



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **V. K.**, zast. Mgr. Markem Petrjánošem, advokátem, se sídlem v Brně, Bellova 24, adresa pro doručování: Brno, Rašínova 2, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Praha 1, Na Františku 32, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 Ca 142/2003 – 49,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 8. 4. 2003, č. j. 6377/03/4430/Ur/Ma, bylo podle § 60 správního řádu jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce podané proti rozhodnutí Okresního živnostenského úřadu v Hodoníně ze dne 6. 11. 2002, č. j. ROŽÚ/5244/02. Posledně uvedeným rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla žalobci podle § 63a odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, uložena pokuta ve výši 5000 Kč za neoprávněné podnikání v živnosti volně ohlašovací s předmětem podnikání „pronájem a půjčování věcí movitých“ v období od 1. 11. 1999 do 25. 7. 2002. Neoprávněné podnikání pana V. K. mělo být prokázáno při kontrole živnostenského podnikání provedené Okresním živnostenským úřadem v Hodoníně ve dnech 15. 7. 2002 a 25. 7. 2002. Správní delikt měl spočívat v tom, že žalobce jako člen sdružení K., pronajímal bez příslušného živnostenského oprávnění věci movité, jako např. osobní a nákladní automobily, autojeřáb, nářadí podle seznamu apod.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž se především dovolával nedostatku věcné příslušnosti žalovaného k projednání jeho odvolání a rozhodnutí o něm, kdy podle názoru žalobce měl o jeho odvolání rozhodnout Krajský živnostenský úřad v Brně, jako orgán územního samosprávních celku, na který podle tohoto zákona (zákon č. 320/2002 Sb.), jímž došlo ke změně zákona č. 570/1991 Sb., tato působnost přešla. Za zcela zásadní považoval žalobce skutečnost, že rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu nebylo doručeno zástupkyni žalobce, Ing. L. S. Namítal dále, že bylo nesprávně doručováno na adresu jeho podnikání, ačkoliv se v době doručování na této adrese nezdržoval, neboť byl na služební cestě. Dále vznášel námitky, které se týkaly merita posuzované věci. Navrhoval, aby rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Okresního úřadu v Hodoníně byla zrušena a věc byla vrácena Městskému úřadu v Hodoníně k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 Ca 142/2003 – 49, žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, že o odvolání žalobce měl rozhodovat Krajský živnostenský úřad, v jehož správním obvodu se obecný živnostenský úřad, na nějž působnost bývalého Okresního živnostenského úřadu přešla, nachází. Za situace, kdy odvolání žalobce projednal a rozhodl o něm žalovaný, bylo tak postupováno funkčně nepřislušným správním orgánem (instančně vyšším správním orgánem), nikoliv však věcně nepřislušným. Žalobou napadené rozhodnutí tak není možno považovat za nicotné (nulitní), jak tvrdil žalobce. Je tomu tak proto, že za důvody nulity považuje právní teorie jen nejtěžší vady příslušnosti – absolutní věcnou nepřislušnost a v řízení týkající se nemovitostí, též nepřislušnost místní, nikoliv však nepřislušnost funkční. K další námitce soud konstatoval, že žalobce plnou mocí ze dne 18. 7. 2002 zmocnil zmocněnce Ing. L. S., daňového poradce, k zastupování a jednání jeho jménem jen při kontrole živnostenského podnikání, zahájené Okresním živnostenským úřadem v Hodoníně ze dne 15. 7. 2002. Na základě provedené kontroly živnostenského podnikání pak bylo oznámením Okresního úřadu v Hodoníně ze dne 2. 10. 2002 se žalobcem zahájeno správní řízení ve věci porušení zákona č. 455/1991 Sb. Oznámení i vlastní rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu pak byla důvodně žalobci doručena do vlastních rukou. Plná moc ze dne 18. 7. 2002 totiž již neumožňovala Ing. L. S. zastupovat žalobce v průběhu správního řízení, vedeného před správním orgánem I. stupně. V projednávané věci je právně významné doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobci, který si je podle doručky převzal dne 25. 11. 2002. Při uplatnění fikce doručení podle ustanovení § 70 odst. 5 živnostenského zákona však žalobci počala běžet třídní lhůta (po jejímž uplynutí se má za to, že písemnost byla doručena, i když si adresát zásilku nevyzvedl), dnem oznámení pošty o uložení zásilky, tj. 8. 11. 2002. Zásilka tak byla žalobci doručena dne 11. 11. 2002. Lhůta k podání odvolání žalobcem marně uplynula a rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. 11. 2002. Odvolání žalobce ze dne 3. 12. 2002, podané téhož dne k poštovní přepravě, a to do podatelny Okresního úřadu v Hodoníně dne 4. 12. 2002, tak bylo žalovaným právem podle § 60 správního řádu jako opožděné zamítnuto. Při projednání odvolání žalovaný rovněž zkoumal, zda není dán důvod pro obnovu (§ 62 a násl. správního řádu) nebo pro změnu či zrušení rozhodnutí v mimoodvolacím řízení (§ 65 a násl. správního řádu) a existenci takových skutečností neshledal. I v tomto ohledu bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem. Městský soud v Praze dále uvedl, že s ohledem na to, že žalobcem podané odvolání bylo v průběhu správního řízení pro nedodržení zákonné lhůty pro jeho podání, jako opožděné důvodně zamítnuto, nemohl se soud zabývat námitkami ve věci samé ani návrhem žalobce na odpuštění trestu uloženého za správní delikt (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen stěžovatel) a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též s. ř. s.). Namítal, že si v průběhu správního řízení řádně zvolil zástupce – Ing. L.S., avšak žalovaný tuto skutečnost nerespektoval a rozhodnutí zástupkyni vůbec nedoručil. Namísto toho je doručoval přímo stěžovateli, a to do místa jeho podnikání, kde se však v době od 8. 11. 2002 do 11. 11. 2002 nezdržoval, neboť byl na služební cestě. Stěžovatel poté převzal rozhodnutí na poště dne 25. 11. 2002 (v souladu s poučením České pošty s. p., kde bylo uvedeno, že zásilka je uložena po dobu 15-ti dnů) a dne 3. 12. 2002 podal v souladu se zákonem odvolání proti tomuto rozhodnutí. Podle stěžovatele soud pochybil, když považoval zásilku za doručenou fikcí, aniž by se zabýval tím, zda se stěžovatel v místě doručování zdržoval. Podle jeho názoru měl soud vyzvat stěžovatele 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 rovněž pozastavoval nad tím, že v poučení České pošty s. p. bylo uvedeno, že si zásilku může vyzvednout do 25. 11. 2002, ačkoliv podle soudu byla zásilka „de iure“ doručena již 11. 11. 2002. Stěžovatel tak byl uveden v omyl; domníval 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 ustanovení § 70 zákona č. 455/1991 Sb., podle něhož bylo postupováno, již neexistuje. Namítal dále, že v řízení před živnostenským úřadem došlo k závažné vadě. Domníval se, že rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o námitkách vydané Okresním úřadem v Hodoníně, nemá náležitosti podle správního řádu. Tuto skutečnost dovozoval z toho, že je jeho jméno uvedeno 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. Navrhoval proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti se podrobně zabýval námitkami stěžovatele a vycházel ze svého stanoviska vyjádřeného v napadeném rozhodnutí. Navrhoval, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek uvedených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podává z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené a) nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, b) vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze neshledal.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že dne 7. 6. 2002 byla u stěžovatele zahájena kontrola jeho živnostenského podnikání, a to podle § 12 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb.,

o státní kontrole. Stěžovatel předložil živnostenskému úřadu plnou moc udělenou Ing. L. S. k tomu, aby ho zastupovala při kontrole živnostenského podnikání zahájené Okresním úřadem v Hodoníně, Okresním živnostenským úřadem (dále též živnostenský úřad). Dne 25. 7. 2002 byl vydán protokol o kontrole, proti kterému podal stěžovatel prostřednictvím své zástupkyně námitky. Uvedeným námitkám nebylo vyhověno rozhodnutím ze dne 6. 8. 2002. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel prostřednictvím své zástupkyně odvolání, které bylo rozhodnutím ze dne 11. 9. 2002 rovněž zamítnuto. Posledně citované rozhodnutí bylo doručeno zástupkyni stěžovatele dne 24. 9. 2002. Dne 2. 10. 2002 bylo 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, přičemž rozhodnutí bylo doručováno stěžovateli do vlastních rukou. Dne 8. 11. 2002 byla zásilka uložena na poště a stěžovatel si ji vyzvedl dne 25. 11. 2002. Dne 3. 12. 2002 předal k poštovní přepravě odvolání, které bylo živnostenskému úřadu doručeno dne 4. 12. 2002. Jak již bylo výše uvedeno, uvedené odvolání bylo zamítnuto jako opožděně podané, neboť správní orgán vycházel z toho, že rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno fikcí třetí den po jeho uložení podle § 70 odst. 5 živnostenského zákona, tedy 11. 11. 2002, a 15-ti denní lhůta k podání odvolání marně uplynula dne 26. 11. 2002. Odvolání podané až 4. 12. 2002 bylo tedy podáno opožděně.

Pokud jde o námitky stěžovatele, v nichž namítá, že přestože byl ve správním řízení zastoupen, rozhodnutí o uložení pokuty nebylo doručeno jeho zástupkyni, nýbrž pouze jemu, nutno uvést, že tomuto tvrzení stěžovatele nelze přisvědčit. Jak vyplývá ze správního spisu, jeho součástí je plná moc ze dne 18. 7. 2002, kterou stěžovatel udělil daňové poradkyni Ing. L. S. k jeho zastupování „při kontrole živnostenského podnikání zahájené Okresním živnostenským úřadem Hodonín dne 15. 7. 2002“. Nejednalo se tedy 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, tedy při kontrole stěžovatelova živnostenského podnikání prováděné Okresním úřadem v Hodoníně, Okresním živnostenským úřadem. Během státní kontroly také živnostenský úřad doručoval zmocněné zástupkyni. Ukončením kontroly však rovněž skončil oprávnění daňové poradkyně k zastupování stěžovatele, neboť žádná další plná moc opravňující k zastupování 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 jako kontrola, tak i správní řízení, bylo prováděno tímtež správním orgánem (Okresním úřadem v Hodoníně, Okresním živnostenským úřadem), nelze uvedené instituty směšovat, ale je třeba je důsledně odlišovat; každý totiž má svůj vlastní účel a smysl. Účelem státní kontroly 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 v těch případech, pokud výsledky kontroly nasvědčují porušení předpisů. 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 již na základě plné moci ze dne 18. 7. 2002 zastoupen svou daňovou poradkyní nebyl.

Nejvyšší správní soud nesdílí správným ani názor stěžovatele, podle něhož nebylo možno považovat rozhodnutí o uložení pokuty za doručené fikcí, neboť se stěžovatel v době od 8. 11. 2002 do 11. 11. 2002, tedy v době doručování, v místě svého podnikání

nezdržoval. V daném případě se totiž jednalo o doručení rozhodnutí vydaného podle živnostenského zákona a při doručování tak živnostenský úřad postupoval podle § 70 tohoto zákona, v jeho 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. Podle § 70 odst. 5 zákona č. 455/1991 Sb., v jeho znění do 30. 4. 2005, nebyl-li adresát, který je fyzickou osobou, zastižěn, 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. Nebyl-li na adrese právnické osoby zastižěn nikdo, kdo by byl oprávněn písemnost převzít, uloží se písemnost u živnostenského úřadu, v jehož obvodu je místo doručení, nebo na poště a adresát se vhodným způsobem vyzve, aby si písemnost vyzvedl. Nevyzvedne-li si fyzická nebo právnická osoba zásilku do tří dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Způsob doručování a jeho účinky byly tedy odlišné např. od úpravy doručování ve správním řízení, když se zřejmě od podnikatele očekávalo, že se v místě svého podnikání bude zdržovat buď sám, nebo alespoň zajistí někoho, kdo tam bude písemnosti přebírat. Nutno upozornit ještě na to, že podle ustanovení § 31 odst. 11 zákona o živnostenském podnikání v jeho znění, které bylo účinné v době doručování rozhodnutí správního orgánu, podnikatel je povinen zajistit v místě podnikání, sídle a v místě organizační složky zapsané do obchodního rejstříku, přijímání písemností. Městský soud v Praze tedy postupoval v souladu se zákonem, dospěl-li ke shodnému závěru jako žalovaný, tedy že rozhodnutí živnostenského úřadu ze dne 6. 11. 2002, jímž byla stěžovateli uložena pokuta, bylo doručeno fikcí podle ustanovení § 70 odst. 5 živnostenského zákona dne 11. 11. 2002 a odvolání podané k poštovní přepravě dne 3. 12. 2004 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 řídilo tehdy platným správním řádem, na shora uvedených závěrech ničeho nemění. Městský soud v Praze totiž při přezkoumání rozhodnutí musel vycházet 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 žalovým i Městským soudem v Praze souhlasit. Jiná situace by byla, kdyby předmětné ustanovení (§ 70 odst. 5 živnostenského zákona ve znění účinném do 30. 4. 2004) bylo zrušeno Ústavním soudem jako neústavní. V daném případě tomu tak však nebylo, neboť ustanovení bylo zrušeno běžnou novelizací živnostenského zákona.

Na výše uvedených právních závěrech nemůže ničeho změnit ani ta 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, která stanoví 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 stejně dlouhá jako lhůta, po jejímž marném uplynutí se má písemnost za doručenou (tj. tři dny), stěžovatel by se s napadeným rozhodnutím vůbec neseznámil, neboť rozhodnutí by bylo vráceno odesílateli již dne 12. 11. 2002 (po uplynutí třídenní lhůty) a stěžovatel by si je dne 25. 11. 2002 nemohl vyzvednout, jak v daném případě učinil. Jen pro úplnost je vhodné

podotknout, že ačkoliv si stěžovatel vyzvedl rozhodnutí, které již bylo doručeno fikcí, stalo se tak ještě v otevřené lhůtě pro podání odvolání (neboť ta uplynula až 26. 11. 2002).

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 ji stěžovatel jednak poprvé uplatnil až v kasační stížnosti, a jednak nejde o rozhodnutí napadené žalobou, u něhož by se otázkou případné nicotnosti musel soud zabývat i bez návrhu (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že k tomu, aby písemnost byla doručena fikcí podle § 70 odst. 5 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění účinném do 30. 4. 2004, není třeba zjišťovat, zda se adresát na adrese podle odst. 2 uvedeného ustanovení, kam mu bylo doručováno, v době doručování zdržoval či nikoliv (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2006, č. j. 2 As 13/2005 – 70).

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

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu, neboť stěžovatel nebyl s kasační stížností úspěšný a žalovanému náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly (§ 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 26. dubna 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu