



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **ROKOSPOL a.s.**, se sídlem Uherský Brod, Dolní Valy 893, zastoupeného JUDr. Aloisem Coufalíkem, advokátem se sídlem Masarykova 175, Luhačovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnost žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ca 90/2007 – 31,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ca 90/2007 – 31, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 27. 11. 2006, č. j. 47/OOV/0627723.08/06/BVA, byl žalobce shledán odpovědným za spáchání správního deliktu podle § 116 odst. 1 písm. d) bod 17 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), jehož se měl dopustit tím, že neučinil v provozovně v Kaňovicích při zacházení se závadnými látkami přiměřená opatření, aby nevníkly do povrchových nebo podzemních vod nebo neohrozily jejich prostředí, a správního deliktu podle § 116 odst. 1 písm. d) bod 19 vodního zákona, jehož se měl dopustit tím, že nezpracoval havarijný plán pro případ havárie v uvedené provozovně. Za tyto delikty mu byla uložena pokuta dle § 122 odst. 1 písm. b) a d) vodního zákona v celkové výši 230 000 Kč.

Proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí podal žalovaný odvolání, které žalovaný zamítl podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) rozhodnutím ze dne 31. 1. 2007, č. j. 570/125/07/Vy, jako opožděné. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že inspekce zaslala žalobci rozhodnutí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu jeho sídla zapsaného v obchodním rejstříku. Zásilka byla doslána na adresu provozovny v Kaňovicích, kde žalobce přebírá poštovní zásilky. Jelikož se žalobci nepodařilo zásilku doručit, byla dne 7. 12. 2006 uložena na poště a připravena k vyzvednutí. Žalobce si zásilku v průběhu desetidenní lhůty od uložení zásilky nevyzvedl, tudíž nastala dne 18. 12. 2006 fikce doručení rozhodnutí. Následujícího dne, tj. 19. 12. 2006, žalobci začala běžet patnáctidenní lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí inspekce. Přesto bylo po té rozhodnutí žalobci znovu doručováno a žalobce je dne 22. 12. 2006 převzal. Žalobce zaslal dne 2. 1. 2007, tedy podle žalovaného v poslední den odvolací lhůty, prostřednictvím pošty odvolání, jež ovšem v rozporu s § 86 odst. 1 správního řádu neadresoval inspekci, ale přímo žalovanému. Žalovaný obdržel odvolání dne 3. 1. 2007 a téhož dne je postoupil inspekci, která odvolání obdržela dne 4. 1. 2007. Odvolání má ovšem účinky včas podaného odvolání pouze tehdy, obdrží-li je správní orgán prvního stupně ve lhůtě podle § 83 odst. 1 správního řádu nebo je-li v této lhůtě odevzdáno k poštovní přepravě podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Zaslal-li žalobce odvolání žalovanému, a nikoliv inspekci, nemohly jeho doručením žalovanému nastat účinky včas podaného odvolání. Lhůta pro podání odvolání marně uplynula dne 2. 1. 2007. Odvolání bylo inspekci postoupeno až po jejím uplynutí a bylo tedy v důsledku omylu žalobce podáno opožděně.

Žalobce následně napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž zejména namítal, že fikce doručení rozhodnutí nemohla nastat, neboť po uložení zásilky na poště nemohl žalobce z objektivních důvodů zásilku s rozhodnutím inspekce vyzvednout. Zásilku určenou do vlastních rukou žalobce mohl převzít pouze předseda představenstva žalobce. Ten se však v době doručování zásilky ani 10 dnů po jejím uložení v místě provozovny žalobce nezdržoval z důvodu dovolené a následné hospitalizace. Žalobce také namítal, že nebyl řádně poučen o právních následcích nevyzvednutí uložené zásilky. Rozhodnutí inspekce mu bylo doručeno až dne 22. 12. 2006 a odvolání doručené inspekci dne 4. 1. 2007 bylo proto dle jeho názoru podáno včas.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ca 90/2007 - 31, zamítl. Právnícká osoba se dle názoru městského soudu nemůže dovolávat své dočasné nepřítomnosti, jestliže při doručování nebyla zastížena žádná osoba oprávněná k převzetí zásilky. Je věcí právnícké osoby, aby si upravila své vnitřní poměry tak, aby mohla řádně přebírat jí určené poštovní zásilky, včetně písemností určených do vlastních rukou. Za vážný důvod, jenž by právnícké osobě bránil v převzetí písemností určené do vlastních rukou, nelze považovat stav, kdy předseda představenstva není přítomen z důvodu dovolené, pracovní cesty či nemoci a není zde jiné osoby oprávněné k převzetí zásilky určené do vlastních rukou žalobce. Městský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku týkající se nedostatku poučení žalobce o právních následcích nevyzvednutí uložené zásilky. Dle sdělení pošty ze dne 23. 1. 2007 byla předmětná zásilka žalobci dne 7. 12. 2006 oznámena a téhož dne uložena k vyzvednutí. Součástí oznámení o neúspěšném doručení zásilky je podle městského soudu standardně vedle výzvy k vyzvednutí zásilky i poučení dle § 23 odst. 5 správního řádu. Soud tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí inspekce bylo žalobci doručeno fikcí dne 18. 12. 2006, následujícího dne počala žalobci běžet patnáctidenní lhůta k podání odvolání, která marně uplynula dne 2. 1. 2007. Žalovaný odvolání dne 3. 1. 2007 postoupil inspekci, již bylo odvolání doručeno až dne 4. 1. 2007, tj. po uplynutí lhůty k podání odvolání.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, již opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající

v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytkanou vadu měl městský soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit.

Stěžovatel zejména namítá, byť jeho argumentace je značně nepřehledná a nepřesná, nesprávnost právního závěru soudu, že rozhodnutí inspekce bylo stěžovateli doručeno fikcí dne 18. 12. 2006. Městský soud konstatoval, že stěžovatel měl vytvořit podmínky pro řádné doručování písemností, ale nevysvětlil, jak má být zásilka předána do vlastních rukou osobě (myšlen patrně předseda představenstva stěžovatele - pozn. NSS), která není a z objektivních důvodů ani nemůže být přítomna. Stěžovatel dále namítal, že nebylo prokázáno, zda bylo stěžovateli při neúspěšném pokusu o doručení rozhodnutí dne 7. 12. 2006 předáno poučení o důsledcích nevyzvednutí uložené zásilky. Má-li nastat fikce doručení rozhodnutí inspekce, musí být prokázáno, že došlo k neúspěšnému pokusu o jeho doručení a že byl stěžovatel vyzván k jeho vyzvednutí na poště spolu s poučením o právních následcích případného nevyzvednutí.

Stěžovatel dále namítal nesprávnost právního závěru městského soudu o tom, že odvolání proti rozhodnutí inspekce bylo podáno až dne 3. 1. 2007. Stěžovatel podal odvolání v souladu s poučením o opravných prostředcích, v němž bylo uvedeno, že odvolání se podává prostřednictvím správního orgánu prvního stupně. V poučení ovšem nebylo uvedeno, že adresátem odvolání musí být inspekce. Stěžovatel navíc v závěru odvolání výslovně uvedl, že se odvolání podává prostřednictvím inspekce.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel městskému soudu vytkl, že mu svým rozsudkem upřel rovné postavení v řízení. Tím byla porušena základní práva stěžovatele garantovaná v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Vzhledem k tomu měl městský soud řízení přerušit a podat u Ústavního soudu návrh na zrušení následující části § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu: „*nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu,...*“.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním rozsudku městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že v daném případě byla k převzetí zásilek doručovaných stěžovateli do vlastních rukou zmocněna zaměstnankyně stěžovatele. Stěžovatelem tvrzená nepřítomnost předsedy představenstva v době doručování rozhodnutí tedy není překážkou účinného doručení rozhodnutí inspekce fikcí. K argumentaci stěžovatele týkající se podání odvolání žalovaný uvedl, že měl sice jakožto správní orgán, jemuž bylo odvolání nesprávně adresováno, obecnou povinnost podle § 12 správního řádu odvolání postoupit inspekci, takové podání by ovšem mělo účinky včas podaného odvolání pouze tehdy, pokud by je inspekce obdržela v otevřené odvolací lhůtě nebo by bylo v této lhůtě odevzdáno žalovaným k poštovní přepravě. Podání odvolání u odvolacího orgánu nemá účinky spojené s řádným odvoláním. Pokud jde o námitku týkající se poučení o právních důsledcích nevyzvednutí uložené zásilky, uvedl žalovaný, že písemnosti jsou správními orgány zasílány v typizované obálce, která toto poučení vždy obsahuje.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou týkající se nepřítomnosti osob oprávněných přebírat za stěžovatele zásilky určené do vlastních rukou. Nejvyšší správní soud v prvé řadě potvrzuje správnost závěru městského soudu, že k uložení písemnosti podle § 23 odst. 2 správního řádu a k následné fikci doručení po marném uplynutí lhůty 10 dnů pro její vyzvednutí dle § 24 odst. 1 správního řádu může dojít i v případě, nebyla-li v době doručování písemnosti právnické osobě přítomna žádná fyzická osoba, jež by mohla písemnost převzít. Na rozdíl od dříve platné právní úpravy obsažené v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení, účinném do 31. 12. 2005, případně v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 30. 6. 2009, totiž úprava v novém správním řádu již nevyžaduje, aby byl adresát písemnosti v době doručování písemnosti v místě doručování přítomen. Jeho dočasná nepřítomnost v místě doručování z omluvitelných důvodů však mohla být dle § 24 odst. 2 správního řádu, v znění relevantním pro posuzovanou věc, následně důvodem pro podání žádosti o prominutí zmeškání úkonu (nyní žádosti o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena).

Přitom nelze souhlasit s tím, že by právnická osoba nebyla za žádných okolností oprávněna podat žádost o prominutí zmeškání úkonu (tj. v konkrétním případě lhůty pro odvolání). Ustanovení § 21 odst. 3 správního řádu, podle něhož právnická osoba nemůže žádat o prominutí zmeškání úkonu s poukazem na to, že se na adrese jejího sídla nebo sídla její organizační složky nezdržuje, míří na ty případy, kdy sídlo právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku či jiném obdobném rejstříku má pouze formální charakter a fakticky se právnická osoba v tomto místě trvale nezdržuje, nevyvíjí zde žádnou činnost ani nepřebírá zásilky. Smyslem tohoto ustanovení je zabránit možnému zneužití práva a procesním průtahům ze strany právnických osob, které se dlouhodobě vyhýbají doručení písemností. Je odpovědností právnické osoby, aby zajistila, že v místě jejího zapsaného sídla budou přebírány jí určené zásilky, pokud tak neučiní, musí nést negativní procesní následky. Z tohoto ustanovení však nelze dovodit, že by právnická osoba nesla objektivní odpovědnost za to, že bude za všech okolností zajištěno, aby zásilky adresované právnické osobě, včetně těch určených do vlastních rukou, byly bez ohledu na její zavinění vždy přijaty, případně včas vyzvednuty osobou k tomu oprávněnou. Není vyloučeno, aby i právnická osoba požádala podle § 24 odst. 2 správního řádu o prominutí zmeškání úkonu (nyní určení neplatnosti doručení) z důvodu dočasné nepřítomnosti či z jiného vážného důvodu na straně osob oprávněných k přijetí jí určených zásilek.

Podle § 24 odst. 2 správního řádu, v relevantním znění, platilo, že „*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 správního řádu požádat o prominutí zmeškání úkonu*“. Podle § 41 odst. 2 správního řádu může účastník řízení požádat o prominutí zmeškání úkonu „*do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podatelí bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá*“. Ze znění shora uvedených ustanovení tedy plyne, že měl-li stěžovatel za to, že existovaly vážné důvody, jež mu bez jeho zavinění bránily v tom, aby si vyzvedl uloženou zásilku, mohl tyto důvody uplatnit v žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Domníval-li se stěžovatel, že pro nepřítomnost předsedy představenstva po dobu jeho dovolené a následné hospitalizace spojené s domácím léčením nemohlo být předmětné rozhodnutí určené do vlastních rukou stěžovatele převzato ani vyzvednuto v příslušné lhůtě, neboť žádná jiná fyzická osoba údajně nebyla oprávněna k převzetí tohoto rozhodnutí,

a že ani následně nebylo z tohoto důvodu možné podat odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne fikce doručení, měl nejpozději do patnácti dnů ode dne odpadnutí této překážky požádat o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání a toto své tvrzení doložit příslušnými důkazy. V daném případě je však z obsahu správního spisu zřejmé, že stěžovatel o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí žalovaného nepožádal, a to ani v samotném odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný tedy ani nemohl a neměl přihlížet v rámci svých úvah o účinnosti doručení předmětného rozhodnutí ke skutečnosti, zda na straně stěžovatele neexistovaly vážné důvody, jež mu bez jeho zavinění bránily uloženou zásilku vyzvednout. Samotná stěžovatelem tvrzená nepřítomnost předsedy představenstva a neexistence dalších osob oprávněných k přijetí zásilky určené do vlastních rukou stěžovatele nemohla být důvodem vylučujícím účinnost případného doručení předmětného rozhodnutí inspekce fikcí a o následné prominutí zmeškání odvolací lhůty stěžovatel nepožádal. Nejvyšší správní soud tedy shledal tuto námitku stěžovatele nedůvodnou.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou týkající se otázky, kdy nastaly účinky podání odvolání proti rozhodnutí inspekce. Nejvyšší správní soud přitom nesouhlasí s názorem stěžovatele, že za rozhodný okamžik je v tomto ohledu třeba považovat den odeslání odvolání žalovanému, tj. 2. 1. 2007. Ustanovení § 86 odst. 1 správního řádu jednoznačně stanoví, že se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Přípravné úkony v odvolacím řízení (§ 86 až § 88 správního řádu) totiž provádí správní orgán prvního stupně, nikoliv odvolací orgán. Podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu zároveň platí, že lhůta je zachována, je-li v poslední den lhůty podána poštovní zásilka adresovaná věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, která obsahuje podání, držiteli poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě. Z dikce i z účelu citovaných ustanovení je dle Nejvyššího správního soudu patrné, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu je třeba podat vždy u správního orgánu prvního stupně. To platí i v případech, kdy je odvolání zasíláno poštou. Poštovní zásilka obsahující odvolání musí být adresována správnímu orgánu, který vydal napadené rozhodnutí. Ze znění § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu lze dovodit, že lhůta k podání odvolání je zachována jen v případě, pokud je odvolání zasláno v zákonem stanovené lhůtě správnímu orgánu, jenž rozhodl v prvním stupni. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyslovil již v rozsudku ze dne 27. 6. 2006, č. j. 5 As 39/2004 - 66, www.nssoud.cz, v němž posuzoval právní úpravu podle již neúčinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), nicméně závěry zde vyslovené lze přenést i na nový správní řád. Ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „*V případě, kdy je odvolání adresováno a doručeno místně popř. i věcně nepřislušnému správnímu orgánu, posuzuje se za podané včas až poté, pokud je příslušnému správnímu orgánu fakticky postoupeno a doručeno ve lhůtě podle ustanovení § 54 odst. 2 správního řádu. Datum odevzdání odvolání k poštovní přepravě v případě, kdy je toto adresováno nepřislušnému správnímu orgánu, je bezvýznamné, neboť fikce doručení vážnoucí ke dni podání poštovní zásilky vážne pouze k osobě podatele, nikoliv k osobě postupujícího správního orgánu.*“ Tento závěr potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2008, č. j. 2 As 47/2007 - 53, www.nssoud.cz. V posuzovaném případě lze tedy podání odvolání spojovat až s okamžikem, kdy bylo odvolání stěžovatele zasláno žalovaným správnímu orgánu I. stupně, tj. až se dnem 3. 1. 2007.

Z dosavadní judikatury dále plyne, že pokud by nepřislušný orgán ve lhůtě určené k podání odvolání zjistil, že odvolání bylo podáno u tohoto nepřislušného orgánu a orgán příslušný k podání odvolání by mu byl zároveň znám, avšak přesto by odvolání příslušnému orgánu nepostoupil, nýbrž by úmyslně vyčkal na uplynutí lhůty k podání odvolání určené, znamenalo by následné zamítnutí odvolání pro opožděnost natolik extenzivní výklad zákona, že by vybočil z mezí ústavnosti (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 324/99 a shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 47/2007 - 53). K takovému porušení zákona ovšem v posuzované věci nedošlo. Stěžovatel zaslal odvolání

žalovanému dne 2. 1. 2007, žalovaný obdržel odvolání dne 3. 1. 2007 a téhož dne je postoupil inspekci, která odvolání obdržela dne 4. 1. 2007. Žalovaný v souladu s § 12 správního řádu odvolání bezodkladně postoupil inspekci a nelze mu tedy v tomto ohledu vyčítat žádné pochybení.

Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že se při podání odvolání doslova řídil textem poučení o odvolání uvedeným v napadeném rozhodnutí inspekce. Inspekce poučila stěžovatele o tom, že se proti rozhodnutí může „dle ust. § 81 a násl. správního řádu odvolat do 15ti dnů ode dne jeho doručení k Ministerstvu životního prostředí, odboru výkonu státní správy VIII, podáním učiněným v počtu 2 stejnopisů u České inspekce životního prostředí, oblastního direktorátu Brno, oddělení ochrany vod, Lieberzeitova 14, 614 00 Brno“. Z toho je zřejmé, že poučení o tom, u kterého správního orgánu má stěžovatel své odvolání podat, je zcela v souladu s § 86 odst. 1 správního řádu. Nadto inspekce uvedla výslovně také přesnou adresu, na níž je možné případné odvolání zaslat. Bylo chybou stěžovatele, pokud toto poučení nerespektoval a zaslal odvolání přímo žalovanému. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že v závěru odvolání stěžovatel uvedl, že odvolání podává prostřednictvím inspekce, když tak ve skutečnosti neučinil. Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační námitky týkající se data podání odvolání důvodnými.

Stěžovatel dále městskému soudu vytýkal, že založil své rozhodnutí na nerovnosti účastníků, aniž by ovšem specifikoval, v čem konkrétně toto nerovné postavení spatřuje. Takové obecné tvrzení stěžovatel nemůže úspěšně v kasační stížnosti namítat, neboť je bez uvedení konkrétních skutečností nelze ani posoudit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 3 Azs 18/2004 - 37, publikovaný pod č. 312/2004 Sb. NSS). Pokud jde o námitku, podle níž měl městský soud řízení přerušit a navrhnout Ústavnímu soudu zrušení části § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, konstatuje Nejvyšší správní soud, že pro takový postup neshledal žádný důvod. Ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu v části věty za prvním středníkem stanoví, že „nemůže-li účastník z vážných důvodů učinit podání u věcně a místně příslušného správního orgánu, je lhůta zachována, jestliže je posledního dne lhůty učiněno podání u správního orgánu vyššího stupně“. Právní úpravu, pro níž je pro včasnost určitého podání (např. odvolání), které je třeba podat v určité lhůtě, rozhodné, aby bylo učiněno u věcně a místně příslušného orgánu, a pouze výjimečně je možné za včasné považovat i podání u nadřízeného správního orgánu (jsou-li k tomu vážné důvody), považuje Nejvyšší správní soud za ústavně konformní. Stěžovatel by si patrně představoval právní úpravu, podle níž by lhůta k určitému podání byla bez dalšího zachována, pokud by toto podání bylo učiněno u nadřízeného správního orgánu. Takové řešení by bylo jistě také možné, ale Nejvyšší správní soud nenalezl v ústavním pořádku nic, co by nutilo zákonodárce k jeho přijetí. Ani skutečnost, že například lhůta pro podání kasační stížnosti je zachována, je-li kasační stížnost podána u Nejvyššího správního soudu (§ 106 odst. 4 s. ř. s.), neznamena, že by úprava odvolání ve správním řízení musela být nutně obdobná. Podmínky podání odvolání jsou v daném ohledu pro všechny odvolatele shodné, Nejvyšší správní soud tedy v posuzované právní úpravě žádné porušení principu rovnosti ani jiný rozpor s ústavním pořádkem nenalezl. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že ani tato stížní námitka není důvodná.

Nejvyšší správní soud ovšem shledal důvodnou námitku stěžovatele, podle níž nebyly v daném případě prokázány náležitosti řádného uložení doručované písemnosti a tudíž ani následná fikce doručení. Stěžovatel zejména uváděl, že nebylo prokázáno, zda při doručování písemnosti dne 7. 12. 2006 bylo stěžovateli skutečně předáno poučení o důsledcích nevyzvednutí uložené zásilky, jak vyžaduje § 23 odst. 5 správního řádu. Jak už bylo řečeno, tato námitka má zásadní význam pro posouzení otázky, zda jsou v daném případě splněny podmínky pro uplatnění fikce doručení rozhodnutí. V posuzované věci bylo rozhodnutí doručováno prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, zásilka s rozhodnutím byla předána k přepravě

dne 5. 12. 2006. Ze správního spisu je ovšem zřejmé, že doručování neprobíhalo obvyklým způsobem, neboť pošta nepředala správnímu orgánu o doručení písemnosti náhradním způsobem standardní doklad, tj. nevrátila mu obálku s nevyzvednutou písemností, včetně předtištěné doručenky, na níž by bylo zaznamenáno a stvrzeno podpisem doručovatele (doručovatelky), že byly náležitosti uložení a tedy i náhradního doručení písemnosti splněny. Vzhledem k těmto skutečnostem správní orgán doručení písemnosti reklamoval a následně obdržel následující oznámení provozovatele poštovních služeb o výsledku reklamačního řízení: „Zásilka došla 6. 12. 06 - byla doslána Kaňovice, p. Biskupice. Dodána 27. 12. 06 – převzala účetní L.“ Ve správním spise je založeno též vyjádření provozovatele poštovních služeb ze dne 23. 1. 2007, v němž se uvádí:

„Na základě telefonického hovoru obledně doručení doporučeného dopisu pod. číslo 8063 Brno 14 pro firmu Rokospol a.s. Kaňovice 101 sděluji následující:

- *dopis byl adresován do sídla firmy v Uh. Brodě, odkud byl doslán na adresu Kaňovice 101, kde firma přebírá zásilky*
- *dne 7. 12. 2006 byl doručován doručovatelkou pošty Lubačovice, která dopis oznámila a uložila na poště Biskupice u Lubačovic, jelikož adresát nebyl zastážen na adrese a pošta Biskupice u Lub. je ukládací poštou pro obec Kaňovice*
- *dopis byl uložen 7. 12. 2006 a připraven k vyzvednutí dne 7.12. 2006 v odpoledních hodinách / od 13 hodin/*
- *dopis byl znovu doručován dne 22. 12. 2006 a převzetí včetně datumu bylo stvrženo v dod. dokladu dne 22. 12. 2006*
- *dopis byl poštou vydán v počítači až 27. 12.2006 z důvodu komplikovaného doručování do této firmy.“*

Z těchto vyjádření provozovatele poštovních služeb vycházel i žalovaný pro svůj závěr o tom, že k doručení rozhodnutí došlo na základě fikce dne 18. 12. 2006 a že tudíž odvolání podané dne 3. 1. 2007 je opožděné. Nejvyšší správní soud však shledal uvedené podklady pro tento závěr nedostatečnými. Z vyjádření provozovatele poštovních služeb totiž nevyplývá, že by po té, co byla písemnost dne 7. 12. 2006 uložena, došlo k jejímu doručení na základě fikce dne 18. 12. 2006, naopak ze skutečnosti, že provozovatel poštovních služeb písemnost znovu doručoval a doručil dne 22. 12. 2006 (o čemž ovšem ve správním spise opět chybí doklad), vyplývají důvodné pochybnosti o tom, že byly v daném případě splněny veškeré náležitosti uložení písemnosti (a to zejména předání poučení o následcích nevyzvednutí písemnosti dle § 23 odst. 5 správního řádu). Pokud by k uložení písemnosti došlo řádným způsobem, neměl by provozovatel poštovních služeb žádný důvod k tomu ji znovu doručovat a měl ji po uplynutí úložní doby vrátit odesílajícímu správnímu orgánu. Z vyjádření provozovatele poštovních služeb nevyplývá, že by zásilka byla dne 22. 12. 2006 vyzvednuta jmenovanou zaměstnankyní stěžovatele na poště, naopak z něj vyplývá, že byla stěžovateli znovu doručována. To vše, jak již bylo řečeno, za situace, kdy chybí standardní doklad o tom, že byly zákonné náležitosti uložení písemnosti splněny, tedy kdy chybí samotná zásilka, na níž by poštovní doručovatel (doručovatelka) oznámil a svým podpisem stvrdil nejen to, že byla tato zásilka určitého data uložena, ale také to, že bylo v místě doručování zanecháno oznámení o tomto uložení a rovněž poučení o následcích nevyzvednutí zásilky.

Nelze tedy souhlasit s městským soudem, pokud v odůvodnění rozsudku vycházel z toho, že poučení o právních následcích případného nevyzvednutí uložené zásilky podle § 23 odst. 5 správního řádu je standardně součástí oznámení o neúspěšném doručení písemnosti. V daném případě doručování písemnosti zjevně neprobíhalo standardním způsobem a o splnění zákonem předepsaného postupu chybí jakýkoli doklad. Prokázání takového postupu v daném případě nelze nahradit obecnou úvahou o tom, že předmětné poučení se standardně poskytuje spolu s výzvou k vyzvednutí uložené zásilky.

Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, jímž odvolání stěžovatele zamítl jako opožděné, nemá oporu ve spisech a vyžaduje zásadní doplnění. Pro tuto důvodně vytykanou vadu měl městský soud žalobou napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zrušit.

V dalším řízení bude tedy nezbytné, aby žalovaný soustředil další dokazování (například výsledkem příslušné poštovní doručovatelky apod.) právě k otázce, zda byly splněny veškeré náležitosti pro uložení písemnosti dle § 23 správního řádu a zda tedy skutečně došlo k doručení předmětného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně na základě právní fikce dne 18. 12. 2006. Pokud již nebude objasnění této otázky s ohledem mj. na značný časový odstup možné, bude žalovaný v souladu s § 40 odst. 2 správního řádu povinen vycházet z toho, že k doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně došlo až dne 22. 12. 2006 a že tedy odvolání bylo podáno včas. V takovém případě žalovaný o tomto odvolání rozhodne podle § 90 správního řádu.

Vzhledem k výše uvedenému tedy Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. března 2010

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu