



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové a Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. K.**, zast. JUDr. Robertem Lososem, advokátem se sídlem nám. Republiky 3, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2014, čj. DSH/1484/14, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2014, čj. 17 A 26/2014 - 32,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2014, čj. 17 A 26/2014 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení

[1] Městský úřad Klatovy (dále též „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 19. 12. 2013, čj. OD/12923/13/Kk, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a uložil mu pokutu 40.000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 18 měsíců a zároveň mu uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Žalobce byl dle tohoto rozhodnutí dne 8. 5. 2013 kontrolován jako řidič motorového vozidla hlídkou Policie České republiky a bylo zjištěno, že nemá řidičské oprávnění.

[2] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. Rozsudkem Krajského soudu v Plzni uvedeným v záhlaví bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Krajský soud přisvědčil žalobní námitce, že žalobci nebylo řádně doručeno oznámení o zahájení správního řízení o přestupku a předvolání k ústnímu jednání. Tato písemnost totiž byla žalobci doručována na adresu jeho trvalého pobytu, protože nebyl v místě doručování zastížen, byla mu zásilka uložena na poště a žalobce byl o tom vyrozuměn spolu s poučením o následcích nevyzvednutí zásilky. Po uplynutí úložní doby ovšem nebyla zásilka vhozena do schránky žalobce, nýbrž vrácena správnímu orgánu prvního stupně. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 53/2011 - 77, uzavřel, že vzhledem k tomu, že nebyl dodržen postup při doručování stanovený v § 23 odst. 4 správního řádu, nenastala fikce doručení a řízení před správními orgány bylo zatíženo podstatnou vadou řízení. Pokud žalovaný dovozoval, že zásilka nebyla vhozena do domovní schránky proto, že tato nebyla přístupná, resp. vůbec nebyla k dispozici, jedná se o pouhou spekulaci, která nemá oporu v obsahu doručky a je i v rozporu se skutečností, že další písemnosti ve správním řízení byly žalobci na stejnou adresu doručeny, včetně vhození do domovní schránky.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Podle stěžovatele je nesporné, že zásilka do vlastních rukou s předvoláním k ústnímu jednání byla doručována na adresu trvalého pobytu žalobce, který nebyl zastížen, proto mu byla zanechána výzva a zásilka byla uložena na poště po dobu deseti dnů. Sporná je pouze otázka, zda musela být poté zásilka vložena do schránky žalobce, resp. proč se tak nestalo. Stěžovatel již ve svém rozhodnutí uvedl, že pozdější vhození uložené zásilky, která nebyla adresátem vyzvednuta v úložní době, do domovní schránky nemá vliv na to, zda byla zásilka doručena fikcí či nikoli. Podle § 23 odst. 4 správního řádu je takový postup pouze fakultativní, resp. správní orgán jej může vyloučit, což se však v posuzovaném případě nestalo. I v takovém případě se však zásilka do schránky vhazuje pouze, „*je-li to možné*“. Pošta na zadní straně zásilky zaškrtnula možnost, že vložení do domovní schránky nebylo možné, k tomu doručovatel připsal „*neznámá*“. Stěžovatel má za to, že pošta postupovala v souladu se správním řádem, pokud za takových okolností vrátila zásilku správnímu orgánu prvního stupně a zásilka byla doručena fikcí. Opačný výklad by vedl k závěru, že osobám, které nemají domovní schránku, by nebylo možné úřední písemnosti fikcí doručit, což by bylo v rozporu se smyslem a účelem tohoto institutu.

[5] Žalobce se vyjádřil ke kasační stížnosti podáním ze dne 29. 1. 2015. Dle něj z průběhu událostí vyplývá, že proces doručování byl poznamenán opakovaným pochybením České pošty. Dokumenty ze spisu nevyvracejí obranu žalobce, že na adrese trvalého pobytu měl a má zřízenou domovní schránku. Protože mu po uplynutí úložní doby nebyla zásilka vložena do domovní schránky, nelze ji považovat za doručitou.

II. Důvody předložení věci rozšířenému senátu

[6] Při předběžném posouzení věci rozhodující třetí senát shledal, že krajský soud vyšel z názoru vysloveného v rozsudku NSS čj. 7 As 53/2011 - 77, který tento soud zopakoval v rozsudku ze dne 27. 3. 2014, čj. 7 As 125/2013 - 35. Třetí senát se však s tímto názorem neztotožnil a věc postoupil rozšířenému senátu.

[7] Třetí senát měl za to, že následné vložení nevyzvednuté písemnosti, u níž již uběhla úložní lhůta a považuje se za doručenou, není podmínkou pro vznik tzv. fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Citoval z důvodové zprávy k zákonu č. 7/2009 Sb., kterou byla uzákoněna obdobná právní úprava doručování v občanském soudním řádu, správním řádu i v daňovém řádu, přičemž důvodová zpráva podporuje výklad třetího senátu. Výklad sedmého senátu je rovněž v rozporu s účelem právní úpravy, kterým je umožnění postupu v řízeních, v nichž účastníci neposkytují potřebnou součinnost při doručování úředních písemností a jednoznačné určení okamžiku, kdy se písemnost považuje za doručenou. Tento účel je výkladem přijatým sedmým senátem relativizován, neboť nikde není stanovena lhůta, v níž má být uložena zásilka vložena do domovní schránky adresáta, a tím je vždy nejasné, zda a kdy k doručení písemnosti došlo (srov. výkladové potíže takto vzniklé, které byly řešeny v rozsudcích NSS ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 As 58/2013 - 46, a ze dne 30. 9. 2014, čj. 10 Ads 21/2014 - 25). Navíc splnění informativní funkce při vložení uložené zásilky do domovní schránky např. šestnáctý den po uplynutí úložní lhůty, tj. v době, kdy by již nebylo možno proti doručovanému rozhodnutí podat odvolání, by bylo nanejvýš problematické. Ani sedmým senátem vznesený argument, že trvání na splnění podmínky vhození do schránky pro vznik fikce doručení je nezbytné pro naplnění hlavního účelu doručování, tj. umožnění seznámit se s doručovanou písemností, neobstojí. Je totiž pouze na úvaze správního orgánu, zda vhození do schránky vyloučí, a i potom se písemnost považuje za doručenou, i když se adresát o jejím uložení nedozvěděl. Povinnost vložit po uplynutí úložní doby zásilku do domovní schránky je tak imperfektní normou, s jejímž porušením není spojen žádný negativní následek.

[8] Třetí senát poukázal na judikaturu Nejvyššího soudu vztahující se k aplikaci obdobných ustanovení o doručování obsažených v občanském soudním řádu. V usnesení z 30. 4. 2013, sp. zn. 33 Cdo 1002/2013, Nejvyšší soud vyslovil závěr, že následné vhození zásilky do domovní schránky po uplynutí úložní doby, popř. vyvěšení oznámení o vrácení zásilky soudu, nemá vliv na to, zda byla zásilka doručena tzv. náhradním doručením. Stejný závěr vyplývá z veškeré dostupné komentářové literatury ke správnímu řádu i k daňovému řádu. Setrvání na výkladu sedmého senátu by tak vedlo k odlišné aplikaci obdobných předpisů upravujících doručování v občanském soudním řízení, soudním řízení správním a daňovém řízení na jedné straně a správním řízení na straně druhé.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[9] Rozšířený senát nejprve zvážil, zda má pravomoc rozhodnout spornou právní otázku.

[10] V rozsudku ze dne 25. 8. 2011, čj. 7 As 53/2011 - 83, Nejvyšší správní soud vyslovil tento názor: „Pro fikci doručení písemnosti správní řád v ust. § 24 odst. 1 stanoví podmínku, že písemnost byla k vyzvednutí připravena a od tohoto dne uplynulo 10 dnů. Zároveň se musí jednat o písemnost uloženou, tedy písemnost v režimu uložení podle ust. § 23 správního řádu. V případě řádně uložené písemnosti, a to včetně jejího vložení do domovní schránky, nastává

fikce jejího doručení. Pokud všechny podmínky uložení doručovacím orgánem splněny nebyly, pak nelze k tíži adresáta dovodit, že se písemnost považuje za doručenou. Opačný závěr by vedl k situaci, kdy by se podmínka vhození písemnosti do domovní schránky stala de facto fakultativní, neboť písemnost by byla doručena bez ohledu na její splnění. Smyslem a účelem doručování je, aby se účastníci řízení seznámili s písemnostmi správního orgánu a aby měli možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy při zachování efektivního fungování veřejné správy. Při výkladu právní úpravy doručování musí být tato východiska zohledněna. (...)V dané věci z obsahu správního spisu vyplývá, že písemnost obsahující příkaz o uložení pokuty za přestupek byla dne 7. 9. 2009 uložena k vyzvednutí na poště v Moravském Berouně a téhož dne byla účastníkovi řízení zanechána výzva k vyzvednutí uložené poštovní zásilky s poučením o právních důsledcích nevyzvednutí či odmítnutí převzetí. Dne 23. 9. 2009 byla jako nedoručitelná pro nevyzvednutí účastníkem řízení vrácena magistrátu. Nebyla tedy splněna podmínka pro účinné doručení fikcí uvedená v ust. § 23 odst. 4 správního řádu, že je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Magistrát vložení do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo nevyloučil, což není sporné. Nebylo také tvrzeno, že takový postup nebyl možný. Naopak na základě skutečnosti, že účastník řízení byla později obyčejnou zásilkou ze dne 12. 10. 2009 písemnost doručena, se lze domnívat, že vložení písemnosti do schránky možné bylo. Protože si účastník řízení nevyzvedl písemnost v době od 18. do 23. 9. 2009 (tj. v době po uplynutí 10 dnů od uložení), tedy nevyužil pochybení pošty k tomu, aby se s obsahem písemnosti seznámil jiným způsobem než zákonem předvídaným, nelze dospět k závěru, že mu byla doručena přes nedodržení všech podmínek pro uložení písemnosti. Fikce doručení po uplynutí deseti dnů od uložení písemnosti k vyzvednutí se tedy uplatnit nemohla, neboť nedostatek vložení písemnosti do schránky nebyl nijak zhojen.“ Obdobný názor zopakoval sedmý senát i v rozsudku čj. 7 As 125/2013 - 35. Z tohoto názoru dále vycházel Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 As 58/2013 - 46, a ze dne 30. 9. 2014, čj. 10 Ads 21/2014 - 25.

[11] Nad rámec rekapitulace judikatury Nejvyššího správního soudu uvedené v usnesení o postoupení věci rozšířený senát uvádí, že lze nalézt i rozhodnutí založená na opačném názoru. V rozsudku ze dne 9. 10. 2014, čj. 4 As 158/2014 - 25, se uvádí: „Proto ani postup prvostupňového správního orgánu při volbě způsobu doručení s následným vhozením písemnosti do domovní schránky po uplynutí úložní doby není vadným. I to správně krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval. Ostatně s vložení do domovní schránky správní řád žádné účinky nespojuje, nýbrž byla-li zásilka, kterou se nepodařilo jejímu adresátu fyzicky předat, uložena, nastává tzv. fikce doručení posledním dnem 10-ti denní úložní lhůty, nikoliv až vložení písemnosti do domovní schránky. Vložení má význam pouze informační a zvyšuje se jím pravděpodobnost, že se adresát písemnosti po uplynutí úložní lhůty skutečně dozví, jaká písemnost mu byla na základě právní fikce doručena. Z hlediska účinků doručení fikcí tedy následné vložení písemnosti, po marném uplynutí úložní doby, do domovní schránky nemá jakýkoliv právní význam.“ Tento názor také zaujaly v některých případech krajské soudy (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 1. 4. 2015, čj. 52 A 58/2014 - 77, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2013, čj. 1 A 21/2011 - 50).

[12] Pro založení pravomoci rozšířeného senátu je rozhodné již to, že třetí senát v usnesení o postoupení této věci rozšířenému senátu dospěl k názoru zcela odlišnému od

názoru přijatého v rozsudku čj. 7 As 53/2011 - 83 a v navazující judikatuře a domáhá se jeho popření. Jsou proto dány podmínky pravomoci rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

III.2. Posouzení věci

[13] Podle § 23 odst. 4 správního řádu *adresát se vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.*

[14] Podle § 24 odst. 1 správního řádu *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] Rozhodná otázka, kterou se rozšířený senát musí v předložené věci zabývat, je, zda nevhazení uložené a nevyzvednuté zásilky do vlastních rukou po uplynutí úložní doby do schránky adresáta vylučuje vznik fikce náhradního doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu.

[16] Rozšířený senát se v této otázce přiklonil k názoru předkládajícího senátu.

[17] Nejprve z hlediska samotného gramatického výkladu je třeba uvést, že § 24 odst. 1 neuvádí jako podmínku fikce „náhradního doručení“ následné vhození do schránky adresáta. Toto ustanovení počítá především s tím, že zásilka má být uložena a připravena k vyzvednutí. S tím samozřejmě neodmyslitelně souvisí nutnost vyzvání adresáta, aby si zásilku vyzvedl a s tím související poučení. Další podmínkou pro náhradní doručení uvedenou výslovně v § 24 odst. 1 je uplynutí úložní doby, resp. lhůty pro její vyzvednutí, aniž by byla zásilka vyzvednuta.

[18] Předkládající senát rovněž přiléhavě upozornil na záměr historického zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě k návrhu zákona posléze přijatého a publikovaného pod č. 7/2009 Sb. V průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byla nová úprava doručování původně zamýšlená pouze pro občanské soudní řízení rozšířena s určitými nepodstatnými modifikacemi i na správní řízení a daňové řízení novelizací rovněž správního řádu a daňového řádu. Důvodová zpráva (sněmovní tisk č. 478/0, volební období 2006-2010, www.psp.cz) k nově zaváděnému vhození do schránky adresáta uvádí: „U písemností, které jsou doručovány do vlastních rukou, lze spatřovat rozdíl od současné právní úpravy ve sjednocení doby, po kterou je písemnost uložena v trvání 10 dní. Po uplynutí lhůty 10 dnů se písemnost považuje za doručenou. Při doručování do vlastních rukou se po uplynutí desetidenní úložní doby písemnost nevrací soudu, ale je vhozena do schránky adresáta. I když vhození do schránky nemá žádné právní účinky, zvyšuje se tím pravděpodobnost, že se účastník po uplynutí úložní doby dozví, jaká písemnost mu byla doručena. Vhození do schránky je jedním ze změkčovacích institutů ve fikci doručení. Každý má povinnost dbát o svoji poštovní schránku tak, aby byla správně označená a zabezpečená.“

Z tohoto je zřejmé, že úmyslem zákonodárce nebylo vázat vznik fikce doručení na následné vhození, nicméně toto vhození zavedl jako „změkčující“ institut zvyšující komfort občanů, kterým bylo fikcí doručeno. Důvodová zpráva vedle toho zdůrazňuje, že prostředkem k odstranění tvrdosti v případě fikce doručení je institut neúčinnosti doručení (nyní srov. § 24 odst. 2 správního řádu).

[19] Citovaná důvodová zpráva zároveň uvádí největší slabiny předchozí právní úpravy doručování, které měly být novelou odstraněny: *„Systém doručování se zdá být největším problémem současné české justice. Soudy zejména prvního a druhého stupně tíží problémy s efektivitou a spolehlivostí doručování. Samotná úprava je příliš rozsáhlá, složitá a kazuistická a často způsobuje nižší právní jistotu v českém právním řádu. V současné právní úpravě neexistuje odpovědnost účastníka za existenci adresy pro doručování a ochranu vlastních zájmů. I v případě, že je doručováno na adresu uvedenou v centrální evidenci obyvatel, je možné účinnost doručení popřít.“* (Tato důvodová zpráva se týká původního vládního návrhu zákona, kterým měla být změněna úprava doručování pouze v občanském soudním řádu, v průběhu projednávání návrhu zákona ve sněmovně ovšem byla do návrhu doplněna shodná změna předpisů o doručování ve správním řádu, proto lze záměr zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě vztáhnout i na tento předpis). Pokud tedy úmyslem zákonodárce bylo zvýšit efektivitu doručování, právní jistotu zúčastněných osob a odpovědnost adresátů, výklad přijatý v rozsudku čj. 7 As 53/2011 - 83 míří zcela opačným směrem. I v případě doručování na správnou adresu trvalého pobytu totiž opětovně vytváří prostor pro zpochybnění účinnosti doručení dohady o existenci a přístupnosti domovní schránky, do níž bylo či nebylo možno zásilku vložit, jako tomu je v nyní posuzovaném případě. Shora citované rozsudky ve věcech sp. zn. 3 As 58/2013 a 10 Ads 21/2014 svědčí o tom, že lze vést donekonečna spory o tom, zda vložení do schránky po uplynutí tří dnů, popř. deseti či více dnů po uplynutí úložní doby již znamená vyloučení fikce náhradního doručení či nikoli. Adresát, kterému po uplynutí úložní doby nebyla vhozena zásilka do schránky, by byl v nejistotě, zda zásilka byla či nebyla doručena v závislosti na tom, zda správní orgán vložení do schránky vyloučil či nikoli (přičemž správní orgán ohledně této otázky disponuje určitou diskrecí, kterou lze jen obtížně přezkoumat). Výklad, který takto oslabuje základní účel právní úpravy doručování písemností, je dle rozšířeného senátu třeba odmítnout.

[20] Účelem shora uváděné novelizace právní úpravy doručování zákonem č. 7/2009 Sb. bylo dále mj. sjednocení právního režimu doručování v občanském soudním řízení (resp. i soudním řízení správním) a úpravy doručování v řízení správním (srov. pozměňovací návrh ústavněprávního výboru, sněmovní tisk č. 478/2). Rozšířený senát respektuje, že výklad příslušných ustanovení občanského soudního řádu týkajících se této problematiky (tj. § 49 odst. 4) je především úkolem civilních soudů. Jejich judikatura (vedle předkládajícím senátem citovaného usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2013, sp. zn. 33 Cdo 1002/2013, lze rovněž poukázat na usnesení Vrchního soudu v Praze 12. 9. 2012, čj. 8 Cmo 299/2011 - 16, které je opakovaně citováno v komentářové literatuře) je vystavěna na názoru, že následné úkony doručujícího orgánu, popř. soudu, po uplynutí úložní doby a nevyzvednutí uložené zásilky, tj. poté, co nastala fikce doručení (vhození zásilky do schránky, vyvěšení sdělení o nemožnosti vložení dle § 49 odst. 4 na konci o. s. ř.) mají pouze pořádkový charakter a nejsou podmínkou pro náhradní doručení. Stejný názor zcela jednotně zastává i dostupná komentářová literatura k občanskému soudnímu řádu

(Lavický, P. a kol.: Občanský soudní řád. Praktický komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2016, s. 1116; Jirsa, J.: Občanský soudní řád. Soudcovský komentář. Praha, Havlíček Brain Team, 2013, § 49; Svoboda, K., Smolík, P., Levý, J., Šínová, R. a kol.: Občanský soudní řád. Komentář. 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 2013, s. 190).

[21] Rozšířený senát má za to, že odlišný výklad obdobných procesních institutů ve správním řádu na jedné straně a v občanském soudním řádu na straně druhé by vedl k velmi neblahým následkům, tj. ke zvýšení nežádoucí entropie v právu a narušení právní jistoty adresátů práva a jejich důvěry v právo.

[22] Ostatně i ve vztahu k správnímu řádu doktrína zaujala stanovisko, že vhození do schránky není podmínkou pro aplikaci fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu. Tento názor zaujal i veřejný ochránce práv ve stanovisku ze dne 25. 4. 2013, sp. zn. 4807/2012/VOP/MK (publikováno na www.ochrance.cz): „Adresát písemnosti tedy po uplynutí úložní doby nalezne v ideálním případě v poštovní schránce nebo na jiném vhodném místě jak oznámení o neúspěšném doručení písemnosti, tak i poučení o právních důsledcích, a samotnou doručovanou písemnost. V případě, kdy nedojde k realizaci § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu, nalezne adresát ve schránce nebo na jiném vhodném místě jen oznámení o neúspěšném doručení písemnosti a poučení, z něž ale musí být zřejmé, kdo písemnost odesílal, včetně adresy (viz § 23 odst. 5 věta druhá). Rozdíl mezi oběma případy je tedy zřejmý a co se týče možností adresáta, pak nevložení zásilky do schránky nebo na jiné vhodné místo bez náležitých důvodů je pro něj nepochybně méně komfortní, avšak nemá zásadně negativní dopad. Aby se adresát mohl seznámit s obsahem doručované (a v té době již formálně doručené) písemnosti, musí vynaložit určité úsilí, kontaktovat úřad, a buď jej požádat o opětovné zaslání písemnosti, nebo si ji vyzvednout osobně, nebo zvolit jiný vhodný postup. Toto nepohodlí adresáta podle mého názoru není natolik zásadní, aby bylo důvodem pro odpadnutí účinků fikce doručení. V novelizaci ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu shledávám především zakotvení vstřícnosti úřadu vůči adresátovi, neboli formulační vyjádření principů dobré správy. (...) Rovněž považuji za vhodné zmínit, že správní řád upravuje možnost adresáta zvrátit či zmírnit účinky doručení. Jedná se o instituty upravené v § 24 odst. 2 - žádost o určení neplatnosti doručení a § 41 - žádost o navrácení v předešlý stav.“ Rovněž komentář Josefa Vedrala ke správnímu řádu (srov. citaci v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu) zastává tento názor. (Pro pořádek lze zmínit i komentář Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 143-144, který korektně uvádí obě judikatorní linie). Rozsudek čj. 7 As 53/2011 - 83 byl odbornou veřejností podroben kritice (srov. Potměšil, J.: Sporné přestupkové judikáty NSS V., publikováno na blogu Jiné právo dne 26. 1. 2012, <http://jinepravo.blogspot.cz>).

[23] Analogické ustanovení daňového řádu týkající se doručení písemností určených do vlastních rukou adresáta fikcí (tj. § 47 d. ř.) je rovněž vykládáno shodným způsobem jako obdobná ustanovení jiných procesních řádů. To lze opět doložit komentáři, např. Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kolektiv, Daňový řád. Komentář. 2. vydání. Praha, C. H. Beck, 2011, s. 182: „Komentované ustanovení upravuje postup doručovatele u písemností, u nichž nastala fikce doručení podle odstavce 2, tj. doručovaná písemnost nebyla v úložní lhůtě adresátem převzata, resp. vyzvednuta. V případě, že správce daně, o jehož písemnost jde, tento postup předem nevyloučí, a pokud se na daném místě nenachází vhodná či obdobná schránka, vhodí doručovatel zásilku obsahující nepřevzatou písemnost do této adresátovy schránky, bez

ohledu, zda šlo o písemnost určenou k doručení do vlastních rukou. Vhození písemnosti do schránky adresáta nemá žádné právní účinky, zvyšuje se jím však pravděpodobnost, že se adresát písemnosti po uplynutí úložní doby skutečně dozví, jaká písemnost mu byla na základě fikce doručení doručena.“ Stejný názor byl vyjádřen i v dalším komentáři k daňovému řádu, který byl citován v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu (srov. Šimek, K.: k § 47 in: Baxa, J., Dráb, O., Kaniová, L., Lavický, P., Schillerová, A., Šimek, K., Žiškova, M.: Daňový řád. Komentář. Praha, Wolters Kluwer, 2011).

[24] Rozšířený senát se tedy vzhledem k výše uvedenému přiklonil k názoru, že na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda následně došlo ke vhození uložené písemnosti do schránky adresáta. Tato povinnost má za účel určité zvýšení komfortu adresátů, vzhledem k tomu, že její realizace je vázána na řadu podmínek, nelze při jejím nesplnění dovozovat to, že by doručení fikcí nenastalo. Rozšířený senát si je vědom toho, že právní úprava fikce doručení představuje značný zásah do práva občanů na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Toto omezení základního práva může být přípustné, pokud je to nezbytné pro ochranu důležitého veřejného zájmu a práv a svobod ostatních občanů. To je v daném případě podle názoru rozšířeného senátu naplněno, neboť fikce doručení, jejímž účelem je zabránit, „*aby účastníci řízení nemohli nepřebíráním písemností bez relevantního důvodu bránit postupu soudního řízení a prodlužovat tak jeho délku, není s principem právní jistoty v žádné kolizi*“ (srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13). Rozšířený senát si je rovněž vědom toho, že „*smyslem jakékoliv právní fikce je umožnit, aby se za existující považovala situace, která je zjevně v rozporu s realitou a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu. Z tohoto důvodu představuje nástroj výjimečný, striktně určený k dosažení právní jistoty jako jednoho z hlavních ústavních postulátů v podmínkách právního státu. Aby přitom mohla splnit svůj takto vymezený účel, musí respektovat všechny náležitosti, které s ní zákon spojuje. Jen v takovém případě je soud oprávněn její naplnění konstatovat*“ (nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 883/15).

[25] Rozšířený senát má však za to, že zákonné požadavky pro vznik fikce doručení jsou splněny i v případě, že z některého důvodu k následnému vložení doručované písemnosti do schránky adresáta nedošlo. Podmínkou ústavnosti institutu doručení fikcí je rovněž prostředek zajišťující proporcionalitu zásahu do práv účastníků řízení prostřednictvím zohlednění situací, kdy si adresát uloženou zásilku bez svého zavinění nemohl vyzvednout z objektivních důvodů. Takovým prostředkem je možnost požádat o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu. Rozšířený senát tak dospěl k závěru, že jím přijatý výklad § 24 odst. 1 správního řádu je i v souladu s ústavním pořádkem.

III.2. Aplikace na posuzovaný případ

[26] Následně rozšířený senát přijatý výklad § 24 odst. 1 správního řádu aplikoval na konkrétní věc.

[27] Sporná zásilka byla správním orgánem prvního stupně odeslána žalobci na jeho adresu trvalého pobytu U B. p. 2634/22, P. Dne 15. 11. 2013 nebyl žalobce na této adrese zastižen, proto mu byla zanechána výzva a poučení (byla zaškrtnuta příslušná možnost

na doručence a na obálce je odtržena příslušná chlopeň s poučením) a zásilka byla uložena na příslušné poště (Plzeň 71). Žalobce si zásilku v této lhůtě nevyzvedl. (Poté byla zásilka nedopatřením zaslána na starší dosílkovou adresu a vrácena zpět poště Plzeň 71, což bylo vysvětleno sdělením pošty na základě reklamace ze dne 21. 3. 2014, které je založeno ve spise správního orgánu). Zásilka byla následně dne 2. 12. 2013 vrácena správnímu orgánu prvního stupně s tím, že vložení do schránky nebylo možné. K tomu pracovník pošty dopsal „Neznámý“.

[28] Rozšířený senát uzavírá, že podmínky pro doručení předvolání ze dne 12. 11. 2013 fikcí byly naplněny (správná doručovací adresa, žalobce byl vyzván k vyzvednutí písemnosti a poučen, uplynula úložní doba a žalobce si doručovanou písemnost na příslušné poště nevyzvedl). Spekulace krajského soudu o tom, zda žalobce měl či neměl přístupnou domovní schránku, do níž by zásilka mohla být vložena, jsou z hlediska posouzení toho, zda došlo k doručení předvolání dle § 24 odst. 1 správního řádu, nadbytečné. Zásilka byla tudíž doručena uplynutím desátého dne od uložení, tj. v pondělí 25. 11. 2013.

IV. Závěr

[29] Rozšířený senát shrnuje, že na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta.

[30] Jelikož se jednalo o jedinou právní otázku významnou pro posouzení věci samé a stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil pouze námitku nesprávného právního posouzení otázky naplnění podmínek vzniku fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu, rozhodl rozšířený senát rozsudkem v souladu s ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. V souladu se zaujatým právním názorem dospěl k závěru, že krajský soud posoudil žalobu nesprávně a kasační stížnost je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 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 20. prosince 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k rozsudku v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce Karel Šimka. Text odlišného stanoviska je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Karla Šimky k odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, čj. 3 As 241/2014 – 41.

Úvod

Rozhodnutí většiny považuji za hajitelné, přesto však myslím, že rozšířený senát měl věc posoudit opačně. Argumenty ve prospěch závěru, že dodržení správného postupu v souvislosti se vložením písemnosti po uplynutí 10 dnů do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo je (vyjma případů, kdy tak učinit nelze nebo učiněno být z dobrých důvodů nemá) nutnou podmínkou nastání fikce doručení, jsou podle mého soudu silnější než argumenty opačné, k nimž se přiklonila většina.

Argument objektivně teleologický

Základním smyslem a účelem vložení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo bylo nepochybně zvýšení doručovacího komfortu adresáta. Jasně to plyne z důvodové zprávy k příslušnému návrhu zákona, z níž cituje i většina rozšířeného senátu. Jinak řečeno, zákonodárce se zde - kupodivu - pokoušel něco rozumného „udělat pro lidi“, a ne je, jak to jinak rád dělá, obtěžovat dalšími a dalšími zatěžujícími regulacemi. Historický zákonodárce zde vycházel ze zcela logické a myslím, že i realitě odpovídající představy, že převážná většina lidí je rozumná a zodpovědná. Takoví lidé mají domovní schránku, kterou si v rozumných intervalech, ne však nezbytně každý den, vybírají, a obecně vzato se nevyhýbají přebírání písemností. Nezřídka jsou však zaměstnaní či jinak zaneprázdnění a jsou jen rádi, pokud je doručování písemností bude co nejméně obtěžovat. Stane-li se, že nebudou při doručování zastiženi, uvítají, že se mohou spolehnout, že v řádu dní po uplynutí úložní lhůty jim bude vhozena doručovaná písemnost do domovní schránky, takže nebudou muset ztrácet čas s jejím vyzvedáváním na poště. Vložení do domovní schránky dává adresátům zvýšený komfort ve volbě buď si písemnost vyzvednout na poště v úložní lhůtě, mají-li na to čas, anebo se k písemnosti dostat tak, že jim bezprostředně po uplynutí úložní lhůty bude vhozena do domovní schránky, kde ji naleznou.

Rozšířený senát tento záměr zákonodárce svým většinovým rozhodnutím fakticky vytuneloval, když připustil, že výše popsaná právní úprava sice i nadále platí a zavazuje ty, kdo doručují, nicméně bez jakýchkoli přímých sankcí. Jinak řečeno, nyní je úplně jedno, zda doručovatel bude v případě, že jsou splněny podmínky stanovené zákonem, takže písemnost by měla být do domovní schránky adresáta vložena, vskutku tak postupovat, anebo nikoli. Donucení k zákonnému postupu formou správního dozoru uvnitř veřejné správy je zde při obrovském množství doručovaných písemností iluzorní; toho si byla jistě vědoma i většina rozšířeného senátu, jen jí to zkrátka a dobře nevadilo.

Písemnost tak bude účinně doručena fikcí i v případě, že doručovatel flagrantně poruší zákon a písemnost vrátí správnímu orgánu, pro který doručuje, i když v místě doručování domovní schránka adresáta byla a ani nic jiného (např. střet zájmů majitelů domovní schránky, třeba v případě rozvádějících se manželů) nebránilo vložení písemnosti do této schránky. Většině rozšířeného senátu vyčítám, že přikloněním se k výkladu, že případné

pochybení v souvislosti se vložením do domovní schránky nemá vliv na účinnost doručení fikcí, vyrobila z § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu imperfektní normu. Takové normy právní řád zásadně nemá obsahovat, neboť tím rezignuje na to, co mu má být nejvlastnější – a sice že právní pravidla jsou právní proto, že zavazují, takže pokud dodržována nejsou, má to následky.

Argumenty ostatní

Mám za to, že argument objektivně teleologický měl v dané věci jasně převážet nad všemi ostatními. Nicméně i jiné argumenty podle mého soudu svědčí ve prospěch závěru, který zastávám a k němuž se většina nepřiklonila.

Systematické zařazení věty druhé v § 23 odst. 4 správního řádu podle mého svědčí vcelku jasně závěru, že stejně jako je podmínkou doručení fikcí to, co je stanoveno ve větě první uvedeného odstavce, je jeho podmínkou i to, co je stanoveno ve větě druhé. Tedy že podmínkou doručení fikcí ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu je a) jednak vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl, b) jednak sdělení, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout, a konečně c) vložení písemnosti (neprodleně, tj. nejbližší pracovní den) po uplynutí 10 dnů úložní lhůty do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, bylo-li to možné (tj. byla-li v místě doručování domovní schránka nebo tam bylo jiné vhodné místo, kam bylo možno písemnost dát) a nevyloučil-li to (z dobrých důvodů, a jen z nich, dodávám; typicky pro již zmíněný možný střet zájmů s jinou osobou, která má přístup do dotyčné domovní schránky) správní orgán. Jinak řečeno – pokud by podmínkou doručení bylo to, co je ve větě první § 23 odst. 4 správního řádu, ale ne to, co ve větě druhé, jak bychom to poznali? Z § 24 odst. 1 správního řádu stěží – ten pouze říká, že jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty. Neříká však nic o tom, co vše musí být vedle uplynutí úložní lhůty dále splněno, aby doručení fikcí bylo účinné. Přitom je zřejmé, že takových dalších podmínek je celá řada – začínají například již tím, že je doručováno na adresu, která je podle zákona doručovací adresou adresáta. Jistě však je podmínkou účinnosti doručení fikcí i to, že při doručování se postupovalo tak, že doručovatel učinil vše zákonem předepsané, aby se adresát o doručení písemnosti pokud možno dozvěděl či dozvědět mohl, tedy především oznámil adresátu správným způsobem neúspěšné doručení. Pokud je nezbytné k účinnosti fikce doručení učinit toto oznámení, proč by nemělo být stejně tak nezbytné vložit po uplynutí úložní lhůty písemnost do domovní schránky adresáta?

Argument nutnosti jednotného přístupu k institutu doručování napříč jednotlivými procesními úpravami (v daném případě občanský soudní řád, soudní řád správní, správní řád a daňový řád) je jediný, který má ve stanovisku většiny opravdu silnou váhu. V obecné rovině se s ním plně ztotožňuji. Je opravdu krajně nežádoucí, aby jeden a tentýž institut byl ve dvou různých zákonech vykládán dvěma nejvyššími obecnými soudy odlišně. V daném případě bych však většině rozšířeného senátu doporučil podrobně analyzovat argumentaci v jí odkazovaných rozhodnutích Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze. Mám za to, že argumenty v těchto judikátech uvedené se s objektivním účelem vložení

písemnosti do domovní schránky nevypořádávají dostatečně a již vůbec v těchto rozhodnutích není provedeno vážení jednotlivých argumentů svědčících pro jednu, či druhou z výkladových variant, jež rozšířený senát posuzoval. V podstatě se v nich praví toliko to, že účinky doručení fikcí nastávají uplynutím 10 dnů od uložení a že vložení, nebo nevložení písemnosti do schránky na tomto účinku nic nemění. O tom, že vložení písemnosti do schránky nijak nesouvisí s desetidenní úložní lhůtou, přitom není a nikdy nebylo sporu. Spor je jen a pouze o to, zda nevložení písemnosti do schránky, ač vložena být měla, vede k tomu, že ač byla písemnost řádně uložena na zákonem předepsaných 10 dní, fikce doručení přesto nenastala. Mám za to, že při pečlivé analýze judikátů Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Praze by většina musela dojít k závěru, že jejich argumentace není dostatečně přesvědčivá.

V takovém případě by byly na místě dvě varianty dalšího postupu:

Za prvé se ve jménu jednoty a bezrozpornosti interpretace práva „podvolit“ právnímu názoru sice ne dost přesvědčivému, leč široce praktikovanému, a zkrátka dát přednost aplikační praxi před argumentačním ideálem. Za určitých okolností bych s tím uměl žít; jak říká klasik, *summum ius, summa iniuria*, a někdy je řešení praktické, byť nedokonalé a možná trochu nespravedlivé lepší než to, které plně odpovídá ideálu spravedlnosti, leč je nelze v reálném životě účinně naplňovat.

Anebo za druhé mohl rozšířený senát shledat, že v daném případě je třeba i za cenu (nejspíše jen dočasného) narušení jednoty a bezrozpornosti interpretace práva dát přednost argumentům konkurujícím a třeba tím „vyzvat“ Nejvyšší soud k důkladnějšímu promyšlení věci a případné judikатурní polemice. Rozšířený senát se však „podvolil“ takříkajíc předem, aniž by uvedené střetávající se hodnoty poměřil, třebaže v jiných případech se argumentačně podloženého střetu s judikaturou Nejvyššího soudu nebál (viz bod 29 usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009 – 55, č. 2242/2011 Sb. NSS).

Argumentace v odborné literatuře, na kterou většina odkazuje, pak v podstatě vychází z judikatury, aniž by šla dále. Jedinou výjimkou opravdu poctivě vedené úvahy je text Jana Potměšila na blogu Jiné právo, který ovšem celou věc vidí – což je korektní, a já takový otevřený a nic neskrývající pohled vítám, jakkoli s ním nesouhlasím – z pohledu správních orgánů a jejich „komfortu“ při výkonu jejich pravomocí.

Konečně k argumentu záměru historického zákonodárce: Souhlasím s většinou, že historický zákonodárce nevnímal splnění podmínek ohledně vložení do domovní schránky striktně vzato jako podmínku účinnosti fikce doručení. Z důvodové zprávy nicméně podle mého plyne především to, že institutem vložení do domovní schránky se zavádí jakýsi nadstandard oproti dosavadnímu stavu. Ani z důvodové zprávy k příslušnému návrhu zákona, ani z rozpravy při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně však neplyne jasné vyřčený zákaz vykládat nová ustanovení tak, že mají být součástí podmínek účinnosti fikce. Historický zákonodárce sice nezamýšlel, aby se dodržení podmínek vložení písemnosti do domovní schránky stalo součástí podmínek účinnosti fikce doručení, nicméně jeho vůle v tomto ohledu není vyjádřena natolik silně a není natolik centrálním bodem jeho zákonodárského záměru, aby ji nebylo možno překonat kombinací silného

argumentu objektivně teleologického a o něco slabšího, přesto však stále velmi silného argumentu systematického, jak jsem se je oba pokusil nastínit výše. Mám za to, že přesně takto měla většina postupovat.

Závěr

Mrzí mě, že většina rozšířeného senátu nebyla na správní orgány dostatečně přísná a že po nich nepožaduje, aby zákonem předepsaná pravidla doručování dodržovaly bezzbytku a pod účinnou sankcí neúčinnosti fikce doručení.

V Brně dne 20. prosince 2016

Karel Šimka
člen rozšířeného senátu