



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: J. S.**, zast. JUDr. Ivanem Vávrou, advokátem se sídlem Dlouhá 16, Litoměřice, proti **žalovanému: Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2011, č. j. 2512/DS/2011, JID: 146098/2011/KUUK/Bre, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 4. 2012, č. j. 78 A 5/2011 - 31,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) shora označený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2011, č. j. 2512/DS/2011, JID: 146098/2011/KUUK/Bre. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl pro opožděnost stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Rumburk, odboru civilně a dopravně správního a živnostenského úřadu, ze dne 4. 5. 2011, č. j. ODS/41332/10-SŘ-512-23, jímž byl stěžovatel shledán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 2. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o přestupcích“). Jednání, kterým stěžovatel naplnil skutkovou podstatu tohoto přestupku, spočívalo v tom, že dne 20. 9. 2010 v 9.45 hodin v obci Krásná Lípa jako řidič motorového vozidla značky x, překročil nejvyšší povolenou rychlost v obci o 54 km/h. Stěžovateli byla současně uložena pokuta 5 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu šesti měsíců.

Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že mezi stranami byla sporná otázka, zda bylo odvolání stěžovatele proti rozhodnutí městského úřadu doručeno včas, či nikoli. Krajský soud odkázal na § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“), dle něhož 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. V daném případě se tak počátek běhu lhůty k podání odvolání odvíjel od doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zástupci stěžovatele.

Krajský soud se neztotožnil se stěžovatelovou argumentací, že v případě přestupkového řízení je nutno analogicky aplikovat principy z trestního řízení, kde může odvolání podávat jak obviněný, tak jeho zástupci, přičemž je každému ponechána samostatná odvolací lhůta. Správní řád nevyklučuje doručit písemnost vedle zástupce i zastoupenému. Pokud tedy správní orgán prvního stupně doručil své rozhodnutí vedle stěžovatelova právního zástupce i samotnému stěžovateli, nepostupoval v rozporu se zákonem. Doručení rozhodnutí samotnému stěžovateli však nemělo vliv na běh lhůty k podání odvolání.

Patnáctidenní lhůta k podání odvolání počala běžet dne 10. 5. 2011, který následoval po dni 9. 5. 2011, kdy bylo rozhodnutí řádně doručeno právnímu zástupci stěžovatele, a toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 25. 5. 2011. Odvolání předané k poštovní přepravě dne 27. 5. 2011 bylo proto podáno opožděně.

II. Obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že jeho odvolání nebylo podáno opožděně. Předně se domníval, že prvostupňové správní rozhodnutí mu nemělo být zřejmě vůbec doručováno. Dle § 34 odst. 2 správního řádu takové rozhodnutí nespadá do okruhu písemností, které by měly být doručovány i zastoupenému. Doručováno mělo být jen jeho zástupci. Pokud se tak však nestalo, postup správního orgánu ve stěžovateli nezbytně vzbudil zdání, že je jeho součinnost potřebná a že tedy osobně měl odvolání podat, či nepodat. Ačkoli správní řád stanovuje, že doručení zastoupenému nemá vliv na běh lhůt, stanovuje tak s dodatkem „*nestanoví-li zákon jinak*“. Tímto zákonným ustanovením, které stanovuje jinak, je zřejmě § 81 správního řádu, který uvádí, že i samotný „*účastník má právo podat odvolání*“, a dále také § 83 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že „*v případě... neúplného nebo nesprávného poučení... lze odvolání podat... nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí*.“ Stěžovatel byl přitom poučen, že proti rozhodnutí mohl podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení. Stěžovatel tak byl nepopíratelně poučen, že i on osobně může podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení. V prvostupňovém rozhodnutí nebylo uvedeno, že by se běh lhůt měl odvíjet od doručení zástupci stěžovatele.

Stěžovatel dále vyjádřil svůj názor, že mu právo na odvolání vyplývá z § 81 odst. 1 zákona o přestupcích, který jako *lex specialis* stanoví, že obviněný se může proti rozhodnutí odvolat v plném rozsahu. Není zde nic stanoveno o tom, že by snad odvolací lhůta měla být zkrácena, pokud je obviněný zastoupen právním zástupcem. Naopak v § 73 odst. 2 zákona o přestupcích je výslovně uvedeno, že „*obviněný z přestupku má právo... podávat návrhy a opravné prostředky*“.

Stěžovatel také poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, dle něhož platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a je tak namístě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení. Stěžovatel pak uvedl, že v trestním řízení žádné pravidlo týkající se toho, že by obviněný měl lhůtu k podání odvolání navázanou na svého obhájce, stanoveno není. Naopak odvolání může podat jak obviněný, tak i jeho obhájce, přičemž každému z nich je ponechána samostatná lhůta, která se odvíjí od toho, kdy bylo komu doručeno.

Stěžovatel podal své odvolání 13. den po doručení, podal jej tedy řádně a včas. Hlavním argumentem krajského soudu bylo, že § 34 odst. 2 správního řádu je *lex specialis* jak vůči ostatním ustanovením správního řádu, tak i vůči zákonu o přestupcích. Stěžovatel s tímto odůvodněním

pokračování

vyjádřil nesouhlas, neboť zákon o přestupcích má vlastní úpravu řízení o přestupcích a tuto úpravu je nutno aplikovat před úpravou ve správním řádu.

Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný uvedl, že zamítnutí žaloby považuje za souladné se zákonem a kasační stížnost považuje za nedůvodnou. Kasační stížnost by proto měla být dle jeho názoru zamítnuta.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Spornou otázkou v nynějším případě je, zda odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí bylo podáno včas, jak tvrdil stěžovatel, nebo zda bylo podáno opožděně, k čemuž dospěl žalovaný i krajský soud.

Prvostupňové rozhodnutí, jímž byl stěžovatel uznán vinným z přestupku, bylo vydáno dne 4. 5. 2011. Doručováno bylo jak samotnému stěžovateli, který si jej osobně převzal dne 14. 5. 2011, tak jeho právnímu zástupci, jemuž bylo doručeno dne 9. 5. 2011. Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí stěžovatel podal odvolání datované dnem 26. 5. 2011, které bylo k poštovní přepravě předáno dne 27. 5. 2011 a žalovanému bylo doručeno dne 30. 5. 2011.

Podstatou stěžovatelovy argumentace je tvrzení, že běh patnáctidenní lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí o přestupku se měl odvíjet ode dne, kdy bylo rozhodnutí doručeno samotnému stěžovateli (tj. ode dne 14. 5. 2011), nikoli ode dne, kdy bylo doručeno jeho zástupci (tj. ode dne 9. 5. 2011). Při počítání lhůty k podání odvolání ode dne 14. 5. 2011 je dle stěžovatele zřejmé, že odvolání podané k poštovní přepravě dne 27. 5. 2011 bylo podáno v patnáctidenní lhůtě.

Nejvyšší správní soud se se stěžovatelovou argumentací neztotožnil.

Dle § 51 zákona o přestupcích: „*Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.*“

Ve vztahu k řízení o přestupcích se prvotně vychází ze samotného zákona o přestupcích (zejména jeho části třetí nadepsané „řízení o přestupcích“). Neobsahuje-li zákon o přestupcích, ani jiný zákon, který se týká přestupků, odchylnou úpravu, vychází ze subsidiárního použití správního řádu jako obecného předpisu, který reguluje správní řízení. Řízení o přestupcích je přitom zvláštním typem správního řízení.

Zákon o přestupcích má ve vztahu k doručování regulaci v § 80, která stanovuje, že rozhodnutí o přestupku nelze doručit veřejnou vyhláškou. Tato úprava nepokrývá celou problematiku doručování, a proto je nutno ve smyslu § 51 zákona o přestupcích vyjít z úpravy ve správním řádu (ust. § 25 správního řádu o doručování veřejnou vyhláškou pochopitelně na základě výslovné úpravy v zákoně o přestupcích nelze použít). Zákon o přestupcích neobsahuje ani vlastní ucelenou úpravu vztahující se k zastoupení, i v daném ohledu je proto nutno vycházet ze správního řádu jako obecného předpisu.

Nejvyšší správní soud se s krajským soudem zcela ztotožnil v tom, že na daný případ dopadá § 34 odst. 2 správního řádu, dle něhož: „*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.*“ Na základě výslovné regulace ve druhé větě citovaného ustanovení je zřejmé, že bylo-li v nynější věci rozhodnutí doručeno stěžovateli, ač byl zastoupen, nemá takové doručení vliv na běh lhůt. Pro jejich běh bylo rozhodné doručení zástupci stěžovatele.

Nelze přitom souhlasit s tvrzením stěžovatele, že skutečnost, že i jemu osobně bylo rozhodnutí doručeno, v něm mohlo vyvolat zdání, že má osobně „*odvolání podat, či nepodat,*“ jak uvedl. Podání odvolání je typicky úkonem, který nemusí účastník učinit osobně. Mnohdy totiž je pro účastníka řízení výhodnější nechat odvolání sepsat a podat svým zástupcem, zpravidla právním profesionálem. Ostatně bylo-li odvolání podáno na hlavičkovém papíru JUDr. Ivana Vávry, stěžovatelova zástupce, nejví se věrohodně tvrdí, že doručení rozhodnutí samotnému stěžovateli v něm mohlo vyvolat zdání, že má odvolání podat osobně.

Stěžovatel dále poukázal na to, že dle § 34 odst. 2, věty druhé, správního řádu nemá doručení zastoupenému účinky pro běh lhůt jen tehdy, když zvláštní zákon nestanoví jinak. Stěžovatel namítl, že za toto zvláštní ustanovení, které stanovuje jinak, považuje § 81 odst. 1 správního řádu, dle něhož „*účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*“ Stěžovatel dané ustanovení vykládá tak, že jde o samotného účastníka. K danému zdejší soud v první řadě uvádí, že § 81 odst. 1 správního řádu zakotvuje obecnou možnost podat odvolání proti rozhodnutím, u nichž to není výslovně vyloučeno; dané ustanovení se však nedotýká vztahu doručení zastoupenému na běh lhůt. Takové ustanovení proto „*nestanoví jinak*“ ve smyslu § 34 odst. 2, věty druhé, správního řádu. V druhé řadě Nejvyšší správní soud konstatuje, že výklad, který ztotožňuje pojem „*účastník*“ v § 81 odst. 1 správního řádu se samotným účastníkem (či účastníkem osobně), nedává smysl a je zcela v rozporu s institutem zastoupení. Tímto výkladem by byla negována především možnost účastníka zvolit si zástupce (§ 33 odst. 1 správního řádu) a možnost zástupce jednat v řízení za účastníka (§ 34 odst. 1 správního řádu).

Zdejší soud se neztotožnil ani s námitkou poukazující na poučení o možnosti podat odvolání do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, kterého se stěžovateli dostalo v rozhodnutí, které obdržel i on osobně. Stěžovatel zde dovozoval, že takto byl poučen o možnosti podat odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí i jemu samému. S takovým výkladem se Nejvyšší správní soud neztotožnil. V poučení v prvostupňovém správním rozhodnutí bylo uvedeno, že proti němu „*je možno podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje, a to prostřednictvímMěstského úřadu Rumburk.*“ Citovaná část poučení tak kopírovala zákonné znění § 83 odst. 1 správního řádu (o lhůtě k podání odvolání) a § 86 odst. 1 správního řádu (o orgánu, u něž se odvolání podává). To, co je třeba rozumět pod pojmem „*oznámení rozhodnutí*“, pak poučení blíže nespécifikovalo, ale obsah tohoto pojmu je dán zejména ust. § 72 odst. 1 správního řádu, dle něhož se rozhodnutí oznamuje doručením jeho stejnopisu do vlastních rukou nebo ústním vyhlášením, a dále ust. § 34 odst. 2 správního řádu, dle něhož nemá-li zastoupený v řízení něco vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Na základě § 34 odst. 2

pokračování

a § 72 odst. 1 správního řádu je tedy zřejmé, že v nynější věci došlo k oznámení rozhodnutí jeho doručením stěžovatelovu zástupci do vlastních rukou.

Co se týče obsahu poučení, dle § 68 odst. 5 správního řádu se v poučení uvede též, od kterého dne se lhůta k podání odvolání počítá, je-li se možné proti rozhodnutí odvolat. Těto náležitosti poučení prvostupňového správního rozhodnutí dostalo, když je z něj patrné, že odvolací lhůta běží od dne jeho oznámení. Smyslem poučení o možnosti podat proti rozhodnutí odvolání je informování účastníka o této možnosti a poskytnutí základních údajů pro podání odvolání. Nad rámec nutného poučení by tak již šlo poučení obsahující úplný rozbor toho, kdy dochází k oznámení rozhodnutí. K danému srov. též Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. rozšířené a aktualizované vyd. Praha: Bova Polygon. 2012. s. 615, kde se uvádí: „*Slovní spojení ,od kterého dne se lhůta počítá‘ lze vyložit i tak, že postačuje uvést, že lhůta pro podání opravného prostředku běží od oznámení rozhodnutí, aniž by bylo nutné popisovat jednotlivé způsoby, jakými může k oznámení dojít.*“

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že poučení bylo v nynější věci adekvátní a dostatečné. V takovém případě nepřicházela do úvahy ani aplikace § 83 odst. 2 správního řádu, na který poukázal stěžovatel a dle něhož lze odvolání podat nejpozději do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, bylo-li poučení neúplné, nesprávné nebo zcela chybělo.

Jako nedůvodnou vyhodnotil zdejší soud rovněž stěžovatelovu argumentaci, že zákon o přestupcích vystupuje ve vztahu ke správnímu řádu jako *lex specialis*, přičemž § 73 odst. 2 a § 81 odst. 1 zákona o přestupcích dávají obviněnému z přestupku právo odvolat se, aniž by snad v těchto ustanoveních bylo pojednáno o tom, že se lhůta k odvolání zkracuje, je-li obviněný z přestupku zastoupen. Nejvyšší správní soud se stěžovatelem může souhlasit jen v tom ohledu, že zákon o přestupcích vystupuje ke správnímu řádu jako *lex specialis*. Stěžovatelem odkazované ustanovení stanovuje právo obviněného se proti rozhodnutí o přestupku odvolat (§ 73 odst. 2 zákona o přestupcích) a dále reguluje, že odvolat v plném rozsahu se může jen obviněný z přestupku (§ 81 odst. 1 tohoto zákona). Vzhledem k tomu, že se zmíněná ustanovení žádným způsobem nevyjadřují ke lhůtě k podání odvolání, nemohou bránit aplikaci obecné právní úpravy vztahující se právě ke lhůtě k podání odvolání. Aplikaci § 34 odst. 2 správního řádu proto žádným způsobem nebrání.

Konečně zdejší soud uvádí, že nevidí žádný prostor pro analogickou aplikaci ustanovení regulujících trestní řízení v zákoně č. 141/1961 Sb., trestním řádu, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o přestupcích a správní řád (zejména jeho § 34 odst. 2) pro nynější případ skýtají dostatečnou právní úpravu, která není v rozporu se skutečností, že přestupek spadá do pojmu „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V takovém případě není analogická aplikace jiného předpisu patřičná, jelikož ta by mohla přijít do úvahy až tehdy, pokud by pro nynější věc neexistovala úplná právní úprava a tento nedostatek by bylo potřeba překlenout.

Nejvyšší správní soud proto může shrnout, že k oznámení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně došlo dne 9. 5. 2011, kdy bylo toto rozhodnutí doručeno stěžovatelovu zástupci. Tento den je rozhodný pro běh patnáctidenní odvolací lhůty. V nynějším případě tak bylo odvolání možno podat nejpozději dne 24. 5. 2011. Na běh odvolací lhůty neměla vliv skutečnost, že vedle zástupce stěžovatele bylo rozhodnutí doručováno i samotnému stěžovateli, který si je převzal dne 14. 5. 2011. Vzhledem k tomu, že odvolání bylo k poštovní přepravě předáno dne 27. 5. 2011, bylo podáno opožděně a odvoláním napadené rozhodnutí nabylo dne 25. 5. 2011 právní moci. Žalovaný postupoval zcela správně, jestliže takové odvolání zamítl pro opožděnost ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu.

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. září 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu