



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **T. M.**, zastoupen Mgr. Bc. Petrem Machem, advokátem, se sídlem Slezská 3, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 10. 2024, č. j. 18 A 13/2023-35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 10. 2024, č. j. 18 A 13/2023-35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2019, č. j. MSK 96693/2019, sp. zn. DSH/16609/2019/Fra, ve věci přestupku dle §125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“); stěžovatel jakožto provozovatel vozidla reg. zn. Xa v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při provozu tohoto vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu (řidič vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v katastru obce Klimkovice, na 347. kilometru dálnice D1, v tunelovém tubusu ve směru jízdy na Ostravu, kde je stanovena dopravním značením „B20a“ nejvyšší dovolená rychlost 80 km/hod, o 13 km/hod). Stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 1500 Kč a náhrada nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen Českou vzájemnou pojišťovnou motoristů, družstvo, které udělil plnou moc ke všem úkonům ve správním řízení, vyjma doručování, „tj. k podání odporu, podání vyjádření ke spisu, podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, zastupování při jednání, nahlížení do spisu a žádosti o jejich kopie, podávání námitek podjatosti úředních osob, podnětů k uplatnění opatření proti nečinnosti, navrhování důkazů v řízení, podávání podnětů k přezkumnému řízení, návrhu na obnovení řízení, vyjma doručování písemností.“

[3] V žalobě stěžovatel namítal zánik odpovědnosti za přestupek, tvrdil, že rozhodnutí žalovaného mu bylo doručeno do jeho datové schránky až dne 17. 4. 2023, přičemž o existenci rozhodnutí se dozvěděl na základě rozhodnutí o daňové exekuci ze dne 4. 4. 2023, č. j. SMO/217709/23/ofr/šim. Po podání návrhu na zastavení exekuce pro absenci vykonatelného exekučního titulu vyrozuměl Magistrát města Ostravy stěžovatele o rozhodnutí žalovaného, které mu následně dne 17. 4. 2023 doručil. Stěžovatel konstatoval, že sice měl ve věci zmocněnce (právníckou osobu Česká vzájemná pojišťovna motoristů, IČ 04478606, se sídlem Příkop 843/4, Brno), avšak plnou moc udělil „vyjma doručování písemností“. Stěžovatel tak učinil zcela záměrně – na jedné straně chtěl, aby za něj jiná osoba činila podání, na straně druhé nechtěl nést odpovědnost za to, že jiná osoba např. nepřevzme písemnost. Samotnému stěžovateli bylo možno doručovat zcela bezvadně, poštu si přebíral, proto neshledal potřebu zmocňovat někoho k doručování písemností a nést „riziko, že mu zástupce písemnost nepředá“. Proto doručení rozhodnutí zmocněnci považuje za právně neúčinné, jelikož nebyla respektována jeho vůle učiněná v plné moci. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného bylo doručeno až dne 17. 4. 2023, přestupek byl spáchán dne 7. 6. 2018, došlo dle stěžovatele k zániku odpovědnosti za přestupek, rozhodnutí tak bylo nezákonné.

[4] **Krajský soud** v odůvodnění rozsudku konstatoval, že mezi stranami nebylo sporu o tom, že stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen zmocněncem Českou vzájemnou pojišťovnou motoristů, družstvem. Krajský soud připustil, že dle § 33 odst. 2 písm. a) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), bylo možné plnou moc omezit pouze na určité úkony, rovněž však odkázal na otázku tzv. procesních pastí a zjevného zneužití procesního práva, které nepožívá právní ochrany; zmínil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, č. j. 6 As 28/2017-45, který řešil věc, kdy si stěžovatel vybere zmocněnce, kterému je prakticky nemožné doručovat; pokud by správní orgán z tohoto důvodu doručoval pouze stěžovateli, tak ten se bude naopak dovolávat porušení § 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 dle krajského soudu proto tuto strategii označil za zjevné zneužití procesního práva, kterému nemůže poskytnout právní ochranu. Krajský soud současně konstatoval, že i přesto, že zmocněnci stěžovatele byly osoby, které jsou správním orgánům a soudům známy svým obstrukčním jednáním a vytvářením procesních zmatků v přestupkových řízeních v pozici zmocněnce obviněných, nezabývá to správní orgány povinnosti postupovat v řízení při doručování písemností v souladu se zákonem. Krajský soud odůvodnil, že přihlížel k celému průběhu správního řízení a procesním projevům jak stěžovatele, tak jeho zmocněnců a také nepřehlednosti textu plné moci a k tomu, že se stěžovatel, kterému bylo doručeno usnesení na doplnění odvolání, nezajímal o výsledek správního řízení ve věci.

pokračování

Pakliže stěžovatel podal nyní správní žalobu, v níž namítá zánik odpovědnosti za přestupek z důvodu, že mu rozhodnutí žalovaného bylo doručeno až 17. 4. 2023, nemůže se dle krajského soudu dovolávat ochrany svých veřejně subjektivních práv. Krajský soud dospěl k závěru, že byť žalovaný při doručování písemnosti pochybil, bylo to v důsledku zjevného zneužití procesního práva stěžovatelem.

[5] V **kasační stížnosti** stěžovatel namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel namítá, že pokud krajský soud neodmítl žalobu jako opožděnou dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a oproti tomu ji věcně projednal, tak souhlasí se stěžovatelem, že mu rozhodnutí žalovaného bylo skutečně doručeno až 17. 4. 2023. Stěžovatel namítá, že pokud měl zneužít právo tím způsobem, že vyjmul zmocněnce z doručování, tak pak by toto jednání nemělo právní účinek, jelikož rozhodnutí nabylo právní moci doručením zmocněnci. Žaloba by tak krajským soudem měla být odmítnuta jako opožděná, případně odmítnuta z důvodu zneužití práva, což krajský soud neučinil. Stěžovatel považuje za nesprávný závěr učiněný krajským soudem, že žalovaný svým pochybením neporušil veřejná subjektivní práva stěžovatele. Pochybení žalovaného spočívalo v tom, že vypravil rozhodnutí nesprávné osobě; tím do veřejných subjektivních práv stěžovatele nezasáhl. Následně však došlo k zákonnému následku spočívajícímu v zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku plynutí času. Až poté žalovaný správně doručil rozhodnutí stěžovateli. Pochybení žalovaného tedy spočívá v tom, že řízení nebylo zastaveno pro zánik odpovědnosti za přestupek. Nezrušil-li žalovaný prvostupňové rozhodnutí a nezastavil-li řízení z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek, pak nepochybně do veřejných subjektivních práv stěžovatele zasáhl.

[6] Stěžovatel rovněž nesouhlasí se závěrem, že se dopustil zneužití práva nebo že by jím udělená plná moc byla nepřehledná. Prvně uvádí, že neměl poznatky o skutečnosti, že by jím vybranému zmocněnci bylo nemožné doručovat; plná moc byla přehledná, jelikož v první části textu bylo vymezeno, k jakým všem úkonům je zmocněnec oprávněn a na jejím konci byl naopak učiněn negativní výčet, tedy že jej nezmocňuje pro doručování. Stěžovatel tak učinil z důvodu procesní opatrnosti, nikoliv kvůli obstrukčním praktikám. Stěžovatel k výtkám krajského soudu poznamenává, že nebylo jeho povinností sledovat osud podaného odvolání. Dále konstatuje, že pokud by celou akci organizoval a hodlal tak zneužít práva, tak by nenechal celou situaci vyústit ve vykonávací řízení (exekuci), jelikož k zániku odpovědnosti za přestupek došlo podle stěžovatele již 11. 5. 2020. Stěžovatel podotýká, že žaloba nebyla krajským soudem posouzena v mezích žalobních bodů. Jediným žalobním bodem bylo, že došlo k zániku odpovědnosti za přestupek, tudíž krajský soud měl učinit úvahu o skutečnosti, kdy bylo rozhodnutí doručeno a dle svého závěru žalobu buď odmítnout nebo projednat. Krajský soud oproti tomu posuzoval zneužití práva stěžovatelem, čímž překročil žalobní body. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 184/2019-39, který aprobejme závěr učiněný stěžovatelem, tedy možnost omezení plné moci a možnost vyloučit z ní zmocnění zástupce pro doručování, zejména pokud zmocněnci je obtížnější doručovat než samotnému účastníku řízení.

[7] Žalovaný ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že souhlasí s rozhodnutím krajského soudu a navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[8] **Nejvyšší správní soud** při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná a byla podána v zákonné lhůtě. Jedná se o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. V souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. je proto nejprve nutné posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou. Institut nepřijatelnosti a jeho dopady do soudního řízení správního kasační soud podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vymezil podmínky, za kterých je kasační stížnost přijatelná. O přijatelnou kasační stížnost se dle citovaného usnesení může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského (městského) soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského (městského) soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu by mohl mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele z důvodu zásadního pochybení krajského soudu. Kasační stížnost proto posoudil jako přijatelnou.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud je povinen přezkoumat, zda rozsudek krajského soudu netrpí takovými vadami, ke kterým by musel přihlédnout dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud je povinen se *a priori* zabývat otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, byť takovou námitku stěžovatel výslovně nevznese. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře kasační soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je vnitřně rozporný, tudíž nepřezkoumatelný. I přestože stěžovatel nenapadá výslovně rozsudek krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tak jeho argumentace obsažená na straně 2 a 3 kasační stížnosti k této námitce *de facto* směřuje.

[11] Jak již stěžovatel vyličil v kasační stížnosti, stěžejní otázkou pro posouzení žaloby a následný postup krajského soudu je určení data doručení rozhodnutí žalovaného. To však krajský soud neučinil, resp. vyslovil závěry, které činí jeho rozsudek nepřezkoumatelným.

[12] Krajský soud je povinen zkoumat podmínky řízení, a to po celou dobu řízení. Jednou z nich je včasnost podání žaloby. Pro podání správní žaloby v nynější věci se uplatní obecná lhůta dle § 72 odst. 1 s. ř. s. (2 měsíce od doručení písemného vyhotovení správního rozhodnutí).

pokračování

[13] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že převážná část odůvodnění rozsudku krajského soudu vyznívá tak, že rozhodnutí žalovaného bylo řádně doručeno dne 22. 8. 2019 zmocněnci stěžovatele, České vzájemné pojišťovně motoristů, družstvo; krajský soud přitom zpochybňuje přehlednost a srozumitelnost plné moci (celý text je součástí jednoho odstavce a až na jeho konci je sděleno, že zástupce není zmocněn pro doručování písemností); takový postup považuje krajský soud za nestandardní a vykonstruovaný především proto, aby správní orgány byly „*lapeny do procesních pastí*“ a aby se stěžovatel zbavil odpovědnosti za spáchaný přestupek; podotýká, že takovými praktikami je Česká vzájemná pojišťovna motoristů, družstvo, známa. Krajský soud toto jednání vyhodnotil tedy jako zneužití práva, které nepožívá právní ochrany.

[14] Nutno konstatovat, že pro takový závěr neexistuje dostatečná opora ve správním spise, ale ani v odůvodnění napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud podotýká, že ze správního spisu je zjevné (krajský soud to tudíž nemohl pominout), že správní orgán I. stupně doručoval veškeré písemnosti vždy jak stěžovateli i jeho zmocněnci, až žalovaný (i přes doložené zmocnění) stěžovateli správní rozhodnutí nedoručoval. Krajský soud zdůraznil, že se stěžovatel ani jeho zmocněnec ani jednou nedostavili k ústnímu jednání, dále, že stěžovateli byly některé písemnosti doručeny fikcí. Nicméně nic z uvedeného ještě samo o sobě neopodstatňuje závěr o nějaké „*procesní pasti*“. Dle Nejvyššího správního soudu nelze ani plnou moc založenou ve správním spise považovat za rozpornou se zákonem, nejasnou, účelovou či matoucí; to, že ji krajský soud považuje za nestandardní, samo o sobě nepostačuje pro závěr o zneužití práva. Hodlal-li krajský soud (resp. i žalovaný) z takového hodnocení vycházet, musel by k tomu shromáždit dostatečné důkazy, to se však dosud nepodařilo. Důkazní břemeno přitom v takovém případě tíží nikoli stěžovatele, ale správní orgán (soud).

[15] Nejvyšší správní soud shrnuje, že odůvodnění krajského soudu tedy vyznívá tak, že žaloba je zjevně opožděná, neboť krajský soud vzal písemnost za doručenou zmocněnci (přičemž vycházel z aplikace institutu zneužití práva, resp. obstrukčního jednání stěžovatele). Pokud by tedy krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného bylo řádně doručeno stěžovateli již dne 22. 8. 2019 prostřednictvím jeho zmocněnce, tak jelikož žaloba proti rozhodnutí byla podána až dne 26. 4. 2023, musela by být odmítnuta jako opožděná dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[16] Pokud by naopak krajský soud dospěl k závěru, že stěžovateli bylo řádně doručeno rozhodnutí žalovaného až 17. 4. 2023, jak tvrdí stěžovatel, pak by při meritorním projednání žaloby bylo nutné posoudit námitku vznesenou stěžovatelem, že došlo k zániku odpovědnosti za přestupek dle § 29 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), jelikož by uplynula promlčecí lhůta, která dle § 30 písm. a) téhož zákona činí jeden rok. Tato obecná promlčecí lhůta se přerušuje dle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky „*vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se běh promlčecí doby jeho doručením*“. Přičemž dle věty první § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupek „*odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání*“. K přerušení promlčecí lhůty došlo vydáním příkazu dne 26. 3. 2019, promlčecí lhůta uplynula dne 26. 3. 2020, nejpozději by

však mohla uplynout dne 7. 6. 2021. Pokud by tedy přijal krajský soud závěr, že bylo rozhodnutí žalovaného doručeno až dne 17. 4. 2023, pak by musel dovodit k tomu relevantní závěry stran zániku odpovědnosti za přestupek. Ani pro takové závěry však nelze nalézt v napadeném rozsudku oporu.

[17] Ani jednu z těchto dvou možných eventualit krajský soud dostatečně neodůvodnil. Krajský soud bez přezkoumatelného odůvodnění svých úvah na jednu stranu vycházel z toho, že stěžovatel zneužíval právo, považoval tudíž písemnost za řádně mu doučenou dnem 22. 8. 2019 (doručením zástupci). V takovém případě však byla žaloba podána zjevně opožděně. Na stranu druhou však krajský soud žalobu věcně projednal, čímž fakticky presumoval, že stěžovateli bylo doručeno rozhodnutí žalovaného až dne 17. 4. 2023; v takovém případě se však nemohl vyhnout posouzení otázky zániku odpovědnosti za přestupek. Jinými slovy, krajský soud fakticky projednal (dle svých úvah) opožděnou žalobu, přičemž však nevypořádal zásadní žalobní námitku.

[18] Nejvyšší správní soud musí rovněž konstatovat, že krajský soud se nevyhnul ani pochybení v datech, která činí jeho rozhodnutí nepřehledným a rozporným; v bodě 4 odůvodnění uvedl: „Dne 8. 8. 2018 magistrát obdržel oznámení o podezření ze spáchání přestupku ze dne 7. 6. 2015 dálničního oddělení Policie České republiky, jímž policejní orgán sděluje překročení nejvyšší dovolené rychlosti motorovým vozidlem registrační značky Xb“. Toto oznámení však obdržel správní orgán I. stupně dne 8. 6. 2018, nikoliv v 8. měsíci roku 2018 a obsahovalo oznámení o podezření, že byl přestupek spáchán dne 7. 6. 2018, nikoliv tedy roku 2015.

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu nemůže z důvodů výše uvedených obstát. Krajský soud při opětovném posouzení věci především zcela jednoznačně určí a odůvodní rozhodné datum, od kterého (a proč) lze odvozovat účinky doručení rozhodnutí žalovaného a s tím spojený počátek běhu lhůty pro podání žaloby. Následně buď žalobu stěžovatele odmítne jako zjevně opožděnou, nebo řádně vypořádá žalobní námitku stěžovatele stran zániku odpovědnosti za přestupek. Nelze však, jak učinil krajský soud, datum doručení a k tomu vážící se účinky správního rozhodnutí posuzovat *promiscue*.

[20] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je dle § 110 odst. 4 s. ř. s. krajský soud vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[21] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í :

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

V Brně dne 18. června 2025

pokračování

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu