



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **K. H.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Pardubice, Komenského nám. 125, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 12. 6. 2014, č. j. 52 A 2/2014 - 42,

**t a k t o :**

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

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, domáhal zrušení rozhodnutí ze dne 27. 8. 2013, č. j. KrÚ 60679/2013/ODSH/12 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí magistrátu města Pardubic, odboru správních agend, oddělení přestupků ze dne 16. 5. 2013, č. j. OSA/P-1889/12-D/37 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k zákona č. 361/2002 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, pro porušení povinnosti stanovené v jeho § 4 písm. c tím, že dne 6. 11. 2012 v době okolo 15:45 hodin jako řidič motorového vozidla značky Fiat, registrační značky.... vyjel na pozemní komunikaci, ulici tř. Míru (v místě od nám. Republiky), kdy nedbal dopravního značení, tedy nerespektoval svislou zákazovou dopravní značku B11 „Zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ s blíže specifikovanou dodatkovou tabulkou.

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, odmítl shora označeným usnesením žalobu jako opožděnou podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo nejprve doručováno na elektronickou adresu, kterou sdělil žalobcem zvolený zástupce pro přestupkové řízení, R. K. Jelikož přijetí takto doručované písemnosti (napadeného rozhodnutí) zástupce žalobce nepotvrdil, žalovaný správně doručoval tak, jako by adresát o doručení na elektronickou adresu nepožádal. Napadené rozhodnutí bylo takto doručeno zástupci žalobce ve smyslu ustanovení § 24 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) dne 16. 9. 2013. Dvouměsíční lhůta k podání žaloby uplynula dne 18. 11. 2013, žaloba však byla podána teprve dne 6. 1. 2014, tedy opožděně.

Usnesení krajského soudu (dále jen „napadené usnesení“) napadá žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, v níž uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy vytýká nezákonnost napadeného usnesení o odmítnutí žaloby. Namítá, že se krajský soud vůbec nevěnoval jeho argumentaci, dle které žalovaný doručoval písemnosti R. K., i když ten nebyl jeho zástupcem, neboť ve spise nebyla založena platná plná moc, která by osvědčovala jeho zmocnění. I pro případ, že by R. K. byl platným zástupcem stěžovatele, nedošlo k doručení napadeného rozhodnutí dne 16. 9. 2013, jak v napadeném usnesení uvedl krajský soud. Podle stěžovatele není vůbec zřejmé, ze kterého důkazu krajský soud dovodil, že „*žalovaný doručoval správně žalované rozhodnutí prostřednictvím elektronické podatelny žalovaného na elektronickou adresu uvedeného zástupce žalobce*“, neboť stěžovatel žádnou listinu, která by osvědčovala vypravení napadeného rozhodnutí na elektronickou adresu k doručování R. K., ve správním spise nenalezl a nenachází se zde ani doklad o tom, že se takto vypravená písemnost vrátila jako nedoručená, což by zakládalo povinnost žalovaného učinit další pokus o doručení. V opačném případě podle stěžovatele nelze dovozovat účinky doručení fikcí při pokusu o doručení na adresu trvalého pobytu zástupce stěžovatele. Posouzení správnosti postupu při doručování napadeného rozhodnutí je přitom podle stěžovatele z hlediska přípustnosti žaloby stěžejní. Konečně stěžovatel krajskému soudu vytýká zkrácení svých práv v průběhu soudního řízení, jelikož soud ve věci rozhodl dříve, než stěžovatel zaslal svoji repliku k vyjádření žalovaného k žalobě. Proto je usnesení krajského soudu neočekávané a překvapivé. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadené usnesení zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na právním názoru vyjádřeném již v napadeném rozhodnutí s tím, že bylo vydáno na základě úplných a přesně zjištěných skutečností. Poukazuje přitom na přehled odeslaných zásilek (č. l. 34 spisu žalovaného), z něhož vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo odesláno jak na elektronickou adresu zástupce stěžovatele, tak i na adresu jeho trvalého pobytu. Má za to, že napadené rozhodnutí bylo zástupci stěžovatele doručeno dne 16. 9. 2013; proto také souhlasí se závěry krajského soudu obsaženými v napadeném usnesení. Kasační stížnost z uvedených důvodů navrhuje zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení, vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Posuzoval také, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4, věta první za středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Je-li předmětem kasační stížnosti usnesení krajského soudu, kterým byla správní žaloba v řízení před tímto soudem odmítnuta, lze ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. napadené usnesení

přezkoumat pouze z hlediska splnění zákonných podmínek pro takový postup soudu. V projednávané věci tedy, jelikož žaloba byla napadeným usnesením odmítnuta jako opožděně podaná, bylo třeba posoudit, zda krajský soud v souladu s platnou právní úpravou obsaženou v § 72 s. ř. s., správně vyhodnotil otázku (ne)dodržení lhůty pro podání správní žaloby stěžovatelem.

Vzhledem k tomu, že argumentace stěžovatele je vystavěna na tvrzení o nesprávném úsudku krajského soudu o okamžiku doručení napadeného správního rozhodnutí, je nutno nejprve vypořádat námitku, dle které stěžovatel ve správním řízení nebyl zastoupen obecným zmocněncem R. K., neboť součástí správního spisu není odpovídající plná moc.

Stěžovatel v této souvislosti krajskému soudu především vytýká, že v odůvodnění svého usnesení nevyložil, proč akceptoval existenci zmiňovaného zastoupení. Zde nelze než souhlasit se stěžovatelem, že krajský soud se s tímto aspektem věci (významným pro posouzení účinků doručení napadeného správního rozhodnutí a tedy i samotné včasnosti podané žaloby) explicitně nevypořádal. I přes tento nesporný deficit však lze dovodit, že krajský soud názor na existenci zastoupení (respektive tomu odpovídající plné moci) vyjádřil alespoň implicitně tak, že neměl pochybnosti o tom, že správní orgán správně doručoval právě zmocněnému zástupci stěžovatele (viz strana 1, poslední odstavec napadeného usnesení), tedy posoudil předloženou plnou moc jako řádnou.

Z hlediska věcného posouzení této otázky Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní řád ve svém § 33 odst. 1 umožňuje zastoupení účastníka správního řízení zvoleným zmocněncem na základě plné moci, kterou lze udělit buď písemně, nebo do protokolu. Správní řád však v žádném ustanovení neukládá povinnost, aby písemná plná moc byla správnímu orgánu předložena v originále. Plná moc (nebo také průkaz plné moci) je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) o existenci a rozsahu zmocnění k jeho zastupování ve správním řízení a dokládá tak tomu odpovídající existenci soukromoprávního vztahu (typicky se bude jednat o smlouvu příkazní). Obsahem plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srovnej § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnitele (naopak podpis zmocněnce, jelikož jde o jednostranné prohlášení zmocnitele, nutný není) a je také třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li její časové ukotvení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn úkony za zastoupeného činit, popřípadě po jakou dobu zmocnění trvá. Tyto náležitosti plná moc udělená stěžovatelem dne 22. 2. 2013 R. K. obsahuje.

Kromě výše již zmiňovaného tvrzení o absenci (respektive neúčinnosti) zastoupení z důvodů nepředložení originálu plné moci správnímu orgánu stěžovatel v žalobě namítal, že R. K. ke svému zastupování zmocnil pouze podmíněně s tím, že „*smlouva o zastoupení je uzavřena dnem, kdy doručí ke správnímu orgánu originál plné moci.*“ K tomu je třeba uvést, že omezení či odložení účinků dohody o zastupování (či podmíněná platnost takového smluvního ujednání) se může týkat pouze a jen vnitřního vztahu zmocněnce a zmocnitele a nemůže působit vůči třetím osobám, nejsou-li uvedené výhrady explicitně obsaženy v textu plné moci. Pokud tedy v nyní projednávané věci stěžovatel R. K. předal listinu vykazující všechny náležitosti řádné plné moci (jak byly popsány výše), přičemž tuto listinu také vlastnoručně podepsal (což nezpochybňuje), nese také nebezpečí toho, že bude-li taková plná moc zmocnitelem předložena správnímu orgánu jako doklad o zastupování stěžovatele bez jeho výslovného pokynu či souhlasu s takovým postupem, bude správní orgán zcela legitimně takovou listinu považovat za dostačující doklad existence zastoupení stěžovatele ve správním řízení.

Na tomto místě je nezbytné zdůraznit, že zatímco prvostupňové rozhodnutí (příkaz) bylo doručeno přímo stěžovateli, který je osobně převzal, další úkony ve správním řízení již jménem stěžovatele činil R. K. (právě na základě plné moci ze dne 22. 2. 2013), a to počínaje podáním odporu (ke kterému kopii plné moci sám přiložil).

Z uvedeného je zřejmé, že argumentace stěžovatele založená na absenci originálu plné moci či absenci souhlasu stěžovatele s jejím použitím ve správním řízení, je ryze účelová. Účelovost a neudržitelnost tvrzení stěžovatele lze ilustrovat i na jeho samotném procesním postupu. Stěžovatel totiž poté, co mu byl prvoinstančním orgánem doručen příkaz, proti tomuto rozhodnutí nikterak osobně nebrojil, přesto však evidentně vycházel z předpokladů, že příkaz byl zrušen v důsledku podání odporu. Ten však za stěžovatele učinil právě zmocněnec R. K. Pokud by tak byla opodstatněná stěžovatelova námitka, že „platnosti“ a „účinnosti“ měla dohoda o zastupování nabýt teprve okamžikem doručení originálu plné moci zmocněncem správnímu orgánu (což se nestalo) odpor by byl jménem stěžovatele podán někým kdo k tomu vůbec nebyl oprávněn a příkaz by nabyl právní moci uplynutím patnáctého dne od jeho doručení stěžovateli. Sám stěžovatel však již v žalobě poukazyval na to, že očekával provedení důkazů a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tedy počínal si tak jako by byl příkaz v důsledku včasného odporu zrušen. Účelovost a nevěrohodnost tvrzení stěžovatele je tak zcela evidentní.

Ke shora uvedenému lze ostatně poukázat i na závěry, které zdejší soud vyslovil k náležitostem a plné moci v rozsudku ze dne 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005 – 62, kde uvedl, že „[p]ři posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci (do protokolu) mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. V případě, že je možné bezpochybností takové oprávnění dovodit z obsahu plné moci, popřípadě z okolností, ze kterých byla písemná plná moc soudu doručena nebo za kterých bylo učiněno ústní prohlášení, nemají případné vady plné moci za řízení význam.“ Právě z kontextu procesního postupu stěžovatele a jeho zmocněnce je zřejmé, že správní orgány obou stupňů nemohly mít reálné pochybnosti o existenci zastoupení stěžovatele R. K. Stěžovatel pravost svého podpisu na plné moci nepochybněval, přičemž R. K. jménem stěžovatele v řízení fakticky jednal (zúčastnil se například i ústního jednání ve věci). Zcela po právu proto byly tomuto zástupci v souladu s ustanovením § 34 odst. 2 správního řádu doručovány veškeré písemnosti, s výjimkou případu, kdy měl zastoupený (stěžovatel) něco v řízení osobně vykonat, což byl případ doručení předvolání stěžovatele k ústnímu jednání před správním orgánem prvního stupně (č. l. 18 správního spisu).

Lze tedy uzavřít, že stěžovatelem tvrzené deficity plné moci ze dne 22. 2. 2013 nemohly u správních orgánů obou stupňů vyvolat pochybnosti o existenci jeho zastupování R. K. a správní orgány nikterak nepochybily, pokud s touto osobou (s výjimkou předvolání stěžovatele k ústnímu jednání) jednaly a doručovaly jí.

Stěžovatel dále zpochybňuje postup žalovaného, který žalobu napadené rozhodnutí doručoval (jeho zástupci) R. K. prostřednictvím držitele poštovní licence na adresu jeho trvalého bydliště. Namítá, že pro takový postup nebyly splněny procesní podmínky, neboť z obsahu správního spisu nic nenasvědčuje tomu, že by se žalovaný pokusil rozhodnutí nejprve doručit na elektronickou adresu jeho zmocněnce.

Toto tvrzení vyvrací obsah správního spisu žalovaného, kde je na č. l. 34 založen „Přehled odeslaných zásilek.“ Z jeho obsahu se podává, že rozhodnutí ve věci sp. zn. 48396/2013

ODSH OD/2 bylo z elektronické výpravny žalovaného odesláno dne 30. 8. 2013, na adresu ..... Následně bylo totéž rozhodnutí vypraveno jako doporučená zásilka cestou poštovní přepravy, a to dne 3. 9. 2013. Uvedená data přitom plně korespondují s datem vydání rozhodnutí žalovaného (27. 8. 2013) a lze tak považovat za prokázané, že žalovaný se skutečně snažil nejprve rozhodnutí doručit na elektronickou adresu zmocněnce stěžovatele, který o takové doručování požádal. Žalovaný tedy postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud doručoval nejprve na elektronickou adresu zmocněnce (§ 19 odst. 3 správního řádu) a poté co následující pracovní den nebylo převzetí této písemnosti potvrzeno, přešel na doručování standardním způsobem, tedy cestou držitele poštovní licence, neboť takový postup je předvídan ustanovením § 19 odst. 8 *in fine* správního řádu.

Stěžovatel se mylí, má-li za to, že bylo povinností žalovaného postupovat podle § 19 odst. 9 správního řádu, tedy po prvním pokusu o doručení na sdělenou elektronickou adresu opakovat znovu doručení stejným způsobem. Tento postup totiž správní řád spojuje pouze s případy, kdy se písemnost doručovaná na elektronickou adresu vrátí jako nedoručitelná. To se v daném případě nestalo, jelikož písemnost odeslaná na elektronickou adresu zástupce stěžovatele jako nedoručitelná vrácena nebyla; zmocněnec stěžovatele pouze nezaslal správním řádem předpokládané potvrzení o jejím převzetí.

Jestliže bylo postaveno najisto, že byly splněny zákonem stanovené podmínky pro doručování rozhodnutí žalovaného poštovní přepravou na adresu bydliště zmocněnce stěžovatele, zbývá posoudit, ke kterému dni bylo rozhodnutí žalovaného tímto způsobem doručeno. Jak bylo již výše konstatováno, obálka obsahující rozhodnutí žalovaného byla vypravena dne 3. 9. 2013. Dle údajů na připojené doručence nebyl R. K. v době doručování (5. 9. 2013) zastížen a bylo mu proto oznámeno uložení písemnosti u provozovatele poštovních služeb. Ode dne následujícího [(§ 40 odst. 1 písm. a) správního řádu] počala běžet desetidenní úložní lhůta (§ 24 odst. 1 správního řádu) a vzhledem k tomu, že si adresát v této lhůtě zásilku nevyzvedl, desátý den této lhůty (16. 9. 2013) lze považovat za den doručení. Jelikož to žalovaný nevyloučil, byla následující den po (fiktivním) doručení písemnost vhozena do domovní schránky zástupce stěžovatele. Dvoutměsíční lhůta k podání správní žaloby počala běžet dne 17. 9. 2013 a uplynula dne 18. 11. 2013. Nejpozději tohoto dne tedy bylo možné podat proti rozhodnutí žalovaného žalobu; stěžovatel (tentokrát již zastoupen jiným zástupcem) však prokazatelně podal žalobu (prostřednictvím datové schránky zástupce) teprve dne 6. 1. 2014, tedy po marném uplynutí lhůty zákonem k tomu určené (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud proto zcela v souladu se zákonem žalobu jako opožděnou odmítl, aniž by se jí zabýval meritorně [(§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Zbývá konečně vypořádat tvrzení stěžovatele, dle kterého byl postupem krajského soudu zkrácen na svých procesních právech, jelikož mu nebyla poskytnuta možnost vyjádřit se ke stanovisku žalovaného, podanému k jeho žalobě. Rozhodnutí krajského soudu tedy shledává překvapivým, což odporuje principu rovnosti zbraní účastníků sporného soudního řízení. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Stěžovatele je především nutno odkázat na ustanovení § 74 odst. 1 s. ř. s., které soudu neukládá povinnost vyzývat žalobce k podání repliky, nýbrž je soudu dána možnost, aby takto postupoval, což se jeví vhodným zejména ve skutkově či právně složitých případech. Kromě toho stěžovatel zcela přehlíží fakt, že krajský soud neprojednával jeho žalobu meritorně, ale odmítl ji pro opožděnost; jakákoli věcná polemika stěžovatele s argumenty žalovaného by tak byla zcela bezpředmětná. Lze tak shrnout, že nevyžádní repliky žalobce za situace, kdy krajský soud objektivně nemohl ve věci rozhodnout jinak, než žalobu odmítnout jako opožděnou, nemůže představovat žádné porušení procesních práv stěžovatele; ze strany krajského soudu

se naopak jednalo o postup respektující právo zakotvené v článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tedy právo na projednání věci bez zbytečných průtahů.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud kasační stížnost neshledal jako důvodnou, nezbylo mu, než ji podle ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítnout.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s., podle nichž právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti má účastník, který měl ve věci plný úspěch. V dané věci byl procesně úspěšným účastníkem žalovaný, kterému však nad rámec jeho běžné administrativní činnosti žádné náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly. Proto bylo o nákladech toho řízení rozhodnuto tak, že žalobce na jejich náhradu nemá právo a žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 19. srpna 2015

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu