



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **Ing. J. E.**, zastoupený JUDr. Ing. Rudolfem Coganem, Ph.D., advokátem, sídlem Pražská 617, Nová Paka, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2019, č. j. 12770/2019-MZE-14141, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2021, č. j. 17 A 26/2020-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Státní zemědělský intervenční fond rozhodnutím ze dne 19. 12. 2018, č. j. SZIF/2018/0745275 zamítl žalobcovu žádost o jednotnou platbu na plochu pro rok 2018. Při doručování tohoto rozhodnutí nebyl žalobce dne 7. 1. 2019 zastížen, byl proto vyzván k vyzvednutí zásilky, která byla dne 7. 1. 2019 uložena na příslušné poště, a bylo mu zanecháno v místě doručování poučení. Žalobce si zásilku osobně převzal dne 18. 1. 2019.

[2] Dne 4. 2. 2019 podal žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím posoudil jako opožděné. Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Neztotožnil se s názorem žalobce, že odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí bylo podáno včas. Městský soud vyšel z právní úpravy doručování obsažené v § 23 a § 24 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a dospěl k závěru, že pokud byl žalobce vyzván k vyzvednutí zásilky dne 7. 1. 2019 (pondělí), kdy nebyl při doručování zastížen, počala běžet zákonná desetidenní lhůta následujícího dne, tj. v úterý 8. 1. 2019, a její poslední den připadl na čtvrtek 17. 1. 2019, kdy došlo k doručení písemnosti fikcí. Od tohoto dne se také odvíjela patnáctidenní zákonná lhůta pro podání odvolání, jejíž první den připadl na 18. 1. 2019 (pátek) a poslední den na 1. 2. 2019 (pátek). Pokud tedy žalobce podal odvolání až dne 4. 2. 2019, bylo opožděné.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že zásilka byla uložena u provozovatele poštovních služeb až do dne 18. 1. 2019, kdy si ji řádně vyzvedl. Stěžovatel tvrdil, že odvolání podal již dne 1. 2. 2019 na elektronickou podatelnu správního orgánu, nebylo však potvrzeno, a proto je zopakoval dne 4. 2. 2019.

[4] Dle stěžovatele městský soud pominul skutečnost, že poštovní smlouvu s provozovatelem uzavřel správní orgán, stěžovatel pouze vycházel z informací poskytnutých mu provozovatelem poštovních služeb. Poukázal také na vyjádření Ministerstva vnitra, předložené již městskému soudu, ze kterého vyplývá, že posledním dnem uložení zásilky byl pátek 18. 1. 2019, nikoli čtvrtek 17. 1. 2019. Nesprávné poučení o uložení zásilky provozovatelem poštovních služeb je dle stěžovatele třeba považovat za součást správního rozhodnutí, neboť objednatelem poštovní služby byl správní orgán, který navíc nepřistoupil k reklamaci. Případné pochybení provozovatele poštovních služeb tedy nemůže jít k tíži stěžovateli.

[5] Stěžovatel dále namítal, že ani v prvostupňovém rozhodnutí napadeném odvoláním nebyl poučen o tom, jak se počítá patnáctidenní lhůta pro podání odvolání. Prvostupňové rozhodnutí neobsahuje ani odkaz na správní řád. Stěžovatel měl za to, že městský soud striktní aplikací správního řádu pochybil, neboť nevzal do úvahy nesprávné poučení obsažené v rozhodnutí, které mělo odvolací lhůtu v souladu se správním řádem prodloužit. Poukázal také na rozhodnutí žalovaného, v němž je rovněž uvedeno, že mu bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno dne 18. 1. 2019. V této souvislosti stěžovatel upozornil, že pokud by prvostupňový orgán považoval odvolání za opožděné, nepředával by je žalovanému jako nadřízenému orgánu (a neřešilo by se téměř rok).

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením městského soudu. K tvrzení, že stěžovatel podal odvolání již dne 1. 2. 2019, žalovaný konstatoval, že se jedná o novou skutečnost, která navíc nemá oporu ve správním spisu. V této souvislosti žalovaný poukázal na jiné řízení vedené se stěžovatelem, v němž zaslal elektronické podání

pokračování

na neexistující e-mailovou adresu žalovaného, neboť učinil chybu v jejím zadání. Při doručování odvolání dne 1. 2. 2019 proto mohlo dle žalovaného dojít k obdobné chybě.

[7] Žalovaný nepovažoval za chybný postup provozovatele poštovních služeb. Dle jeho názoru proto nebylo co reklamovat. Odvolání nebylo podáno opožděně v důsledku pochybení při doručování, nýbrž kvůli chybné úvaze stěžovatele, který zaměnil desetidenní lhůtu pro nastoupení fikce doručení s úložní dobou provozovatele poštovních služeb, po kterou mu bylo umožněno zásilku vyzvednout. O následcích nevyzvednutí doručované písemnosti v desetidenní lhůtě (nastoupení fikce doručení) byl stěžovatel řádně poučen vhozením příslušného ústřížku (části obálky) s poučením. Žalovaný odkázal na ustálenou judikaturu, která zastává shodný výklad aplikované právní úpravy. Dle žalovaného nemůže obstát ani námitka nesprávného poučení obsaženého v prvostupňovém správním rozhodnutí, poučení bylo formulováno standardním způsobem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Úvodem Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelovo tvrzení, jímž nově odůvodňuje včasnost podaného odvolání, a sice že je podal na elektronickou podatelnu správního orgánu již dne 1. 2. 2019 (avšak toto podání nebylo potvrzeno), je ve smyslu § 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), novou skutečností, kterou stěžovatel uplatnil až po vydání napadeného rozsudku, a proto k ní Nejvyšší správní soud nepřihlížel. Nad rámec uvedeného však Nejvyšší správní soud přesto podotýká, že ze správního spisu existence podání ze dne 1. 2. 2019 nevyplývá, sám stěžovatel ostatně připustil, že mu přijetí odvolání podaného elektronicky nebylo podatelnou potvrzeno.

[10] V souzené věci je mezi účastníky řízení spor o to, zda patnáctidenní zákonná lhůta pro podání odvolání počala běžet ode dne 17. 1. 2019, jak tvrdí žalovaný (a městský soud), či ode dne 18. 1. 2019, jak namítá stěžovatel. Odpověď na spornou otázku se tedy odvíjí od toho, který z uvedených dvou dnů byl dnem doručení prvostupňového správního rozhodnutí. Mezi stranami nejsou sporné skutkové okolnosti, tj. že dne 7. 1. 2019 proběhl neúspěšný pokus provozovatele poštovní licence o doručení zásilky obsahující prvostupňové správní rozhodnutí, jejíž adresát (stěžovatel) nebyl při doručování zastižen, a tedy mu pošta zanechala v domovní schránce oznámení o neúspěšném doručení písemnosti, včetně výzvy k jejímu vyzvednutí a poučení. Ve výzvě pošty k vyzvednutí zásilky byl jako poslední den pro vyzvednutí uveden nejpozději den 18. 1. 2019.

[11] Podle § 23 odst. 1 správního řádu platí, že *nebyl-li v případě doručování podle § 20 adresát zastižen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží*. V odst. 3 citované ustanovení správního řádu upravuje, že *písemnost se uloží*

a) u správního orgánu, který ji vyhotovil, nebo

b) u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jejich prostřednictvím.

Podle odst. 4 téhož ustanovení se adresát vyzve uložením 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.

[12] Ustanovení § 23 odst. 5 správního řádu dále upravuje, že zároveň s oznámením podle odstavce 4 se adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3 a 4 vyvolalo, nebo o možnosti postupu podle § 24 odst. 2. Toto poučení musí obsahovat i označení správního orgánu, který písemnost odesílá, a jeho adresu.

[13] 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 (pozn.: zvýraznění podtržením výše v textu doplnil soud).

[14] Z výše citovaného § 23 odst. 5 správního řádu vyplývá povinnost správního orgánu zajistit, aby byl adresát písemně poučen o právních důsledcích jednání spočívajícího v daném případě v nevyzvednutí uložené písemnosti. Pokud by tedy doručovatel v domovní schránce nezanechal příslušné poučení, nebyla by písemnost doručena zákonem stanoveným způsobem, a tedy by nemohla nastat fikce jejího doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu (k zanechání poučení jako podmínky fikce doručení viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41, č. 3524/2017 Sb. NSS, bod 28, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2014, č. j. 2 Afs 69/2012-124, týkající se fikce doručení upravené obdobně v daňovém řádu).

[15] Jak ovšem vyplývá již z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, č. j. 6 Afs 231/2020-44 (konkrétně viz bod 22 odůvodnění), je třeba rozlišovat mezi poučením o tom, kdy nastane fikce doručení, které je obsaženo v příslušné části (chlopni) obálky správního orgánu, kterou doručovatel při nezastižení adresáta zanechá v domovní schránce, a provedení tohoto úkonu potvrdí zaškrtnutím příslušné kolonky na doručence, a mezi informací pošty (obsaženou na jejím formuláři) o tom, v jaké době je možné si zásilku v provozovně vyzvednout. Tato informace bývá pravidelně obsažena v samostatném dokumentu provozovatele poštovních služeb nazvaném jako „Výzva k vyzvednutí zásilky/Potvrzení o převzetí zásilky“.

[16] V nyní souzené věci se stěžovatel (obdobně jako tomu bylo ve věci sp. zn. 6 Afs 231/2020) dovolává zohlednění posledního dne pro vyzvednutí zásilky, který provozovatel poštovních služeb uvedl ve „Výzvě k vyzvednutí zásilky/Potvrzení o převzetí zásilky“, a zcela pomíjí poučení, kterého se mu dostalo na odtržené části (chlopni) obálky, o jejímž zanechání v domovní schránce svědčí prohlášení doručovatele ze dne 7. 1. 2019 zaznamenané na doručence, které nebylo zpochybněno. Pokud provozovatel poštovních služeb umožnil stěžovateli vyzvednutí zásilky v provozovně v delší než desetidenní lhůtě, nezakládá tato okolnost vadu poučení o nastoupení fikce doručení desátým dnem od uložení písemnosti, a nečiní tak doručení fikcí neúčinným (shodně viz již výše citovaný rozsudek č. j. 6 Afs 231/2020-44). Nejvyšší správní soud proto neshledal

pokračování

důvodnou stěžovatelovu námitku, že byl stran podmínek nastoupení fikce doručení nesprávně poučen. Poučení obsažené na části obálky správního orgánu bylo řádné, fikce doručení v souladu s ním nastala desátým dnem od uložení zásilky, tedy dne 17. 1. 2019, přičemž ponechání delší lhůty pro vyzvednutí písemnosti ze strany provozovatele poštovních služeb (až do 18. 1. 2019) nemělo na vznik fikce doručení žádný vliv.

[17] K otázce tvrzeného nesprávného poučení obsaženého ve správním rozhodnutí lze pouze podotknout, že toto poučení bylo formulováno v souladu s § 68 odst. 5 správního řádu. Obsahovalo jak informaci o tom, v jaké lhůtě je možné odvolání učinit (15 dnů), tak informaci, od kterého dne se tato lhůta počítá (ode dne doručení rozhodnutí). Informace o tom, kdy dochází k doručení rozhodnutí fikcí, není nutnou součástí správního rozhodnutí. K případné fikci dochází až v procesu doručování, a sice toliko za zákonem upravených podmínek, kdy adresát není při doručování písemnosti zastižen, zásilka je uložena a adresátu je zanecháno poučení správního orgánu obsažené na odtržené části (chlopni) obálky o právních důsledcích jednání spočívajícího v nevyzvednutí zásilky v desetidenní lhůtě od jejího uložení.

[18] Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod odchylovat se od vlastní ustálené judikatury, která dotčenou právní úpravu dlouhodobě vykládá tak, že „*doručení správního rozhodnutí (...) nastává marným uplynutím desetidenní lhůty; pozdější faktické převzetí rozhodnutí nemá na právní účinky doručení již žádný vliv*“ (rozsudky ze dne 14. 11. 2018, č. j. 6 Azs 254/2018-17, bod 20, ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 Ads 149/2012-31, bod 25, či ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007-93). Z nedávné doby lze odkázat také na závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 21. 9. 2021, č. j. 10 As 423/2019-82, dle kterých „*pro posouzení okamžiku, kdy nastává fikce doručení písemnosti, je významná pouze zákonem stanovená desetidenní úložní doba*“ (bod 13 odůvodnění), zatímco případná delší doba uložení písemnosti u provozovatele poštovních služeb je irelevantní (bod 12 tamtéž).

[19] Z výše uvedeného tak vyplývá, že skutečnost, že je adresátům ponechávána držitelem poštovní licence delší lhůta k vyzvednutí zásilky v příslušné provozovně, než je desetidenní lhůta, po jejímž uplynutí dochází k zákonné fikci doručení, nemá na nastoupení fikce doručení žádný vliv. Byť tedy rozhodnutí žalovaného nesprávně konstatuje, že prvostupňové rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 18. 1. 2019, namísto správného dne 17. 1. 2019, nemá tato okolnost vliv na objektivní posouzení včasnosti (resp. opožděnosti) podaného odvolání. Chybný údaj totiž nemohl vyvolat legitimní očekávání stěžovatele, ani nemohl prodloužit běh odvolací lhůty, o jejíž délce byl stěžovatel řádně poučen.

[20] Nejvyšší správní soud rovněž poznamenává, že není pravda, že by správní orgány v jakémkoli okamžiku považovaly stěžovatelem podané odvolání za včasné. Ve správním spisu je založena písemnost správního orgánu prvního stupně ze dne 28. 2. 2019, kterou předkládal společně s odvoláním žalovanému jako nadřízenému orgánu, z níž je bez pochybností zřejmý názor prvostupňového správního orgánu o opožděnosti podaného odvolání s poukazem na skutečnost, že k doručení rozhodnutí fikcí došlo právě dne 17. 1. 2019 (čtvrtek).

[21] Městský soud tak v napadeném rozsudku dospěl ke správnému právnímu závěru, že stěžovatelovo odvolání doručené správnímu orgánu dne 4. 2. 2019 bylo podáno opožděně, neboť odvolací lhůta uplynula dne 1. 2. 2019.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 9. března 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu