

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupen JUDr. Robertem Lososem, advokátem se sídlem Náměstí Republiky 3, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2014, č. j. DSH/1484/14, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2014, č. j. 17 A 26/2014 – 32,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Městského úřadu Klatovy, odboru dopravy – dopravního úřadu ze dne 19. 12. 2013, č. j. OD/12923/13/Kk byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 40.000 Kč, zákaz řízení motorových vozidel na dobu 18 měsíců a povinnost k uhrazení nákladů přestupkového řízení v částce 1.000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný (dále jen „stěžovatel“) zamítl rozhodnutím ze dne 14. 4. 2014, č. j. DSH/1484/14. Žalobce se měl uvedeného dopravního přestupku dopustit tím, že řídil motorové vozidlo, ačkoli k danému dni nebyl držitelem řidičského oprávnění pro žádnou z příslušných skupin.

Rozhodnutí stěžovatele bylo napadeno správní žalobou, v níž se žalobce vymezil proti procesnímu postupu v přestupkovém řízení. Uvedl, že se z důvodu chybného doručení předvolání nemohl účastnit ústního jednání a hájit při něm svá práva. Především mu tak nebylo umožněno vyjádřit se k nashromážděným důkazům a reagovat na svědecké výpovědi. Chyba v doručování měla být způsobena tím, že ačkoli to bylo možné, nebyla mu po ukončení úložní doby vhozena zásilka obsahující předvolání do domovní schránky a bylo mu tak znemožněno, aby se s jejím obsahem seznámil. Fikce doručení tak podle něj nenastala. Vzhledem k tomu nebyl k ústnímu jednání předvolán řádně.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni

Rozsudkem ze dne 31. 10. 2014, č. j. 17 A 26/2014 – 32, Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) podle § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) napadené správní rozhodnutí zrušil a věc stěžovateli vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud vycházel především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77, na jehož základě dovodil, že k pochybení při doručování zásilky obsahující předvolání k ústnímu jednání došlo. Způsobeno to mělo být tím, že po uplynutí úložní doby nebyla předmětná zásilka vložena do schránky žalobce na adrese jeho trvalého pobytu. Krajský soud zjistil, že z reklamační zprávy pošty přitom jednoznačně nevyplývá, že by žalobce neměl v místě trvalého pobytu schránku a zanechání zásilky by tak nebylo objektivně možné. Krajský soud rovněž upozornil, že následně bylo prvoinstanční meritorní rozhodnutí doručeno fikcí bez jakýchkoli problémů. Zásilka, která rozhodnutí obsahovala, přitom byla po uplynutí úložní doby do domovní schránky na adrese trvalého pobytu žalobce vložena. Krajský soud konstatoval, že za této situace bylo namístě postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro reo* a vycházet z tvrzení o existenci domovní schránky i v době doručování předvolání. Krajský soud tudíž považoval názor žalovaného o nemožnosti vhození předvolání do domovní schránky za chybný.

Vzhledem k tomu, že žalobce nebyl v řízení o přestupku řádně předvolán, došlo podle krajského soudu k porušení práva na ústní projednání přestupku ve smyslu ustanovení § 74 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Soud považoval uvedenou vadu za natolik intenzivní, že to mohlo mít vliv na zákonnost ve věci samé a nezbyvalo tudíž, než napadené správní rozhodnutí zrušit.

Kasační stížnost

Kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Argumentace se přitom koncentruje pouze na otázku doručování.

Stěžovatel uvádí, že písemnost byla po celých 10 dnů uložena k vyzvednutí na pobočce České pošty, žalobce byl o uložení informován a vyzván k jejímu vyzvednutí. Tím měly být splněny podmínky pro doručení fikcí dle § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Podle stěžovatele navíc platí, že pozdější vložení písemnosti do domovní schránky nemá na fikci doručení vliv.

S ohledem na skutkový stav věci dodává, že v daném případě bylo na obálce obsahující předmětnou písemnost vyznačeno, že jí nebylo možné do domovní schránky adresáta vložit. Právě to mělo být příčinou následného vrácení zásilky odesílateli. Stěžovatel má tedy za to, že postup doručujícího orgánu nemohl mít na otázku doručení předmětné zásilky žádný vliv a navrhuje napadený rozsudek zrušit.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Podle žalobce je napadený rozsudek zákonný a s jeho závěry souhlasí. K věci samé poznamenává, že v průběhu doručování písemnosti došlo k několika pochybením, přičemž z reklamační zprávy pošty nevyplývá, že by nebyla domovní schránka zpřístupněna. Poukazuje na následující doručení prvoinstančního (meritorního) rozhodnutí i na důkazy, kterými existenci schránky v místě trvalého pobytu prokazoval. Kasační stížnost tedy navrhuje zamítnout jako nedůvodnou.

Dosavadní judikatura a východiska pro předložení věci rozšířenému senátu

Nejvyšší správní soud se problematikou doručování písemností ve správním řízení již mnohokrát zabýval, nicméně v posuzované věci je klíčová jen značně specifická otázka související s tzv. doručováním fikcí ve smyslu ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu. Není

pochyb, že jednou z podmínek doručení fikcí je předcházející správné uložení písemnosti, které upravuje § 23 správního řádu. Posledně zmiňované ustanovení přitom v odst. 4 obsahuje postup, který následuje v případě, nepodařilo-li se písemnost adresátu doručit standardním způsobem, a bylo jí tudíž nutné uložit. Třetí senát při předběžné poradě v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu nahlíží na tento postup příliš restriktivně a přikládá poslední větě ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu význam, který ze zákona nevyplývá. Tím je do jisté míry relativizován institut doručování fikcí.

V projednávané věci vystavěl krajský soud rozhodnutí na závěrech obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 - 77. Podle právní věty tohoto rozsudku platí, že „*[p]ísemnost může být podle § 24 odst. 1 správního řádu z roku 2004 účinně doručena fikcí jen za podmínky, že byla po uplynutí desetidenní úložní doby podle § 23 odst. 4 věty druhé citovaného zákona vložena do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, nevyloučil-li to správní orgán a bylo-li to možné.*“ Na uvedené navázal sedmý senát Nejvyššího správního soudu i v rozsudku ze dne 27. 3. 2014, č. j. 7 As 125/2013 - 35, kde mimo jiné konstatoval, že „*se písemnost považuje za doručenou fikcí v případě, že byla řádně uložena, včetně jejího vložení do domovní schránky.*“

Třetí senát, na základě dále uvedené argumentace, zastává názor odlišný od právního názoru vyjádřeného ve shora citovaných rozhodnutích sedmého senátu, a v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. proto postupuje věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Odchylný právní názor třetího senátu

Fikce doručení podle správního řádu nastává dle § 24 odst. 1 tohoto zákona posledním dnem desetidenní lhůty tehdy, „*[j]estliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyřednutí připravena, nevyředí.*“ Jak správně poznamenal sedmý senát v rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 - 77, fikce doručení nastává zásadně u písemnosti, která se nachází v tzv. režimu uložení podle § 23 správního řádu. Na rozdíl od sedmého senátu se však třetí senát domnívá, že podmínka vložení písemnosti do domovní schránky (popřípadě na jiné vhodné místo) po uplynutí desetidenní úložní lhůty není právě v těchto případech podmínkou, jejíž opomenutí má za následek chybné uložení písemnosti ovlivňující fikci doručení.

Třetí senát se nejprve zabýval legislativním řešením a účelem příslušných zákonných ustanovení.

Fikce doručení byla do správního řádu vložena jeho novelou zákonem č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále též „*předmětná novela*“). Samotný název novelizačního předpisu napovídá, že podstatná část změn se týkala civilního soudního řízení. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu vyplývá, že jedním z cílů novelizace byla úprava stávajícího systému doručování. Mimo jiné byla novelou zavedena i tzv. fikce doručení v podobě, která je aktuálně přítomná jak v občanském soudním řádu, tak ve správním řádu a daňovém řádu. V obecné části důvodové zprávy novelizačního předpisu je fikce doručení popsána následovně: „*U písemností, které jsou doručovány do vlastních rukou, lze spatřovat rozdíl od současné právní úpravy ve sjednocení doby, po kterou je písemnost uložena v trvání 10 dní. Po uplynutí lhůty 10 dnů se písemnost považuje za doručenou. Při doručování do vlastních rukou se po uplynutí desetidenní úložní doby písemnost nevrací soudu, ale je vhozena do schránky adresáta. I když vhození do schránky nemá žádné právní účinky, zvyšuje se tím pravděpodobnost, že se účastník po uplynutí úložní doby dozví, jaká písemnost mu byla doručena. Vhození do schránky je jedním ze změkčovacích institutů ve fikci doručení. Každý má povinnost dbát o svoji poštovní schránku tak, aby byla správně označená a zabezpečená.*“ Z uvedeného je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo jednotně upravit fikci doručení tak, že po uplynutí desetidenní úložní lhůty se písemnost považuje

za doručenu a to i v případě, kdy k následnému vhození do domovní schránky adresáta nedojde. Vhození do schránky totiž nemá žádné právní účinky a je pouze jakýmsi změkčovacím institutem, kterým je adresátu umožněno se s již doručenu zásilkou seznámit. **Komplexním řešením, odstraňujícím přílišnou tvrdost zákona v případech, kdy se adresát o doručování písemnosti nemohl z objektivních důvodů dozvědět, by se měl dle důvodové zprávy stát institut neúčinnosti doručení.** Právě skrze něj může soud, respektive správní orgán, přihlídnout ke konkrétním skutkovým okolnostem a rozhodnout, že bylo doručení písemnosti neúčinné.

Přestože přenositelnost systému doručování z civilního soudního procesu do správního řízení není z předmětné novely přímo patrná, lze jí jednoznačně dovodit z průběhu legislativního procesu při jejím přijímání. Do správního (ale také daňového) řízení byla fikce doručení zavedena komplexním pozměňovacím návrhem Ústavně právního výboru (sněmovní tisk č. 478/1, průběh legislativního procesu lze sledovat na www.psp.cz). V rámci druhého čtení k tomu předseda Ústavně právního výboru Marek Benda (viz stenozáznam druhého čtení ke sněmovnímu tisku č. 478) uvedl, že „*původní vládní návrh zákona předpokládal povinnou doručovací adresu a změny v doručování jenom pro občanské soudní řízení, nikoliv pro správní řád a daňový řád. Vedli jsme rozsáhlou debatu s Ministerstvem financí a s Ministerstvem vnitra, kde se nepodařilo dosáhnout toho, abychom úplně změnili správní řád a daňový řád, s tím, že budou změněny až následně, ale alespoň jsme, a tam děkují Ministerstvu financí a Ministerstvu vnitra, alespoň jsme vydiskutovali, že ona podstatná změna pro občany, kterou přináší občanský soudní řád, tj. že v okamžiku, kdy dostanu domů do schránky zprávu o tom, že je mi doručena nějaká písemnost, tak po uplynutí oněch 14 dnů, nově 10 dnů, bude tato písemnost do mé schránky vhozena. Pokládali jsme za opravdu absurdní, abych podle toho, který orgán státu mi píše s doručenkou, aby nevěděl, jestli mi bude obálka do schránky vhozena, nebo nebude a musel podle čísla odesílací pošty se to pokoušet vydedukovat. Proto jsme se domluvili, že i správní řád i daňový řád budou změněny stejným způsobem. To znamená že pokud dostanu obálku na doručenkou, neryzvednu si ji, po 14 dnech, resp. nově po 10 dnech, platí fikce doručení, ale bude mi vhozeno do schránky. To já pokládám pro zvýšení komfortu občanů této země za naprosto zásadní.*“

Pro třetí senát z tohoto vyjádření vyplývá, že cílem zákonodárce bylo upravit i další procesní předpisy takovým způsobem, aby byl zajištěn jednotný systém doručování a fikce doručení nebyla odvislá od toho, který státní orgán písemnost doručuje. Důvodová zpráva vztahující se k příslušným ustanovením občanského soudního řádu tak musí sloužit jako významné výkladové vodítko i při interpretaci odpovídajícího institutu v dalších procesních předpisech. Dle třetího senátu tak rovněž pro správní řád platí, že fikce doručení nastává koncem desetidenní úložní lhůty specifikované v § 23 správního řádu, přičemž z hlediska účinnosti doručení není podstatné, zda byla doručovaná zásilka následně do domovní schránky či na jiné vhodné místo vložena.

Třetí senát považuje shora uvedený závěr za logické východisko respektujícím znění zákona i jeho skutečný účel. Naopak závěr zastávaný sedmým senátem smysl zákona (jednotný systém doručování) značně relativizuje a zasahuje do právní jistoty účastníků i správních orgánů. Z ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že písemnost se považuje za doručenu posledním dnem úložní lhůty. Taková premisa na první pohled nevzbuzuje významnější pochybnosti, neboť lze jednoznačně zjistit, kdy desetidenní úložní lhůta běžet počala, a kdy nastal její konec. Naproti tomu přístupem sedmého senátu se úvaha o doručení určitých zásilek zásadně a zcela nesystematicky relativizuje. Způsobeno je to především skutečností, že nikde v zákoně není specifikována lhůta, kdy by mělo k vložení písemnosti do schránky dojít. V takovém případě by se, podle přístupu sedmého senátu, naplnění fikce doručení odvíjelo od neurčité skutečnosti, která je zcela závislá na doručujícím orgánu. Nejvyšší správní soud se v několika případech zabýval námitkami stěžovatelů, že jim nebyla písemnost vložena do schránky bezprostředně poté, co desetidenní úložní lhůta uplynula. V rozsudcích

ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 As 58/2013 – 46, či ze dne 30. 9. 2014, č. j. 10 Ads 21/2014 – 25, se však přiklonil k závěru, že ze zákonné úpravy § 23 odst. 4 správního řádu lze dovodit, že k vložení zásilky do domovní schránky adresáta může dojít i později než ihned 11. den po uložení zásilky, byť prodleva by neměla být neomezená. Názor zastávaný sedmým senátem by tak vedl k situacím, kdy by se účastník řízení i správní orgán nacházeli ve vztahu k tak významné skutečnosti se zásadními právními dopady, jakou doručení zásilky obecně představuje, ve značné nejistotě, odkázání na blíže neupravený úkon doručujícího orgánu spočívající ve vložení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo.

Rozhodně by nebylo možné přehlížet značně odlišné a zásadně nepředvídatelné a nežádoucí právní důsledky shora naznačeného postupu doručujícího orgánu v kontextu se zcela exaktně definovaným významem marného uplynutí desetidenní úložní doby explicitně vyplývající z § 24 odst. 1 správního řádu. Simulovat lze například situaci, kdy je doručováno prvoinstanční správní rozhodnutí a účastník má patnáctidenní lhůtu pro podání odvolání. V jednom případě by písemnost byla do poštovní schránky adresáta vložena hned následující den po uplynutí úložní lhůty. Účastník by se tedy s písemností mohl seznámit a měl by dalších 14 dní pro případné sepsání odvolání a jeho podání příslušnému úřadu. V jiném případě by doručující orgán vložil písemnost do domovní schránky adresáta třeba pátý den a „zkrátil“ by tak reálnou možnost účastníka reagovat na stejnou písemnost na pouhých deset dnů, v dalším případě by vhodil doručující orgán písemnost do schránky adresáta až šestnáctý den od uplynutí úložní lhůty a přestože byly všechny podmínky pro doručení fikcí splněny (stejně jako v předcházejících případech), zbavil by účastníka reálné možnosti podat úspěšné odvolání zcela. Jen pro pořádek je třeba znovu zdůraznit, že dovozovat počátek uvedené odvolací lhůty od vhození zásilky do domovní schránky adresáta není možné, a to vzhledem ke všem shora uvedeným argumentům, zejména v rozporu s jednoznačným úmyslem zákonodárce, zněním zákona a teleologickým výkladem smyslu relevantní právní úpravy (viz také argumentace dále).

Zmíněná demonstrace jasně ukazuje, že vázat účinek fikce doručení na nejasný okamžik vložení do domovní schránky či na jiné vhodné místo způsobuje značnou nejistotu a může generovat situace, které vedou, i za současného splnění všech podmínek doručování, ke zcela odlišným procesním důsledkům. Záměrně bylo odhlédnuto od institutu určení neplatnosti doručení, neboť ten lze využít jen na žádost účastníka, a jeho použití je proto do jisté míry v rovině hypotetické.

Zákonná úprava nakonec vyvrací i jeden z klíčových argumentů sedmého senátu. Ten je založen na smyslu a účelu samotného institutu doručování, který spočívá v možnosti účastníků seznámit se v průběhu řízení s písemnostmi správního orgánu a efektivním způsobem na ně reagovat. Proti takovému závěru nelze obecně vcelku nic namítnout, avšak současná úprava fikce doručení takové požadavky obecně nezaručuje. Z ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu totiž mimo jiné vyplývá, že správní orgán může vložení do domovní schránky vyloučit. Samozřejmě by tak měl učinit jen v odůvodněných případech – např. nebylo-li by vhodné, aby se s písemností mohl seznámit někdo jiný, než adresát – ovšem zákonná úprava žádné bližší podmínky pro vyloučení vložení do schránky neobsahuje.

Lze shrnout, že respektováním zákonného textu a úmyslu zákonodárce dojdeme k jasným závěrům, které platí stejně ve všech situacích a jsou pro účastníky správních řízení dostatečně srozumitelné. Je-li písemnost řádně uložena a přitom si jí adresát v úložní lhůtě nevyzvedl, nastává ze zákona fikce doručení i v těch případech, kdy se účastník nemohl s písemností seznámit z (pro něj) objektivních důvodů. Taková „nespravedlnost“ je individuálně řešitelná prostřednictvím žádosti o určení neplatnosti doručení ve smyslu § 24 odst. 2 správního řádu.

Naopak konstrukce sedmého senátu může vést k nepředvídatelným situacím a zasahuje tak do právní jistoty všech, kteří participují na správním řízení.

Souhlasit nelze ani s tvrzením sedmého senátu, že by se stala podmínka vložení písemnosti do domovní schránky „*de facto fakultativní*“, pokud by uvedený úkon nepodmiňoval úplnost doručení. Je nepochybně povinností doručujícího orgánu pokusit se písemnost do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo vložit. Zároveň však nelze přehlížet, že se jedná jen o změkčující institut k poměrně tvrdé úpravě doručování. Nesplnění uvedené povinnosti se tedy vztahuje toliko k naplnění uvedeného účelu, zatímco ve vztahu k doručení zásilky nemá žádný význam a podle úmyslu zákonodárce ani takový smysl mít nemá. To, že s nesplněním takového „dobrodiní“ není spojen žádný negativní následek nakonec nečiní problémy ani z hlediska právní teorie. V právním řádu existují i tzv. imperfektní právní normy, u nichž se nesplnění jistého závazku nepojí se sankcí. Právě takovou povahu má i předmětná část § 23 odst. 4 správního řádu. Nelze vyloučit, že shora uvedený názor sedmého senátu naopak představuje nežádoucí popření samotného smyslu doručování negací exaktní povahy ustanovení § 23 odst. 1 a § 24 odst. 1 správního řádu.

Zcela odlišně je třeba vnímat vložení zásilky do domovní schránky adresáta jako zákonem upravenou součást a podmínku vlastního doručovacího procesu (ve smyslu § 20 odst. 4 správního řádu). Právě tato úprava ovšem podporuje shora uvedené závěry třetího senátu. Tam, kde to měl zákonodárce na mysli, tam také upravil vložení zásilky do domovní schránky adresáta jako zákonem upravenou podmínku doručení, respektive jednu z možností doručení. Tam, kde to v úmyslu neměl, vyjádřil to jasně nejen v průběhu zákonodárského procesu, ale také jednoznačným zněním zákona. Také v tomto kontextu je třeba interpretovat ustanovení § 23 odst. 1 správního řádu.

Zbývá podotknout, že názor zastávaný sedmým senátem nemá dostatečnou oporu ani v judikatuře a doktríně. V rozsudku ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77, jsou sice uvedeny odkazy na dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, avšak žádné z nich na danou problematiku přímo nedopadá. Rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 72/2010 – 60, se vztahuje k odlišnému úkonu doručovatele a především ke znění správního řádu před novelou provedenou zákonem č. 7/2009 Sb. Zdejší soud to v uvedeném rozhodnutí ostatně explicitně uvedl: „*Podmínky řádného uložení písemnosti upravuje § 23 odst. 4 a 5 správního řádu, podle kterého (ve znění platném pro projednávanou věc, tedy před novelou provedenou zákonem č. 7/2009 Sb., která zkrátila úložní lhůtu a zavedla vhažování písemnosti po uplynutí této lhůty přímo do poštovní schránky adresáta) musel doručovatel vyzvat adresáta, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 15 dnů vyzvedl, a to tak, že mu vložil do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo (písemné) oznámení o neúspěšném doručení písemnosti a současně mu sdělil, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout a poučil ho o právních důsledcích nevyzvednutí písemnosti.*“ Konkrétní závěry na podporu názoru sedmého senátu nelze dovodit ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 – 88, který se vztahuje k pravidlům doručování pouze obecně. Dle třetího senátu nevyplývají relevantní závěry ani z rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118. Rozšířený senát totiž rozhodoval v době, kdy nebyla předmětná novela správního řádu účinná, a navíc nyní jsou ve správním řádu zavedeny instrumenty použitelné v případech, kdy je písemnost doručena fikcí a účastník neměl objektivní možnost seznámit se s ní.

Názor třetího senátu naopak podporuje judikatura Nejvyššího soudu vztahující se k doručování podle občanského soudního řádu. Znovu je třeba připomenout, že úmyslem zákonodárce bylo prosadit stejná pravidla a stejný postup doručování podle různých procesních předpisů.

V usnesení ze dne 30. 4. 2013, sp. zn. 33 Cdo 1002/2013 (dostupné na www.nsoud.cz), Nejvyšší soud mimo jiné uvedl, že „*Nevyzvedne-li si adresát nebo oprávněný příjemce uloženou písemnost do 10 dnů ode dne, v němž byla připravena k vyzvednutí, nastává posledním dnem lhůty (úložní doby) náhradní doručení písemnosti. K náhradnímu doručení tedy dojde marným uplynutím posledního dne úložní doby; jinými slovy platí, že účastník řízení, který si zásilku do dne, kdy nastala fikce doručení, nevyzvedl, byl s jejím obsahem seznámen dnem, kdy fikce doručení nastala (srovnej usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2003, sp. zn. 29 Odo 166/2002, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu pod č. 42/2004). Tato právní skutečnost (okamžik doručení) vyplývá přímo z textu zákona (§ 49 odst. 4 věta první o. s. ř.) a nezmění na ní nic ani následné vhození písemnosti do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ani pozdější vyvěšení sdělení o tom, že zásilka byla vrácena soudu, na jeho úřední desce. Těmito postupy se sleduje pouze to, aby se adresát mohl alespoň dodatečně seznámit s obsahem doručené listiny (srovnej Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 329 - 330). Opačný závěr by zcela popíral smysl institutu náhradního doručení, neboť by docházelo k nejistotě, zda a kdy k doručení písemnosti vůbec došlo. Smyslem institutu náhradního doručení je stanovit okamžik, kdy došlo k doručení listiny bez ohledu na to, zda se její adresát seznámil s jejím obsahem či nikoliv.*“

Stejně se k dané problematice staví i doktrína, viz například komentář ke správnímu řádu (Vedral, J: Správní řád – komentář, 2. vyd., Bova Polygon, Praha, 2012, str. 288), v němž se uvádí, že „*[f]ikce doručení je podle § 24 odst. 1 spojena již s marným uplynutím lhůty 10 dnů. Vložení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo nemá v daném případě účinky doručení (na rozdíl od § 20 odst. 4 nebo § 21 odst. 5) a není ani podmínkou pro to, aby nastala fikce doručení; doručení nastává marným uplynutím úložní doby*“.

Podpůrně lze odkázat i na komentářovou literaturu k daňovému řádu, v němž je institut fikce doručení upraven podobným způsobem včetně následného vhození písemnosti do domovní schránky. Dle § 47 odst. 5 daňového řádu platí, že „*[p]ísemnosti, u nichž marně uplynula lhůta pro jejich vyzvednutí, vhodí osoba provádějící doručení do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ledaže to správce daně předem vyloučí. Není-li takové schránky, nebo je-li tento způsob seznámení adresáta s obsahem písemnosti správcem daně vyloučen, písemnost se vrátí odesílajícímu správci daně.*“ Podle komentáře k tomuto ustanovení je zde „*uveden další postup doručovatele písemnosti, u níž nastala fikce doručení podle odst. 2, a lze ji tedy de jure považovat za doručenou. Doručovatel po marném uplynutí úložní doby vhodí zásilku obsahující „nepřevzatou“ písemnost do adresátovy domovní nebo obdobné schránky, byť by se jednalo o písemnost určenou k doručení do vlastních rukou. Cílem tohoto ustanovení inspirovaného obdobným řešením v o. s. ř. (jehož vzorem byla v tomto ohledu zejména německá právní úprava) je umožnit adresátovi, aby se alespoň dodatečně seznámil s písemností, u níž již nastaly účinky doručení. Praktické to bude v případech, kdy díky své nepřítomnosti či nevědomosti adresát nevyužil možnost vyzvednout si písemnost na uloženém místě a netuší, jaké písemnosti se fikce doručení vlastně týká*“ (viz Baxa, J. a kol.: Daňový řád, Komentář, Praha: Wolters Kluwer a. s., 2011: výklad k § 47 odst. 5). Ze shora uvedeného lze tedy dovodit, že také daňový řád nespojuje s následným vhozením písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo žádné právní účinky.

Třetí senát tedy uzavírá, že rozsudek sedmého senátu neodpovídá ani názorům doktrinárním, respektive judikturním. Konstrukce vytvořená rozsudkem ze dne 25. 8. 2011, č. j. 7 As 53/2011 – 77, vytváří specifický režim doručení fikcí pro správní řád a jde tak proti prvotnímu záměru zákonodárce upravit tento institut stejným způsobem napříč různými procesními předpisy. Takový přístup sedmého senátu považuje třetí senát za chybný, odporující rovněž principu bezrozpornosti a předvídatelnosti práva, o němž se v mnoha rozhodnutích zmiňoval i Ústavní soud [srovnej např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009 (N 131/53 SbNU 647), sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 36, sp. zn. I. ÚS 287/04 ze dne 22. 11. 2004 (N 174/35 SbNU 331), sp. zn. I. ÚS 431/04 ze dne 22. 2. 2005 (N 31/36 SbNU 347), sp. zn. IV. ÚS 167/05

ze dne 26. 4. 2005 (N 94/37 SbNU 277), sp. zn. Pl. ÚS 38/04 ze dne 20. 6. 2006 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.)). Pro adresáty právních norem je totiž jen těžko předvídatelné, že by měl mít stejný úkon doručujícího orgánu (vlození písemnosti do domovní schránky adresáta po uplynutí úložní doby) v rámci různých právních předpisů různé právní účinky, přestože je v nich institut fikce doručení upraven prakticky stejným způsobem.

Závěr

Podle třetího senátu nelze na základě shora uvedené argumentace dospět k jinému závěru, než že pro splnění fikce doručení nepředstavuje následné vhození doručované písemnosti do domovní schránky adresáta či na jiné vhodné místo úkon relevantní.

Rozšířený senát je tak prostřednictvím tohoto usnesení postaven před řešení následující otázky:

Má na zákonné doručení písemnosti fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu vliv následné vložení písemnosti do domovní schránky adresáta, nebo na jiné vhodné místo, ve smyslu ustanovení § 23 odst. 4 správního řádu?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a Mgr. Jana Brothánková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 3. února 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu