



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupený JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: **Úřad městské části Praha 4**, se sídlem Antala Staška 2059/80b, Praha 4, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2016, č. j. 10 A 20/2016 – 53,

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** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci byla rozhodnutím Magistrátu města Mostu ze dne 29. 4. 2015, č. j. MmM/052203/2015/OSČ-Př/MK, uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel v délce dvou měsíců ode dne nabytí právní moci uvedeného rozhodnutí. Žalovaný v reakci na oznámení Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „nadřízený správní orgán“), že žalobce nesplnil povinnost odevzdat řidičský průkaz ve stanovené lhůtě, rozhodnutím ze dne 31. 8. 2015, č. j. SZ P4/077576/2015 (dále jen „příkaz“), uložil žalobci napomenutí za spáchání přestupku proti pořádku ve státní správě dle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Příkaz byl žalobci doručen dne 17. 9. 2015 uplynutím desetidenní lhůty k vyzvednutí uložené zásilky. Žalobce si zásilku dne 22. 9. 2015 u držitele poštovní licence vyzvedl a dne 7. 10. 2015 podal proti příkazu odpor, který byl dle žalovaného opožděný.

[2] Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal toho, aby byla žalovanému uložena povinnost pokračovat v řízení o přestupku a vydat rozhodnutí. V záhlaví uvedeném rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) městský soud žalobu zamítl. K námitce, že příkaz měl být dle § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, doručen zástupci žalobce, městský soud uvedl, že žalovaný nemohl pouze na základě toho, že žalobce byl v odlišném (byť souvisejícím) řízení zastoupen, dovozovat závěr, že hodlal být stejným zmocněncem zastupován i v předmětném řízení. Naopak nezákonným by byl opačný postup žalovaného při doručování. S tím, že si žalobce pro předmětné řízení zvolil zmocněnce, byl žalovaný seznámen až dne 7. 10. 2015, kdy byla spolu s podaným odporem doložena plná moc. Ze stejného důvodu nepovažoval městský soud za důvodnou námitku, že se žalovaný měl před uložením písemnosti pokusit doručit ji jiným způsobem, neboť jediným dalším přípustným způsobem je doručení tomu, koho adresát k přijetí písemnosti zmocnil písemnou plnou mocí.

[3] K námitce, že žalobce nebyl o právních důsledcích spojených s nepřevzetím zásilky poučen, městský soud uvedl, že ze správního spisu vyplývá, že k doručení příkazu byla užita obálka s modrým pruhem, přičemž zvolená doručenka je doručenkou značky DORUGOV® typové řady 155. Její součástí je poučení o právních důsledcích spojených s nepřevzetím zásilky zcela odpovídající požadavkům dle správního řádu. Žalobce navíc skutečnost, že mu byla zanechána výzva k vyzvednutí zásilky včetně poučení, stvrdil svým podpisem. To, že by poučení bylo částečné, neúplné či vnitřně rozporné, či že by nebylo žádné, žalobce neprokázal. To, že zásilka byla skutečně doručována do vlastních rukou žalobce, vyplývá i z čl. 18 odst. 3 poštovních podmínek. Nadto to, že žalobce výzvu skutečně obdržel, vyplývá i z toho, že si zásilku po určité době osobně u provozovatele poštovních služeb vyzvedl. Dále městský soud uvedl, že přezkoumatelnost rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti není předmětem soudního přezkumu na základě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[4] Ačkoli lze žalobci přisvědčit, že provozovatel poštovních služeb měl příkaz do jeho poštovní schránky vložit ideálně bezprostředně po uplynutí deseti dní od uložení písemnosti, skutečnost, že se žalobce s obsahem příkazu seznámil až o několik dní později, neměla vliv na fikci doručení. Nemůže tedy být pochyb o tom, že příkaz skutečně nabyl právní moci již 3. 10. 2015. Tento závěr městský soud opřel především o rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 Ads 21/2014, ve kterém se soud zabýval prakticky totožným případem a došel k závěru, že ačkoli je třeba prodlení při vhození písemnosti do schránky považovat za negativní jev, zákon s tím nespojuje důsledek neúčinnosti doručení. Pouhé zpoždění s tímto úkonem nemůže mít žádný vliv na okamžik, kdy došlo k fikci doručení. Městský soud dále upozornil, že oproti rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 53/2011, na který žalobce poukázal, se v posuzovaném případě nejednalo o situaci, kdy by byla uložena písemnost po uplynutí úložní doby poštou vrácena jako nedoručitelná, a nebyla tedy nikdy vložena do domovní schránky. Městský soud rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 58/2013, dle kterého je účelem vložení zásilky do domovní schránky umožnit adresátovi zásilky, aby se s písemností seznámil, přičemž tuto možnost je třeba vnímat jako určitou nadstavbu splnění podmínky doručení fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu.

[5] Ohledně námitky, že i o opožděně podaném odporu by mělo být správními orgány vydáno rozhodnutí, městský soud uvedl, že se s takovým hodnocením zákonné úpravy opožděného odporu neztotožňuje a úpravu považuje za souladnou s ústavním pořádkem České republiky. Prakticky shodnou úpravu obsahuje v případě trestního příkazu též zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. O souladu

pokračování

této úpravy s ústavním pořádkem (v těch aspektech, na které poukazuje žalobce) nevyvstala dosud v judikatuře ani v odborné literatuře pochybnost, a nemá ji ani městský soud. Tím méně je pak důvod se domnívat, že by v rozporu s ústavním pořádkem byla analogická úprava ve správním trestání. Nadto by takováto úprava nijak nezvýšila ochranu práv účastníka řízení, neboť ten má i při absenci rozhodnutí k dispozici účinný prostředek ochrany v podobě žaloby proti nečinnosti, který také žalobce využil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Městský soud zcela pominul jeho námitky obsažené v replice ze dne 10. 8. 2016, přičemž obsah repliky nezmínil ani v narativní části napadeného rozsudku. Dále městský soud zcela opomenul návrh důkazu relevantní částí správního spisu, ze které mělo vyplývat, že žalovaný věděl či vědět měl a mohl, že stěžovatel byl v řízení zastoupen zástupcem na základě generální plné moci. Závěr o tom, že opačný postup žalovaného při doručování by byl nezákonný, městský soud neopřel o žádné ustanovení zákona. K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatel v závěru uvádí, že dosáhla takové intenzity, že došlo k porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[7] K věci samé stěžovatel uvádí, že v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu měl být příkaz doručen zmocněnci stěžovatele. Stěžovatel byl v řízení před správními orgány zastoupen na základě generální plné moci, která byla Magistrátu hlavního města Prahy (tj. nadřízenému správnímu orgánu žalovaného) a Magistrátu města Mostu doručena dne 23. 6. 2016, což potvrzuje i žalovaný a městský soud. Žalovaný na tyto správní orgány v příkazu odkazoval, je tedy evidentní, že s nimi spolupracoval. Musel vědět, že stěžovatel byl v řízení zastoupen. Dva měsíce před vydáním příkazu byl žalovanému postoupen správní spis Magistrátu hlavního města Prahy, kde byla plná moc již založena. I kdyby byl správní spis postoupen ještě předtím, než do něj byla založena generální plná moc, lze spravedlivě očekávat, že daný správní orgán bude postupovat v souladu s § 8 odst. 2 správního řádu a bude žalovaného neprodleně informovat. Závěr městského soudu, že stěžovatel měl být sám procesně aktivní a plnou moc žalovanému doložit, je alibistický především vzhledem k tomu, že příkaz byl prvním úkonem v řízení. Stěžovatel je naopak toho názoru, že z jeho jednání vyplývala zjevná snaha bránit se a být v řízení před správními orgány aktivní, a nikoli vědomě a účelově pasivní.

[8] Stěžovatel dále napadá postup při doručování příkazu. Nesouhlasí s rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 Ads 21/2014, neboť právní závěr zde vyslovený je v rozporu se zásadou, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Daný závěr je rovněž v rozporu s principem, že pokud lze právní normu vyložit dvojím způsobem, použije se výklad ve prospěch adresáta normy, tj. stěžovatele. Ustanovení § 23 odst. 4 věty druhé správního řádu mělo tedy být vyloženo ve prospěch stěžovatele tak, že hned jedenáctý den musí být písemnost vložena do domovní schránky, přičemž nebude-li tato povinnost dodržena, nebude mít doručení zamýšlené právní následky. Na tomto výkladu nemůže dle stěžovatele ničeho změnit ani skutečnost, že si sám příkaz vyzvedl na pobočce provozovatele poštovních služeb. Opačný výklad by znamenal, že orgány veřejné moci nemusejí dodržovat právní předpisy a lhůty v nich stanovené. Stěžovatel upozorňuje na to, že pro podání odporu má pouze patnáctidenní lhůtu, přičemž k opožděnému odporu se nepřihlíží. Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že postup

Magistrátu města Mostu při doručování stejnou obálkou (s modrým pruhem) byl zcela odlišný od postupu žalovaného, což stěžovatel považuje, zvláště v trestním řízení, za nepřijatelné a v rozporu s principem právní jistoty.

[9] Stěžovatel dále brojí proti závěru městského soudu, že nebyl oprávněn se zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, neboť tímto městský soud dává jasně najevo, že akceptuje jakékoli rozhodnutí správních orgánů, byť i neodůvodněné a vykazující znaky svévole, což dle stěžovatele zakládá nebezpečný precedent. Stěžovatel rovněž uvádí, že napadený rozsudek trpí přepjatým formalismem. Z jeho postupu bylo zjevné, že se hodlal proti příkazu aktivně bránit, což městský soud nijak nezohlednil a striktně lpěl na mechanickém dodržování lhůty pro účinky fikce doručení. Takováto mechanická aplikace § 87 odst. 4 a 5 zákona o přestupcích je neslučitelná se základními zásadami, na nichž stojí správní řád, a kautelami spravedlivého procesu. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 842/16 analogicky vyplývá, že pokud z chování stěžovatele v řízení o přestupku vyplývá jeho zřejmá snaha aktivně se proti rozhodnutí bránit a pokud nic nenasvědčuje tomu, že by nedostatečným podáním sledoval procesně nepoctivé úmysly, tak nelze mít mechanicky za to, že nedodržel lhůty pro podání odporu.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry městského soudu. K námitce, že příkaz měl být doručován zástupci, uvádí, že v době vydání příkazu nebylo žalovanému zastoupení prokázáno. Existenci zastoupení lze prokázat listinnou plnou mocí nebo prohlášením do protokolu, přičemž zastoupení je účinné vůči správnímu orgánu až okamžikem, kdy mu bylo prokázáno. Žalovanému byla plná moc doručena teprve s odporem proti příkazu. Rovněž žalovaný nesouhlasí s tím, že by zastoupení vyplývalo ze spisového materiálu. V posuzovaném případě se jednalo o samostatné řízení vedené před žalovaným jako místně i věcně příslušným orgánem, Magistrát hlavního města Prahy tak mohl těžko předjímat, zda stěžovatel chtěl být zastoupen i v nyní posuzovaném řízení. Nelze ani přisvědčit stěžovateli, že žalovaný byl v úzkém kontaktu s nadřízeným správním orgánem. Komunikace spočívala pouze v oznámení o neodevzdání řidičského průkazu a ve vyžádání evidenční karty řidiče, ze které vyplynulo, že žalobce řidičský průkaz již odevzdal. Žalovaný tedy nemohl příkaz doručit zástupci stěžovatele.

[11] Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 41 A 60/2014 na posuzovaný případ dle žalovaného nedopadá, neboť řeší otázku, zda lze přihlížet k plné moci předložené správnímu orgánu před zahájením řízení. K námitkám, že žalovanému měl být znám postup Magistrátu města Mostu, žalovaný podotýká, že mu jsou známy pouze skutečnosti vyplývající z předloženého správního spisu, z něhož je zřejmé, že zastoupení bylo prokázáno až 7. 10. 2015. Žalovanému nejsou známy bližší informace o postupu Magistrátu města Mostu při doručování, jeho pravomocné rozhodnutí nicméně posuzuje s ohledem na zásadu presumpce správnosti správních aktů. Žalovaný plně souhlasí s nutností dodržovat zásadu právní jistoty, a tudíž nebylo možné odhlédnout od vzniku zákonné fikce doručení příkazu.

[12] Žalovaný má za to, že ze strany žalobce došlo k promeškání řádné lhůty pro podání odporu proti příkazu patrně z důvodu opomenutí fikce doručení, v důsledku čehož pak odvozoval počátek běhu lhůty pro podání odporu od okamžiku převzetí písemnosti na pobočce České pošty. Prominutí promeškání lhůty se však nelze domáhat pouze s odkazem na procesní aktivitu, resp. snahu proti příkazu brojit. V této souvislosti žalovaný připomíná, že bdělým náleží právo. Opačný přístup by vedl k narušení zásady zákonnosti a právní jistoty. Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 842/16 s projednávanou věcí nesouvisí, neboť se týká nekompletního podání přijatého ještě před uplynutím stanovené lhůty k vyjádření v rámci řízení vedeného podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Jedná

pokračování

se tak o typově odlišnou situaci, neboť odpor proti příkazu byl podán až po zákonné lhůtě pro jeho podání, a navíc odpor proti příkazu není třeba odůvodňovat, nejedná se tedy o nijak složitý či náročný úkon.

[13] Žalovaný rovněž nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že § 23 odst. 4 větu druhou správního řádu je třeba vykládat tak, že pro účinky fikce doručení je nezbytné, aby zásilka byla vhozena do domovní schránky hned jedenáctý den od uložení zásilky. Závažnost pochybení poskytovatele poštovních služeb při doručování nebyla natolik intenzivní, aby vyloučila vznik fikce doručení. Vhození písemnosti do schránky má dle žalovaného umožnit adresátovi seznámení se s obsahem písemnosti. V nyní posuzovaném případě se stěžovatel s písemností seznámil, neboť si ji vyzvedl na pobočce poskytovatele poštovních služeb. Stěžovatel byl k vyzvednutí písemnosti řádně vyzván a poučen o právních následcích vyplývajících z § 23 odst. 5 správního řádu (viz doručenka). Žalovaný rovněž odmítá, že by se z jeho strany jednalo o přepjatý formalismus. Odpor byl podán pátý den po uplynutí lhůty pro jeho podání. V situaci, kdy byl odpor doručován do datové schránky, by se o přepjatý formalismus mohlo jednat např. tehdy, pokud by správní orgán nevzal v potaz případné pochybnosti o okamžiku doručení dané technickými potížemi při doručování.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[15] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

[16] K tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud předně uvádí, že neshledal žádný ze znaků nepřezkoumatelnosti. Městský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz). K námitce, že se městský soud nevypořádal s argumenty obsaženými v replice ze dne 10. 8. 2016, je třeba uvést, že městský soud neopomenul vypořádat žádnou z žalobních námitek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Není nicméně třeba, aby reagoval na každou dílčí žalobní argumentaci, nýbrž postačí, pokud napadený rozsudek obsahuje takové odůvodnění, které z logiky věci vyvrací uplatněné námítky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[17] To, že v odůvodnění městský soud doslovně nerekapituloval veškerá podání stěžovatele a namísto toho žalobní námítky stručně shrnul a seskupil dle jejich obsahové souvislosti, je třeba považovat za přednost, nikoli nedostatek napadeného rozsudku. K údajně opomenutým důkazům Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel navrhoval důkaz připisem obsaženým ve správním spise. Dle konstantní judikatury zdejšího soudu nicméně pro seznámení s obsahem správního spisu není třeba provádět dokazování. Pokud v řízení o žalobě ve správním soudnictví

vychází soud z údajů a listin obsažených ve správním spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. např. rozsudky ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 - 75).

[18] Předmětem nyní posuzovaného správního řízení je porušení povinnosti zakotvené v § 94a odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že držitel řidičského průkazu je povinen odevzdat řidičský průkaz příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, kterým mu byl soudem uložen trest nebo příslušným správním úřadem uložena sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Řidičský průkaz, který již neosvědčuje řidičské oprávnění, neboť ho držitel průkazu pozbyl v důsledku uložení sankce zákazu řízení motorových vozidel, je podle § 118 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu neplatný, neboť neosvědčuje řidičské oprávnění držitele (§ 103 odst. 1 zákona o silničním provozu). U držitele řidičského průkazu, který neplatný průkaz neodevzdá, vzniká riziko, že bude tímto neplatným řidičským průkazem uvádět třetí osoby v omyl ohledně existence svého řidičského oprávnění. Právě tomuto potenciálně škodlivému následku zákon předchází tím, že stanoví povinnost neplatný řidičský průkaz odevzdat. Osoba, kterou tíží povinnost odevzdat řidičský průkaz, jeho neodevzdáním vyvolá protiprávní stav, který nesplněním uvedené povinnosti udržuje. Porušení povinnosti odevzdat řidičský průkaz je proto deliktem trvajícím, a to konkrétně přestupkem podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 9 As 93/2014 – 27, ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 33/2015 – 19, či ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 As 21/2016 – 29).

[19] Řízení o přestupku dle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích je tedy odlišné od původního řízení o přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu, které vedlo k uložení sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel, jehož předmětem bylo porušení povinnosti zakotvené v § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Rozhodnutí Magistrátu města Mostu ze dne 29. 4. 2015, č. j. MmM/052203/2015/OSČ-Př/MK, nabylo právní moci dne 30. 5. 2015. Dle § 73 správního řádu je pravomocné rozhodnutí konečné a závazné pro účastníky řízení a všechny správní orgány. Změny právních účinků vyplývajících z pravomocného rozhodnutí mohou účastníci řízení dosáhnout pouze prostřednictvím mimořádných opravných prostředků podle správního řádu nebo vydáním nového rozhodnutí ve věci, popř. podáním správní žaloby. Správní orgány musejí postupovat v souladu s pravomocným rozhodnutím, tzn. respektovat jeho obsah (VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. Vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 645). Městskému soudu je tedy třeba přisvědčit, že v nyní posuzovaném řízení již nelze přezkoumávat zákonnost výše uvedeného rozhodnutí Magistrátu města Mostu č. j. MmM/052203/2015/OSČ-Př/MK.

[20] Dle § 33 odst. 1 správního řádu „[ú]častník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce“. Zastoupení na základě plné moci představuje fakultativní formu zastoupení a záleží jen na účastníku řízení, zda a jakého zmocněnce si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, publ. pod č. 2452/2012 Sb. NSS). Zvolit si zmocněnce je svobodným projevem vůle zmocnitele, avšak aby tento projev vůle měl ve vztahu ke konkrétnímu správnímu řízení právní účinky, musí být doložen příslušnému správnímu orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 86/2015 – 22). Plná moc udělena stěžovateli zmocněnci nebyla v době vydání příkazu u žalovaného uložena, žalovanému byla doručena až jako příloha podaného odporu. Do té doby nebyla žalovanému existence plné moci známa, a nemohl tedy vědět o vůli stěžovatele být v předmětném řízení zastoupen.

pokračování

[21] Vzhledem k tomu, že stěžovatel nebyl až do podání odporu v řízení zastoupen, žalovaný správně doručil příkaz pouze jemu. Na tomto závěru ničeho nemění ani to, že příkaz může být vydáván i bez předchozího oznámení o zahájení řízení jako první úkon v řízení (§ 87 odst. 1 zákona o přestupcích). Námitka, že se žalovaný měl od Magistrátu města Mostu či Magistrátu hlavního města Prahy dozvědět, že stěžovatel byl v předchozích řízeních zastoupen na základě generální plné moci, je nedůvodná. Předně je třeba uvést, že v rozporu s tvrzením stěžovatele nebyl (a ani pro to nebyl dán žádný důvod) žalovanému postoupen správní spis vedený v předchozím řízení, v němž byla údajně založena generální plná moc udělená stěžovatelovu zástupci. Procesní postup, dle kterého měly podle stěžovatele dané správní orgány žalovaného o existenci generální plné moci neprodleně informovat, nemá žádnou oporu v zákoně a správní orgány tak neměly k němu žádné oprávnění.

[22] Rozhodnutí správního orgánu se v souladu s § 72 odst. 1 správního řádu oznamuje účastníkům doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou nebo vyhlášením. Nebyl-li při doručování adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20 správního řádu, písemnost se uloží (§ 23 odst. 1 správního řádu). Adresát se vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil (§ 23 odst. 4 správního řádu). Zároveň s oznámením podle odst. 4 se adresát písemně poučí o právních důsledcích překážek při doručování ve smyslu § 24 správního řádu (§ 23 odst. 5 správního řádu). Jestliže si adresát uloženou písemnost nevyzvedne ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty (§ 24 odst. 1 správního řádu).

[23] Písemnost byla stěžovateli doručena fikcí posledním dnem desetidenní lhůty, tj. dne 17. 9. 2015. K vhození do schránky stěžovatele nedošlo 18. 9. 2015 (ani ještě nejméně čtyři dny poté), neboť dne 22. 9. 2015 si stěžovatel písemnost osobně vyzvedl u provozovatele poštovních služeb. Stěžovateli je tedy třeba přisvědčit, že provozovatel poštovních služeb nepřistoupil ke splnění povinnosti zakotvené v § 23 odst. 4 správního řádu neprodleně. Podstatné ovšem je, že stěžovatel se s písemností pátý den po jejím doručení seznámil.

[24] Hlavním účelem a smyslem doručování je poskytnutí možnosti adresátům seznámit se s doručovanou písemností a uplatnit svá práva a oprávněné zájmy při zachování efektivního fungování veřejné správy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 10 Ads 21/2014 – 25, či ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 205/2014 – 26). Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu k vložení zásilky do domovní schránky adresáta může dojít i později než ihned po uplynutí úložní lhůty, byť prodleva by neměla být neomezená (rozsudek ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 As 77/2016 – 39, ze dne 27. 11. 2013, č. j. 3 As 58/2013 - 46, ze dne 30. 9. 2014, č. j. 10 Ads 21/2014 – 25). Přestože případné zpoždění s úkony při doručování je možno označit za negativní jev, zásadní pro posouzení doručení je, zda se adresát s obsahem písemnosti seznámí. Stěžovatel si písemnost sám vyzvedl a s obsahem písemnosti se seznámil, přičemž k podání odporu, jenž není třeba nijak odůvodňovat, mu zbývalo deset dní. Stěžovatel tak zhojil pochybení provozovatele poštovních služeb spočívající v tom, že doručované rozhodnutí nebylo do poštovní schránky stěžovatele vhozeno okamžitě. Za této situace nelze předjímat závěr, že by provozovatel poštovních služeb povinnost dle § 23 odst. 4 správního řádu vůbec nesplnil.

[25] Nadto je třeba upozornit, že i pokud by provozovatel poštovních služeb povinnost dle § 23 odst. 4 správního řádu nesplnil, neměla by tato skutečnost vliv na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014 – 41). Vzhledem k jednoznačnému výkladu předmětného ustanovení rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, není důvod uplatnit pravidlo *in dubio pro libertate*, jak požadoval stěžovatel.

[26] Dle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích může obviněný z přestupku proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Dle odstavce 5 téhož ustanovení příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí.

[27] Dle ustálené judikatury Ústavního soudu „[s]myslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety“ (náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>). Ústavní soud nemůže „reparovat následky, které nastaly tím, že návrhatele neuplatnil své právo ve stanovené lhůtě. Zrušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou z základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní“ (náleží Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000). Ústavní soud se v řadě svých rozhodnutí zabýval problematikou trestního příkazu a odporu proti němu dle § 314e trestního řádu, přičemž lhůtu (která je v trestním řízení pouze osmidenní) nikdy protiústavní neshledal (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3117/10).

[28] Lhůty stanovené v procesních předpisech představují nejenom ústavně konformní meze práva na spravedlivý proces, nýbrž jsou jednou ze základních náležitostí demokratického právního státu, přičemž v tomto řízení posuzovaná lhůta splňuje kritéria ústavnosti stanovená Ústavním soudem v jeho judikatuře (tj. přiměřenost, zákaz svévole a zákaz ústavně neakceptovatelné nerovnosti). Povinností soudů i jiných orgánů veřejné moci je dbát na jejich dodržování. To platí zvláště pro lhůty zákonné, které se vztahují vždy k provedení úkonu majícího pro řízení zvláštní důležitost. Procesní úkon, pro který je lhůta zákonem stanovena, nemůže být po jejím uplynutí účinně vykonán, přičemž tuto zásadu lze prolomit jen zcela výjimečně a jen z důvodů zákonem předpokládaných tak, aby nebyl ohrožen princip právní jistoty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Afs 96/2005 – 124). Stěžovatel nepodal odpor v zákonné lhůtě patnácti dnů od doručení příkazu, příkaz tedy nabyl účinky pravomocného rozhodnutí. V dané situaci je tak zcela irrelevantní, že se proti příkazu aktivně bránit chtěl. Námitka, že napadený rozsudek trpí přepjatým formalismem, je proto nedůvodná.

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel neuvedl žádné argumenty na podporu tvrzení o porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nabrázovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. [...] Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcovy advokáta“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010,

pokračování

č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, či obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 23/2013 - 53). Nejvyšší správní soud se proto námitkou týkající se vad správního řízení [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] nemohl zabývat.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[31] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný netvrdil, že by mu nad rámec jeho běžné činnosti jakékoli náklady vznikly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. ledna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu