. při kontrole stěžovatelova živnostenského podnikání prováděné Okresním úřadem Hodonín, okresním živnostenským úřadem. Během státní kontroly také živnostenský úřad doručoval zmocněné zástupkyni. Ukončením kontroly ale také skončilo oprávnění daňové poradkyně k zastupování stěžovatele, neboť žádná další plná moc opravňující ji k zastupování stěžovatele i ve správním řízení o uložení pokuty předložena nebyla. Výkon státní kontroly podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, totiž není správním řízením (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, č. j. 7 A 98/99 - 37) a oba instituty je třeba odlišovat. Přestože správní řízení o uložení pokuty

následovalo po státní kontrole a vycházelo z výsledků této kontroly a rovněž jak kontrola, tak správní řízení bylo prováděno týž správním orgánem (Okresním úřadem Hodonín, okresní živnostenský úřad), nelze uvedené instituty směšovat, nýbrž je třeba důsledně je odlišovat; každý totiž má svůj vlastní účel a smysl. Účelem státní kontroly totiž je zjistit, zda kontrolovaný subjekt při své činnosti neporušuje ustanovení obecně závazných právních předpisů. Správní řízení o uložení pokuty pak nastupuje po skončení státní kontroly a zásadně jen poté, co výsledek kontroly na konkrétní porušení předpisů ukáže. Rozhodl-li se v dané věci stěžovatel udělit daňové poradkyni plnou moc k zastupování pouze při kontrole, nemohl správní orgán postupovat jinak, než během správního řízení doručovat rozhodnutí přímo stěžovateli, neboť ten zastoupen již nebyl. Tato námitka tak neobstojí.

Rovněž nedůvodná je i námitka, že nebylo možné považovat rozhodnutí o uložení pokuty za doručené fikcí, neboť se stěžovatel v době od 8. 11. 2002 do 11. 11. 2002 (tj. v době doručování) v místě svého podnikání nezdržoval. V daném případě se jednalo o doručení rozhodnutí vydaného podle živnostenského zákona a při doručování tak živnostenský úřad správně postupoval podle § 70 tohoto zákona, v rozhodném znění (tj. ve znění účinném v době doručování). Podle odst. 2 citovaného ustanovení se podnikateli písemnosti doručují na adresu naposledy uvedenou podnikatelem živnostenskému úřadu jako adresa sídla nebo místa podnikání. Odst. 5 pak stanoví postup za situace, nebyl-li adresát zastižen. V takovém případě se písemnost, určená fyzické osobě, uloží u živnostenského úřadu, v jehož obvodu je místo doručení, na poště nebo u orgánu obce a adresát se vhodným způsobem vyzve, aby si písemnost vyzvedl. Nevyzvedne-li si adresát zásilku do 3 dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Fikce doručení podle odst. 5 tak nastoupila bez ohledu na skutečnost, zda se adresát v místě svého podnikání zdržoval či nikoliv (na rozdíl např. od úpravy doručování v běžném správním řízení). Od podnikatele se totiž zcela oprávněně očekávalo, že se v místě svého podnikání bude zdržovat buď sám, nebo alespoň zajistí někoho, kdo tam bude písemnosti přebírat. Naposled uvedené ostatně v době doručování stanovoval § 31 odst. 11 živnostenského zákona podnikateli jako povinnost. Městský soud tak postupoval v souladu se zákonem, když dospěl ke shodnému závěru jako žalovaný, tedy že rozhodnutí živnostenského úřadu ze dne 6. 11. 2002, kterým byla stěžovateli uložena pokuta, bylo doručeno fikcí podle § 70 odst. 5 živnostenského zákona dne 11. 11. 2002 a odvolání podané k poštovní přepravě dne 3. 12. 2002 bylo podáno opožděně.

Skutečnost, že zvláštní úprava doručování v řízení podle živnostenského zákona byla zákonem č. 167/2004 Sb. s účinností ode dne 1. 5. 2004 zrušena a doručování se nadále řídí správním řádem, na shora uvedeném nic nemění. Městský soud totiž při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno ještě za účinnosti zvláštní úpravy doručování a nelze jinak než se žalovaným i městským soudem souhlasit. Jiná situace by byla, kdyby bylo předmětné ustanovení (§ 70 odst. 5 živnostenského zákona ve znění účinném do 30. 4. 2004) zrušeno Ústavním soudem jako neústavní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 6 A 102/2001 - 59, uveřejněno pod č. 690/2005 Sb. NSS). V daném případě tomu však nebylo, neboť ustanovení bylo zrušeno běžnou novelizací živnostenského zákona.

Na uvedeném právním závěru nic nemůže změnit ani skutečnost, že stěžovatel obdržel poučení České pošty s. p. o tom, že si může zásilku vyzvednout do 25. 11. 2002. Lhůtu k vyzvednutí poštovní zásilky (tedy lhůtu po kterou pošta bude zásilku ponechávat na svém pracovišti, než ji odešle zpět odesílateli) totiž nelze zaměňovat se zákonnou lhůtou

stanovící fikci doručení písemnosti. Domníval-li se stěžovatel o opaku, nebyla jeho domněnka správná. Přestože lze připustit možnost, že práva neznalý adresát písemnosti bude mylně za den jejího doručení považovat až den, kdy si písemnost převezme na poště, není tomu tak a nejedná se ani o porušení ústavního pořádku, jak tvrdí stěžovatel. Byla-li by totiž délka úložní doby na poště v daném případě stejně dlouhá jako lhůta po jejímž marném uplynutí se má písemnost za doručenou (tj. tři dny), stěžovatel by se s napadeným rozhodnutím vůbec neseznámil. To by totiž bylo vráceno odesilateli již dne 12. 11. 2002 (po uplynutí tří denní lhůty) a stěžovatel by si je 21. 11. 2002 nemohl vyzvednout, jak v daném případě učinil. Jen pro úplnost je vhodné také dodat, že ačkoli si stěžovatel vyzvedl rozhodnutí, které již bylo doručeno fikcí, stále ještě se tak stalo v otevřené lhůtě pro podání odvolání (neboť ta uplynula až 26. 11. 2002). Nejvyšší správní soud tak neshledal naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Pokud jde o námitku, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách vydané Okresním úřadem v Hodoníně nemá náležitosti podle správního řádu, nemůže se k ní Nejvyšší správní soud vyjadřovat, neboť jak správně uvádí žalovaný, stěžovatel ji poprvé uplatnil až v kasační stížnosti, ačkoli tak mohl učinit dříve (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). přitom nejde o rozhodnutí napadené žalobou, u něhož by se otázkou případné nicotnosti musel soud zabývat i bez návrhu (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tak rovněž neobstojí.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. ledna 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu