



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **CEMENT s. r. o.**, se sídlem Kupeckého 832/2, Praha 4, zastoupená JUDr. Romanem Poláškem, advokátem se sídlem Trojanova 2022/12, Praha 2, proti žalované: **Česká obchodní inspekce, ústřední inspektorát**, se sídlem Štěpánská 15, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 24. 4. 2019, čj. ČOI 55998/19/O100/1000/19/Kr/Št, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2021, čj. 15 A 83/2019-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Inspektorát České obchodní inspekce Středočeského kraje a Hlavního města Prahy (dále „správní orgán I. stupně“) příkazem ze dne 13. 11. 2018, čj. ČOI 147518/18/1000, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 24 odst. 7 písm. c) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, a uložil jí pokutu 50 000 Kč. Příkaz žalobkyni doručoval prostřednictvím zmocněnkyně, přičemž doručení nastalo v souladu s § 23 a § 24 správního řádu fikcí (desátým dnem uložení zásilky poté, co ji nebylo možné doručit adresátovi, který nebyl zastižen).

[2] Žalobkyně podle § 24 odst. 2 správního řádu požádala o určení neplatnosti doručení příkazu. Žádost odůvodnila tím, že plná moc udělená zmocněnkyni zanikla a příkaz proto měl být doručen žalobkyni do datové schránky. Někdejší zmocněnkyně se navíc na doručovací adrese nezdržuje kvůli rekonstrukci bytu. Poukázala též na legitimní očekávání způsobu doručování. S tímto podáním spojila také odpor proti příkazu. Správní orgán I. stupně žádosti žalobkyně nevyhověl usnesením ze dne 11. 2. 2019, čj. ČOI 20178/19/1000,

a žalovaná následně v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila usnesení správního orgánu I. stupně. Správní orgány poukázaly na to, že odvolání plné moci žalobkyně oznámila až v rámci žádosti o určení neplatnosti doručení příkazu dne 9. 1. 2019 a k tomuto dni tak vůči nim nastaly účinky odvolání plné moci. Správní orgán I. stupně proto nepochybil, jestliže před tímto datem doručoval příkaz zmocněnkyni. Odvolání plné moci je navíc datováno ke dni 20. 8. 2018, avšak žalobkyně plnou moc správnímu orgánu předložila 27. 9. 2018, tedy měsíc poté, co měla být odvolána. Důvodem pro vyhovění žádosti nemůže být ani rekonstrukce bytu zmocněnkyně. Nejednalo se o situaci, kdy by jí v přebírání pošty bránily objektivní okolnosti nastalé bez možnosti je ovlivnit.

[3] Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou. Poukázala na to, že přednostně musí být písemnosti doručovány do datové schránky, kam jí ostatně správní orgán I. stupně doručoval i jinou písemnost (sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění). Žalobkyni tím vzniklo legitimní očekávání, že jí budou písemnosti i nadále doručovány do její datové schránky, a nikoliv prostřednictvím zmocněnkyně. Závěr, podle kterého účinky odvolání plné moci nastaly až oznámením správnímu orgánu, může být formálně v souladu se zákonem, ale porušuje zásadu legitimního očekávání. Postup správního orgánu I. stupně byl nepředvídatelný, zjevně nespravedlivý, formalistický a je nepřipustnou libovůlí. Smyslem doručení fikcí je obrana proti obstrukcím. Žalobkyně však byla v řízení aktivní a neměla žádné obstrukční úmysly. Měla navíc nového statutárního zástupce, který o udělení plné moci zmocněnkyni nevěděl.

[4] Městský soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že žalobkyně neprokázala existenci objektivních, tj. nezaviněných okolností, které měly být důvodem pozdního vyzvednutí příkazu. Právo podat včas odpor bylo zmařeno jednáním, které lze přičítat pouze žalobkyni. Žalobkyně správnímu orgánu I. stupně předložila plnou moc udělenou zmocněnkyni, přestože v dané době již zmocnění netrvalo z důvodu předchozího odvolání plné moci, o kterém v dané době správní orgán I. stupně nevěděl. Nepochybil proto, pokud příkaz doručoval zmocněnkyni a nikoli žalobkyni. Význam nemá ani dřívější nesprávný postup správního orgánu I. stupně, který jinou písemnost zaslal žalobkyni osobně. Ani probíhající rekonstrukce bytu zmocněnkyně sama o sobě nevylučuje možnost doručovat písemnosti na danou adresu. Pokud se zmocněnkyně chovala nedbale, poštovní schránku nevybírala a ani si nezřídila dosílku, nejedná se o objektivní okolnost, která by bránila v řádném přijímání písemností.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalované a doplňujících vyjádření k výzvě soudu

[5] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Zopakovala, že správní orgán I. stupně doručoval příkaz její zmocněnkyni, jejíž plná moc v té době již zanikla. Do rukou stěžovatelky se písemnost dostala jen náhodou, a to až po uplynutí lhůty k podání odporu. Nedílnou součástí právní úpravy jsou i principy, jimiž je správní řízení ovládáno. Z hlediska vzniku legitimního očekávání, že písemnosti budou doručovány stěžovateli, jestliže jí bylo doručeno i sdělení o vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění, poukázala na zásadu presumpce správnosti veřejnoprávních aktů a zásadu dobré víry jejich adresátů (k tomu odkázala na rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2011, čj. 7 As 26/2011-18). Pokud soud nevyslovil nezákonnost postupu

pokračování

správního orgánu I. stupně, nemohlo být sporné doručování považováno za nezákonné. Mohlo tedy navodit legitimní očekávání. Uvedený judikát připouští vznik legitimního očekávání i u postupů, které nejsou v souladu se zákonem. Městský soud jej interpretoval nesprávně. Jestliže zákon neobsahuje konkrétní úpravu otázky, kdy vůči správnímu orgánu nastávají účinky odvolání plné moci, nemůže se případně poskytnutá soudní ochrana zřetelně protivit zákonu. Závěr městského soudu, podle kterého zákon nedává prostor pro případné vyvažování pochybení správního orgánu vstřícnějším postupem vůči stěžovateli, je v rozporu s rovností před zákonem. Poskytuje na jedné straně ochranu nezákonnému postupu správního orgánu a na straně druhé se stěžovatelce vytýká, že nedbala svých práv. Nепrokázání existence objektivních (nezaviněných) okolností bránících doručení zmocněnkyni považuje za irelevantní.

[6] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Stěžovatelka podle ní opakuje své již vypořádané argumenty. Právo stěžovatelky podat odpor nebylo zmařeno postupem správního orgánu I. stupně, ale jednáním (opomenutím), které lze přičítat toliko stěžovateli.

[7] Nejvyšší správní soud v rámci předběžného posouzení věci shledal, že podstata uplatněných kasačních námitek se týká legitimního očekávání stěžovatelky, které mělo být založeno předchozím postupem správního orgánu I. stupně. V dané věci však otázka legitimního očekávání ve vztahu k tomu, jakou formou měl být příkaz doručen, resp. zda měl být doručován přímo stěžovateli, není pro aplikaci § 24 odst. 2 správního řádu rozhodná. Z hlediska naplnění podmínek § 24 odst. 2 správního řádu mohou být rozhodné pouze okolnosti týkající se důvodů na straně adresáta písemnosti (zmocněnkyně stěžovatelky), pro které si nemohl uloženou (a řádně doručenou) písemnost vyzvednout. Vzhledem k tomu, že městský soud se – mimo jiné – otázkou legitimního očekávání stěžovatelky ve shora popsaném smyslu v napadeném rozsudku podrobně zabýval, a aby kasační soud předešel případné překvapivosti svého rozhodnutí, vyzval účastníky, aby se k dané otázce vyjádřili.

[8] Stěžovatelka v reakci na to soudu sdělila, že vymezení pojmu „vážený důvod“ vždy záleží na okolnostech každého jednotlivého případu. K tomu odkázala na judikaturu vztahující se k § 114b o. s. ř., která je však aplikovatelná i ve správním soudnictví. Stěžovatelka uznává, že v dané věci neexistovala objektivní jí (její zmocněnkyni) nezaviněná překážka, která by bránila ve včasném vyzvednutí zásilky. Na druhou stranu však v dané věci lze dohledat obecný aspekt ospravedlnitelnosti, proč si tehdejší zmocněnkyně vyzvedla zásilku po uplynutí lhůty pro podání odporu odvolání. Ten stěžovatelka spatřuje v dobré víře tehdejší zmocněnkyně, že její plná moc již zanikla. Žádnou zásilku neočekávala a byt, na jehož adresu bylo doručováno, a který využívá pouze sporadicky, byl v daném období v rekonstrukci a neobyvatelný.

[9] Žalovaná pouze uvedla, že předběžný právní názor Nejvyššího správního soudu koresponduje s jejím rozhodnutím potvrzeným rozsudkem městského soudu.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Než přistoupil k posouzení věci samé a uplatněných kasačních námitek, zabýval se Nejvyšší správní soud tím, zda v této věci nebyla žaloba proti usnesení o nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení podle § 24 odst. 2 správního řádu nepřijatelná. V takovém případě by totiž bylo nutné z úřední povinnosti napadený rozsudek zrušit a žalobu odmítnout. Nejvyšší správní soud si je v této souvislosti vědom svého rozsudku ze dne 30. 3. 2022, čj. 4 As 192/2019-66, podle kterého *„usnesení o určení neplatnosti doručení, resp. o určení okamžiku doručení podle § 24 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s § 41 odst. 6 téhož zákona, je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti. Ze soudního přezkumu je tudíž podle § 70 odst. 1 písm. a) téhož zákona vyloučeno.“* Obdobně se soud k výluce ze soudního přezkumu vyslovil např. v rozsudku ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 Azs 386/2020-29. Vedle toho však existují nejen rozhodnutí, ve kterých je v návaznosti na zmíněnou judikaturu přezkoumáváno nevyhovění žádosti o určení neplatnosti doručení dle § 24 odst. 2 správního řádu v rámci přezkumu zákonnosti rozhodnutí ve věci samé (rozsudky ze dne 29. 4. 2009, čj. 2 As 1/2009-78, nebo ze dne 8. 11. 2019, čj. 1 Azs 466/2018-50), nýbrž i judikatura, v rámci níž Nejvyšší správní soud věcný přezkum usnesení dle § 24 odst. 2 správního řádu aproboval (rozsudek 26. 11. 2015, čj. 7 As 208/2015-48).

[13] Pro nyní posuzovanou věc však naznačený rozpor není určující, neboť se jedná o určení neplatnosti doručení příkazu, které za specifické označuje i shora citovaná judikatura, která jinak soudní přezkum takového rozhodnutí vylučuje (rozsudek sp. zn. 4 As 192/2019, bod 43). Obdobně i v případě rozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 6 správního řádu judikatura vychází z této specifické povahy příkazu a připouští v tomto případě mimořádně soudní přezkum v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., přestože jinak ani toto rozhodnutí samostatně přezkoumatelné není (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2016, čj. 3 As 248/2015-22, č. 3467/2016 Sb. NSS). V tomto duchu je proto i v nyní posuzované věci nutno považovat usnesení o žádosti o určení neplatnosti doručení za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., neboť pouze tak lze v kontextu příkazního řízení zajistit zachování práva na přístup k soudu vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 Listiny, jak již zdůraznila uvedená judikatura třetího senátu v případě obdobného institutu žádosti o prominutí zmeškání úkonu (z hlediska jeho významu pro řízení a možný soudní přezkum). I zde totiž má rozhodnutí o žádosti přímý dopad do práv účastníka, neboť v závislosti na výsledku řízení o žádosti buď existuje pravomocný příkaz, nebo v důsledku podaného odporu dosud nebylo rozhodnuto. Městský soud proto v napadeném rozsudku postupoval správně, když žalobu věcně projednal. V nyní posuzované věci pak nejsou splněny ani předpoklady pro řešení výše nastíněné nejednoty rozhodovací praxe předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s.

pokračování

[14] Následně proto Nejvyšší správní soud přistoupil k samotnému posouzení uplatněných kasačních námitek. Těmi stěžovatelka zpochybňuje výlučně závěry městského soudu týkající se otázky, komu měl být příkaz doručen (zda stěžovatelce či její zmocněnkyni), resp. zda jí v důsledku dřívějšího postupu správních orgánů vzniklo legitimní očekávání, že bude příkaz doručen jí osobně. Naopak nijak nezpochybňuje, že neprokázala existenci objektivních okolností, kvůli kterým si zmocněnkyně nemohla převzít doručovanou písemnost. Ba co víc, označuje tuto otázku za irelevantní. V tom se však mýlí.

[15] Stěžovatelka, zastoupena advokátem, podala (formulovala) spornou žádost jednoznačně jako žádost podle § 24 odst. 2 správního řádu, podle kterého *prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena.*

[16] Jak již upozornil v napadeném rozsudku i městský soud, ač § 24 odst. 2 správního řádu odkazuje ve svém textu na § 41 téhož zákona, neznamená to, že by institut neplatnosti doručení (resp. určení okamžiku, kdy došlo k doručení) a institut prominutí zmeškání lhůty byly identické. Jedná se o dva samostatné právní instituty, byť pro jejich aplikaci správní řád stanovil shodné podmínky právě v § 41 (rozsudky NSS ze dne 30. 3. 2022, čj. 4 As 192/2019-66, nebo Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 6. 2013, čj. 17 A 29/2013-27, č. 4793/2013 Sb. NSS). Obě ustanovení, jak § 24 odst. 2, tak § 41 správního řádu jednoznačně vyžadují, aby se jednalo, ať už o dočasnou nepřítomnost nebo vážné, resp. závažné, důvody, které nastaly bez zavinění. Musí se tedy jednat o takovou skutečnost, kterou adresát neplánoval a která nastala bez možnosti, aby ji jakkoliv mohl ovlivnit (např. hospitalizace z důvodu vážného úraz apod.). Musí tedy jít o skutečnost nahodilou, mimořádnou. Nikoliv však skutečnost zcela závislou na vůli stěžovatele, jako je např. s velkým předstihem před rozhodnou událostí učiněné rozhodnutí odjet na dovolenou či na pracovní pobyt (rozsudky NSS ze dne 14. 9. 2016, čj. 10 As 156/2016-35, či výše již uvedený rozsudek NSS sp. zn. 7 As 208/2015).

[17] Současně z § 24 odst. 2 správního řádu zřetelně plyne, že tyto okolnosti se musí týkat adresáta, tj. osoby, které byla doručovaná písemnost adresována. Smyslem daného ustanovení je umožnit zvrácení tzv. fikce doručení podle odst. 1 daného ustanovení ve vztahu k adresátovi, kterému byla písemnost doručována (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 72/2010-60, či obdobně v odborné literatuře VEDRAL, J., *Správní řád – komentář*, 2. vyd., Bova Polygon, Praha, 2012, str. 294). Daný institut naopak neslouží pro řešení situace, kdy je písemnost doručována nesprávné osobě. V takovém případě totiž fikce doručení a s ní spojené účinky ve vztahu k osobě, již nebyla písemnost adresována, z povahy věci vůbec nemohou nastat (obdobně viz rozsudky NSS ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 A 139/2002-46, č. 416/2004 Sb. NSS, a ze dne 1. 12. 2022, čj. 1 Azs 230/2022-33).

[18] Veškerá kasační argumentace týkající se toho, zda bylo doručováno správné osobě, se proto s podstatou věci míjí. Z hlediska naplnění podmínek § 24 odst. 2 správního řádu mohla být relevantní pouze argumentace poukazující na důvody na straně adresáta dané písemnosti, tj. zmocněnkyně žalobce. Jak již bylo uvedeno, v této části stěžovatelka správnost závěru městského soudu o neprokázání objektivních překážek bránících

vyzvednutí písemností v kasační stížnosti nezpochybňuje. Jestliže se městský soud podrobně zabýval, stejně jako před ním správní orgány, i argumentací týkající se určení osoby, které měl být příkaz doručován, či případného vzniku legitimního očekávání na straně stěžovatelky, jsou závěry týkající se těchto otázek pro posouzení věci nadbytečné a míjí se s podstatou věci, což však samo o sobě nemá na zákonnost napadeného rozsudku vliv.

[19] Lze dodat, že na výše uvedených závěrech nemohou nic změnit ani stěžovatelkou v doplňujícím vyjádření k výzvě soudu zmiňované „ospravedlňující důvody“ týkající se dobré víry její tehdejší zmocněnkyně, že nebude doručováno jí. Ostatně sama stěžovatelka v tomto vyjádření (jehož smyslem navíc nemělo být rozšiřování uplatněné kasační argumentace nýbrž reakce na předběžné posouzení soudem) výslovně připustila, že v dané věci neexistovala objektivní (jí či její zmocněnkyní) nezaviněná překážka bránící ve včasném vyzvednutí zásilky.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalované, která měla ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů její běžné úřední činnosti, proto jí soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. března 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu