



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ing. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **J. Ř.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad v Dobříši**, sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 43 A 31/2018 - 48 ze dne 29. března 2019,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení případu

[1] Městský úřad v Dobříši (dále též „žalovaný“) vydal příkaz, jímž uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, jelikož s vozidlem byla překročena nejvyšší povolená rychlost, a za to mu uložil pokutu ve výši 2 000 Kč. Žalobce proti příkazu žalovaného ze dne 20. července 2017 č. j. MDOB30851/2017/Rog podal dne 1. srpna 2017 prostřednictvím svého zmocněnce (Česká vzájemná pojišťovna motoristů, družstvo) odpor, a to e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu. Toto podání následně dne 3. srpna 2017 potvrdil písemně doporučeným dopisem. Žalovaný k tomu uvedl, že sice obdržel elektronicky nepodepsanou e-mailovou zprávu z adresy

přestupky@cmpoj.cz označenou „Odpor Ř.“, následné písemné doplnění mu však již doručeno nebylo. Protože nedostatek podpisu podání nebyl v zákonem stanovené lhůtě odstraněn, vyznačil žalovaný na příkazu doložku právní moci a následně žalobce vyzval přípisem ze dne 4. září 2017, aby do 15 dnů od doručení oznámení zaplatil dlužnou částku. Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“), na který se žalobce obrátil s podnětem na ochranu proti nečinnosti, žalobci nevyhověl a ve sdělení ze dne 13. ledna 2018 uvedl, že žalovanému nebyl odpor nikdy doručen a podací lístek nedokazuje, že by byl odeslán právě odpor.

[2] Žalovaný tedy na žalobcův odpor nijak nereagoval. Žalobce se proti jeho postupu bránil žalobou na nečinnost podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále též „krajský soud“). Krajský soud z provedených důkazů zjistil, že Česká pošta, s. p. (dále jen „Česká pošta“), jakožto držitel poštovní licence skutečně přijala dne 3. srpna 2017 od žalobcova zmocněnce k přepravě zásilku obsahující žalobcův odpor, avšak nedoručila ji adresátovi (žalovanému). Žalobce ani jeho zmocněnec neuplatnili vůči České poště reklamaci. Krajský soud žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Vyšel z toho, že pokud je podání účastníka správního řízení odevzdáno k poštovní přepravě ve lhůtě a je adresováno příslušnému správnímu orgánu, znamená to pouze tolik, že je zachována lhůta pro jeho podání. Aby však podání předané držiteli poštovní licence vyvolalo zákonem předvídané právní účinky, musí také dojít do dispozice věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Z toho pak krajský soud vyvodil následující závěr: *„Dojde-li tedy ke ztrátě zásilky v průběhu doručování, aniž by se dostala do dispozice věcně a místně příslušného správního orgánu, jde tato skutečnost na vrub jejího odesílatele, který má možnost se hojit na držiteli poštovní licence jednak soukromoprávní cestou, a to prostřednictvím reklamace a následného uplatnění nároku na náhradu škody či jiné újmy. V rovině procesního práva pak může podatel čelit následkům spojeným s marným uplynutím lhůty k učinění určitého úkonu podáním žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 správního řádu za podmínek stanovených v tomto ustanovení.“*

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V ní konstatoval skutkový stav shodně s krajským soudem a vymezil spornou právní otázku, totiž komu je možno přičítat k tíži to, že držitel poštovní licence nedoručil správnímu orgánu podání. Nastínil vlastní výklad relevantních ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Podle něj je § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu v poměru speciality k druhé větě § 37 odst. 5 správního řádu. Podání učiněné prostřednictvím držitele poštovní licence je tudíž učiněno dnem, kdy bylo předáno k poštovní přepravě, a to i v případě, kdy správnímu orgánu nedošlo. Žalobce zdůraznil, že držitel poštovní licence funguje na základě zvláštního zákonného oprávnění v rovině veřejného práva a podléhá rozsáhlé pravomoci (i kontrole) Českého telekomunikačního úřadu, proto s jeho činností zákonodárce spojuje i zásadní procesněprávní následky. Žalobce uznal určitou problematičnost svého výkladu v tom směru, že správní orgán by měl činit další úkony na základě podání, které mu nedošlo a jehož obsah nezná, avšak relativizoval ji v nyní projednávaném případě poukazem na to, že žalovaný se dozvěděl o tom, že podání bylo učiněno, měl k dispozici podací lístek prokazující, že bylo předáno držiteli poštovní licence, a „bylo mu to úplně jedno“. Výklad zastávaný krajským soudem by naproti tomu znamenal, že jediný „jistý“ způsob učinění

pokračování

podání je dojet ke správnímu orgánu a podání učinit na podatelně. Ustanovení § 41 odst. 2 správního řádu, na něž odkazoval krajský soud, pak podle žalobce na věc vůbec nedopadá. V daném případě neexistovala – a tudíž ani nemohla následně odpadnout – žádná překážka, pro kterou by žalobce nemohl učinit úkon. Žalobce totiž úkon v zákonné lhůtě učinil, nebylo tudíž namístě, aby žádal o prominutí zmeškání lhůty. Konečně žalobce poukázal na to, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1001/18 ze dne 26. července 2018 uvedl, že *„předmětná zásilka nemusela být doručena (či mohla být dokonce tzv. ztracena), a to jak např. pochybením ze strany poštovního přepravce (či jeho konkrétního zaměstnance), či i administrativním pochybením na straně okresního soudu, v každém případě však takováto skutečnost nemůže jít na vrub stěžovateli, a to s ohledem na jeho ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.“* Tento nálezn podle žalobce krajský soud ve svém rozsudku dezinterpretoval závěrem, podle něhož je i podmínkou tohoto nálezu skutečnost, že finálně byla písemnost státnímu orgánu doručena.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil a odkázal na listiny založené ve spise. Jelikož vyjádření žalovaného nepřineslo žádné nové skutečnosti ani argumenty, nezasílal je Nejvyšší správní soud na vědomí stěžovateli k případné replice.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Po skutkové stránce není mezi účastníky řízení sporu o tom, že písemné podání podepsané zástupcem stěžovatele, jímž měl být potvrzen dříve podaný nepodepsaný elektronický odpor, bylo sice předáno k poštovní přepravě včas, nicméně že držitel poštovní licence (Česká pošta) předmětnou zásilku nedoručil a zásilka se tedy nikdy nedostala do dispozice žalovaného. Uvedené skutečnosti vyplývají podle rozsudku krajského soudu i ze shromážděných důkazů, tj. z obsahu podacího lístku k zásilce RR340221697CZ, z úhrnných dodacích lístků předložených žalovaným, z písemné reakce České pošty na dotaz krajského soudu ze dne 8. června 2018 a z výtisku z webových stránek PoštaOnline ze dne 20. února 2018. Sporná je tak pouze otázka, jaký má mít tento skutkový děj právní důsledky – zda má být potvrzení odporu i tak považováno za platně učiněné, či zda měl stěžovatel po zjištění, že k doručení zásilky nedošlo, učinit kroky k nápravě (uplatnit reklamaci, popř. učinit své podání znovu a zároveň s tím požádat žalovaného o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 správního řádu). Není přitom sporu o tom, že nic z toho žalobce neučinil (žádost o prominutí zmeškání úkonu nespojil ani s podáním ze dne 13. března 2018, kdy žalovanému zaslal svůj podepsaný odpor znovu).

[7] Pro posouzení věci jsou podstatná následující zákonná ustanovení. Podle § 37 odst. 4 správního řádu je podání *„možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.“* Odstavec 5 téhož ustanovení uvádí: *„Podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo.“* Je-li provedení

určitého úkonu ve správním řízení vázáno na lhůtu, pak podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu „*je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě.*“ Ustanovení § 41 upravuje mj. prominutí zmeškání úkonu, přičemž podle odstavce 2 může účastník požádat o prominutí zmeškání úkonu „*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.*“ Podle odstavce 4 téhož ustanovení „*správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění.*“

[8] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s interpretací těchto ustanovení zastávanou krajským soudem.

[9] Jazykový výklad, jak správně vyvodil krajský soud, je vcelku jednoznačný. Správní řád v § 37 odst. 5 výslovně stanoví, že podání je učiněno dnem, kdy došlo správnímu orgánu. Ustanovení § 40 odst. 1 obsahuje řadu různých pravidel pro počítání lhůt, mezi nimi i to, podle něhož je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty podána držiteli poštovní licence poštovní zásilka obsahující podání a adresovaná příslušnému správnímu orgánu. To ovšem modifikuje pravidlo obsažené v § 37 odst. 5 správního řádu pouze v tom směru, že i když podání v takovém případě dojde správnímu orgánu zákonitě až po uplynutí příslušné lhůty, ta se přesto považuje za zachovanou, neboť doba poštovní přepravy se do ní nezapočítává bez ohledu na to, jak bude dlouhá. Jinými slovy, den předání zásilky držiteli poštovní licence se považuje za rozhodující z hlediska počítání lhůt, nikoliv ovšem pro určení toho, zda podání bylo učiněno a zda vyvolá potřebné právní následky. Odpověď na tuto otázku nadále nabízí obecné pravidlo vymezené v § 37 odst. 5 správního řádu – podání bude platně učiněno teprve tehdy, až správnímu orgánu skutečně dojde. Z jazykového znění § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu nikterak nevyplývá, že by se podání mělo v rozporu s textem § 37 odst. 5 správního řádu považovat za učiněné i v případě, že držitel poštovní licence adresátovi zásilku nedoručí, a podání se tak do dispozice správního orgánu vůbec nedostane. Žádnou takovou fikci správní řád nezavádí. Podání proto nelze považovat za doručené věcně a místně příslušnému správnímu orgánu již samotným podáním poštovní zásilky u držitele poštovní licence

[10] Svůj výklad jazykový podpořil krajský soud též výkladem systematickým. Pravidlo o zachování lhůty v případě předání zásilky držiteli poštovní licence je zařazeno ve správním řádu v hlavě IV nazvané „Lhůty a počítání času“ a příslušné ustanovení je označeno názvem „Počítání času“. Naproti tomu ustanovení § 37 označené nadpisem „Podání“ je zařazeno v hlavě III nazvané „Účastníci řízení a zastoupení“, a to v jejím díle 2 s názvem „Úkony účastníků“. Je tedy zřejmé, že zákonodárce problematiku úkonů účastníků a jejich právních účinků pojednal v jiné části zákona než problematiku počítání času. I z hlediska systematického by tedy bylo problematické dovozovat, že § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu zcela vylučuje aplikaci § 37 odst. 5 téhož zákona a nahrazuje jej zvláštní právní úpravou.

[11] Překonat výklad jazykový a systematický by snad bylo možno s užitím argumentů teleologických či historických, žádné takové ovšem stěžovatel nenabízí a neshledává je ani

pokračování

šestý senát. Z toho, že poštovní služby provozuje držitel poštovní licence na základě veřejnoprávního oprávnění, vyplývá pouze tolik, že se v právních jednáních zpravidla presumuje správnost a pravdivost jím potvrzených skutečností (např. vystavených poštovních doručenek). Předání podání k poštovní přepravě tedy postačí prokázat tzv. podacím lístkem, a pokud o jeho pravosti nevzniknou důvodné pochybnosti, není třeba např. vyslýchat jako svědka osobu, která podání nesla na poštu. Nic více ovšem z výlučné povahy licence k poskytování poštovních služeb dovozovat nelze – Česká pošta není při doručování zásilek nositelem jakékoliv působnosti ve veřejné správě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. května 2016 č. j. 10 As 64/2016 - 19, bod 14). Jestliže v tomto případě sám držitel poštovní licence přiznává, že kvůli jeho selhání k doručení písemnosti nedošlo, nelze jednoznačně zákonná ustanovení vyložit tak, že písemnost bude navzdory objektivně zjištěné realitě přesto považována za řádně předanou adresátovi.

[12] Dále pak již stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje spíše na praktické dopady názoru, který zaujal krajský soud, podle něhož jedině osobní předání správnímu orgánu dává podateli záruku, že skutečně vyvolá očekávané právní účinky. Taková je ovšem realita a je třeba se jí při právním jednání přizpůsobit. Očekávání podatele, že provozovatel poštovních služeb na základě uzavřené smlouvy o poštovní přepravě zásilku doručí, je sice oprávněné, o naprostou jistotu se však nikdy jednat nemůže, neboť ke ztrátě zásilek čas od času dochází. Jestliže se „obětí“ takového nedopatření stane zákazník, jenž prokazatelně využil poštovních služeb k odeslání zásilky správnímu orgánu, musí sám aktivně usilovat o nápravu vzniklé situace odpovídajícími prostředky (reklamační postup vůči držiteli poštovní licence, popřípadě žádost o prominutí zmeškání úkonu adresovaná správnímu orgánu spolu se zmeškaným úkonem). Správní orgán totiž nemůže dost dobře vést řízení na základě žádosti, jež mu vůbec nebyla předána, stejně jako nemůže rozhodnout o důvodnosti odvolání, jehož obsah nezná apod. Toto pravidlo je logické, platí obecně a nemůže na něm nic změnit ani specifická situace v nyní posuzovaném případě, kdy obsah odporu byl zřejmě správnímu orgánu znám (ostatně v případě odporu není ani podstatný) a ztracené podání jej mělo pouze ve lhůtě 5 dnů formálně potvrdit. Chybějící podpis totiž osvědčuje, že údajný odesílatel odporu jej skutečně učinil a žádá jeho projednání – bez jistoty o tom, že nepodepsané podání bylo včas potvrzeno podpisem, by správní orgán riskoval, že bude konat řízení, aniž by jej k tomu opravňovalo podání, jež platně učinila oprávněná osoba.

[13] Stěžovateli nelze přisvědčit ani z historického pohledu. Již prvorepubliková judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela z předpokladu, že *„předpis ..., podle něhož lhůtu ... je považovati za zachování, bylo-li v ní podání prokazatelně odevzdáno poště nebo telegrafu, předpokládá, že podání na místo podací zákonem stanovené skutečně došlo“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 18. září 1937 sp. zn. 1732/35, publ. pod č. Boh. A 12982/37).

[14] Popsaný názor převažuje i v odborné literatuře. Pouze Radek Ondruš se domnívá, že *„v případě zachování lhůty k podání zásilky je vytvářena fikce doručení v den podání zásilky“* (ONDRUŠ, R. a kol.: Správní řád. Komentář. Praha: LINDE Praha, a.s., 2003, s. 237). Jedná se ovšem o komentář k předchozímu správnímu řádu z roku 1967, který ještě neobsahoval výslovné pravidlo, že podání je učiněno dnem, kdy správnímu orgánu došlo. Oproti tomu Lukáš Potěšil v komentáři k platnému správnímu řádu výslovně uvádí, že *„podání ... není učiněno dnem podání k poštovní přepravě, [to] má vliv pouze na zachování*

*lhůty*“ (POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. Správní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 211), resp. že „řízení o odvolání není zahájeno dnem podání odvolání k poštovní přepravě“, nýbrž doručením odvolání správnímu orgánu prvního stupně (tamtéž, s. 429). K tomuto chápání se zřejmě přiklání ve svém poznámkovém vydání i Petr Průcha, který uvádí, že „účinky dojití podání jsou ... vztahovány k jeho dojití toliko příslušnému správnímu orgánu“ (PRŮCHA, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 128). Následně v poznámce k § 40 dodává, že z tam uvedených pravidel představuje prolomení výše vymezené zásady pouze možnost podat své podání z vážných důvodů ke správnímu orgánu vyššího stupně (tamtéž, s. 140).

[15] Pokud jde o předchozí judikaturu, Nejvyšší správní soud dosud neměl příležitost vypořádat se s obdobnou situací, jaká nastala v nyní posuzovaném případě. Pokud činil úvahy o následcích doručování prostřednictvím držitele poštovní licence, dělo se tak vždy pouze na okraj při posuzování zcela jiného skutkového stavu, bez hlubší analýzy právní úpravy a důsledků naznačené interpretace. Konkrétně se jednalo o spory týkající se podání činěných prostým e-mailem, tj. elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu (usnesení ze dne 11. srpna 2006 č. j. 8 Afs 82/2006 - 68 a rozsudek ze dne 29. listopadu 2017 č. j. 1 As 214/2017 - 32). V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud vyslovil v tom smyslu, že „doručování e-mailem ... nemá stejné privilegované postavení jako doručování poštou či datovou schránkou“ a že „z procesních předpisů plyne, že činí-li účastník podání prostřednictvím poštovních služeb, tzv. doporučeně, musí v případě sporu prokázat pouze podání k přepravě. V případě e-mailu je třeba zpravidla prokázat předání, tj. doručení, do elektronické podatelny správního orgánu“. Toto srovnání však Nejvyšší správní soud provedl v situaci, kdy stěžovatel ignoroval zprávu elektronické podatelny správního orgánu, že jeho elektronické podání nebylo možno doručit, protože jeho IP adresa figuruje na tzv. *black listu* potenciálně nebezpečných adres, a trval na tom, že dostatečně prokázal doručení svého elektronického podání vytištěným potvrzením o jeho odeslání ze své e-mailové schránky. Zmínka o poštovních službách zde byla zjevně učiněna nad rámec skutkového stavu věci a sloužila pro odlišení od jiné hypotetické skutkové situace, s níž Nejvyšší správní soud apodikticky spojil jiný procesní následek. Naproti tomu v jiném svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění poznamenal, že z dokladů předložených žalobcem nelze dovodit, že finančnímu ředitelství byla zaslána sporná žádost o prominutí daně „a již vůbec ne to, že byla tato žádost i příslušnému orgánu doručena (k zahájení správního řízení o této žádosti)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2003 č. j. 5 A 122/2001 - 32).

[16] Na překážku zaujatému výkladu není ani výše citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1001/18, na který odkázal stěžovatel, neboť i ten je postaven na zcela jiném skutkovém základě (případně *obiter dictum* Ústavního soudu Nejvyšší správní soud *stricto sensu* nezavazuje). Stěžovatel v daném případě prostřednictvím výpisu z online systému sledování zásilek České pošty, s. p. doložil, že předmětná zásilka (vyjádření k podané žalobě a nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání) byla okresnímu soudu dodána, ke ztrátě zásilky tudíž s největší pravděpodobností došlo na straně soudu. Soud se spokojil se svým tvrzením o nedoručení zásilky, aniž by „podání a průběh doručování zásilky ověřil, a to nejlépe dotazem na poštovního přepravce“. Ústavní soud sice zmínil, že stěžovateli nemůže jít na vrub nejen administrativní pochybení na straně okresního soudu, ale ani pochybení ze strany poštovního přepravce, učinil tak ovšem nad rámec nutného

pokračování

odůvodnění. Obdobně nad rámec nutného odůvodnění uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 522/99 ze dne 23. března 2000 (N 44/17 SbNU 313), že „*nezáleží na tom, kdy podání došlo příslušnému orgánu činnému v trestném řízení a dokonce zda mu vůbec došlo*“. Skutkově šlo nicméně o to, že obvodní soud v daném případě při posouzení včasnosti podání (šlo o stížnost proti usnesení o přibrání znalce) vycházel pouze z otisku razítka podatelny na doručené písemnosti, aniž by měl k dispozici obálku, přičemž stěžovatel předložil ověřenou kopii podacího lístku pošty, z něhož vyplývalo, že podání odeslal včas. Obdobné skutkové okolnosti, tj. prokázané odeslání podání (např. faxového) a jeho následná pravděpodobná ztráta adresátem (soudem či správním orgánem), nastaly i v dalších případech, viz např. nálezy sp. zn. I. ÚS 460/97 ze dne 6. října 1998 (N 114/12 SbNU 137), sp. zn. III. ÚS 329/2000 ze dne 23. listopadu 2000 (N 176/20 SbNU 245), sp. zn. III. ÚS 674/04 ze dne 14. dubna 2005 (N 85/37 SbNU 173) či sp. zn. I. ÚS 1286/10 ze dne 8. září 2010 (N 191/58 SbNU 695), podobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2009 č. j. 7 Afs 83/2009 - 81 a ze dne 8. listopadu 2013 č. j. 4 Ads 82/2013 - 54, č. 2994/2014 Sb. NSS, bod 33.

[17] Nyní se naproti tomu jedná o situaci, kdy ke ztrátě podání nedošlo u adresáta, nýbrž zřejmě během jeho přepravy, nikdy se tudíž do dispozice orgánu veřejné moci nedostalo, a ten se na „zmaření“ učiněného úkonu žádným způsobem nepodílel, ani podílet nemohl.

[18] Nejvyšší správní soud nepřehlédl existenci dvou historických nálezů Ústavního soudu, které by – při povrchním čtení – mohly podpořit názor stěžovatele (byť stěžovatel na žádný z nich ve své kasační stížnosti neupozornil). Jedná se v první řadě o nález sp. zn. III. ÚS 120/96 ze dne 3. října 1996 (N 92/6 SbNU 177). Zde Ústavní soud naznal, že žalobce uplatnil svůj restituční nárok u pozemkového úřadu v zákonné lhůtě navzdory tomu, že jej pošta úřadu nedoručila. Ústavní soud argumentoval poměrně stručně: „*Za této situace nelze navrhovateli přičítat k tíži postup pošty a bez dalšího dospět k závěru, že restituční nárok v potřebné lhůtě uplatněn nebyl. ... Jestliže soud nevzal výše uvedenou okolnost v úvahu, porušil svým rozhodnutím základní právo stěžovatele, dané mu čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod, totiž právo na spravedlivý proces.*“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). V nálezu sp. zn. III. ÚS 751/06 ze dne 19. prosince 2007 (N 230/47 SbNU 1005) pak Ústavní soud vyslovil následující úvahu k výkladu § 57 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů: „*Jestliže zákon účastníku řízení dává možnost, aby procesní úkony činil prostřednictvím ‚pošty‘ (a zejména – co do zachování lhůty – s účinky jako by bylo podání učiněno přímo u soudu), pak není materiálně myslitelné, aby případné poruchy uvnitř doručovacího mechanismu ‚pošty‘ šly na jeho vrub. Účastník se podle práva – a ‚právem‘ – spoléhá na to, že zákonem mu umožněný režim učinit procesní úkon zajistí, že důsledky jeho podání reálně nastanou, resp. že jeho procesní odpovědnost nebude spojována s ničím jiným než s tím, co je schopen reálně ovlivnit (řádně zásilku na poštu podat a zajistit, aby byl schopen podání zásilky doložit). Z toho plyne, že prokáže-li (což je nutné zdůraznit) účastník řízení věrohodně, že zásilku tvrzeňého obsahu podal včas na poštu, k přepravě příslušnému soudu, je v ní obsažené procesní podání projednatelné i v případě, že bude posléze zjištěno, že zásilka soudu doručena nebyla.*“ Na tento nález opakovaně ve svých rozhodnutích odkazuje i Nejvyšší soud (usnesení ze dne 5. června 2012 sp. zn. 29 Cdo 4304/2010, ze dne 25. dubna 2012 sp. zn. 29 Cdo 347/2011 či ze dne 21. listopadu 2018 sp. zn. 27 Cdo 3744/2018), byť v jiných svých rozhodnutích rozlišuje – přinejmenším v teoretické rovině – zachování lhůty pro učinění podání a to, zda

se podání stalo právně účinným (rozsudek ze dne 4. září 2003 sp. zn. 22 Cdo 2166/2002). Ústavní soud sice svůj závěr výslovně omezil jen na situace, kdy se úkon účastníka řízení spojuje s procesní lhůtou, tam ovšem podání stěžovatele v nyní projednávané věci nepochybně spadá.

[19] Nejvyšší správní soud má za to, že ani oba naposled citované nálezy Ústavního soudu přijetí výše nastíněného výkladu nebrání. Pokud jde o nález sp. zn. III. ÚS 120/96, v jeho stručném odůvodnění nutno upozornit na to, že kasačním důvodem byl především fakt, že se krajský soud stěžovatelovou argumentací nezabýval vůbec, čímž bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu. Proto Ústavní soud uzavřel, že za dané situace nelze *bez dalšího* dospět k závěru o tom, že restituční nárok nebyl uplatněn včas. K tomu přistoupila další okolnost, a sice že povinná osoba na souběžnou výzvu dohodu o vydání restituovaných nemovitostí se stěžovatelem uzavřela (restituční nárok se podle § 9 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, uplatňoval tak, že oprávněná osoba jej musela uplatnit souběžně u povinné osoby a u pozemkového úřadu, který pak schvaloval dohodu o vydání nemovitosti uzavřenou mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou), tudíž sama povinná osoba neměla pochybnost o tom, že oprávněná osoba svůj restituční nárok uplatnila včas, a Ústavní soud vytkl krajskému soudu, že právě tuto okolnost *nevzal v úvahu* (viz zvýrazněnou citaci z odůvodnění nálezu výše v předchozím odstavci). Již jen na okraj lze poznamenat, že tzv. první Ústavní soud ve své *transitivní* judikatuře zaujímal výrazný *prorestituční* přístup, což značně ovlivnilo interpretaci právních předpisů v restitučních věcech ve prospěch uplatnění práv oprávněných osob.

[20] Ve druhém z citovaných nálezů, sp. zn. III. ÚS 751/06, pak Ústavní soud posuzoval postup soudu a argumentoval porušením práva na spravedlivý proces v řízení soudním (čl. 6 Úmluvy a čl. 36 Listiny). Tato argumentace přitom není bez dalšího přenositelná na postup správního orgánu ve správním řízení. Ústavní a konvenční garance práva na spravedlivý proces na řízení správní přímo nedopadá.

[21] Konečně je třeba upozornit na to, že v obou citovaných nálezech Ústavní soud řešil nedostatek zákonné úpravy. Ani správní řád z roku 1967, který Ústavní soud aplikoval v prvním případě, ani občanský soudní řád, jenž byl předmětem výkladu v případě druhém, totiž výslovně neupravovaly okamžik, kdy nastávají právní účinky podání. Neodpovídaly tudíž na otázku, jak nahlížet na situaci, kdy účastník řízení odevzdá podání včas k poštovní přepravě, ale držitel poštovní licence je nedoručí. Oba předpisy obsahovaly pouze ustanovení, že řízení je zahájeno dnem, kdy došel správnímu orgánu, resp. soudu návrh na jeho zahájení (§ 18 odst. 2 správního řádu z roku 1967, § 82 odst. 1 občanského soudního řádu), to se však týká jen samotného zahájení řízení, nikoliv např. uplatnění řádného opravného prostředku. Lhůty, které se navrhopatelé snaží v případě zahájení civilních řízení „stihnout“, mají zpravidla hmotněprávní povahu, neboť žaloba či návrh je úkonem, jímž podatel uplatňuje svá hmotná subjektivní práva. Proto také Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 751/06 jednoznačně konstatoval, že v jejich případě se musí prokázat dojití soudu. Naopak odeslání postačí podle Ústavního soudu prokázat u těch úkonů, jimiž účastník uplatňuje práva procesní (v daném případě šlo o návrh na pokračování v soudním řízení). Právě u těchto podání nicméně chyběla jak v předchozím správním řádu, tak i v občanském soudním řádu výslovná právní úprava stanovující, kdy nastávají jejich účinky, Ústavní soud ji tudíž fakticky dotvořil výkladem.

pokračování

[22] V nyní posuzovaném případě není takové zaplnění mezery v zákoně potřebné, neboť aktuální veřejnoprávní úprava okamžiku, kdy podání ve správním řízení vyvolá zamýšlený účinek, je komplexní a dopadá na všechny typy úkonů. Jinými slovy, současný správní řád obsahuje výslovné ustanovení o tom, že (jakékoliv) podání je učiněno až dnem, kdy dojde správnímu orgánu (to se v nyní projednávaném případě prokazatelně nestalo). Legitimní očekávání účastníka řízení, jímž v citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 751/06 argumentoval Ústavní soud, totiž že odevzdání zásilky k poštovní přepravě samo o sobě zaručí, že podání bude platně učiněno, je tak v oblasti správního práva vyloučeno výslovným zněním zákona.

[23] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že opačná názorová linie nedává odpověď na řadu otázek – zejména jak se má správní orgán zabývat podáním, jehož obsah mu vůbec není znám. Nejvyššímu správnímu soudu také není zřejmé, z čeho Ústavní soud v nálezu III. ÚS 751/06 dovodil svůj kategorický závěr, že *„není materiálně myslitelné, aby případné poruchy uvnitř doručovacího mechanismu ‚pošty‘ šly na vrub (účastníka řízení)“*. Nejvyšší správní soud naopak takový náhled považuje za nejen myslitelný, ale zcela legitimní. Česká pošta není součástí státní moci, jak se to mohlo jevit v době nesvobody před rokem 1989 a z myšlenkové setrvačnosti ještě několik let poté, ani poštovním úřadem, jako tomu bylo v dobách ještě dávnějších, ale podnikem, byť ve formě podniku státního. Vztah mezi podatelem a poskytovatelem poštovních služeb je dvoustranným vztahem soukromoprávním, jakkoli je tento vztah silně regulován veřejným právem. Nesplnění smluvního závazku může být předmětem reklamace a případně i požadavku na náhradu způsobené škody.

[24] Jít ovšem dále a přenášet důsledky nesplnění smluvní povinnosti poskytovatele poštovních služeb z odesílatele (jenž je stranou smlouvy o poštovní přepravě) na adresáta, by bylo systémově nesprávné. Adresát, byť by byl i správním úřadem, má totiž oproti odesílateli minimální možnost zjistit, že nastal problém s doručováním (přínejmenším na počátku neví, že vůbec nějaká zásilka byla odeslána), nemůže jej řešit soukromoprávní cestou (uplatnit reklamaci) ani kompenzovat jeho případné důsledky. Je to naopak odesílatel, kdo je oprávněn uplatnit vůči poskytovateli poštovních služeb reklamaci, jež může vést případně i k objevení a následnému dodatečnému doručení zásilky, což by stále zajistilo zachování lhůty pro učinění podání. Neuspěje-li odesílatel se soukromoprávním řešením, má možnost požádat správní orgán o prominutí zmeškání úkonu.

[25] Stěžovatel v nyní řešené kauze se o takovéto aktivní řešení vůbec nepokusil, a to ani v rovině soukromoprávní (reklamace ztracené zásilky), jež by měla být primární, ani v rovině veřejnoprávní (žádost o prominutí zmeškání úkonu), jež by měla následovat, pokud by se zásilku nepodařilo dohledat a doručit. Úvahy na toto téma tudíž překračují skutkový rámec této kauzy. Přesto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné pro úplnost zmínit, že prokázaná ztráta zásilky poskytovatelem poštovních služeb může spadat pod dikci ustanovení § 41 odst. 2 správního řádu. Nasvědčuje tomu v první řadě doslovný výklad citovaného ustanovení, které hovoří o *„překážce, která podateli bránila úkon učinit“*. Selhání držitele poštovní licence je právě onou překážkou, kvůli které nemohl stěžovatel učinit úkon (jeho podání nedošlo správnímu orgánu a nebylo tudíž vůbec učiněno, jakkoli stěžovatel sám při jeho podání na poštu zákonnou lhůtu dodržel). Takový výklad by byl navíc v souladu nejen s textem, ale i se smyslem uvedeného ustanovení, které má řešit situace, které podatel nezavinil a jež byly vyvolány objektivními příčinami (rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2015 č. j. 7 As 13/2015 - 28, č. 3215/2015 Sb. NSS). Stojí za zmínku, že pokud správní orgán vydá usnesení, jímž závažné důvody k prominutí lhůty pro podání odporu proti správnímu rozhodnutí ve formě příkazu neshledá, je proti takovému rozhodnutí zajištěna bezprostřední soudní ochrana (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2011 č. j. 8 As 9/2011 - 28).

[26] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v minulosti zpochybnil možnost žádat úspěšně o zmeškání lhůty k prominutí úkonu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2016 č. j. 3 As 248/2015 - 22, č. 3467/2016 Sb. NSS). Stalo se tak ovšem za zcela specifických skutkových okolností. Stěžovatel sice uváděl, že pošta jeho včas odeslaný odpor správnímu orgánu nedoručila, odeslání však nebyl schopen nijak doložit, jelikož odpor údajně nezasílal doporučeně. Vedle toho tvrdil, že odpor podal v zákonné lhůtě též osobně, což naopak přesvědčivě dokládal jeho kopií opatřenou razítkem úřadu a paraťou úřední osoby. Nejvyšší správní soud za dané situace proto usoudil, že stěžovatel „*v průběhu celého řízení před soudem soustředil své úsilí na prokázání toho, že úkon zmeškán nebyl, ale byl učiněn řádně a včas*“, a že možné nedoručení odporu držitelem poštovní licence nebylo překážkou, jež by bránila stěžovateli provést úkon, jelikož mu „*objektivně nic nebránilo v tom, aby úkon učinil i jiným způsobem, což nakonec sám fakticky potvrdil tím, že prokazuje podání odporu v písemné podobě u správního orgánu*“. Tyto závěry – učiněné nadto opět je ve formě *obiter dicta*, jelikož už samotné osobní podání odporu vylučovalo, že by mohla být zmeškána lhůta k provedení úkonu – jsou tak podle názoru Nejvyššího správního soudu omezeny jen na specifický skutkový stav v dané věci. V obecné rovině je řešení nyní posuzované situace prostřednictvím institutu prominutí zmeškání lhůty zcela představitelné.

[27] Z tohoto pohledu je možno dodat, že se ani Ústavní soud ve výše citovaných nálezech sp. zn. III. ÚS 120/96 a III. ÚS 751/06 nevypořádal s existencí obdobného institutu prominutí zmeškání lhůty (§ 28 odst. 1 správního řádu z roku 1967, § 58 o. s. ř.) a jeho možnou aplikací, resp. vyloučením jeho aplikace na daný skutkový stav, se nijak nezabýval. Tudíž nevyloučil, že tento institut je jako procesní prostředek ochrany práva na přístup k soudu a na spravedlivý proces použitelný a musí být vyčerpán. I to je další z důvodů, pro který právní názor vyplývající z citovaných nálezů na nyní řešený případ nedopadá.

[28] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsanych důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

#### IV. Náklady řízení

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 14. listopadu 2019

JUDr. Tomáš Langášek  
předseda senátu