



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Vadima Hlavatého v právní věci

žalobce: **Cement s.r.o.**, IČO: 054 63 769
se sídlem Praha 4, Kupeckého 832/2
zastoupený advokátem JUDr. Romanem Poláškem
se sídlem Praha 2, Trojanova 2022/12

proti

žalovanému: **Česká obchodní inspekce**
se sídlem Praha 2, Štěpánská 15

o žalobě proti rozhodnutí ústředního inspektorátu České obchodní inspekce ze dne 24. 4. 2019 č.j. ČOI 55998/19/O100/1000/19/Kr/Št

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí ústředního inspektorátu České obchodní inspekce ze dne 24. 4. 2019 č.j. ČOI 55998/19/O100/1000/ 19/Kr/Št (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení inspektorátu České obchodní inspekce Středočeského a Hl. města Prahy ze dne 11. 2. 2019 č.j. ČOI 20178/19/1000 (dále jen „rozhodnutí inspektorátu“). Rozhodnutím inspektorátu nebylo podle § 24 odst. 2 správního řádu vyhověno žádosti žalobce o určení neplatnosti doručení

příkazu č.j. ČOI 147518/18/1000 (dále jen „příkaz“) doručeného dne 26. 11. 2018 a návrat v předešlý stav, *in eventum* o určení doručení ke dni 2. 1. 2019.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zrekapituloval, že žalobce dne 9. 1. 2019 požádal správní orgán prvního stupně podle § 24 odst. 2 správního řádu o určení neplatnosti doručení příkazu, eventuálně o určení jeho doručení až 2. 1. 2019. Zároveň podal proti tomuto příkazu odpor. Svou žádost a opožděné podání odporu odůvodnil tím, že plná moc udělená zmocněnci, kterému byl příkaz doručován, zanikla dne 20. 8. 2018 jejím vypovězením při změně statutárního orgánu společnosti. Adresátka příkazu se z důvodů rekonstrukce bytu v místě doručení nezdržovala a doručované zásilky vybírala v delších časových odstupech, v tomto případě až 2. 1. 2019.
3. K doručování příkazu zástupci účastníka řízení žalovaný zdůraznil, že podle § 34 odst. 2 správního řádu se písemnosti určené účastníkovi řízení doručují pouze zplnomocněnému zástupci, kterého si účastník pro účely správního řízení zvolí. Dne 27. 9. 2018 byla správnímu orgánu prvního stupně doručena plná moc udělená dne 22. 9. 2016 jednatelem společnosti panem K. T. paní M. H. (dále též „zmocněnkyně“) pro zastupování mimo jiné i před správními orgány, a to v neurčitém počtu řízení. Správní orgán prvního stupně neměl důvod takovou plnou moc s úředně ověřenými podpisy, byť se jednalo jen o dokument zaslaný elektronickou poštou do datové schránky, zpochybňovat. Pochybil však, jestliže po doručení této plné moci zaslal sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění do datové schránky takto zastoupeného účastníka řízení. I žalobce nicméně pochybil, jestliže po zneplatnění plné moci ponechal zmocněnkyni provádět úkony v zastoupení (podání námitek proti kontrolnímu zjištění dne 17. 9. 2018). Žalovaný dodal, že plná moc byla zneplatněna již v době, kdy ji žalobce odeslal správnímu orgánu prvního stupně, jak sám žalobce doložil zasláním kopie výpovědi této plné moci učiněné dne 20. 8. 2018. Skutečnost, že zplnomocnění bylo k datu 20. 8. 2018 zrušeno jednatelem společnosti panem K. T., však žalobce sdělil správnímu orgánu prvního stupně až v žádosti o určení neplatnosti doručení příkazu.
4. I přes absenci právní úpravy, která by řešila otázku platnosti/neplatnosti úkonu (doručování písemnosti) v případě, že správní orgán písemnost doručí zmocněnci účastníka řízení, přičemž účastník řízení udělenou plnou moc vypověděl před provedením tohoto úkonu, avšak o této skutečnosti správní orgán nevyrozuměl, došel žalovaný k závěru, že účinky odvolání plné moci udělené zmocněnkyni nastaly vůči orgánu prvního stupně až okamžikem, kdy mu bylo toto odvolání oznámeno, tj. dnem 9. 1. 2019. Tento závěr opřel o analogické použití právní úpravy obsažené v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, konkrétně o ustanovení § 28 odst. 2 tohoto zákona a v návaznosti na tuto úpravu i o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009 č.j. 1 As 32/2009-58, který tuto analogii v obdobném případě připustil.
5. Účinky zrušení plné moci proto v daném případě nastaly až dnem, kdy tato skutečnost byla oznámena správnímu orgánu prvního stupně, tj. dnem 9. 1. 2019. Správní orgán prvního stupně tedy nepochybil, jestliže příkaz dne 14. 11. 2018 zaslal prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb zmocněnkyni žalobce. Doručení příkazu nastalo v souladu s § 23 a § 24 správního řádu tzv. fikcí, tj. 10. dnem uložení zásilky poté, co ji nebylo možné doručit adresátovi z toho důvodu, že při doručování nebyl na uváděné adrese zastižen. Doručení příkazu bylo správním orgánem prvního stupně provedeno

v souladu se správním řádem, tudíž je možno na příkaz pohlížet jako na pravomocné a vykonatelné rozhodnutí.

6. Žalovaný se dále ztotožnil s názorem správního orgánu prvního stupně, že na straně adresáta se nejednalo o situaci, kdy by mu bylo z objektivních příčin, a tedy bez jeho zavinění, jak předpokládá správní řád v ustanovení § 24 odst. 2, znemožněno doručovanou poštu přebírat. Zmocněnkyně žalobce se sice nezdržovala v místě doručení, avšak doručování na udanou adresu jí znemožněno nebylo, protože si doručovanou poštu ze schránky k tomu určené vybírala. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015 č.j. 7 As 208/2015-48, z něhož plyne, že se musí jednat o takovou skutečnost, kterou adresát neplánoval a která nastala bez možnosti, aby ji mohl jakkoliv ovlivnit.
7. Žalovaný dodal, že z hlediska postupu žalobce, který správnímu orgánu prvního stupně předložil plnou moc v době, kdy již byla jím samotným zneplatněna, je argumentace týkající se základních zásad správního řízení zcela nepodstatná.
8. Žalobce v žalobě namítl, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí, která mu předcházela, jsou nezákonná a v rozporu se správním řádem, zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces. Zdůraznil, že správní orgán doručil zmocněnkyni pouze a jediné příkaz. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010 č.j. 1 As 90/2010-95 namítl, že doručování prostřednictvím datové schránky má být prioritní. Namítl rovněž, že žalovaný se nevypořádal s postupem správního orgánu prvního stupně, který po doručení plné moci zaslal sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění do datové schránky žalobce, čímž u něj navodil legitimní očekávání, že mu v dalším průběhu řízení bude tímto způsobem doručováno i nadále. Na tomto závěru nemohou ničeho změnit ani sporné okolnosti odvolání plné moci. Byť mohou být závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008 č.j. 1 As 100/2008-61 aplikovatelné i na novou civilně právní úpravu, odkazovaný judikát neřešil otázku správním orgánem nastoleného a v průběhu řízení utvrzovaného legitimního očekávání způsobu doručování. Žalobce je přesvědčen, že ustanovení § 33 a § 34 správního řádu nelze interpretovat izolovaně, ale pouze ve spojení se zásadami, na kterých spočívá konstrukce správního řádu i právního řádu obecně, zejména čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Jedním z těchto principů je zásada legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Zásada ochrany dobré víry doplňuje zásadu zákonnosti a ochrany veřejného zájmu. Veškerá ustanovení správního řádu je třeba interpretovat právě z hlediska této dobré víry. Tuto zásadu je třeba vztáhnout nejen na meritorní rozhodnutí správních orgánů, ale také na jejich předvídatelný postup v řízení, tedy i doručování musí být v souladu s legitimním očekáváním, neboť to má zásadní dopady na možné uplatnění procesních práv účastníků řízení. To je v souladu s názorem Ústavního soudu vyjádřeným např. v nálezu ze dne 25. 9. 1997 sp. zn. IV. ÚS 114/96 a k obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 7. 2007 č.j. 8 Afs 59/2005-83. Závěr žalovaného, že účinky zrušení plné moci nastaly až dnem oznámení této skutečnosti správnímu orgánu a že prvostupňový správní orgán nepochybil, jestliže příkaz zaslal dne 14. 11. 2018 zmocněnkyni prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb, žalobce považuje za porušení základní zásady, byť tento postup může být formálně v souladu s § 33 a § 34 správního řádu. Ve spojení s předchozími kroky prvostupňového správního orgánu se totiž zvolený postup stává zjevnou nespravedlností. Zásady obsažené v prvních ustanoveních správního řádu tvoří společně s ústavními

garancemi v Listině základních práv a svobod nepřekročitelný rámec, v němž správní orgány uplatňují své pravomoci. Napadené rozhodnutí je proto nepřipustnou libovůlí popsanou např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Smyslem a účelem všech ustanovení o doručování je to, aby se písemnosti dostaly k jejich adresátům. Naopak smyslem a účelem fikce doručení je efektivní obrana proti obstrukcím směřujícím proti doručení. Žalobce žádný obstrukční úmysl v průběhu řízení neměl, naopak aktivně svá procesní práva uplatňoval a v rámci zákona hájil své oprávněné zájmy. Setrvávání žalovaného na doručování zmocněnkyni s poukazem na ustanovení § 33 a § 34 správního řádu, přestože týž správní orgán doručoval v předchozím řízení za existence zastoupení elektronicky do datové schránky žalobce, je přepjatý formalismus kritizovaný Ústavním soudem. Žalobce rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017 č.j. 5 As 60/2016-26 a namítl, že žalovaný se nezabýval okolností, zda sporné doručování v rozporu s předchozím způsobem vedlo ke zkrácení práv žalobce, a to i přesto, že žalobce toto namítal, neboť uplatnění fikce doručení zmocněnkyni mělo za následek marné uplynutí lhůty pro podání odporu proti příkazu. Žalobce také namítl, že žalovaný nevzal v úvahu ani to, že zmocněnkyně byla pouze obecným zmocněncem, nikoli advokátem, jemuž se doručuje do jeho datové schránky a který je navíc vázán jak zákonem o advokacii, tak stavovskými předpisy. Dalším omluvitelným důvodem pro vyhovění žádosti bylo to, že statutární zástupce žalobce vůbec o procesním zplnomocnění nevěděl a žalobce na tuto skutečnost žalovaného upozornil. S poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. II. ÚS 1577/16 žalobce namítl, že postup prvostupňového správního orgánu aprobovaný žalovaným zkrátí jeho procesní právo podat odpor proti příkazu, tedy se odrazil na výsledku řízení.

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby. Odmítl argumentaci žalobce s tím, že nebere v potaz zákonnou úpravu týkající se povinnosti správního orgánu doručovat písemnosti pouze zástupci účastníka s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat. Protože zmocněnkyně žalobce nesdělila správnímu orgánu prvního stupně datovou schránku, do které by se písemnost měla prioritně doručovat, byl jí příkaz zaslán prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb, tedy v souladu s § 19 odst. 2 správního řádu. Jestliže si účastník řízení zvolí pro řízení svého zástupce a toto zplnomocnění sdělí správnímu orgánu, který ve věci rozhoduje, nemůže očekávat, a to ani s přihlédnutím k zásadě legitimního očekávání, že správní orgán zašle písemnost přímo účastníku řízení jenom proto, že z hlediska způsobu doručování má přednost doručování do datové schránky. V postupu prvoinstančního správního orgánu rozhodně nelze spatřovat přepjatý formalismus, naopak se jedná o řádný postup v souladu se správním řádem. Ohledně ostatních námitek žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dodal, že po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí posoudil pozdě podaný odpor žalobce z toho pohledu, zda informace v něm obsažené nezakládají důvodné pochybnosti o souladu příkazu s právními předpisy a dospěl k závěru, že postup prvoinstančního orgánu v přestupkovém řízení jak při posuzování právní kvalifikace protiprávního jednání žalobce, tak při stanovení správního trestu byl správný a příkaz byl vydán v souladu s příslušnými právními předpisy. Z tohoto důvodu žalovaný nezahájil přezkumné řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu.
10. V replice k vyjádření žalovaného žalobce namítl, že prvostupňovému správnímu orgánu nesdělil adresu své datové schránky jednak proto, že ji správní orgán prvního stupně nepochybně znal, jestliže do ní doručoval předchozí písemnosti, jednak proto, že v dobré víře spoléhal na to, že mu takto bude doručováno i nadále. Zopakoval, že postup správního

orgánu prvního stupně aprobovaný žalovaným je v rozporu jak s obecnými zásadami, na kterých spočívá správní řád, tak s principy dobré správy. Za nepřípustné označil to, aby se vada předcházejícího řízení, tj. pochybení při doručování, nepromítla do posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný podle něj bagatelizuje jak aplikaci zásady předvídatelnosti, tak principu ochrany dobré víry a legitimního očekávání. Naopak se vůbec nevypořádal s důsledkem pochybení při doručování písemnosti do datové schránky žalobce. Postup, kdy správní orgán doručoval nepředvídatelně podle své libovůle, nelze tolerovat, neboť to ve svých důsledcích zakládá nerovnost před zákonem, jestliže žalovaný nevyžaduje plnění zákonných procesních povinností od obou účastníků řízení, ale pouze od jednoho, zatímco druhému porušení pravidel promíjí s odůvodněním, že písemnosti předcházející příkazu byly žalobci doručeny, tedy se dostaly do jeho sféry a mohl se s nimi seznámit. Žalovaný tak podporuje zjevnou nespravedlnost, která je neslučitelná se zásadou tzv. dobré správy.

11. Při ústním jednání před soudem konaném dne 22. 4. 2021 žalobce prostřednictvím svého právního zástupce setrval na podané žalobě, přičemž odkázal jak na obsah podané žaloby, tak na repliku k vyjádření žalovaného. S odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004 sp. zn. III ÚS 189/2004 akcentoval ochranu účastníka správního řízení před přepjatým formalismem správního orgánu, který, aniž by dbal na ochranu zájmů občanů, pouze důsledně vyžaduje plnění jejich povinností. Nad rámec žaloby i repliky zdůraznil, že žalobci nebylo umožněno věc před správním orgánem meritorně projednat, přestože šlo o mediálně známou kauzu. V exponovaném období konce roku byl žalobci pouze doručen příkaz. Žalovaný při jednání před soudem navrhl zamítnutí žaloby a odkázal na písemné vyjádření k žalobě. Uvedl, že ještě v době provádění kontroly nebyl správní orgán prvního stupně vyzkoušen o existenci plné moci. Došlo-li v daném případě k ojedinělému pochybení při doručování sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění, nemůže tato skutečnost založit legitimní očekávání žalobce, že mu správní orgán bude nadále písemnosti doručovat stejným způsobem. Dodal, že zmocněnkyni žalobce nic nebránilo v tom, aby si zřídila například dosílku poštovních zásilek, případně datovou schránku. Rekonstrukce bytu sama o sobě nepředstavuje okolnost, která by měla na straně adresáta písemností objektivně vyloučit možnost přebírání doručovaných písemností. Žalovaný tedy setrval na závěru, že příkaz byl žalobci doručen v souladu se správním řádem; včasné nevyzvednutí této písemnosti ze strany zmocněnkyně žalobce je skutečností, která jde k tíži žalobce.
12. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
14. Podle § 24 odst. 1 správního řádu platí, že *jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.*
15. Podle § 24 odst. 2 správního řádu platí, že *prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.*

16. Podle § 41 odst. 2 správního řádu platí, že *požádat o prominutí zmeškání úkonu účastník může do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok.*
17. Podle § 41 odst. 4 správního řádu platí, že *správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.*
18. Podle § 33 odst. 1 správního řádu platí, že *účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí.*
19. Podle § 34 odst. 2 správního řádu platí, že *s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.*
20. Podle § 19 odst. 1 správního řádu platí, že *písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky.*
21. Podle § 2 odst. 1 správního řádu platí, že *správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*
22. Podle § 2 odst. 4 správního řádu platí, že *správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*
23. Na úvod je třeba konstatovat, že pro věc relevantní skutkové okolnosti nejsou mezi stranami sporné. Soud ze spisového materiálu ověřil, že dne 25. 5. 2018 bylo do datové schránky žalobce doručeno oznámení správního orgánu prvního stupně o zahájení kontroly. Žalobce dne 27. 9. 2018 doručil do datové schránky správního orgánu prvního stupně plnou moc ze dne 22. 9. 2016, na základě které jednatel žalobce udělil M. H. časově neomezené generální zmocnění k zastupování žalobce před správními orgány a soudy. Následně správní orgán prvního stupně doručil dne 16. 10. 2018 do datové schránky žalobce sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění. Dne 13. 11. 2018 vydal správní orgán prvního stupně příkaz, který odeslal prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb na adresu žalobcovy zmocněnkyně. Z údajů uvedených na doručence vyplývá, že zásilka obsahující příkaz byla od 16. 11. 2018 připravena k vyzvednutí a zmocněnkyni byla zanechána výzva k vyzvednutí zásilky. Protože si zásilku nevyzvedla, byla jí dne 27. 11. 2018 vložena do schránky. Žalobce poté dne 9. 1. 2019 podal žádost o určení neplatnosti doručení a odpor proti příkazu. Správnímu orgánu prvního stupně současně předložil listinu nazvanou „Zrušení plné moci“, datovanou dnem 20. 8. 2018, v níž jednatel žalobce deklaroval, že z důvodu odstoupení z funkce jednatele ruší plnou moc ze dne 22. 9. 2016 udělenou M. H.
24. Těžištěm sporu zůstává posouzení, zda správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s právní úpravou, resp. s principy, jimiž je správní řízení ovládáno, jestliže příkaz doručil zmocněnkyni žalobce a nikoli přímo žalobci do jeho datové schránky.
25. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010 č.j. 1 As 90/2010-95 žalobce nejprve namítl, že správní orgán prvního stupně měl reflektovat právní úpravu zakotvenou v ustanovení § 19 správního řádu a prioritně příkaz doručit do datové

schránky žalobce. Ačkoli v obecné rovině platí, že správní orgán je povinen přednostně doručovat písemnosti prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, není úvaha žalobce o aplikaci tohoto pravidla v nyní posuzované věci správná. Na tomto místě soud předesílá, že žalobce v průběhu správního řízení a ani v žalobě nenamítal, že správní orgán měl doručovat příkaz do datové schránky zmocněnkyně, neboli netvrdil, že zmocněnkyně měla zřízení a zpřístupněnu datovou schránku, a tedy že správní orgán měl příkaz doručit zmocněnkyni do její datové schránky. Je zřejmé, že uvedené pravidlo o přednostním způsobu doručování se uplatní vždy ve vztahu k osobě, s níž má správní orgán v daném řízení jednat, tj. komunikovat formou doručování písemností. Je-li touto osobou zástupce účastníka, bude mu správní orgán doručovat písemnosti způsobem, který bude odpovídat reálným možnostem doručení této osobě, a to i přesto, že samotný účastník řízení má, na rozdíl od svého zástupce, zřízenou a zpřístupněnou datovou schránku. Nejvyšší správní soud v žalobcem odkazovaném rozhodnutí nevyslovil (obecný) závěr, že doručování písemností do datové schránky má absolutní přednost a že zástupci, který na rozdíl od zastoupeného nemá datovou schránku, se písemnosti nemají doručovat. Takový závěr by byl ostatně v příkrém rozporu se zákonem stanoveným pravidlem pro doručování písemností zástupci účastníka řízení, které je zakotveno v § 34 odst. 2 správního řádu.

26. Žalobce dále namítl, že správní orgán prvního stupně porušil zásadu legitimního očekávání, neboť nepředvídatelně doručoval příkaz na adresu jeho zmocněnkyně, ačkoli předchozí písemnost doručil přímo žalobci do jeho datové schránky. I ve vztahu k této námitce je nutno odkázat na právní úpravu zakotvenou v ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu, která nevyvolává naprosto žádné pochybnosti o tom, že správní orgán je povinen doručovat písemnosti pouze zástupci, kterého si účastník pro správní řízení zvolil. Jestliže tedy žalobce předložil správnímu orgánu prvního stupně plnou moc, z níž vyplývalo, že bude v řízení zastupován uvedenou zmocněnkyní, vznikla správním orgánům povinnost doručovat písemnosti této zmocněnkyni. Soud pak souhlasí s žalovaným, že teprve v okamžiku, kdy se do jeho dispozice dostalo oznámení o ukončení zastupování žalobce touto zmocněnkyní, byl správní orgán vyrozuměn o skutečnosti, že žalobce již není zastoupen (původní zmocněnkyní) a propříště má být doručováno buď jím nově zplnomocněnému zástupci, pokud si jej žalobce zvolí, a pokud tak neučiní, přímo samotnému žalobci. Účinky odvolání plné moci, bez ohledu na okamžik (datum), kdy k ukončení zastupování mělo (údajně) dojít, a bez ohledu na udávané důvody zrušení plné moci, nastaly vůči správnímu orgánu až dnem doručení žádosti o určení neplatnosti doručení, tj. dnem 9. 1. 2019, neboť teprve tehdy žalobce informoval správní orgán o odvolání plné moci. Ačkoli správní řád neobsahuje explicitní úpravu toho, ke kterému okamžiku nastávají ve vztahu ke správnímu orgánu účinky odvolání plné moci účastníkem správního řízení, lze odpověď na řešení této otázky nalézt v judikatuře Nejvyššího správního soudu, který pro tyto situace dovodil analogické použití ustanovení § 28 občanského soudního řádu, podle kterého platí, že *odvolání plné moci účastníkem nebo její výpověď zástupcem jsou vůči soudu účinné, jakmile mu byly účastníkem nebo zástupcem oznámeny* (viz například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012 č.j. 8 As 94/2011-80).
27. Správní orgán prvního stupně tedy postupoval evidentně v rozporu s ustanovením § 34 odst. 2 správního řádu, jestliže sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění doručil nikoliv žalobcově zmocněnkyni, nýbrž do datové schránky žalobce. Z tohoto ojedinělého pochybení správního orgánu není možné automaticky a bez dalšího vyvozovat legitimní očekávání žalobce, že mu správní orgán bude i nadále doručovat písemnosti

stejným (nezákonným) způsobem. V rozsudku ze dne 19. 4. 017 č.j. 6 As 98/2016-54 Nejvyšší správní soud jednoznačně vyložil, že: *„Legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy secundum et intra legem, nikoli contra legem, a s ohledem na princip enumerativnosti státních pretenzí, resp. legality výkonu veřejné moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 správního řádu z roku 2004) ani praeter legem.“* Jak soud již poznamenal, výklad ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu nemůže být rozporný (víceznačný), neboť správnímu orgánu jednoznačně ukládá, aby písemnosti doručoval zástupci, pokud si ho účastník zvolil. Opačný postup, kdy správní orgán nerespektuje existenci zmocnění a doručuje písemnosti přímo zastoupenému účastníku řízení, tedy není v souladu se zákonem a je s ním naopak v příkrém rozporu. Zjevně protizákonný postup správního orgánu však nemůže založit legitimní očekávání, že v tomto protiprávním jednání bude správní orgán pokračovat. Ve shora citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud též připustil, že *„(n)elze však vyloučit, že i jednání, jež je nakonec shledáno jednáním ultra vires, může v konkrétní situaci (šlo-li např. o dlouhodobou a dosud nikým a nijak nezpochybňovanou správní praxi nebo akty, které se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatury a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným činem nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů) založit na straně adresáta veřejné správy očekávání, jemuž bude zcela výjimečně, při absenci konkurujícího závažného veřejného zájmu, poskytnuta v zájmu obecné spravedlnosti a alespoň do určité míry soudní ochrana.“* I pokud by soud odhlédl od zjevného nerespektování ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu při doručování sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění přímo žalobci, nemůže se v případě tohoto ojedinělého postupu správního orgánu jednat o judikaturou předpokládanou ustálenou a dlouhodobě jednotnou praxi, která by právě svou četností a opakovaným jednotným postupem správního orgánu mohla na straně žalobce založit legitimní očekávání.

28. V postupu správního orgánu prvního stupně, který v souladu s ustanovením § 34 odst. 2 správního řádu doručil příkaz zmocněnkyni a nikoli žalobci do jeho datové schránky, proto nelze spatřovat přepjatý formalismus ani prvky libovůle. Postup správního orgánu, jenž plně koresponduje znění zákona, nelze ani v nejmenším označit za projev přepjatého formalismu či libovůle.
29. Správní řízení je ovládáno princem legality (§ 2 odst. 1 správního řádu), který nedává prostor pro jakési vyvažování případného pochybení správního orgánu „vstřícnějším“ přístupem k účastníku řízení, jak se snaží tvrdit žalobce, pokud namítl, že *žalovaný vyžaduje důsledné plnění povinností po žalobci, na druhé straně však sám v předchozím řízení zákonná ustanovení stejně důsledně nedodržoval.* Žalobce také zřejmě záměrně přehlíží to, že správnímu orgánu prvního stupně předložil plnou moc, a tedy dal správnímu orgánu najevo, že je v řízení zastoupen zmocněnkyní. Řečeno jinak, žalobce nikterak nereflektuje míru své odpovědnosti za úkony, které vůči správnímu orgánu učinil, resp. za volbu zástupce pro předmětné správní řízení. Lze shrnout, že správní orgán prvního stupně tím, že doručil příkaz žalobcově zmocněnkyni, v intencích § 34 odst. 2 správního řádu plně respektoval vůli žalobce být v řízení zastoupen. Ke zkrácení žalobcových práv by tedy naopak došlo, pokud by správní orgán existenci zmocnění ignoroval a příkaz doručil přímo žalobci.

30. Správní orgán prvního stupně rovněž nemohl a především nebyl povinen brát v úvahu to, že žalobcova zmocněnkyně není advokátem, jemuž se doručuje do datové schránky a který nese odpovědnost za výkon své profesní činnosti. Je výlučně na rozhodnutí účastníka řízení, zda si zvolí zástupce pro řízení či nikoliv, a pokud se rozhodne tak učinit, zda zplnomocní advokáta nebo jinou osobu jako obecného zmocněnce. Proto si účastník řízení ponese i případné důsledky „nevhodné“ volby osoby zmocněnce. Stejně tak není jakkoli relevantní poukaz žalobce na to, že jeho statutární zástupce údajně nevěděl o procesním zplnomocnění. Správní orgán nemohl takovou skutečnost předjímat, především ale nelze důsledky odpovědnosti za porušení právní povinnosti v oblasti soukromého práva „zhojit“ tím, že správní orgán vyhověl žádosti o určení neplatnosti doručení. Předpokladem pro kladné vyřízení žádosti podle § 24 odst. 2 správního řádu je totiž adresátem nezaviněná okolnost, která mu objektivně zabránila v tom, aby si uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvedl. Pokud zaměstnanec či jiná osoba jednající za žalobce doručila správnímu orgánu plnou moc udělenou shora jmenované zmocněnkyni přesto, že zmocnění v daný okamžik již neplatilo, nese minimálně v rovině nedbalostního (byť i nevědomého) zavinění odpovědnost za porušení právní povinnosti. Je proto vyloučeno, aby k této skutečnosti mohl správní orgán přihlídnout při posuzování žádosti o určení neplatnosti doručení. V této souvislosti soud pouze na okraj poznamenává, že žalobce předložil správnímu orgánu plnou moc již za působnosti nového jednatele (podle údajů uvedených v obchodním rejstříku funkce nového jednatele vznikla ke dni 29. 8. 2018, k čemuž dni zanikla funkce původního jednatele, přičemž plná moc byla správnímu orgánu doručena až dne 27. 9. 2018), tudíž jeho argumentace, že nový statutární zástupce o zmocnění nevěděl, postrádá přinejmenším logické vysvětlení. Zároveň nelze přehlédnout, že k datu, kdy byla plná moc doručena správnímu orgánu prvního stupně, tj. k datu 27. 9. 2018, dosud nebylo z veřejně dostupných informací uvedených v obchodním rejstříku známo, že funkce jednatele K. T. zanikla k datu 29. 8. 2018, neboť k výmazu údajů o vzniku funkce došlo až ke dni 1. 10. 2018. Správní orgán prvního stupně tak ani nemohl mít důvodné pochybnosti o tom, že předložená plná moc byla udělena osobou k tomu oprávněnou, tj. jednatelem, který funkci statutárního orgánu žalobce skutečně vykonává. Pouze pro úplnost a nad rámec uplatněných žalobních námitek soud dodává, že probíhající rekonstrukce bytu sama o sobě nevylučuje možnost doručovat písemnosti na danou adresu. Pokud se zmocněnkyně žalobce chovala nedbale a aniž by si zřídila například dosílku, nekontrolovala obsah poštovní schránky v pravidelných intervalech, nejedná se objektivní a adresátem písemnosti nezaviněnou okolnost, která by mu bránila v řádném přijímání písemností. Negativní důsledky takového jednání zmocněnkyně si musí nést žalobce, protože to byl on, kdo si tuto zmocněnkyni zvolil.
31. Podstatný není ani důraz kladený žalobcem na smysl a účel fikce doručení jakožto obrany proti obstrukcím v souvislosti s doručováním písemností. Nutno uvést, že fikce doručení se uplatní i v případě, že jsou písemnosti doručovány do datové schránky, pokud se adresát ve stanovené lhůtě do datové schránky nepřihlásí (viz § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů). Nejedná se tedy o institut, který by byl vyhrazen jen pro doručování písemností prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb. Skutečnost, že příkaz byl zmocněnkyni žalobce doručen fikcí, resp. to, že se příkaz dostal do faktické dispozice adresáta až po uplynutí lhůty pro podání odporu, nikterak nepopírá základní účel ustanovení o doručování písemností, tj. to, aby se písemnost dostala co nejdříve do rukou adresáta.

32. Lze shrnout, že žalobce neprokázal existenci objektivních, jím nezaviněných okolností, které měly být důvodem pozdního vyzvednutí příkazu. Právo podat včas odpor proti příkazu tak bylo zmařeno nikoli postupem správního orgánu prvního stupně, ale jednáním (opomenutím), které lze přičítat toliko žalobci.
33. Závěrem soud dodává, že nemohl přihlížet k námitkám, které nad rámec námitek uplatněných v žalobě uvedl žalobce až při jednání před soudem, kdy poukázal na údajný záměr správního orgánu prvního stupně doručit mu příkaz až v závěru roku, a zároveň zdůraznil, že se jednalo o mediálně známou kauzu. Tyto námitky totiž žalobce uplatnil až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, resp. pro rozšíření žalobních bodů ve smyslu § 72 odst. 1 s.ř.s., a tedy v rozporu s § 71 odst. 2 věta druhá s.ř.s. Soud nicméně nad rámec nutného vypořádání považuje za vhodné uvést, že tvrzení o doručování příkazu až na samém konci kalendářního roku neodpovídá skutečnosti, neboť k odeslání příkazu na adresu zmocněnkyně žalobce došlo kolem poloviny listopadu 2018 (viz výše). I pokud by však správní orgán doručoval příkaz až na konci kalendářního roku, není soudu jasné, jak by tato skutečnost měla ovlivnit posuzování zákonnosti postupu při doručování této písemnosti. Pro doručování písemností účastníkům správního řízení platí v prosinci stejná zákonem stanovená pravidla, jaká platí i v ostatních měsících roku. Obdobně je zcela irelevantní poukazovat na mediální zájem o předmětnou kauzu. K rovněž opožděně uplatněné námitce týkající se „odepření“ práva žalobce na meritorní projednání věci soud též jen *obiter dictum* připomíná, že vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení (§ 150 odst. 1 správního řádu). Nabyl-li příkaz právní moci, bylo tím řízení definitivně skončeno a jakékoliv další meritorní projednání kauzy nepřicházelo v úvahu.
34. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
35. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. 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. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

Praha 22. dubna 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu