



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **T. N.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2016, č. j. KUOK 68861/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 30. 4. 2018, č. j. 60 A 24/2016 - 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Magistrát města Olomouce, odbor agendy řidičů a motorových vozidel (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 29. 5. 2015, č. j. SMOL/100353/2015/OARMV/ODPD/Kuc (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“) rozhodl, že se žalobce jako provozovatel vozidla tovární značky Ford Transit, registrační značky X, dopustil přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), neboť v rozporu s § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou pro jízdu v obci právním předpisem na 50 km/h, jelikož řídil uvedené motorové vozidlo rychlostí 78 km/h. Za spáchaný přestupek byla žalobci uložena sankce ve formě pokuty ve výši 3.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení o přestupku ve výši 1.000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce odvolání. O odvolání rozhodl žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že odvolání zamítl jako opožděné.

II.

[3] Žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 30. 4. 2018, č. j. 60 A 24/2016 - 23 (dále jen „napadený rozsudek“).

[4] Krajský soud přisvědčil závěru žalovaného o opožděnosti podaného odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V otázce posouzení rozsahu plné moci udělené žalobcem zmocněnkyni však krajský soud s žalovaným nesouhlasil. Vyloučení oprávnění zmocněnkyně žalobce k doručování písemnosti v plné moci shledal přípustným s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 180/2014 - 45, podle nějž *„rozsah zmocnění k určité skupině úkonů nebo pro určitou část řízení ve smyslu § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu lze formulovat negativním výčtem, tedy v plné moci vymezit úkony, na něž se zmocnění nevztahuje s tím, že ke všem ostatním úkonům v řízení je zástupce zmocněn.“*

[5] V úvahách o správnosti postupu správního orgánu prvního stupně při doručování rozhodnutí a účinnosti tohoto doručení krajský soud přisvědčil žalovanému, že s ohledem na žádost zmocněnkyně žalobce, která nehledě na rozsah zmocnění v plné moci požádala správní orgán prvního stupně o doručování všech písemností na jí zvolenou elektronickou adresu, měl správní orgán prvního stupně oprávněné pochybnosti o rozsahu uděleného zmocnění. Z uvedeného důvodu krajský soud uzavřel, že správní orgán prvního stupně posoudil správně plnou moc jako neomezenou podle § 34 odst. 3 s. ř. s. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak bylo podle krajského soudu v souladu se zákonem doručováno zmocněnkyni žalobce a bylo jí doručeno dne 7. 7. 2015. Námitku žalobce o neúčinnost doručování tudíž shledal krajský soud nedůvodnou.

[6] Krajský soud nakonec označil jednání žalobce a jeho zmocněnkyně (ohledně omezení zmocnění a uplatněných požadavků na doručování ve správním řízení) za účelové. Krajský soud vzhledem k průběhu správního řízení zdůraznil, že žalobcova zmocněnkyně přijímala písemnosti a aktivně se správním orgánem prvního stupně komunikovala. K námitce žalobce, že se zmocněnkyně nezdržuje na adrese svého trvalého pobytu, což je důvod, pro který žalobce omezil plnou moc udělenou zmocněnkyni, krajský soud dodal, že zmocněnkyně žádala o doručování písemností na svoji elektronickou adresu a po většinu doby trvání správního řízení měla přístupnou i datovou schránku, tudíž shrnul, že *„[c]ílem omezení plné moci v kontextu následné komunikace zmocněnkyně žalobce se správním orgánem tak bylo zřetelně vyvolání procesního zmatku a jeho následné využití zvolením odpovídající procesní strategie.“*

[7] Z uvedených důvodů považoval krajský soud doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně fikcí na adresu trvalého pobytu zmocněnkyně žalobce (s ohledem na nepotvrzení doručení písemnosti na označené elektronické adrese) za souladné s § 19 a § 24 odst. 1 správního řádu a ve shodě s žalovaným nakonec uzavřel, že rozhodnutí

pokračování

správního orgánu prvního stupně bylo doručeno fikcí dne 7. 7. 2015. Následné odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí, podané dne 5. 5. 2016, bylo tudíž opožděné.

III.

[8] Proti napadenému rozsudku se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že doručování rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo právně účinné, jelikož plná moc udělená stěžovatelem zmocněnkyni vyjímala z rozsahu zmocnění právě doručování písemností. Žalovanému podle stěžovatele nevznikla pochybnost o rozsahu zmocnění, avšak pouze zastával názor, že nehodlá vyhovět stěžovateli vzhledem ke kogentnímu § 33 odst. 2 písm. b) ve správním řádu. Krajský soud tak podle stěžovatele nesprávně vyložil úvahy žalovaného.

[10] Stěžovatel má za to, že jeho zmocněnkyně byla oprávněna za něj činit podání a takovým podáním mohla požádat správní orgán prvního stupně jménem stěžovatele o doručování písemností na elektronickou adresu, což také učinila. Jednalo se však o elektronickou adresu, která sloužila k doručování písemností stěžovateli. V případě neúspěšného doručení na tuto elektronickou adresu byl tudíž správní orgán prvního stupně povinen doručit písemnost poštou přímo stěžovateli, nikoliv jeho zmocněnkyni. Podle stěžovatele nemohly s ohledem na uvedené vzniknout pochybnosti o rozsahu udělené plné moci.

[11] K závěru krajského soudu o obstrukcích stěžovatele a jeho zmocněnkyně v procesu doručování písemností stěžovatel potvrdil, že zmocněnkyně komunikovala se správními orgány, to však podle stěžovatele neznamena, že správní orgány doručovaly písemnosti správně. Stěžovatel vyloučil zmocněnkyni z doručování pouze proto, aby vyloučil problémy při doručování, nikoliv z důvodu snahy o zneužití práva či obstrukce, jak naznačil krajský soud.

IV.

[12] Žalovaný možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Krajský soud mimo jiné své rozhodnutí v napadeném rozsudku odůvodnil účelovostí postupu stěžovatele při udělení zmocnění a vymezení rozsahu úkonů, k nimž je zmocněnkyně oprávněna.

[16] Ze správního spisu se podává, že dne 4. 3. 2015 byl stěžovateli doručen do vlastních rukou příkaz, kterým správní orgán prvního stupně uznal stěžovatele vinným

ze spáchání přestupku a uložil mu pokutu. Již odpor proti příkazu byl učiněn elektronickým podáním z e-mailové adresy X. Přílohou tohoto podání byla nepodepsaná plná moc ze dne 6. 3. 2015, která opravňovala M. V. jako zmocněnkyni k zastupování stěžovatele v celém řízení „*mimo doručování písemností*“. Následně byla již podepsaná plná moc stejného znění [„*T. N. (...) tímto (...) uděluje M.V. (...) plnou moc pro zastupování ve správním řízení vedeném proti jeho osobě, a to v plném rozsahu pro celé řízení spisové značky (...), včetně řízení odvolacího, mimo doručování písemností.*“] předložena správnímu orgánu prvního stupně dne 24. 3. 2015. Předvolání k ústnímu jednání u správního orgánu prvního stupně bylo doručeno stěžovateli dne 7. 4. 2015 a jeho zmocněnkyni do datové schránky dne 29. 3. 2015. Dne 20. 4. 2015 byla věc projednána, a to za přítomnosti zmocněnkyně stěžovatele. Na další ústní jednání dne 6. 5. 2015 se již stěžovatel ani zmocněnkyně nedostavili. Téhož dne však zmocněnkyně stěžovatele požádala správní orgán prvního stupně o zaslání protokolu z jednání a následně i veškerých dalších písemností v rámci správního řízení týkajícího se stěžovatele na výše uvedenou e-mailovou adresu. Současně sdělila, že zpřístupnila svou datovou schránku. Rozhodnutí tedy správní orgán prvního stupně odeslal na e-mailovou adresu X. Jelikož doručení na tuto e-mailovou adresu nebylo zmocněnkyní potvrzeno, zaslal správní orgán prvního stupně své rozhodnutí poštou na adresu trvalého pobytu zmocněnkyně stěžovatele. Dne 24. 6. 2015 byla daná zásilka připravena k vyzvednutí na poště a následně dne 9. 7. 2015 (po uplynutí úložní doby) vložena do schránky zmocněnkyně. Dne 9. 5. 2016 bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo podáno k poštovní přepravě dne 5. 5. 2016. Stěžovatel v odvolání namítal, že mu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo nikdy doručeno a dozvěděl se o něm až z vyrozumění o nedoplatku.

[17] Z popsaného průběhu správního řízení tedy vyplývá, že zmocněnkyně stěžovatele od doby předložení plné moci správnímu orgánu prvního stupně za stěžovatele jednala, přijímala písemnosti a aktivně se správním orgánem prvního stupně komunikovala, požádala též o doručování písemností na elektronickou adresu, a to dokonce opakovaně a také reagovala na písemnosti jí takto doručované.

[18] Již z uvedeného průběhu správního řízení ve spojení s následně uplatněnou odvolací námitkou o nedoručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stěžovateli je zřejmé, že cílem omezení plné moci udělené zmocněnkyni tak, že byla udělena v plném rozsahu pro celé řízení „*mimo doručování písemností*“, bylo zřetelně vyvolání procesního zmatku a následné využití odpovídající strategie ve snaze dosáhnout zániku odpovědnosti za přestupek. O uvedeném ostatně svědčí nejen stěžovatelem v žalobě vznesená námitka prekluze přestupku (viz bod [9] žaloby), ale i v kasační stížnosti obsažené vyjádření o tom, že vydání správního rozhodnutí bylo v rozporu se stěžovatelovými zájmy, neboť s největší pravděpodobností vyzní proti němu (srov. odst. [23] doplnění kasační stížnosti).

[19] Otázkou obstrukčního jednání ve skutkově a právně obdobných věcech účastníků zastoupených stejným právním zástupcem jako nyní se Nejvyšší správní soud zabýval již např. ve svých rozsudcích ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26, ze dne 2. 8. 2017, č. j. 6 As 28/2017 - 45, či ze dne 18. 10. 2018, č. j. 7 As 297/2018 - 41. Závěry v nich uvedené jsou plně použitelné i v projednávané věci.

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud např. ve výše zmíněném rozsudku č. j. 6 As 28/2017 - 48 dospěl k závěru, že „nemá sebemenších pochyb o tom, že se v tomto případě jednalo o procesní strategii snažící se vytvořit procesní past (...). Samotný stěžovatel ve své kasační stížnosti totiž nepopírá, že volba zmocněnkyně byla provedena z toho důvodu, že hodlal využít jejich „právních znalostí“ při styku se správními orgány, avšak zároveň věděl o tom, že doručování takové osobě (...) bude prakticky nemožné. Tedy zjevně si „vybral“ zástupce, u něhož dopředu věděl, že mu bude obtížné (či spíše nemožné) doručovat. Nejvyšší správní soud v obecné rovině nezpochybňuje možnost účastníka řízení omezit plnou moc pouze na některé úkony (viz ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu), na druhou stranu však nemůže aprobovat zjevně účelový postup, kdy účastník řízení si zvolí zástupce, o němž dopředu ví, že bude pro správní orgány nekontaktní, přičemž omezí plnou moc tak, aby z rozsahu zmocnění vyloučil doručování, a to vše v souladu se zjevnou obstrukční strategií; pokud by totiž správní orgány postupovaly jiným způsobem, tj. doručovaly by pouze stěžovateli osobně, ihned by stěžovatel zřejmě namítal, že ze strany správních orgánů došlo k porušení kogentního ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu, podle kterého „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.“ Nejvyšší správní soud proto tuto strategii označuje za zjevné zneužití procesního práva, kterému nemůže poskytnout právní ochranu.“

[21] Procesní taktika, jakou stěžovatel zvolil i v tomto případě, je kasačnímu soudu již dostatečně známa (viz výše označené věci sp. zn. 6 As 28/2017 a sp. zn. 7 As 297/2018, v nichž také jako zmocněnkyně účastníka ve správním řízení vystupovala M. V.). Jedná se vždy o stejný postup, kdy je účastník správního řízení zastoupen na základě plné moci udělené třetí osobě, která požádá o doručování na elektronickou adresu a následně nepotvrdí převzetí takto doručované písemnosti podle § 19 odst. 9 správního řádu, písemnost se proto doručuje na adresu trvalého pobytu tohoto zmocněnce, kde je písemnost doručena fikcí s následným vhozením do domovní schránky a posléze (s odstupem delší doby) účastník správního řízení (obviněný z přestupku) zpochybňuje správnost doručování zmocněnci, někdy též i samotnou existenci zmocnění (srov. věc sp. zn. 4 As 171/2014). Jedná se tedy zjevně o promyšlenou procesní taktiku, která má za cíl protahovat správní řízení a dosáhnout prekluze odpovědnosti za přestupek.

[22] Krajský soud tudíž při posuzování postupu správních orgánů při doručování nepochybil, zabýval-li se tím, jakým úmyslem byli stěžovatel a zmocněnkyně vedeni při sepisování plné moci, a proto Nejvyšší správní soud shledal námitku stěžovatele, v níž rozporoval, že z jeho strany jde o obstrukční jednání, za nedůvodnou (viz již citovaný rozsudek č. j. 7 As 297/2018 - 40, nebo obdobně též rozsudek č. j. 4 As 171/2014 - 26). Posláním soudní moci, jejímž cílem je ochrana základních práv a svobod podle čl. 4 Ústavy České republiky, není ochrana takovýchto praktik, zneužívajících práva. Krajský soud tudíž správně založil svůj závěr o nedůvodnosti žaloby i na úvahách o účelovosti jednání stěžovatele a jeho zmocněnkyně.

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval i námitkou týkající se doručování rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stěžovateli, resp. jeho zmocněnkyni.

[24] Stěžovatel považoval doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně za právně neúčinné, protože jeho zmocněnkyně nebyla k přebírání doručovaných písemností

zmocněna plnou mocí, resp. zmocnění k „doručování písemností“ bylo z jeho strany vyloučeno.

[25] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s uvedenou námitkou stěžovatele. Zmocněnkyně stěžovatele předložila dne 24. 3. 2015 správnímu orgánu prvního stupně plnou moc k zastupování stěžovatele s jednoznačným omezením oprávnění zmocněnkyně „*mimo doručování písemností*“ (viz citace plné moci v odst. [16]). Předmětem sporu je však *stricto sensu* otázka oprávnění zmocněnkyně k „přijímání doručovaných písemností“. Podle kasačního soudu nebylo v souzené věci v plné moci udělené M. V. vyloučeno „přijímání doručovaných písemností“ zmocněnkyní stěžovatele, nýbrž již zmíněné „doručování písemností“. Z formulace plné moci a chování zmocněnkyně, která písemnosti přebírala, se správním orgánem prvního stupně komunikovala a následně požádala správní orgán prvního stupně o doručování veškerých písemností na její e-mailovou adresu se současným sdělením o znepřístupnění datové schránky, vyplývá, že nebylo účelem plné moci vyloučit oprávnění zmocněnkyně stěžovatele k „přijímání doručovaných písemností“ určených stěžovateli, avšak pouze omezit ji v oblasti „doručování písemností“. „Doručováním písemností“ je úkon, jímž zmocněná osoba předává určitou písemnost adresátu. Takový úkon je však zcela odlišný od „přijímání doručovaných písemností“, o němž se zde nyní jedná. Tímto úkonem se naopak rozumí takové jednání zmocněnce, kterým přebírá (přijímá) určitou písemnost za (v zastoupení) adresáta.

[26] Z toho, co již bylo shora uvedeno, vyplývá, že spornou otázkou zde bylo, zda stěžovatel zmocněnkyni zmocnil k „přijímání doručovaných písemností“ za něj. A nutno dodat, že v tomto směru plná moc žádné omezení neobsahuje. V daném případě tak tvrzené omezení plné moci „*mimo doručování písemností*“ nehrálo roli. Správní orgán prvního stupně přistoupil správně k doručení napadeného rozhodnutí zmocněnkyni stěžovatele, která i podle znění plné moci byla oprávněna doručované písemnosti za stěžovatele přijímat.

[27] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že ze strany správního orgánu prvního stupně nedošlo k pochybení při doručování písemnosti do rukou zmocněnkyně stěžovatele. Naopak jeho postup při doručování písemností ve správním řízení byl v souladu se zákonem i vzhledem k obsahu udělené plné moci a rozsahu zmocnění. Závěry krajského soudu jsou tedy správné i v otázce doručování, byť k nim uvedený soud dospěl na základě zčásti odlišné právní argumentace. Nejvyšší správní soud tudíž pouze korigoval tyto dílčí úvahy, aniž přitom shledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku.

VI.

[28] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedené neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[29] Výrok o náhradě nákladů o kasační stížnosti řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

pokračování

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

V Brně dne 12. října 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu