



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **JONEA, s. r. o.**, se sídlem Brno, Majdalenky 908/10c, zastoupené Mgr. Barborou Sedlákovou, advokátkou se sídlem Křoví 111, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 1191/40a, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 27. 9. 2023, č. j. 72 A 13/2022 - 62,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 27. 9. 2023, č. j. 72 A 13/2022 - 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Magistrát města Přerova (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 16. 6. 2020, č. j. MMPr/110112/2020, shledal žalobkyni vinnou tím, že jako provozovatelka vozidla registrační značky 6AU2473 nezajistila, aby při užití tohoto vozidla byla dodržována pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, neboť v blíže určeném místě a čase nezjištěný řidič při řízení uvedeného vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci stanovenou zákonem o silničním provozu o 12 km/h. Žalobkyně, jako provozovatel tohoto vozidla, tím spáchala přestupek podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, neboť porušila povinnost stanovenou v § 10 odst. 3 ve spojení s § 18 odst. 4 téhož zákona. Žalovaný rozhodnutím

ze dne 28. 3. 2022, č. j. KUOK 34787/2022, zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí magistrátu jako opožděné.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci, shora označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud uvedl, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné; obsahuje všechny důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, i úvahy, kterými se žalovaný řídil. Není přitom povinností žalovaného vypořádat se s každou dílčí námitkou žalobkyně. Námitky lze vypořádat i tak, že správní orgán prezentuje svůj právní názor, odlišný od názoru účastníka řízení.

[3] Z obsahu správního spisu podle krajského soudu vyplývá, že žalobkyně nebyla v den vydání prvostupňového rozhodnutí nikým zastoupena. Vypovězením plné moci pro advokáta se neobnovila dříve udělená plná moc pro zmocněnce J. N., což plyne z § 33 odst. 1 správního řádu, z § 28 odst. 3 občanského soudního řádu, ale i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 126/2020-38. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že žalobkyni nebylo prvostupňové rozhodnutí doručeno. Magistrát vypravil prvostupňové rozhodnutí do datové schránky žalobkyně dne 17. 6. 2020 a dne 27. 6. 2020 byla datová zpráva uplynutím desetidenní lhůty doručena. Na uvedeném nemůže nic změnit ani tvrzení žalobkyně, že datovou zprávu následně převzala její účetní, která disponovala oprávněním přístupu ke všem dokumentům. Pokud se oprávněná osoba rozhodne, že datovou schránku zpřístupní jiné osobě, nese rizika s tím spojená. Pro orgány veřejné moci je irelevantní, komu a jakým způsobem oprávněná osoba svou datovou schránku zpřístupnila a jak si zajistila předávání doručených zásilek. Podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických komunikacích, se bude jako na doručenou zásilku hledět vždy, když se do datové schránky přihlásí autorizovaná osoba, případně když uplyne deset dnů od dodání datové zprávy do datové schránky příjemce, aniž by se do schránky přihlásila osoba, která má oprávnění přístupu k dodanému dokumentu. Bylo na odpovědnosti žalobkyně, jaký režim přístupu do datové schránky zvolí. V daném případě byla splněna i materiální funkce doručování; osoba s oprávněným přístupem do datové schránky se mohla s rozhodnutím o přestupku seznámit. Nebyly zde tak žádné překážky v doručení rozhodnutí o přestupku. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno do datové schránky dne 27. 6. 2020 a dne 14. 7. 2020 nabylo právní moci; o prominutí zmeškání lhůty žalobkyně nepožádala. Její odvolání, doručené magistrátu dne 27. 8. 2021, bylo proto opožděné.

[4] Krajský soud neakceptoval ani námitku, dle které správní orgány měly žalobkyni doručovat na elektronickou adresu jejího zmocněnce X. Krajský soud v tomto ohledu popsal historii doručování a zastoupení žalobkyně ve správním řízení a zkonstatoval, že zmocněnec žalobkyně nepotvrdil převzetí první zprávy, kterou magistrát zaslal na požadovanou adresu, přičemž takové doručování nepřispělo ke zrychlení řízení ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu. Uzavřel však, že předmětem řízení je přezkum opožděnosti odvolání, které zmocněnec žalobkyně podal dne 26. 11. 2021. Proto mají význam pouze okolnosti doručení prvostupňového rozhodnutí. To magistrát doručil v souladu se zákonem přímo žalobkyni, protože v daný okamžik nebyla nikým zastoupena.

pokračování

[5] Krajský soud konečně uvedl, že nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek žalobkyně coby provozovatelky vozidla, což podrobně zdůvodnil. Konečně pak zmínil, že se nezabýval námitkami vztahujícími se k tvrzené absenci označení data a místa spáchání přestupku, neboť je žalobkyně uplatnila opožděně.

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti tomuto rozsudku podala kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Napadený rozsudek je podle názoru žalobkyně nepřezkoumatelný. Stěžovatelka již v žalobě namítla, že se žalovaný nezabýval odvolací námitkou týkající se jejího požadavku na zasílání korespondence na adresu X, ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu. Krajský soud nezdůvodnil, zda a jak žalovaný tuto námitku vypořádal. Dále se krajský soud nezabýval žalobními námitkami, dle kterých dal zmocněnec J. N. po skončení zastoupení advokátem žalovanému zřetelně najevo, že nadále zastupuje stěžovatelku. Jelikož je zmocněnec současně jediným jednatelem zmocnitele (stěžovatelky), je takové prohlášení fakticky novou plnou mocí. J. N. zaslal ze svého e-mailu se zaručeným elektronickým podpisem žalovanému dne 31. 3. 2020 odvolání proti usnesení, ve kterém současně upozornil, že již není zastoupen advokátem Mgr. Rašovským. Žalovaný byl povinen vyložit obsah odvolání tak, že stěžovatelka deklarovala, že je nadále zastoupena J. N. Krajský soud se nevypořádal ani se žalobní námitkou, dle které měl žalovaný zaslat napadené rozhodnutí na e-mail X z procesní opatrnosti. Namísto toho se zabýval fungováním datové schránky stěžovatelky, což se žalobními námitkami nesouvisí. Nevypořádal se tedy ani s tím, proč se žalovaný nemusel řídit obsahem odvolání podaným dne 31. 3. 2020, a proč nemusel z procesní opatrnosti zaslat rozhodnutí rovněž na uvedený e-mail.

[8] Stěžovatelka dále namítla, že otázka, zda doručování nepřispělo ke zrychlení řízení ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu, nebyla předmětem žaloby. Chybí závěr soudu, jak se tato úvaha měla odrazit v jeho názoru, že žalobní námitka ohledně povinnosti doručování na e-mail zmocněnce je neopodstatněná. Rozsudek je tedy nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Krajský soud se nadto nezabýval žalobní námitkou absence místa a data spáchání přestupku ve výroku napadeného rozhodnutí, ačkoli tato námitka byla uplatněna včas. Nadto zcela opomenul vypořádat žalobní námitku nicotnosti napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka konečně namítla, že v případě sporu o opožděnost podání odvolání se střetává princip přístupu ke spravedlnosti s principem právní jistoty, přičemž princip právní jistoty by měl ustoupit. Tento princip žalovaného nechrání, neboť neposuzoval obsah odvolání ze dne 31. 3. 2020 dle jeho skutečného obsahu a nepočínal si procesně opatrně, když rozhodnutí nezaslal na e-mail X. K pochybení dozajista došlo v komunikaci mezi žalovaným a prvostupňovým orgánem; žalovaný mu zřejmě odvolání ze dne 31. 3. 2020 nepředal. Proto byl prvostupňový orgán mylně v domněnku, že stěžovatelku po ukončení zastoupení Mgr. Rašovským nikdo nezastupoval.

[9] Žalovaný se v rozsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Navrhl, aby kasační stížnost byla odmítnuta pro nepřijatelnost, případně zamítnuta.

[10] Stěžovatelka v replice uvedla, že kvůli nejasnostem při doručování prvostupňového rozhodnutí měl být uplatněn princip *in dubio pro mitius*. Z původní plné moci ze dne 25. 10. 2018 je zřejmá vůle stěžovatelky udělit plnou moc J. N. „*natrvalo*“. Jak uvedl sám žalovaný v napadeném rozhodnutí, „*v průběhu řízení o přestupku vystupoval jako další zmocněnec obviněné na základě plné moci advokát*.“ V řízení tedy existovala dvě zmocnění a výpovědí plné moci ze strany advokáta plná moc zmocněnce nezanikla. Žalovaný měl z procesní opatrnosti doručovat jak zmocněnci, tak stěžovatelce, a to i s ohledem na „*povinnost racionálního chování orgánu veřejné moci*“. Stěžovatelka dále uvedla, že pokud požadavek na zaslání písemností na e-mail není obstrukčním jednáním, měl by na něj správní orgán zasílat písemnosti vždy. Navíc správní řád v případě nepotvrzení e-mailu hovoří o standardním zaslání písemnosti (tj. v singuláru) a nikoli písemností (tj. v plurálu). U dalších písemností by tedy mělo být opětovně zasíláno nejprve na e-mail. Rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 27/2016, 1 As 188/2015 a 2 As 25/2016, na které poukázal žalovaný, nejsou na posuzovanou věc přílehlivé. Stěžovatelka se dále vyjádřila k otázce prekluze lhůty pro projednání přestupku a řádnému uplatnění námitky absence místa a času přestupku provozovatele vozidla ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Dále uvedla, že správní orgán prvního stupně nebyl místně příslušný k projednání předmětného přestupku, neboť provozovatel vozidla mohl přestupek spáchat pouze tam, kde danému řidiči vozidlo předal, což navíc mohlo být několik dní před datem spáchání přestupku řidičem vozidla. Námitka místní nepřislušnosti byla implicitně obsažena již v žalobě. Zákon o silničním provozu neupravuje místní příslušnost k projednání přestupku provozovatele vozidla. Výkladem lze dospět pouze k tomu, že místně příslušný je úřad v místě, kde bylo vozidlo předáno řidiči. Dále zopakovala, že se krajský soud nevypořádal s námitkou nicotnosti rozhodnutí správních orgánů. Rozhodnutí může být nicotné proto, že ve výroku rozhodnutí chybí místo a čas spáchání přestupku provozovatele vozidla, nebo proto, že rozhodnutí vydal místně nepřislušný orgán.

[11] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS; všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z: www.nssoud.cz).

[12] V nyní projednávané věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je přijatelná. Zjistil totiž, že krajský soud se v řízení dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Kasační stížnost je zároveň důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se kasační soud již mnohokrát vyjádřil (například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a z 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Má-li

pokračování

být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, respektive jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění daného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je lapidárně řečeno takové rozhodnutí, u kterého nelze zjistit důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, respektive proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021-36).

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný jednak proto, že je vnitřně rozporný ohledně otázky, zda měly správní orgány doručovat stěžovatelce na elektronickou adresu X, a jednak proto, že se krajský soud nevypořádal s podstatnou námitkou vztahující se k existenci zastoupení stěžovatelky ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí.

[15] Stěžovatelka v žalobě mimo jiné namítala, že „v rámci odvolání proti usnesení dne 31. 03. 2020 informovala žalovaného (tedy nepřímě i správní orgán), že ode dne 31. 03. 2020 již není zastoupena advokátem Mgr. Davidem Rašovským a je opět zastoupena zmocněncem J. N.“. Krajský soud při posuzování otázky zastoupení stěžovatelky vypsál „relevantní skutečnosti“, které zjistil ze správního spisu, a na jejichž základě dospěl k závěru, že ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí žalobkyně nebyla nikým zastoupena; tvrzeným podáním stěžovatelky ze dne 31. 3. 2020 se však vůbec nezabýval a ani jej nijak nezmínil. Z odůvodnění napadeného rozsudku tedy není zřejmé, zda krajský soud toto tvrzené podání nepovažoval za „relevantní skutečnost“, či zda jej (i jeho existenci) vůbec hodnotil. Z odůvodnění tak nelze zjistit, proč krajský soud nepovažoval tuto část argumentace stěžovatelky za důvodnou či vyvrácenou, a rozsudek je v tomto ohledu nepřezkoumatelný, neboť otázka zastoupení stěžovatelky je pro posouzení podstaty věci klíčová (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

[16] Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou souhlasí také v tom, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný i co se týče vypořádání námitky, dle které měly správní orgány stěžovatelce doručovat na elektronickou adresu X.

[17] Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatelka v řízení před správními orgány udělila plnou moc ze dne 25. 10. 2018 J. N. V plné moci bylo uvedeno, že „Já, Mgr. et Mgr. Ing. J. N., jednatel společnosti Jonea s. r. o., uděluji tímto plnou moc Mgr. et Mgr. Ing. J. N. [...], email se zaručeným el. podpisem: X a požadavkem přednostního zasílání korespondence na tento email v souladu s § 19/4 SŘ, k zastupování společnosti Jonea [...]“. Stěžovatelka v žalobě namítla, že i přes případný zánik plné moci udělené J. N. stále platil její požadavek na přednostní zasílání korespondence na e-mail X. Krajský soud v reakci na tuto žalobní námitku uvedl, že stěžovatelka (nikoliv zmocněnec) v plné moci ze dne 25. 10. 2018 požádala o doručování na e-mail „zmocněnce J. N. X“, ale následně uzavřel, že zmocněnec stěžovatelky (tj. nikoli stěžovatelka) nepotvrdil přijetí první zprávy (i dalších), kterou magistrát na tento e-mail zaslal, což nepřispělo ke zrychlení řízení ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu. Konečně bez jakéhokoli vysvětlení uvedl, že magistrát doručil prvostupňové

rozhodnutí „*v souladu se zákonem přímo žalobkyni, protože v daný okamžik nebyla nikým zastoupena.*“

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že z těchto závěrů není zřejmé, zda stěžovatelka dle krajského soudu vůbec požádala o zasílání (veškeré) korespondence na předmětný e-mail, či zda se tato žádost vztahovala pouze na zasílání korespondence zmocněnci. Dále není patrné, jaký vliv na způsob doručování prvostupňového rozhodnutí měla dle krajského soudu skutečnost, že zmocněnec stěžovatelky v době, kdy stěžovatelku zastupoval, nepotvrdil přijetí některých zpráv ve smyslu § 19 odst. 4 a odst. 9 správního řádu. Krajský soud namísto učinění těchto závěrů bez dalšího konstatoval, že napadené rozhodnutí bylo doručeno v souladu se zákonem přímo stěžovateli. To však Nejvyšší správní soud nepovažuje za řádné vypořádání žalobních námitek, které jsou pro posouzení otázky zákonnosti doručení prvostupňového rozhodnutí klíčové.

[19] V dalším řízení se bude krajský soud zabývat žalobním tvrzením, dle kterého stěžovatelka „*v rámci odvolání proti usnesení dne 31. 3. 2020 informovala žalovaného [...], že ode dne 31. 03. 2020 již není zastoupena advokátem Mgr. Davidem Rašovským a je opět zastoupena zmocněncem J. N.*“. Nedospěje-li krajský soud k závěru, že na základě tohoto tvrzeného odvolání došlo k opětovnému udělení plné moci J. N. (v takovém případě by prvostupňové rozhodnutí stěžovatelce zřejmě nebylo řádně doručeno), bude se zabývat také tím, zda stěžovatelka v rámci plné moci ze dne 25. 10. 2018 požádala o zasílání písemností na e-mail X ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu, nebo zda se tato žádost vztahovala pouze k doručování tehdejšímu zmocněnci J. N. Krajský soud případně vysvětlí, jaký dopad na doručování prvostupňového rozhodnutí měla (v souvislosti s předchozími závěry) skutečnost, že zmocněnec stěžovatelky nepotvrdil přijetí některých zpráv ve smyslu § 19 odst. 4 a odst. 9 správního řádu.

[20] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí je značně omezen důvody, pro které bylo vydáno. Jestliže žalovaný zamítl odvolání pro opožděnost, je soudní přezkum omezen jednak na posouzení otázky, zda žalobkyně podala odvolání opožděně či nikoliv, jednak na to, zda řízení před žalovaným (nikoliv řízení prvostupňové) nebylo stíženo vadou, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jelikož žalovaný vůbec neposuzoval (a ani nemohl posuzovat) zákonnost prvostupňového rozhodnutí o přestupku žalobce, ani krajský soud se následně těmito otázkami nemohl (respektive neměl) zabývat. Jak se také vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 102, „*v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu se odvolací orgán věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřípustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřípustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení.*“

pokračování

[21] S ohledem na tyto závěry krajský soud pochybil, zabýval-li se námitkou prekluze postihu předmětného přestupku, neboť tato námitka představuje posuzování zákonnosti prvostupňového rozhodnutí, což je u soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání pro opožděnost, vyloučeno. Rovněž nebylo na místě, aby se krajský soud zabýval i námitkami týkajícími se místní příslušnosti prvostupňového správního orgánu, vad výroku prvostupňového rozhodnutí či námitkou jeho nicotnosti. Skutečnost, že se krajský soud přesto námitkou prekluze zabýval, představuje vadu rozsudku, která však nemá vliv na jeho zákonnost. Ani Nejvyšší správní soud se z výše vyložených důvodů těmito kasačními námitkami věcně nezabýval.

[22] Vzhledem k tomu, že napadený rozsudek krajského soudu z hlediska zákona neobstojí, Nejvyšší správní soud jej podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud bude v rámci dalšího projednání věci vycházet z právního názoru vysloveného zejména v odst. [19] tohoto rozsudku. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Krajský soud v dalším řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 26. září 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu