



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce A. H., zastoupeného JUDr. Karlem Frimmelem, advokátem v Brně, Lidická 57, 602 00 Brno, proti žalovanému Ministerstvu průmyslu a obchodu, Na Františku 32, 110 15 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2002, čj. 36997/02/4400/Ur, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2003, čj. 4 Ca 14/2003–47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Okresní úřad V. vydal dne 1. 7. 2004, pod čj. Ž/3006/3/01 SP, rozhodnutí, kterým žalobci uložil podle § 63 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), pokutu ve výši 45 000 Kč za neoprávněné podnikání v době od 13. 4. 1999 do 4. 4. 2002. v činnosti, která je předmětem živnosti volné – kopírovací práce. Žalobce rozhodnutí Okresního úřadu Vyškov napadl odvoláním ze dne 28. 7. 2002. Ministerstvo průmyslu a obchodu rozhodnutím ze dne 20. 11. 2002, čj. 36997/02/4400/Ur, odvolání žalobce jako opožděné zamítlo. Žalovaný správní orgán přitom vyšel ze zjištění, že napadené rozhodnutí Okresního úřadu V. bylo žalobci doručeno s využitím právní fikce doručení a nabylo právní moci dne 24. 7. 2002. Protože žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání až dne 28. 7. 2002, bylo jeho

podání posouzeno jako opožděné. Odvolací orgán zároveň nezjistil důvody k postupu podle ustanovení § 62 a násl. správního řádu (obnova řízení) nebo podle ustanovení § 65 správního řádu (přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu. Namítal, že rozhodnutí Okresního úřadu V. mu bylo doručeno na poštu do H. dne 3. 7. 2002 a uloženo téhož dne s tím, že adresát nebyl zastižen. Adresa byla na poště přeškrtnuta, protože žalobce neměl zapláceno doslání. Dne 4. 7. 2002 žalobce odcestoval na krátkou dovolenou do 6. 7. 2002, a protože byl delší dobu pryč a zaměstnanci si začali vybírat dovolenou, pro poštu se do H. dostavil až v sobotu večer 13. 7. 2002 a rozhodnutí si vyzvedl dne 15. 7. 2002. Odvolání podal dne 29. 7. 2002 na podatelně Okresního úřadu V.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 9. 2003, čj. 4 Ca 14/2003-47, žalobu zamítl. K námitce neústavnosti ustanovení § 70 odst. 5 zákona o živnostenském podnikání městský soud konstatoval, že se jedná o speciální ustanovení pro doručování správních rozhodnutí uvedené v zákoně o živnostenském podnikání, přičemž fikce doručení je užívána i v jiných předpisech a při doručování např. podle občanského soudního řádu. Městský soud nedovodil, že by napadené ustanovení bylo neústavní; vyšel ze zjištění, že žalobce byl řádně poučen o možnosti podat odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí Okresního úřadu V. ze dne 1. 7. 2002, toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno uložení na poště dne 3. 7. 2002 a žalobce byl o uložení vyrozuměn. Lhůta tří dnů pro vyzvednutí zásilky počala běžet 4. 7. 2002 a skončila 8. 7. 2002 (s ohledem na to, že posledním dnem třídní lhůty byla sobota). Žalobce si zásilku do tohoto dne nevyzvedl, a proto je tento den považován za den doručení. Poslední den patnáctidenní lhůty k podání odvolání tak byl 23. 7. 2002 a rozhodnutí nabylo právní moci dne 24. 7. 2002. Tvrzení žalobce o dovolené od 4. 7. 2002 do 6. 7. 2002 není pro posouzení lhůty k odvolání podstatné, protože poslední den fikce doručení byl 8. 7. 2002, kdy žalobce již dovolenou neměl. Protože městský soud ze správního spisu zjistil, že odvolání proti rozhodnutí I. stupně bylo podáno dne 29. 7. 2002, uzavřel, že bylo podáno opožděně. Protože žalobce nevyčerpal řádný opravný prostředek, a podle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon (v daném případě zákon o živnostenském podnikání), dospěl městský soud k závěru, že žaloba je podle ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. nepřijatelná. Z uvedeného důvodu se soud nezabýval ani věcnou správností rozhodnutí I. stupně, které nabylo právní moci, aniž by byly vyčerpány řádné opravné prostředky. Napadené rozhodnutí žalovaného Ministerstva průmyslu a obchodu městský soud zkoumal pouze z hlediska, zda byla správně posouzena opožděnost odvolání podaného proti rozhodnutí I. stupně. V postupu žalovaného městský soud

neshledal žádné pochybení a proto žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) včas podanou kasační stížností. Vytýkal mu nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Tvrdil, že první soud rozhodl alibisticky o formálních chybách nemajících vliv na projednávanou věc, aniž by rozhodoval o podstatě sporu. Dále uvedl, že Ministerstvo průmyslu a obchodu a živnostenský úřad jsou ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti; o objektivitě rozhodování ministerstva jako orgánu nadřízeného živnostenskému úřadu lze proto pochybovat. Co do běhu odvolací lhůty v předmětném správním řízení, tato by neměla být „sankční“, ale pořádková, při běhu obecných sankčních lhůt (dovolání k soudu). Tuto lhůtu stěžovatel dodržel. Stěžovatel zpochybnil skutečnost, že na poučení o odvolání ve lhůtě 15 dnů od oznámení napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně byl aplikován § 70 živnostenského zákona, kde „otázka realizace oznámení“ není vůbec řešena. Napadeným rozhodnutím byla dle stěžovatele porušena jeho lidská práva, protože žádný z účastníků se nezabýval jeho záležitostí věcně, ale pouze z hlediska formálního, tj. dodržení lhůt, přičemž i otázka výkladu příslušných zákonných ustanovení o doručení, i když se adresát o uložení zásilky nedozvěděl, považuje stěžovatel za porušení svých lidských práv. Z uvedeného důvodu se stěžovatel domáhal zrušení napadeného rozhodnutí městského soudu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Ze správního spisu vyplynulo, že rozhodnutí Okresního úřadu V. ze dne 1. 7. 2002 bylo stěžovateli doručováno do vlastních rukou. Dne 3. 7. 2002 bylo uloženo na poště a teprve dne 15. 7. 2002 stěžovatel zásilku skutečně převzal. Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo podáno u Okresního úřadu ve V. dne 29. 7. 2002. Napadeným rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 20. 11. 2002, čj. 36997/02/4400/Ur, bylo odvolání jako opožděné podle § 60 správního řádu zamítnuto.

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda řízení před městským soudem nebylo zmatečné, nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, či zda rozhodnutí není nepřezkoumatelné nebo nicotné. To nezjistil, a proto přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v rozsahu a mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel namítal nezákonnost rozhodnutí o zamítnutí žaloby; spatřoval ji v tom, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku lhůty pro podání odvolání stěžovatelem.

Obecnou podmínku ochrany práv před správním soudem je vyčerpání řádných opravných prostředků, které zákon ve správním řízení připouští (§ 5 s. ř. s.). Taková úprava není samoučelná a má zásadní důvody.

Především ochrana práv před správním soudem je původní ochranou ve věcech porušených nebo ohrožených subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru. Jejím cílem je zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo. Tento přístup se logicky odráží i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Generální žalobní legitimace dává žalobní oprávnění každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Tvrzení o tom, že správní rozhodnutí nesprávně zasáhlo do právní sféry stěžovatele v sobě zahrnuje předpoklad, že takové rozhodnutí je v právní moci, ať již po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, či bez jejich využití, jestliže je právní řád nepřipouští. Vedle toho v souladu se starou zásadou „*vigilantibus iura scripta sunt*“ má každý aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem; teprve poté, kdy je jeho snaha bezvýsledná, se obracet na soud. Klade se tak důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc k soudu, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění.

Řádné opravné prostředky jsou instituty procesního práva, které - jsou-li podány řádně a včas, dávají účastníkům řízení možnost iniciovat přezkoumání vydaného správního rozhodnutí. Stěžovatel tvrdí, že přezkumem jeho záležitostí z hlediska formálního, tj. dodržení lhůt, a nikoliv z hlediska věcného je porušením jeho práva na spravedlivý proces, stejně jako výklad zákonných ustanovení o doručení, i když se adresát o uložení zásilky nedozvěděl. K tomu je nutno především uvést, že právo na soudní ochranu toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy se opírá v ústavněprávní rovině zejména o článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je však nepochybné, a nemůže být ani v rozporu s citovaným článkem, je-li soud při věcném přezkumu správního rozhodnutí vázán procesními předpisy. Těmi je ostatně při svém rozhodování vázán i správní orgán a to právě z důvodu, aby výkonná moc byla vykonávána v zákonných mezích předvídatelným způsobem. Existence lhůt ve vztahu k jednotlivým procesním krokům, a konkrétně pak k dodržení běhu odvolacích lhůt jako podmínky věcného přezkoumání rozhodnutí není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Naopak lze konstatovat, že relativizace lhůty pro podání odvolání by ve svém důsledku vedla ke zpochybnění právní moci rozhodnutí a dostala by se do rozporu s požadavkem právní jistoty, jakožto jedním z elementárních principů právního státu. Správní orgán, stejně jako městský

soud proto nepochybil, zabýval-li se před věcným projednáním odvolání stěžovatele splněním formálních požadavků a včasností stěžovatelova podání.

V rozsuzované věci bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci pokuty podle živnostenského zákona doručováno v červenci 2002. V té době platila pro doručování písemností, jejichž původcem byl živnostenský úřad, speciální úprava (srov. § 70 živnostenského zákona ve znění zákona č. 356/1999 Sb.). Důležitý je v daném případě zejména odst. 5: *„Nebyl-li adresát, který je fyzickou osobou, zastižen, uloží se písemnost 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 fyzická nebo právnická osoba zásilku do 3 dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl.“*

Ze srovnání s ustanoveními správního řádu z r. 1967, v té době účinného (zejm. § 24 odst. 2), dle kterého se doručovalo před účinností zvláštní úpravy živnostenského zákona, vyplývá, že zatímco podle správního řádu bylo lze doručit fikcí jen tehdy, jestliže si adresát, který nebyl zastižen, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, písemnost nevyzvedl to tři dnů od uložení, tak podle živnostenského zákona bylo lze doručit fikcí, jestliže si adresát, který nebyl zastižen, písemnost nevyzvedl do tří dnů od uložení. Ze srovnání textu obou právních úprav je nutno dovodit, že při doručování podle živnostenského zákona nebylo podmínkou pro doručení fikcí to, že se adresát v místě doručení zdržuje. Bylo tedy nepodstatné, zda se „nezdržuje“ v době pokusu o doručení, v průběhu úložní lhůty či v poslední den fikce doručení.

Popisovaná úprava byla do živnostenského zákona vložena s účinností od 1. 3. 2000; z důvodové zprávy plyne, že *„samostatná úprava (scil. odchýlná od obecné úpravy správního řádu) byla přijata vzhledem k tomu, že obecná úprava správního řádu pro účely živnostenského zákona v plném rozsahu nevyhovuje“*. Zákonodárce považoval na nutné doručování podnikatelů podnikajícím podle živnostenského zákona zpřísnit. Jak poznamenává STAŠA (Staša/Srbová: Živnostenský zákon, Komentář, 3. vydání, C. H. Beck 2002), adresát nemůže odvrátit doručení s poukazem na skutečnost, že se na dané adrese v rozhodné době nezdržoval. To má logiku zejména u podnikatelů, kteří živnost provozují (arg. soustavností jako atributem podnikání).

Pouze pro úplnost lze dodat, že s účinností od 1. 5. 2004 byla zákonem č. 167/2004 Sb. zvláštní úprava doručování písemností, jejichž původcem je živnostenský úřad, zrušena, a to v očekávání nových pravidel pro doručování (nový správní řád z roku 2004). Ta se však zpozdila, a proto v mezidobí od 1. 5. 2004 do 1. 1. 2006 se opět doručovalo podle starého právního řádu; v této době by stěžovatel mohl se svou námitkou uspět; doručováno bylo ovšem v době, kdy platila úprava shora popsaná a stěžovateli nepříznivá.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí Městského soudu v Praze je správné a proto kasační stížnost jako nedůvodnou podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch, žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. února 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu