



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **JONEA, s.r.o.**, se sídlem Majdalenky 908/10c, Brno, zastoupen Mgr. Davidem Rašovským, advokátem se sídlem Šumavská 525/33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2023, č. j. 32 A 47/2020-31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2020, č. j. JMK 71849/2020. Tímto rozhodnutím bylo podle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Břeclav ze dne 28. 3. 2017, č. j. MUBR 19976/2017/HT, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání jiného správního deliktu provozovatele vozidla [na nějž se od 1. 7. 2017 hledí mj. pro účely soudního řízení správního dle § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jako na přestupek, ovšem i vzhledem k tomu, že tato věc byla

pravomocně skončena ještě před účinností uvedeného zákona a následné odvolací řízení se již týkalo pouze opožděného odvolání žalobce, bude i dále v tomto rozsudku užíván obecný termín „správní delikt“] podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o silničním provozu“). Žalobce se měl daného správního deliktu dopustit tím, že v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití jím provozovaného vozidla tov. zn. Audi, reg. zn. X, na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, konkrétně § 4 písm. c) zákona o silničním provozu, neboť dne 31. 12. 2015 v 0:10 hod. v Břeclavi na ulici Pod Zámkem, v místě zvaném Kančí obora, stál blíže neustanovený řidič s tímto vozidlem v místě označeném dopravní značkou B11 – „*zákaz vjezdu všech motorových vozidel*“ s dodatkovou tabulí „*mimo Lesy ČR a VAK a vozidel s povolením Lesů ČR*“, čímž došlo k jednání, které vykazuje znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Za uvedený správní delikt dle 125f odst. 1 zákona o silničním provozu byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že správní orgán I. stupně vydal příkaz ze dne 10. 1. 2017, č. j. MUBR 5135/2016/HT, jímž uznal žalobce vinným ze shora vymezeného správního deliktu. Proti tomuto příkazu podal jménem žalobce Mgr. et Mgr. Ing. Josef Nekvapil (žalobcův jediný jednatel) odpor, a to e-mailem se zaručeným elektronickým podpisem zaslaným z jeho e-mailové adresy. K odporu byla přiložena rovněž „plná moc“ ze dne 30. 1. 2017, v níž se uvádí: „*Já, Mgr. et Mgr. Ing. Josef Nekvapil, jednatel společnosti Jonea s.r.o., IČO: 25541188, uděluji tímto plnou moc Mgr. et Mgr. Ing. Josefu Nekvapilovi (...), email se zaručeným podpisem: josef@nekvapil.cz, k zastupování společnosti Jonea s.r.o. pro celé řízení č. j. MUBR-5135/2016/HT u OD Břeclav, stejně tak jako u příslušných odvolacích správních orgánů, dle ust. § 33 a násl. SŘ.*“ „Plná moc“ byla na straně „zmocnitele“ i „zmocněnce“ podepsána Mgr. et Mgr. Ing. Josefem Nekvapilem.

[3] Správní orgán I. stupně následně předvolal žalobce k ústnímu jednání na 27. 2. 2017, přičemž předvolání doručoval do žalobcovy datové schránky. Z protokolu o ústním jednání ze dne 27. 2. 2017, č. j. MUBR 14410/2017/HT, vyplynulo, že za žalobce se k ústnímu jednání nikdo bez náležité omluvy nedostavil, ačkoliv žalobci bylo dle správního orgánu I. stupně dané předvolání řádně a včas doručeno prostřednictvím datové schránky dne 16. 2. 2017. Správní orgán I. stupně následně vydal zmiňované rozhodnutí ze dne 28. 3. 2017, č. j. MUBR 19976/2017/HT, kterým uznal žalobce vinným ze shora vymezeného správního deliktu a uložil mu zmiňovanou pokutu a povinnost náhrady nákladů řízení. Uvedené rozhodnutí doručoval správní orgán I. stupně žalobci od 10. 4. 2017 do jeho datové schránky. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno do datové schránky dne 12. 4. 2017.

[4] Dne 6. 9. 2017 obdržel správní orgán I. stupně prostřednictvím tehdejšího zástupce žalobce, Mgr. Jaroslava Zemana, advokáta se sídlem Lazaretní 925/9, Brno, podnět žalobce k zahájení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 22. 8. 2017, č. j. MUBR-62619/2017, týkajícího se vymáhání nedoplatku na zmiňované pokutě a paušální částce náhrady nákladů správního řízení. Žalobce v uvedeném podání namítal, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně o správním deliktu bylo doručováno do

pokračování

jeho datové schránky v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu, neboť mělo být podle tohoto ustanovení doručováno jeho „zmocněnci“, Mgr. et Mgr. Ing. Josefu Nekvapilovi, nikoliv přímo žalobci. Jeho „zmocněnec“ se přitom o doručení rozhodnutí do datové schránky žalobce nedozvěděl. Žalobce mj. požadoval, aby správní orgán I. stupně neprodleně zaslal dané rozhodnutí na e-mailovou adresu josef@nekvapil.cz. Žalovaný k tomuto podnětu ve sdělení ze dne 13. 10. 2017, č. j. JMK 147457/2017, konstatoval, že neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení.

[5] E-mailem ze dne 2. 4. 2020, doručeným správnímu orgánu I. stupně téhož dne z adresy josef@nekvapil.cz, žalobce požádal mj. o zaslání rozhodnutí o správním deliktu. Správní orgán I. stupně žalobci vyhověl a dne 8. 4. 2020 mu toto rozhodnutí zaslal mj. na zmíněnou e-mailovou adresu.

[6] Žalobce následně dne 16. 4. 2020 podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaný výše uvedeným rozhodnutím ze dne 26. 5. 2020, č. j. JMK 71849/2020, dle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné zamítl. Žalovaný konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno do datové schránky dne 12. 4. 2017. Lhůta pro podání odvolání tedy marně uplynula dne 27. 4. 2017 a odvolání žalobce, podané až dne 16. 4. 2020, je tedy opožděné. K námitkám žalobce, podle nichž mělo být doručováno jeho „zmocněnci“, žalovaný konstatoval, že jde o ryze účelovou argumentaci, a odkázal na své výše zmiňované sdělení k podnětu žalobce k zahájení přezkumného řízení.

[7] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji shora uvedeným rozsudkem ze dne 28. 7. 2023, č. j. 32 A 47/2020-31, zamítl. Krajský soud považoval rozhodnutí žalovaného za srozumitelné a dostatečně odůvodněné. Dále krajský soud upozornil na to, že rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí je omezen jen na posouzení otázky, zda žalobce podal odvolání opožděně, či nikoliv, případně zda nebylo odvolací řízení (nikoliv řízení prvostupňové) stíženou vadou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Jelikož žalovaný vůbec neposuzoval (a ani nemohl posuzovat) zákonnost prvostupňového rozhodnutí o správním deliktu žalobce, nemůže ani krajský soud dle svého vyjádření tyto otázky posuzovat. Z takto vymezeného rámce soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost podle krajského soudu zcela vybočuje okruh námitek, dle nichž žalobce spatřuje nezákonnost prvostupňového rozhodnutí v tom, že podle jeho názoru správní delikt provozovatele vozidla mohlo podle § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu naplnit pouze neoprávněné zastavení nebo stání, přičemž pod toto ustanovení dle žalobce nebyl správní orgán I. stupně oprávněn extenzivně podřadit porušení zákazu vjezdu. Uvedené námitky je podle krajského soudu nutné považovat za nedůvodné už proto, že se zcela mýlí s důvody, pro které bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí. Nejde o námitky, které by byly vůbec způsobilé vyvrátit závěr žalovaného o opožděnosti podaného odvolání.

[8] Krajský soud ve shodě s žalobcem dále konstatoval, že doručování prvostupňového rozhodnutí neproběhlo formálně správně, měl však za to, že se dané rozhodnutí dostalo do dispozice žalobce „zmocněnce“ (Mgr. et Mgr. Ing. Josefa Nekvapila), který měl jakožto žalobcův jednatel primární přístup do jeho datové schránky, přičemž žalobce nedoložil, že do datové schránky měly přístup i jiné osoby. Prvostupňové rozhodnutí bylo do žalobcovy datové schránky doručeno nikoliv fikcí, ale po přihlášení oprávněné osoby. Z podnětu

k provedení přezkumného řízení pak podle krajského soudu vyplývá, že se žalobcův „zmocněnec“ s prvostupňovým rozhodnutím seznámil nejpozději dne 22. 8. 2017.

[9] Krajský soud rovněž uzavřel, že žalobce v rámci správního řízení nepožádal ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu o doručování na e-mailovou adresu (josef@nekvapil.cz), která byla pouze uvedena na zmiňované „plné moci“. V této souvislosti není podstatné ani to, že žalobcův „zmocněnec“ se správním orgánem I. stupně v minulosti z této e-mailové adresy komunikoval. Správní orgán I. stupně tedy měl podle názoru krajského soudu žalobci doručovat poštou na adresu bydliště jeho „zmocněnce“. Tato vada však neměla vliv na práva žalobce, neboť jeho „zmocněnec“ se s obsahem prvostupňového rozhodnutí seznámil nejpozději dne 22. 8. 2017 a odvolání podané dne 16. 4. 2020 tak bylo zjevně opožděné. Žalovaný tedy postupoval správně, když odvolání žalobce zamítl jako opožděné. Krajský soud rovněž poukázal na to, že sám žalobcův „zmocněnec“ svou procesní taktikou, tedy udělením plné moci „sám sobě“, vnesl do správního řízení nejistotu ohledně doručování. V minulosti reagoval na datové zprávy doručené do datové schránky žalobce, zjevně se tedy datové zprávy dostaly do dispozice Mgr. et Mgr. Ing. Josefa Nekvapila jakožto statutárního orgánu žalobce.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Krajskému soudu předně vytýká, že dovedl přezkoumatelnost rozhodnutí, aniž by uvedl jedinou vlastní úvahu, tedy nepostupoval v souladu s jím citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel přitom již v bodě IIa.6 žaloby poukázal na možnou nesrozumitelnost žalobou napadeného rozhodnutí, protože žalovaný evidentně rozhodoval o zcela jiném odvolání (viz rozpory v datu doručení do datové schránky, forma podání odvolání atd.). Rovněž nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost je podle stěžovatele na první pohled patrná z disproporce rozsahu odvolání a rozsahu odůvodnění rozhodnutí žalovaného jedinou větou na samé hraně srozumitelnosti.

[11] Stěžovatel rovněž namítá, že v replice k vyjádření žalovaného v řízení před krajským soudem navrhl k důkazu mj. výslech advokáta Mgr. Jaroslava Zemana a že v bodě IIa.7 žaloby a rovněž v bodě II.3 repliky krajský soud upozornil, že žalovaný se zřejmě neseznámil s obsahem podnětu k přezkumu ze dne 6. 9. 2017, který podal zmiňovaný advokát ve zcela jiném řízení a týkal se zcela jiného rozhodnutí, ovšem krajský soud tuto skutečnost pravděpodobně přehlédl a s obsahem tohoto podnětu se rovněž neseznámil, a tudíž tuto věc posoudil nesprávně. Právě v tomto podnětu advokát Mgr. Jaroslav Zeman upozorňuje, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 28. 3. 2017, č. j. MUBR 19976/2017/HT, o správním deliktu bylo nezákonně doručeno do datové schránky stěžovatele a nebylo doručeno „zmocněnci“ stěžovatele ani se nedostalo do jeho dispozice. Zmíněný advokát dále uvedl, že o existenci rozhodnutí o správním deliktu se „zmocněnec“ dozvěděl až z obsahu rozhodnutí o námitce v rámci vymáhacího řízení dne 22. 8. 2017. Z tohoto důvodu advokát Mgr. Jaroslav Zeman jménem stěžovatele požádal správní orgán, aby rozhodnutí o správním deliktu neprodleně zaslal na adresu josef@nekvapil.cz tak, aby se s jeho obsahem mohl „zmocněnec“ stěžovatele seznámit. Stěžovatel správní orgán I. stupně o zaslání rozhodnutí o správním deliktu poté žádal ještě několikrát a teprve až dne

pokračování

9. 4. 2020 ho od správního orgánu I. stupně skutečně obdržel, takže se mohl s tímto rozhodnutím seznámit a podat proti němu odvolání.

[12] Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že se krajský soud s uvedenými žalobními body nevypořádal, a zatížil tak své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[13] Stěžovatel dále nepovažuje ani shora shrnutou argumentaci krajského soudu k doručování rozhodnutí správního orgánu I. stupně o správním deliktu za dostatečně srozumitelnou, přičemž se pouze domnívá, že krajský soud žalobu zamítl a odvolání považoval za opožděné nikoli z toho důvodu, že se „zmocněnec“ stěžovatele jakožto jeho jednatel měl s obsahem rozhodnutí seznámit již doručením do datové schránky stěžovatele dne 12. 4. 2017, ale právě z toho důvodu, že se měl „zmocněnec“ stěžovatele s obsahem rozhodnutí údajně fyzicky seznámit dne 22. 8. 2017, a nikoli až dne 9. 4. 2020, jak stěžovatel tvrdí. Stěžovatel přitom v žalobě poměrně obsáhle vysvětlil, proč v období zahraničních cest nemá jeho jednatel do datové schránky přístup, a proto preferuje doručování „zmocněnci“ na jeho e-mailovou adresu. Stěžovatel se přitom na rozdíl od krajského soudu domnívá, že pro danou věc není podstatné, zda měl „zmocněnec“ do datové schránky přístup, neboť si stěžovatel pro účely doručování v souladu se správním řádem zvolil zmocněnce a tomu byl správní orgán povinen dle správního řádu doručovat. Stěžovatel má za to, že nelze obcházet zmocněnce a snažit se účinně doručovat písemnosti v řízení přímo účastníkovi řízení (zmocniteli), a to ani tehdy, pokud je zmocněnec současně jednatelem zmocnitele; tato okolnost totiž podle stěžovatele sama o sobě možnost zvolit si tuto osobu za zmocněnce nevylučuje. Účastník řízení za této situace oprávněně očekává, že bude doručováno toliko zmocněnci, a ne jiným způsobem. Účinky doručení může vyvolat toliko doručení zmocněnci, a to včetně počátku běhu procesních lhůt. Výjimkou je, pokud se správnímu orgánu podaří prokázat, že se zmocněnec seznámil s rozhodnutím doručeným zmocniteli. Pak lze uvažovat o zhojení vady v doručování faktickým seznámením se zmocněncem s obsahem rozhodnutí. Tato situace však podle názoru stěžovatele v tomto případě nenastala a nevyplývá to ani z podnětu ze dne 6. 9. 2017, jak krajský soud mylně dovozuje (viz výše).

[14] Stěžovatel dále v žalobě upozorňoval krajský soud na to, že příkaz předcházející rozhodnutí o správním deliktu jakož i samotné toto rozhodnutí byly podle jeho názoru nicotné, protože stěžovatel byl obviněn ze správního deliktu, jehož skutkovou podstatu zákon nestanovil. Stěžovatel jakožto provozovatel vozidla byl v souladu s § 125f odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu odpovědný pouze za přestupek řidiče zaznamenaný automatizovaným technickým prostředkem používaným bez obsluhy anebo při neoprávněném zastavení nebo stání vozidla. Stěžovatel tak nemůže odpovídat za porušení zákazu vjezdu, které nelze podřadit pod zákaz zastavení nebo stání. Neexistovala-li v zákoně skutková podstata daného správního deliktu, jedná se podle stěžovatele o nicotné rozhodnutí. Krajský soud tuto námitkou vypořádal pouze tak, že ji označil za nedůvodnou. Stěžovatel však má za to, že vadou nicotnosti správního rozhodnutí se soud musí zabývat z úřední povinnosti, což krajský soud neučinil.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázal na rozsudek krajského soudu a navrhl její zamítnutí.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] S ohledem na skutečnost, že se jedná o věc, kterou před krajským soudem rozhodoval samosoudce, se Nejvyšší správní soud ve smyslu § 104a s. ř. s. dále zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná.

[18] Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, publ. pod č. 933/2006 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

1) Kasační stížnost se dotýká *právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*

2) Kasační stížnost se týká *právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně.* Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.

3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit *judikatorní odklon*, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.

4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno *zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.*

[19] Nejvyšší správní soud shledal danou kasační stížnost přijatelnou právě na základě naposled uvedeného kritéria, neboť krajský soud se dopustil při posouzení věci pochybení (viz dále), u něhož nebylo možné *prima facie* vyloučit, že by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[20] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, že rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu

pokračování

není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno ani netvoří s pravomocným prvostupňovým rozhodnutím jeden celek. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu, a nemůže se zabývat zákonností dosud pravomocného prvostupňového rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, publ. pod č. 287/2004 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006-105, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006-112, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111, ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008-135, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010-75, ze dne 12. 10. 2016, č. j. 7 As 195/2016-21, ze dne 21. 9. 2017, č. j. 5 Azs 32/2017-39, atd.).

[22] Na tato omezení poukázal v napadeném rozsudku rovněž krajský soud a v úvodu kasační stížnosti je výslovně uznal též stěžovatel. Pak ovšem nemůže zároveň namítat, že se krajský soud nezabýval jeho námitkou tvrzené nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť krajský soud mu v napadeném rozsudku zcela správně vysvětlil (viz výše), že tato námitka nemíří proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání pro opožděnost, a tudíž se jí krajský soud zabývat nemohl. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí se stěžovatelem, že k případné nicotnosti rozhodnutí správního orgánu přihlíží krajský soud dle § 76 odst. 2 s. ř. s. z úřední povinnosti (i bez návrhu), ovšem pouze v případě, že se jedná právě o rozhodnutí, proti němuž žaloba směřuje, a nikoliv rozhodnutí, proti němuž žaloba, jako v nyní posuzované věci, směřovat nemůže. Navíc vada rozhodnutí, kterou namítal stěžovatel, pokud by mu hypoteticky bylo možné přisvědčit, by představovala nezákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nikoliv jeho nicotnost, a proto ji tak také uchopil krajský soud; to už ovšem není v posuzované věci zásadní. Je pochopitelné, že uvedenou námitkou se za daných okolností nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[23] Pokud jde o další námitky stěžovatele směřující k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, krajský soud se nemusel výslovně zabývat žalobní argumentací týkající se „*možné nesrozumitelnosti*“ žalobou napadeného rozhodnutí, neboť ta vůbec netvořila explicitní žalobní bod. Stěžovatel v této pasáži žaloby uváděl, že rozhodnutí je „*na samé hranici nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost*“, přičemž poukazoval na některé údajné nepřesnosti v rozhodnutí žalovaného, pokud jde o datum doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně (které je ovšem v rozhodnutí žalovaného uvedeno správně), a dále v otázce, jakým způsobem stěžovatel podal odvolání, což je ovšem pro přezkoumatelnost (a tím spíše zákonnost) rozhodnutí žalovaného zcela nepodstatné. Rozhodně nelze tvrdit a stěžovatel tak v žalobě ani nečiní, že by žalovaný rozhodoval o jiném odvolání (ani není jasné, jaké jiné odvolání má stěžovatel v kasační stížnosti na mysli).

[24] Je pravdou, že krajský soud shledal rozhodnutí žalovaného přezkoumatelným pouze na základě konstatování, že jde o rozhodnutí srozumitelné a že se žalovaný s odvolacími námitkami stěžovatele vypořádal. Nicméně, i tento závěr krajského soudu bylo možné přezkoumat a lze s ním i souhlasit, neboť žalovaný ve svém rozhodnutí odůvodnil, proč zamítá odvolání stěžovatele pro opožděnost, a přitom reagoval na odvolací argumentaci stěžovatele ohledně doručování prvostupňového rozhodnutí, byť velmi stručně, ale jak připouští sám stěžovatel v kasační stížnosti, ještě srozumitelně, a tudíž i přezkoumatelně. Přezkoumatelnost přitom nelze „měřit“ poměrem mezi rozsahem odvolání a argumentace žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí.

[25] Stěžovatel dále dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z jeho závěru, že z podnětu stěžovatele k provedení přezkumného řízení vyplývá, že se stěžovatelův „zmocněnec“ s prvostupňovým rozhodnutím seznámil nejpozději dne 22. 8. 2017. Ve skutečnosti však jde o polemiku s tímto skutkovým závěrem krajského soudu. I přesto, že Nejvyšší správní soud předesílá, že tento závěr krajského soudu nelze považovat za správný, nejedná se o nepřezkoumatelnost, ale právě o nesprávné posouzení, které však nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu (viz dále).

[26] V posuzované věci je zásadní předně odpovědět na otázku, zda bylo možné, aby ve správním řízení jednatel stěžovatele (společnosti s ručením omezením) vystupoval jako jeho zástupce na základě plné moci, kterou si jménem stěžovatele sám udělil, a jakým způsobem tedy měl správní orgán I. stupně postupovat při doručování písemností v daném správním řízení.

[27] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 14. 9. 2017, č. j. 9 Ads 177/2016-89, publ. pod č. 3633/2017 Sb. NSS, k otázce zastupování společnosti s ručením omezením v soudním řízení správním na základě „plné moci“ udělené jejímu jednateři konstatoval:

„Dle § 33 odst. 4 s. ř. s. „[z]a právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona“. Oprávnění určité osoby jednat za právnickou osobu v soudním řízení správním se odvíjí od oprávnění vyplývajícího z hmotněprávních ustanovení upravujících jednání za právnické osoby (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 1 As 53/2010-92). Dle § 164 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012 „[č]len statutárního orgánu může zastupovat právnickou osobu ve všech záležitostech“. Dle § 164 odst. 2 stejného zákona „[n]áleží-li působnost statutárního orgánu více osobám, tvoří kolektivní statutární orgán. Neurčí-li zakladatelské právní jednání, jak jeho členové právnickou osobu zastupují, činí tak každý člen samostatně. Vyžaduje-li zakladatelské právní jednání, aby členové statutárního orgánu jednali společně, může člen právnickou osobu zastoupit jako zmocněnec samostatně, jen byl-li zmocněn k určitému právnímu jednání.“. Jedná se o obecnou úpravu zastupování právnických osob. Dle § 44 odst. 5 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), „[s]tatutárním orgánem společnosti s ručením omezeným je každý jednatel, ledaže společenská smlouva určí, že více jednatelů tvoří kolektivní orgán“ (obdobně též § 194 téhož zákona). Ustanovení § 146 odst. 1 písm. g) uvedeného zákona vyžaduje, aby způsob jednání jednatelů za společnost byl určen ve společenské smlouvě.

Stěžovatelkou zvolená zástupkyně, daňová poradkyně, byla zároveň její jednatelkou, která za ni mohla samostatně jednat. Za stěžovatelku byla tedy oprávněna jednat i bez smluvního

pokračování

zmocnění na základě plné moci. Za takové situace je z povahy věci nemožné, aby vystupovala v řízení před soudy ve dvou různých rolích (tedy jak jako jednatelka, tak i zvolená zástupkyně). K témuž závěru dospěla i judikatura Nejvyššího soudu ohledně občanského soudního řízení, byť vychází z částečně odlišné úpravy jednání v občanském soudním řízení (srov. rozsudek ze dne 10. 5. 2008, sp. zn. 29 Odo 560/2004, který byl následován v rozsudku stejného soudu ze dne 13. 1. 2011, sp. zn. 29 Cdo 4594/2009, nebo usnesení ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 28 Cdo 1322/2007, a usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2778/10).“

[28] Nejvyšší správní soud proto dospěl v citované věci k závěru, že ve správním soudnictví nemůže jednatel společnosti s ručením omezením zároveň vystupovat jako zástupce této společnosti na základě udělené plné moci (srov. např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2021, č. j. 6 As 49/2021-20). Uvedený právní názor přitom zjevně dopadá též na „zastupování“ společnosti s ručením omezeným „zmocněným“ jednatelem ve správním řízení.

[29] Podle § 30 odst. 1 správního řádu totiž platí, že „[j]ménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona“. Správní řád v tomto ustanovení odkazuje na § 21 o. s. ř., podle jehož odstavce 1 písmene a) za právnickou osobu jedná „člen statutárního orgánu; tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna“. Je proti samotnému smyslu institutu zastoupení, aby jednatel společnosti, který je oprávněn za ni samostatně jednat, udělil jménem společnosti plnou moc „sám sobě“ k zastupování této společnosti jako zmocněný zástupce. I pro správní řízení tedy platí, že statutární orgán společnosti s ručením omezeným – jednatel – nemůže ve správním řízení vystupovat ve dvou různých rolích, tedy nejen jako statutární orgán, ale též jako zástupce této společnosti na základě udělené plné moci.

[30] Jednatelem stěžovatele je od 8. 3. 2000 pouze Mgr. et Mgr. Ing. Josef Nekvapil, který je za něj oprávněn jednat, aniž by k tomu potřeboval jakékoli zmocnění. Nemůže jej tak zastupovat jako zmocněnec na základě plné moci, ale pouze jeho jménem jednat jako statutární orgán. Na jednání Mgr. et Mgr. Ing. Josefa Nekvapila ve správním řízení je proto nutné nahlížet jako na jednání statutárního orgánu stěžovatele. Správní orgán I. stupně tedy zcela správně doručoval mj. své rozhodnutí v souladu s § 19 odst. 1 ve spojení s § 21 správního řádu stěžovateli do jeho datové schránky. Naopak § 34 odst. 2 správního řádu se v tomto případě nemohl uplatnit.

[31] K tomu je nezbytné dodat, že pokud stěžovatel chtěl dosáhnout toho, aby mu písemnosti správní orgán I. stupně nedoručoval do datové schránky, ale na e-mailovou adresu jeho jednatele, Mgr. et Mgr. Ing. Josefa Nekvapila, mohl dle § 19 odst. 3 správního řádu, v tehdejší znění, požádat správní orgán I. stupně o doručování veškerých písemností na tuto elektronickou adresu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 7 As 131/2011-62). Ve shodě s krajským soudem je třeba konstatovat, že z obsahu spisu nevyplývá, že by stěžovatel ve smyslu uvedeného ustanovení požádal správní orgán I. stupně o doručování písemností na danou elektronickou adresu. Takovou žádost

skutečně není pouhé uvedení této adresy do (neplatné) plné moci ani to, že stěžovatel prostřednictvím svého jednatele z této e-mailové adresy se správním orgánem I. stupně komunikoval.

[32] Naopak nesprávná je úvaha krajského soudu, podle níž doručování prvostupňového rozhodnutí neproběhlo formálně správně, neboť mělo být doručováno „*stěžovateli*“ (Mgr. et Mgr. Ing. Josefu Nekvapilovi) na adresu jeho „*bydliště*“, nicméně přesto se podle krajského soudu tímto doručením do datové schránky stěžovatele dostalo do jeho dispozice. Jak již totiž bylo vysvětleno, dané rozhodnutí bylo stěžovateli správně a účinně doručeno právě prostřednictvím jeho datové schránky ve středu 12. 4. 2017, přičemž za těchto okolností je zcela nerozhodné, zda se v této souvislosti do datové schránky stěžovatele přihlásil jeho jednatel, či případně jiná oprávněná osoba. Naopak, pokud by v dané věci bylo nezbytné doručovat dle § 34 odst. 2 správního řádu skutečnému zmocněnci stěžovatele, pak by rozhodně nebylo možné souhlasit s krajským soudem, že se doručením do datové schránky stěžovatele namísto doručení jeho zmocněnci věc dostala do dispozice zmocněnce a že tím došlo k účinnému doručení a počátku běhu odvolací lhůty. Tato situace ovšem v nyní posuzované věci, jak již bylo vysvětleno, nenastala, patnáctidenní lhůta pro podání odvolání tedy stěžovateli počala běžet ve čtvrtek 13. 4. 2017 a skončila ve čtvrtek 27. 4. 2017. Vzhledem k tomu, že stěžovatel odvolání proti tomuto rozhodnutí podal až dne 16. 4. 2020, tedy dlouho po uplynutí zákonné lhůty, je třeba toto odvolání považovat za zcela zjevně opožděné.

[33] Je též pravdou, že žalovaný ve svém sdělení ze dne 13. 10. 2017 mylně vycházel z toho, že podání stěžovatele ze dne 6. 9. 2017, učiněné prostřednictvím jeho tehdejšího zástupce, advokáta Mgr. Jaroslava Zemana, na které uvedeným sdělením žalovaný reagoval, bylo podnětem k zahájení přezkumného řízení ve věci samotného rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 28. 3. 2017, č. j. MUBR 19976/2017/HT, o správním deliktu, ačkoliv stěžovatel prostřednictvím svého zástupce žádal o přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 22. 8. 2017, č. j. MUBR-62619/2017, vydaného následně v rámci vymáhání nedoplatku na pokutě a paušální částce náhrady nákladů řízení uložených rozhodnutím o správním deliktu. Z napadeného rozsudku takový omyl naopak nevyplývá, nicméně stěžovateli lze přisvědčit, že z uvedeného podnětu k zahájení přezkumného řízení je zřejmé pouze to, že jednatelem stěžovatele byla v té době známa existence rozhodnutí o správním deliktu, nikoliv však nutně jeho obsah (zvláště pokud již toto rozhodnutí nebylo v datové schránce stěžovatele přístupné). To však nic nemění na závěru, že toto rozhodnutí o správním deliktu bylo účinně doručeno do datové schránky stěžovatele již dne 12. 4. 2017, takže další úvahy o tom, jak se jednatel stěžovatele seznamoval, nebo neseznamoval s tímto rozhodnutím po uvedeném datu, jsou pro běh odvolací lhůty, a tedy i pro posouzení včasnosti odvolání stěžovatele, zcela nerozhodné.

[34] V této souvislosti lze krajskému soudu rovněž vytknout, že se v napadeném rozsudku nezabýval důkazními návrhy stěžovatele uplatněnými v jeho replice ze dne 1. 10. 2020 v míře, v jaké přesahovaly rámec důkazů obsažených již ve správním spisu (mj. se jednalo o návrh výslechu advokáta Mgr. Jaroslava Zemana), ani tato vada řízení však, jak již bylo vysvětleno, nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí krajského soudu o věci samé, neboť jakékoli dokazování o tom, co se dělo po řádném doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně o správním deliktu, by bylo irelevantní.

pokračování

[35] Krajský soud se tedy dopustil v posuzované věci řady dílčích pochybení, jeho celkový stěžejní závěr, podle něhož žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když odvolání stěžovatele dle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl jako opožděné, však obstál.

IV.

Závěr a náklady řízení

[36] Byť tedy Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu v podstatné míře korigoval, dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. října 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu