



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci stěžovatele **A. Č. r., s. r. o.**, zastoupeného Mgr. Ing. Markem Švehlíkem, advokátem se sídlem v Praze 1, Platnéřská 2, za účasti **Krajského úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem v Ostravě, 28. října 117, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2007, č. j. 22 Ca 53/2005 – 51,

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 d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2007, č. j. 22 Ca 53/2005 - 51, byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“) ze dne 28. 12. 2004, č. j. ÚPS/2517/04/Sn, kterým bylo zamítnuto jako opožděné odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Třinec, odboru stavebního řádu a územního plánování ze dne 20. 9. 2004, č. j. výst./2163/04/Cze o tom, že stěžovatel není účastníkem územního řízení podle § 34 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. ve znění pozdějších předpisů, vedeného pod č. j. výst/505/04/Cze na stavbu K. s. I/11 a III/4681 „U N.“ v T. Krajský soud vyšel ze skutečností a závěrů uvedených v rozhodnutí krajského úřadu, že prvostupňové správní rozhodnutí bylo zasíláno zástupci stěžovatele Mgr. Ing. Marku Švehlíkovi do vlastních rukou, ale protože je nepřevzal, bylo dne 24. 9. 2004 uloženo na poště. Vzhledem k tomu bylo rozhodnutí doručeno za použití fikce (§ 24 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů) třetí den po uložení písemnosti na poště, tj. 27. 9. 2004. Lhůta pro podání odvolání začala tedy stěžovateli běžet dne 28. 9. 2004 a posledním dnem lhůty byl proto den

12. 10. 2004. Jelikož podané odvolání bylo doručeno správnímu orgánu I. stupně až dne 15. 10. 2004, bylo ho třeba považovat za opožděně podané. Se zřetelem k tomu, že stěžovatel vznesl v žalobě zásadní námitku, v níž poukazoval na nepřítomnost svého zástupce na území České republiky v době doručování písemnosti a vyjádřil připravenost doložit tuto skutečnost svědeckými výpověďmi, zabýval se krajský soud problematikou doručování písemností advokátům v době, kdy již neexistují advokátní poradny, jimž se podle správního řádu dříve doručovalo. Krajský soud dovodil, že při obsolentnosti ustanovení § 25 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle něhož se písemnosti určené advokátům doručují advokátní poradně, byl procesním předpisem, který obsahoval úpravu odrážející změnu poměrů v advokacii, občanský soudní řád, jenž v ustanovení § 48b výslovně upravoval s účinností od 1. 1. 2001 doručování advokátům. Podmínku nezbytnou pro náhradní doručení jiné fyzické osobě, tedy, že se v místě doručení zdržuje, má tento zákon u advokáta za splněnou vždy. Je tomu tak proto, že je věcí řádného výkonu advokacie, aby v místě sídla advokáta byla v době doručování zásadně přítomna osoba oprávněna písemnost převzít. Nemůže proto obstát argumentace, že v době doručování písemnosti byl zástupce stěžovatele pracovně v Itálii, protože v souladu s uvedenou zásadou řádného výkonu advokacie bylo jeho povinností, i pro takový případ, zajistit provoz advokátní kanceláře včetně přebírání listovních zásilek, případně prokázat, že ani jiná osoba (koncipient nebo zaměstnanec) nemohla v té době písemnost převzít a z jakého důvodu se tak stalo. Stěžovatel však nic takového netvrdil a argumentoval pouze zahraniční cestou advokáta. Krajský soud proto dospěl ke shodnému závěru s krajským úřadem, že odvolání stěžovatele bylo podáno opožděně.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti stěžovatel označil za nesprávný právní názor krajského úřadu o fikci doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu. Jeho zástupce Mgr. Ing. Marek Švehlík vykonává advokacii samostatně a nikoliv ve sdružení a ani jako společník obchodní společnosti R. & P., v. o. s. Všechny tyto skutečnosti řádně doložil výpisem z obchodního rejstříku a ze seznamu advokátů vedeného Českou advokátní komorou. Písemnost, resp. rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto nemohl nikdo za zástupce stěžovatele převzít. Jelikož se tento zástupce v rozhodné době v místě doručení nezdržoval, nemohla nastat ani tzv. fikce doručení, která předpokládá, že se adresát v místě doručení zdržuje. K doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto došlo dne 4. 10. 2004, kdy si ho Mgr. Ing. Marek Švehlík vyzvedl na poště a odvolání, které bylo doručeno správnímu orgánu dne 15. 10. 2005, proto bylo podáno v zákonem stanovené lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Krajský soud se naproti tomu fikcí doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezabýval a dovodil, že v rozhodné době byl správní řád, co se týká úpravy doručování písemností advokátům, zastaralý, a proto mělo být doručováno podle ustanovení § 48b o. s. ř. Tento výklad krajského soudu není podle názoru stěžovatele správný, protože o. s. ř. není procesním předpisem pro správní řízení (kdyby tomu tak bylo, nebylo by potřeba vůbec přijímat správní řád) a z ustanovení § 1 tohoto předpisu nelze v žádném případě dovodit použitelnost pro správní řízení. Zákonnost a správnost doručení písemnosti bylo proto třeba posuzovat podle správního řádu účinného v době doručování předmětného správního rozhodnutí. Navíc žádným právním předpisem není advokátům stanovena povinnost mít zaměstnance či koncipienty a Mgr. Ing. Marek Švehlík je ani nemá. I kdyby však jiná osoba přesto zásilku převzala, nebyla by oprávněna podávat jakýkoliv opravný prostředek z důvodu absence postavení zástupce účastníka řízení. Měl-li by platit uvedený požadavek, nemohlo by být v silách žádného advokáta, aby vykonával advokacii sám, bez zaměstnanců. Mgr. Ing. Marek Švehlík se také nikde neprezentoval jako společník

veřejné obchodní společnosti R. & P., v. o. s., kterým ani nebyl. Uvedení tohoto označení na plné moci proto pouze znamená, že tento zástupce s veřejnou obchodní společností spolupracuje. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu je považováno za ustanovení obsolentní, a proto je nutno analogicky vycházet z obecně závazného právního předpisu, který problematiku doručování advokátovi upravuje. Tímto předpisem je o. s. ř. V případě doručování fyzickým osobám do vlastních rukou zde není jiná osoba, která by mohla zásilku za tyto osoby převzít. Proto také fyzické osoby mohou vyvracet tzv. fikci doručení. Za advokáta však mohou zásilku převzít i další zákonem vyjmenované osoby. V případě advokáta proto stojí soudní judikatura na stanovisku, že je věcí řádného výkonu advokacie, aby v sídle advokáta byla v době doručování zásadně přítomna osoba, která je oprávněna převzít písemnost. V tomto případě zástupce stěžovatele věděl, že ve věci probíhá správní řízení a že je tedy možno očekávat zaslání rozhodnutí. Zástupce však před odjezdem do zahraničí neučinil žádné kroky zabráňující tomu, aby stěžovatel neutrpěl újmu na svých právech. Zástupci stěžovatele bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručováno v souladu se zákonem a bylo též uvedeno, že jde o advokáta. Zásilka byla uložena na příslušné poště dne 24. 9. 2004 a třetí den ode dne uložení, tj. dne 27. 9. 2004, došlo k doručení rozhodnutí. Jestliže podané odvolání s datem jeho sepsání dne 14. 10. 2004 bylo doručeno správnímu orgánu I. stupně až dne 15. 10. 2004, šlo o odvolání, které bylo podáno opožděně. Odvolací orgán se opožděně podaným odvoláním zabýval i z hlediska ustanovení § 62 odst. 1 a § 65 odst. 1 správního řádu, ale ani z hlediska těchto ustanovení pochybení neshledal. Krajský úřad proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

S účinností od 1. 7. 1990 (zákon č. 128/1990 Sb., o advokacii) došlo ke zrušení advokátních poraden a k privatizaci advokátního sektoru. V současnosti poskytují právní služby advokáti vykonávající advokacii jako soukromoprávní subjekty, neboť veřejnoprávní advokátní poradny byly transformovány v soukromoprávní advokátní kanceláře. Není proto proti účelu zákona i záměru zákonodárce, pokud se za advokátní poradnu budou z hlediska doručování písemností považovat současné advokátní kanceláře. Je-li tedy písemnost určena advokátovi, lze ji doručovat do sídla jeho advokátní kanceláře, kde ji přijímá pověřená osoba, kterou může být koncipient nebo zaměstnanec advokátní kanceláře. Tyto osoby jsou povinny k výzvě doručovatele se tímto pověřením prokázat. Podle ustanovení § 5 odst. 6 vyhlášky č. 286/2004 Sb., účinné v době od 7. 5. 2004 do 1. 7. 2005, bylo nutno služební korespondenci adresovanou advokátovi označit tak, že se za jménem advokáta uvede označení „advokát“ a zásilka se mu doručí do sídla jeho advokátní kanceláře. I v případě advokáta lze mít zásilku za doručitou, pokud k jejímu předání dojde i na jiné adrese než je uvedena, pokud je tato adresa doručovateli známa.

Z hlediska doručování písemností se občanskoprávní judikatura od 1. 1. 2001 postavila na stanovisko, že je věcí řádného výkonu advokacie, aby v místě sídla advokáta byla v době doručování zásadně přítomna osoba oprávněná písemnost převzít. Podmínku nezbytnou pro náhradní doručení jiné fyzické osobě, tedy že se v místě doručení zdržuje,

má zákon u advokáta za splněnou vždy (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2003, sp. zn. 29 Odo 327/2002). Tato judikatura vyšla i z důvodové zprávy k zákonu č. 30/2000 Sb., kterým byl změněn o. s. ř., že je věcí řádného výkonu advokacie, aby v místě sídla advokáta byla v době doručování zásadně přítomna osoba oprávněna písemnost převzít. Jestliže i přes tento předpoklad nebyl v době doručování zastižen ani advokát, ani jiná osoba oprávněná k převzetí písemnosti, zásilka se uloží u soudu nebo na poště. Stejně stanovisko zaujal i Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. II. ÚS 421/03, v němž vyslovil, že ustanovení § 48b o. s. ř. vychází z předpokladu, že je věcí řádného výkonu advokacie, aby v místě sídla advokáta byla v době doručování zásadně přítomna osoba, oprávněna písemnost převzít.

Podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu nebyl-li adresát písemnosti, která má být doručena do vlastních rukou, zastižen, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, doručovatel uloží písemnost v místně příslušné provozovně držitele poštovní licence nebo u obecního úřadu a adresáta o tom vhodným způsobem vyrozumí. Nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů od uložení, poslední den této lhůty se považuje za den doručení, i když se adresát o uložení nedozvěděl.

Fikci doručení podle citovaného ustanovení může adresát, jemuž je doručováno jako fyzické osobě, vyvrátit, pokud prokáže, že se v místě doručení v předmětné době nezdržoval. Jinak je tomu však v případě doručování advokátovi, který je podnikatelem. Je proto především věcí řádného výkonu advokacie, aby v místě sídla advokáta byla v době doručování zásadně přítomna osoba, oprávněna písemnost převzít. Za tohoto stavu je pak podmínka nezbytná pro náhradní doručení jiné osobě, tedy že se v místě doručení zdržuje, u advokáta splněna vždy.

Ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu je přitom třeba vykládat tak, že písemnosti určené advokátům se doručují na adresu sídla advokáta, resp. advokátní kanceláře, popř. na jinou adresu, kterou pro účely doručení advokát sdělil, a tyto písemnosti jsou přijímány advokátem nebo jím pověřenými osobami. Citované ustanovení není ve vztahu k § 24 správního řádu speciální právní normou, neboť to, co každé z nich upravuje, je odlišné. Ustanovení § 25 odst. 2 správního řádu řeší, komu se doručují písemnosti určené advokátům; nevylučuje však, aby se při doručování advokátům postupovalo podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu.

Z hlediska doručování písemností podle ustanovení § 24 odst. 2 správního řádu proto není advokát fyzickou osobou v pravém slova smyslu. Je tomu tak proto, že písemnosti určené do vlastních rukou mohou za advokáta převzít i jiné jím pověřené osoby, kdežto v případě fyzických osob taková možnost není dána a tyto osoby jen mohou vyvracet tzv. fikci doručení. Advokát je podnikatelem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) obch. zák. a zákon č. 85/1996 Sb., ve znění účinném v rozhodné době, mu mimo jiné ukládal povinnost chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny (§ 16 odst. 1) a povinnost jednat při výkonu advokacie čestně a svědomitě, využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné (§ 16 odst. 2).

Nejvyšší správní soud má s ohledem na shora uvedené za to, že je třeba souhlasit s krajským soudem, který vyslovil zásadní postulát, podle něhož v souladu se zásadou jednoty a bezrozpornosti právního řádu ve spojení se zásadou řádného výkonu advokacie musí platit

stejná pravidla ve všech řízeních, správní řízení nevyjímaje, pokud jde o přítomnost osob oprávněných v době doručování písemnost převzít.

Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 - 54, které bylo uveřejněno pod č. 791/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu konstatoval, že „právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“. I Ústavní soud (srov. nálezy ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. I. ÚS 558/01) uvedl, že „právní řád, byť vnitřně diferencovaný, tvoří jednotu a jako s takovým je třeba s ním zacházet při aplikaci jednotlivých ustanovení a institutů...“.

Nemůže proto obstát argumentace stěžovatele, že v době doručování zásilky s prvostupňovým správním rozhodnutím byl jeho zástupce služebně v Itálii a jelikož tuto písemnost nemohl nikdo za něho převzít, nemohla nastat ani tzv. fikce doručení, která předpokládá, že se adresát v místě doručení zdržuje. Advokát Mgr. Ing. Marek Švehlík při zastupování stěžovatele postupoval v rozporu s ustanovením § 16 odst. 1, 2 zákona č. 85/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k tomu, že věděl, že ve věci probíhá správní řízení a že je tedy možno očekávat i zaslání rozhodnutí, před svým odjezdem do zahraničí, v rozporu se zásadou řádného výkonu advokacie, neučinil žádné opatření zabráňující tomu, aby stěžovatel neutrpěl případnou újmu na svých právech. Zástupce stěžovatele po převzetí rozhodnutí správního orgánu I. stupně dne 4. 10. 2004 nevzal v úvahu ani předchozí uložení písemnosti a nepodal nejpozději dne 12. 10. 2004 odvolání proti doručenému rozhodnutí. Zástupce stěžovatele tedy se zřetelem na výše uvedené nejednal podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 16 odst. 1, 2 zákona č. 85/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů a v souladu se zásadami řádného výkonu advokacie. Zástupci stěžovatele bylo předmětné rozhodnutí doručováno v souladu se zákonem do vlastních rukou na adresu, která byla uvedena v plné moci a na doručence bylo též uvedeno, že jde o advokáta. Upřesňující údaj R. & P., v. o. s. nebyl právně významný. Při jeho uvedení byl správní orgán veden dezinformací zástupce, který ačkoliv byl samostatným advokátem, se ve více podáních prezentoval v písemném styku jako společník této společnosti. Uvedený upřesňující údaj nezpůsobil žádné právní následky a společnosti R. & P., v. o. s. nebylo předmětné rozhodnutí doručeno. Jelikož zásilka se správním rozhodnutím doručovaná zástupci stěžovatele do vlastních rukou byla uložena na poště dne 24. 9. 2004, při uplatnění zásady řádného výkonu advokacie, že podmínka nezbytná pro náhradní doručení jiné fyzické osobě, tedy že se v místě doručení zdržuje, je u advokáta splněna vždy, bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně dne 27. 9. 2004. Lhůta pro podání odvolání začala běžet dne 28. 9. 2004 a poslední den lhůty pak uplynul dnem 12. 10. 2004. Odvolání datované dnem 14. 10. 2004 a doručené dne 15. 10. 2004 správnímu orgánu I. stupně bylo tudíž podáno opožděně.

Pokud pak jde o stížní námitku týkající se o. s. ř. a nutnosti aplikovat správní řád účinný v době doručování předmětného rozhodnutí, z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že o. s. ř. byl citován v souvislosti se změnou náhledu na řádný výkon advokacie v judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu a s ohledem na potřebu, aby pro advokáta platily zásady řádného výkonu advokacie ve všech řízeních, správní řízení nevyjímaje. Zákonost a správnost doručení písemnosti však byla posuzována podle správního řádu (viz. citace ustanovení § 24 odst. 2 a § 25 odst. 2 správního řádu). Je skutečností, že žádný předpis výslovně nestanoví povinnost mít zaměstnance či koncipienty, na druhé straně podle ustálené judikatury obou zmiňovaných soudů je věcí řádného výkonu advokacie, aby v místě

advokáta byla v době doručování zásadně přítomna osoba oprávněná písemnost převzít. Je pak věcí každého advokáta, aby zvolil takový způsob přejímání písemností, aby dostál požadavkům řádného výkonu advokacie.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti napadenému rozsudku krajského soudu není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 30. srpna 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu