



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **MARSERVIS, s. r. o.**, se sídlem Vančurova 341, Chodov, zastoupen JUDr. Michalem Zsemlem, advokátem se sídlem Kardinála Berana 967/8, Plzeň, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného ze dne 1. 12. 2015, čj. 08971-58/2012-ERU, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 2. 2018, čj. 62 A 7/2016-76,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4 114 Kč **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Michala Zsemlera, advokáta se sídlem Kardinála Berana 967/8, Plzeň.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Předsedkyně žalovaného zamítla rozhodnutím ze dne 1. 12. 2015 rozklad žalobce podaný proti výroku II rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2015. Tímto rozhodnutím žalovaný vyslovil, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Za správní delikt mu žalovaný uložil výrokem II, aby provedl nápravná opatření podle § 18 odst. 3 písm. b) zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon. Výrokem III pak uložil žalobci pokutu ve výši neoprávněného majetkového prospěchu v částce 542 916 Kč bez DPH, a to v souladu s § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách.

[2] Proti rozhodnutí předsedkyně žalovaného (dále jen „předsedkyně“) podal žalobce žalobu, na jejímž základě krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zrušil rozhodnutí předsedkyně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud konstatoval, že doručení rozhodnutí žalovaného nemělo účinky řádného doručení ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu, jelikož žalovaný jej doručil pouze žalobci, přestože ho ve správním řízení zastupoval advokát. V souladu s tím vzal krajský soud v potaz, že žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného dne 21. 10. 2015 rozklad, jímž brojil jen proti II. výroku tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí o rozkladu žalobce doručila předsedkyně dne 10. 12. 2015 zástupci žalobce. Žalobce poté doručil prostřednictvím svého zástupce dne 28. 12. 2015 žalovanému rozklad proti jeho rozhodnutí ze dne 7. 10. 2015; tímto rozkladem žalobce napadl veškeré výroky rozhodnutí žalovaného. Předsedkyně vyrozuměla žalobce o tom, že „druhý“ rozklad vyhodnotila jako podnět k provedení přezkumného řízení, neboť podání směřovalo proti pravomocnému rozhodnutí, a že tento podnět neshledala důvodným. Krajský soud ale uzavřel, že rozhodným okamžikem pro nastoupení účinků doručení bylo doručení rozhodnutí žalovaného zástupci žalobce, a až od tohoto momentu započal běh lhůty pro podání rozkladu. V důsledku doručení rozhodnutí pouze žalobci lhůta k podání rozkladu nepočala běžet. Zároveň krajský soud vytkl předsedkyni, že přezkoumala rozhodnutí žalovaného pouze v rozsahu „prvního“ rozkladu. Podle krajského soudu je nutné postup správního orgánu posoudit jako podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného ve věci samé.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že rozklad žalobce ze dne 21. 10. 2015 splňoval veškeré náležitosti podání ve smyslu § 37 ve spojení s § 82 správního řádu, a nejednalo se tedy o „*nicotný správní úkon*“; proto předsedkyně neměla jinou možnost než o rozkladu žalobce rozhodnout ve lhůtách stanovených správním řádem. V době vydání jejího rozhodnutí neexistoval žádný jiný rozklad směřující proti rozhodnutí stěžovatele. Žalobce podal prostřednictvím svého zástupce rozklad napadající rozhodnutí stěžovatele jako celek až poté, co předsedkyně doručila rozhodnutí proti rozkladu žalobce ze dne 21. 10. 2015 zástupci žalobce. Pokud by krajský soud spatřoval nezákonnost postupu předsedkyně v tom, jak naložila s „druhým“ rozkladem ze dne 28. 12. 2015, nemohlo by to mít podle názoru stěžovatele za následek nezákonnost rozhodnutí předsedkyně ze dne 1. 12. 2015.

[4] Stěžovatel dále namítl, že hodnocení nesprávného doručování jako vady způsobující nezákonnost rozhodnutí je nepřiměřené. Žalobce nebyl ve správním řízení fakticky zastoupen. Po předložení plné moci zástupcem činil v podstatě veškerá podání sám. Proto stěžovatel považoval námitku žalobce týkající se nesprávného doručování za zneužití práva na zastoupení ve správním řízení; žalobce opakovaně projevil vůli vystupovat ve správním řízení sám za sebe.

[5] Podle stěžovatele by se v této věci mělo přihlídnout k § 84 odst. 2 větě první správního řádu, podle něhož *se neoznámení rozhodnutí nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil*. Dne 7. 10. 2015 žalobce prokazatelně obdržel rozhodnutí

stěžovatele, se kterým se musel seznámit, protože proti němu podal dne 21. 10. 2015 rozklad. Poté žalobce podal prostřednictvím zástupce „druhý“ rozklad dne 28. 12. 2015. Krajský soud nijak nehodnotil, kdy se s rozhodnutím stěžovatele mohl seznámit zástupce žalobce. Podle stěžovatele je „druhý“ rozklad opožděný, podstatné totiž bylo, že se žalobce seznámil s rozhodnutím stěžovatele již v říjnu 2015.

[6] Ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu stanoví, 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*** (pozn.: zvýraznil NSS). Právě v této věci se uplatní odchylka „nestanoví-li zákon jinak“ upravená v citovaném ustanovení. V souladu s § 84 odst. 2 správního řádu se totiž lhůta k podání rozkladu počítá od doručení rozhodnutí stěžovatele přímo žalobci.

[7] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobce se s napadeným rozsudkem ztotožnil. Uvedl, že stěžovatel vnímal důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí předsedkyně, zcela mylně. Je nutné odmítnout závěr, že žalobce nebyl ve správním řízení fakticky zastoupen. Činit procesní úkony samostatně bylo jeho právo. Stěžovatel vycházel z nesprávného pochopení vztahu mezi § 34 odst. 2 a § 84 odst. 2 správního řádu; jestliže stěžovatel nedoručil své rozhodnutí zástupci žalobce, platilo, že nepočala běžet lhůta k podání rozkladu.

[9] Žalobce doplnil, že podle § 84 odst. 2 správního řádu by se na žalobce hledělo jako na účastníka, kterému správní orgán doručil rozhodnutí bez poučení; v takovém případě by trvala lhůta k podání rozkladu 15 dnů od oznámení opravného rozhodnutí (jež stěžovatel nevydal), nejpozději však 90 dnů od oznámení rozhodnutí.

[10] Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] NSS nejprve ověřil ze správního spisu, že dne 1. 10. 2012 byla stěžovateli doručena plná moc udělená tehdejším jednatelem žalobce JUDr. P. O. (č. l. 26 správního spisu), která dokládá, že žalobce zmocnil zástupce mimo jiné k přijímání doručovaných písemností. Následně však žalobce činil veškerá podání samostatně a stěžovatel písemnosti adresoval přímo žalobci. Stejně tak rozhodnutí stěžovatele ze dne 7. 10. 2015 bylo zasláno pouze žalobci, i přestože udělení plné moci nebylo časově omezeno a správní spis neobsahoval její odvolání či vypovězení. Teprve rozhodnutí předsedkyně ze dne 1. 12. 2015 o rozkladu žalobce bylo zasláno zástupci žalobce, který následně podal dne 28. 12. 2015 „druhý“ rozklad proti rozhodnutí stěžovatele. Tento „druhý“ rozklad předsedkyně posoudila jako podnět k provedení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu a jako takový jej neshledala důvodným.

[13] NSS si je vědom judikatury, z níž je možné vyvodit, že při pochybnostech o existenci zmocnění z důvodu pasivity zmocněnce musí správní orgán postupovat tak, jako by účastník řízení nebyl zastoupen (např. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, čj. 5 As 19/2016-45, či ze dne 5. 11. 2015, čj. 2 As 110/2015-42). Uvedené se ovšem v této věci neuplatní; citovaná judikatura totiž dále předpokládá prvotní snahu správního orgánu o vyjasnění, zda je účastník řízení zastoupen, či nikoli (např. prostřednictvím výzvy). Stěžovatel ovšem k takovému kroku nepřistoupil a veškerá podání zasílal žalobci.

[14] V této souvislosti nelze opomenout, že stěžovatel ve vyjádření k žalobě uznal své pochybení tím, že sdělil, že *„uznává skutečnost, že ve správním spise se nachází plná moc zmocňující JUDr. P. O. k zastupování žalobce, přičemž z nezjištěných příčin správní orgán od určitého bodu řízení nedoručoval zástupci žalobce, ale přímo žalobci“*.

[15] Podle § 34 odst. 1 správního řádu zástupce podle § 32 a 33 správního řádu v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z § 34 odst. 2 správního řádu pak plyne, že se doručují písemnosti pouze zástupci, ledaže by měl zastoupený něco osobně vykonat. Doručení zastoupenému nemá účinky na běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak. Jestliže v praxi dojde k tomu, že je písemnost doručena zastoupenému, začne i přesto běžet lhůta k provedení úkonu, který z písemnosti vyplývá, až doručením písemnosti zástupci (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2013, čj. 9 As 103/2012-41).

[16] NSS v rozsudku ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 As 60/2016-26, konstatoval, že *„[n]edoručení určité písemnosti zástupci účastníka správního řízení nezakládá a priori nezákonnost procesního postupu, pro kterou by bylo nutné vždy následně vydané rozhodnutí zrušit. Vždy je ale nutné posoudit, zda se zástupce účastníka správního řízení i přes uvedené pochybení prokazatelně seznámil s doručovanou písemností, případně zda dané pochybení vedlo ke zkrácení práv účastníka řízení“*. V posuzované věci se dá předpokládat, že se zástupce žalobce s rozhodnutím stěžovatele seznámil nejprve tehdy, co mu předsedkyně doručila napadené rozhodnutí ze dne 1. 12. 2015, tj. 10. 12. 2015, jelikož poté zástupce žalobce podal proti rozhodnutí stěžovatele „druhý“ rozklad.

[17] Pokud je písemnost doručena zastoupenému účastníku řízení, může účastník řízení v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu oprávněně předpokládat, že písemnost bude doručena i jeho zástupci, který případně ve správním řízení učiní další kroky. S ohledem na uvedené nezbyvá než konstatovat, že v projednávané věci byl žalobce zkrácen na realizaci svých procesních práv. To potvrzuje i závěr učiněný Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 28. 4. 2004, čj. 7 A 125/2001-39, č. 509/2005 Sb. NSS, (na který trefně odkázal již krajský soud), podle něž *„v této právní věci je sice pravda, že žalobce v odvolání nenamítal zkrácení lhůty pro jeho podání v důsledku potřeby předat doručené rozhodnutí svému zástupci, který až po tomto předání mohl na doručení rozhodnutí svým odvoláním reagovat; takové zkrácení je však skutečností objektivní, jež v daném případě jistě v neprospěch žalobce nastala. Vyplývá-li totiž ze správního řádu, že pro podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně může účastník řízení využít obecnou patnáctidenní lhůtu, jež je navíc lhůtou procesní, a účastník řízení tak může shromažďovat a do vzájemného kontextu uspořádávat skutečnosti vyvracející či zpochybňující závěry správního orgánu rozhodujícího v I. stupni ještě alespoň část patnáctého dne po řádném oznámení rozhodnutí, jež má být odvoláním napadeno, pak doručení tohoto rozhodnutí jiné osobě, po němž musí následovat jeho předání osobě, jež*

teprve je způsobilá proti takovému rozhodnutí kvalifikovaně brojit a již si účastník řízení předem k hájení svých práv před příslušným správním orgánem určil, tuto zákonem zaručenou patnáctidenní lhůtu zkrátilo“.

[18] Závěrem NSS podotýká, že stěžovatel nesprávně směšuje § 34 odst. 2 a § 84 odst. 2 správního řádu. Spojení „*nestanoví-li zákon jinak*“ v § 34 odst. 2 správního řádu nelze použít ve vztahu k § 84 odst. 2 správního řádu. Ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu jednoznačně stanoví, že *s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci*. Toto pravidlo nelze prolomit výkladem učiněným stěžovatelem. Stěžejní v této otázce bylo, kdy se s rozhodnutím stěžovatele seznámil zástupce žalobce.

[19] Krajský soud proto dospěl k správnému závěru, že předsedkyně pochybila, jelikož se nezabývala rozkladem podaným zástupcem žalobce. Předsedkyně se měla nejprve zabývat včasností „druhého“ rozkladu a v závislosti na výsledku tohoto posouzení případně přezkoumat rozhodnutí stěžovatele v rozsahu všech podaných námitek, tedy vč. námitek podaných zástupcem žalobce dne 28. 12. 2015.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[21] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalobce, přísluší mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Tato náhrada sestává z nákladů žalobce na odměnu zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 4. 2018) a dále 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů v souladu s § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 3 400 Kč. Zástupce žalobce je plátcem DPH, proto NSS zvýšil přiznanou náhradu nákladů řízení o částku 714 Kč odpovídající 21% sazbě DPH. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč, a to ve lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozhodnutí.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 26. května 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu