



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **E. I. K.**, zast. JUDr. Martinou Tesařovou, advokátkou se sídlem Hořelická 1230/39, Rudná, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2023, č. j. KK/1675/DS/23-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 2. 2025, č. j. 17 A 8/2024-50,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 2. 2025, č. j. 17 A 8/2024-50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je včasnost žaloby podané po více než roce od vydání napadeného správního rozhodnutí, které žalovaný nesprávně doručoval přímo žalobkyni, a nikoliv její tehdejší zmocněnkyni.

[2] Žalobkyně byla rozhodnutím Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 22. 3. 2023, č. j. 7656/OD-P/23, ve společném řízení uznána vinnou ze spáchání čtyř přestupků podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 31. 12. 2023, za což jí byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí magistrátu odvolání, ve kterém uvedla, že ke svému zastupování zmocňuje „S. W.“ Na výzvu magistrátu k doložení plné moci s ověřenými podpisy a vysvětlení smyslu zastoupení žalobkyně nereagovala, stejně tak na následnou výzvu k doplnění odvolacích důvodů. Žalovaný odvolání zamítl výše nadepsaným rozhodnutím a rozhodnutí magistrátu potvrdil. Shledal, že prvostupňové rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, a ztotožnil se s kvalifikací přestupkového jednání provedenou magistrátem. Odvolání přitom zůstalo blanketní, žalovaný tedy neměl žádné námitky vypořádat. Své rozhodnutí žalovaný doručil do datové schránky žalobkyně dne 12. 7. 2023.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně dne 2. 9. 2024 žalobu, kterou krajský soud odmítl jako opožděnou nyní napadeným usnesením. Nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že žalobu podala včas, neboť její tehdejší zmocněnkyni bylo rozhodnutí žalovaného doručeno až dne 24. 8. 2024. Dle krajského soudu je na projednávání případ plně aplikovatelný rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011-81, který zmínil žalovaný. Žalobkyně až v žalobě tvrdila, že jí označená zmocněnkyně má již několik let zřízenou českou datovou schránku. Správní orgány tuto skutečnost nebyly povinny zjišťovat a měly oprávněné pochybnosti o existenci a smyslu zastoupení zmocněnkyní ze zahraničí. V takovém případě správně vyzvaly žalobkyni k odstranění pochybností. Jelikož žalobkyně na výzvy nereagovala, ač jí byly prokazatelně doručeny, správní orgány jednaly správně přímo s ní a jí také řádně doručily žalobou napadené rozhodnutí. O účelovosti postupu žalobkyně svědčí dle krajského soudu též to, že žalobkyně podala žalobu až více než po roce s tím, že již zanikla odpovědnost za přestupek uplynutím doby. Zneužití práva soudy nemohou přiznat ochranu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla výše označené usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), na základě kterého požadovala napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka považovala kasační stížnost za přijatelnou z důvodu, že se týká otázky, kterou dosavadní judikatura neřešila. Závěry rozsudku č. j. 1 As 27/2011-81 byly vysloveny za zásadně odlišných skutkových okolností, kdy bylo prokázáno, že zmocněnci nelze doručovat. Ve věci stěžovatelky ovšem správní orgán se zmocněnkyní zacházel nerovně jen pro její státní příslušnost. Též se oproti citovanému rozsudku změnila právní úprava a doručovat přímo zastoupenému lze tehdy, nedaří-li se doručovat zmocněnci (§ 67 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „přestupkový zákon“]).

[7] Stěžovatelka namítla, že (i) správní orgán nebyl oprávněn ji vyzývat k doplnění plné moci a vysvětlení, jak může zmocněnkyně zefektivnit postup v řízení, o její vůli nebylo pochyb a smysl zastoupení je jen otázkou *inter partes*; (ii) správní orgán měl výzvu doručit zmocněnkyni, a to dle rozsudku NSS ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 237/2018-27, i v případě existence pochybností o zastoupení; (iii) absence reakce stěžovatelky na výzvu nemohla mít za následek odmítnutí zastoupení, resp. není zřejmé, jaký následek nevyhovění výzvě mělo; a (iv) stěžovatelka se nedopustila zneužití práva, jelikož si zvolila zmocněnkyni, se kterou správní orgán mohl řádně komunikovat; správní orgán je povinen při doručování písemností vždy kontrolovat, zda má adresát datovou schránku.

[8] Stěžovatelka se též ohradila proti výtce krajského soudu, že na výzvu správního orgánu nereagovala, když tato byla neopodstatněná, a že podala žalobu více než po roce. Dříve žalobu podat nemohla, protože rozhodnutí žalovaného nebylo doručeno zmocněnkyni a žaloba by byla předčasná. K účinkům doručení rozhodnutí došlo až doručením zmocněnkyni dne 24. 8. 2024, napadené usnesení odmítající žalobu podanou dne 2. 9. 2024 je tedy nezákonné.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Žaloba byla opožděná, existenci platného zastoupení stěžovatelka neprokázala a její argumentace je zjevně účelová. Magistrát výzvou necílil k tomu, aby si usnadnil práci, výzva byla srozumitelná a až se

pokračování

zasláním návrhu na zastavení řízení pro zánik k odpovědnosti za přestupek z datové schránky zmocněnkyně se poprvé objevila informace o její datové schránce a adrese v tuzemsku. Magistrát neměl podle čeho usuzovat na existenci datové schránky, ani tuto ověřovat, navíc by zjistil osobu s jinou adresou. Žalovaný uvedl, že v průběhu ústního jednání před krajským soudem chtěl předložit zprávu policie, dle které osoba S. W. pobývala na území České republiky jen krátce od dubna do srpna 2019 a šetřením dne 2. 10. 2024 nebyla zjištěna její přítomnost na žádné z evidovaných českých adres. Žalovaný zpochybnil efektivní zastoupení touto osobou, poukázal na její zastupování jiného obviněného z přestupku a nechal na zvážení soudu, zda je postup stěžovatelky zneužitím práva.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s., tedy otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Jedná se totiž o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.). K obsahu neurčitého pojmu přesah vlastních zájmů stěžovatelky kasační soud odkazuje na své usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, ve kterém se nepřijatelností podrobně zabýval.

[12] Stěžovatelka považovala kasační stížnost za přijatelnou z důvodu, že se dotýká právní otázky, kterou judikatura tohoto soudu dosud neřešila. Nejvyšší správní soud takový důvod přijatelnosti neshledal, jelikož na všechny otázky vznesené v kasační stížnosti existuje ustálená judikatura tohoto soudu. Krajský soud se ovšem v napadeném rozsudku dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatelky. Kasační stížnost je proto přijatelná a Nejvyšší správní soud přistoupil k přezkumu usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve nepřisvědčil stěžovatelce, že není zřejmé, jaký následek mělo její nevyhovění výzvě magistrátu ohledně tvrzeného zastoupení zmocněnkyní z Indonésie. Zjevným následkem bylo, že magistrát a následně i žalovaný ve správním řízení jednali se stěžovatelkou, jako by nebyla zastoupena. Jejich postup ovšem z níže uvedených důvodů nebyl správný, stejně tak odmítnutí žaloby krajským soudem jako opožděné.

[15] Nejvyšší správní soud dlouhodobě judikuje, že účastník řízení má právo na zastoupení obecným zmocněncem, a to i ze zahraničí, a správní orgán by toto právo měl zásadně respektovat. Právo na zastoupení je jedním z aspektů ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. Je pravdou, že smyslem a účelem institutu obecného zmocněnce je v zásadě pomoci účastníkovi řízení v lepším hájení jeho práv a v celkovém zefektivnění řízení např. komunikací se správním orgánem. Je však odpovědností pouze účastníka samého, aby se nechal zastupovat takovým zmocněncem, kterému důvěřuje a od kterého může očekávat efektivní hájení svých

práv (srov. rozsudky NSS č. j. 1 As 27/2011-81, odst. [25], [28] a [35], ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 As 14/2014-24, odst. [23], ze dne 26. 7. 2018, č. j. 8 As 147/2017-41, odst. [29], ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 231/2018-45, odst. [39], nebo ze dne 13. 6. 2023, č. j. 6 As 58/2023-30, odst. [20]).

[16] Dle rozsudku č. j. 1 As 27/2011-81, odst. [35], nemusí být zastoupení přiznány účinky „[j]edině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v daném konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení [...] takový postup je ryze výjimečný (ultima ratio); musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo na zastoupení bylo v individuálním případě skutečně zneužito, že účastník řízení de facto nemá v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle (oddálit konec řízení, dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty apod.).“ (obdobně viz odst. [34] a [38] rozsudku č. j. 1 As 27/2011-81).

[17] To, že zákaz zneužití práva musí být uplatňován pečlivě a restriktivně a jednání směřující ke zneužití práva musí být správním orgánem dostatečně prokázáno a odůvodněno, přičemž je třeba vycházet z individuálních okolností každého konkrétního případu, potvrzuje další judikatura tohoto soudu (viz např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2015, č. j. 9 As 34/2015-25, odst. [22], ze dne 17. 12. 2021, č. j. 7 As 256/2021-38, odst. [19], ze dne 27. 10. 2022, č. j. 1 As 181/2021-68, odst. [27], ze dne 1. 11. 2022, č. j. 8 As 29/2021-36, č. 4414/2023 Sb. NSS, odst. [30], jakož i usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, odst. [28], a nedávné ze dne 5. 11. 2025, č. j. 1 Afs 206/2023-103, odst. [59]).

[18] V nyní projednávané věci magistrát vycházel z citovaného rozsudku č. j. 1 As 27/2011-81, jehož výše připomenuté úvahy jsou plně aplikovatelné i za nové úpravy v oblasti přestupků. Stěžovatelkou zmíněný § 67 přestupkového zákona na uvedených závěrech stran práva na zastoupení a jeho zneužití ničeho nemění. Kasační soud v citovaném rozsudku vytkl tamnímu správnímu orgánu, že před učiněním závěru o zneužití práva na zastoupení a nepřiznání účinků zastoupení osobou pobývajícím v Kuvajtu nedal žalobci možnost, aby sám vysvětlil důvody právního zastoupení touto osobou. Byť jsou tyto důvody jinak irelevantní, mohou vyvrátit závěr o zneužití práva. Nejvyšší správní soud též připustil, že správní orgán mohl zvážit věrohodnost plné moci a požádat zmocnitele o ověření podpisů na ni (viz odst. [37] rozsudku č. j. 1 As 27/2011-81). Přesně tak postupoval magistrát v nynějším případě, když stěžovatelku v reakci na její odvolání se zmínkou o zastoupení osobou s pobytem v Indonésii vyzval k doložení plné moci s ověřenými podpisy a k vysvětlení smyslu tvrzeného zastoupení. V tomto ohledu je tedy kasační námitka stěžovatelky brojící proti vyzvání jí samotné a nikoliv tvrzené zástupkyně nedůvodná.

[19] Nejvyšší správní soud rozumí argumentaci stěžovatelky, která zpochybňuje racionalitu výzvy k ověření toliko jejího podpisu na plné moci, když její vůle byla zřejmá a zmocněnec plnou moc nepodepisuje. Právní názor, že plná moc předložená účastníkem řízení nemusí být opatřena přijetím (akceptační doložkou) ze strany zmocněnce či jeho podpisem, jakož ani na samostatné listině, potvrdil rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 3. 2024, č. j. 2 As 103/2023-47, č. 4599/2024 Sb. NSS, zejm. odst. [39] a [49]. Tento závěr ovšem dle kasačního soudu není v rozporu s citovaným rozsudkem prvního senátu a legitimním požadavkem na ověření podpisů na plné moci, resp. doplnění podpisu zmocněnce pro účely vyvrácení pochybností o zneužití práva na zastoupení. I rozšířený senát v citovaném rozsudku připustil možnost požadovat další prokazování vztahu zastoupení v případě konkrétních pochybností o zastoupení (viz odst. [48] a [55] rozsudku č. j. 2 As 103/2023-47).

pokračování

[20] Stěžovatelkou citovaná judikatura (rozsudek č. j. 10 As 237/2018-27) je nepřiléhavá, neboť se týká situace, kdy podání vůči správnímu orgánu učinil tvrzený zástupce, nikoliv samotný účastník řízení jako v nyní projednávané věci. V takovém případě je logické, že správní orgán vyzývá k odstranění pochybností stran zastoupení tohoto tvrzeného zástupce/zmocněnce. Zároveň však není vyloučeno, že správní orgán i v takové situaci (tedy učinění podání tvrzeným zástupcem) vyzve k odstranění vad nebo pochybností také samotného zmocnitele (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2019, č. j. 1 As 117/2018-39, odst. [20] s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017-33, č. 3860/2019 Sb. NSS). Též je třeba odlišit, že v nynějším případě měl správní orgán pochybnosti o samotné existenci zástupkyně, nikoliv pouze o jejím zplnomocnění.

[21] Nejvyšší správní soud naopak souhlasí se stěžovatelkou, že citovaný judikát prvního senátu se od nyní řešené věci odlišuje tím, že tamní správní orgán se alespoň marně pokusil tvrzenému zástupci z Kuvajtu doručit, načež učinil závěr o zneužití práva a zastoupení nepřipustil. Magistrát ani později žalovaný se tvrzené zástupkyni stěžovatelky nepokusili doručit, a to ani na e-mailovou adresu zmocněnkyně s doménou *centrum.cz* uvedenou v odvolání pro účely zaslání naskenovaného spisového materiálu. Magistrát pouze ve výzvě k odstranění pochybností o zastoupení přdestřel ničím nepodloženou úvahu, že označená zmocněnkyně by nemusela převzetí písemnosti doručené na elektronickou adresu potvrdit a magistrát by musel písemnosti zasílat na adresu do Indonésie.

[22] Magistrát ani především žalovaný v napadeném rozhodnutí zároveň nečiní závěr o zneužití práva na zastoupení stěžovatelkou, natož aby jej řádně odůvodnili v souladu s výše citovanou judikaturou. Jedině tehdy by nemuseli tvrzenému zastoupení přiznat účinky a mohli by jednat přímo se stěžovatelkou, jako by nebyla zastoupená, jak nakonec učinili. Jediná okolnost, která v případě stěžovatelky mohla svědčit o účelovosti jejího postupu, byla cizí národnost její zmocněnkyně a její pobyt v dalekém zahraničí, avšak taková skutečnost je sama o sobě irelevantní. Jak bylo řečeno výše, je právem účastníka řízení nechat se zastoupit i osobou ze zahraničí a např. z rozsudku NSS ze dne 17. 7. 2014, č. j. 4 As 85/2014-40, odst. [14] a [24], vyplývá, že tamnímu správnímu orgánu se podařilo úspěšně doručit zástupci do Kuvajtu. Pouhá cizí příslušnost zástupce účastníka řízení tedy nebrání přiznat zastoupení účinky, k této skutečnosti by musely přistoupit další okolnosti svědčící o účelovosti postupu účastníka řízení a zneužití práva z jeho strany (neúspěšné doručení písemnosti, zkušenost s obstrukčním jednáním zástupce či účastníka řízení z jiných řízení apod.). Žádné takové konkrétní skutečnosti však správní orgány v případě stěžovatelky netvrdily, ostatně jak bylo uvedeno výše, netvrdily ani zneužití práva.

[23] Nepostačuje, že závěr o účelovosti postupu stěžovatelky a o zneužití práva na zastoupení činí krajský soud v bodě 22. napadeného usnesení s poukazem na to, že stěžovatelka na výzvu magistrátu k odstranění pochybností o zastoupení a později k doplnění odvolání o důvody nereagovala a po více než roce podala žalobu s argumentací o zániku odpovědnosti za přestupky uplynutím doby. Zneužití práva měl v první řadě tvrdit a prokázat žalovaný.

[24] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovatelce, že správní orgány pochybily, pokud jednaly přímo s ní. Pro posouzení včasnosti žaloby je tedy rozhodující, kdy bylo napadené rozhodnutí doručeno tehdejší zástupkyni stěžovatelky. Není sporné, že tehdejší zástupkyně stěžovatelky se s napadeným rozhodnutím fakticky seznámila až dne 24. 8. 2024 na základě žádosti o informace (k tomu, že rozhodující pro okamžik

doručení je faktické seznámení adresáta s obsahem písemnosti viz již citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 206/2023-103, odst. [44]). Žaloba podaná u krajského soudu dne 2. 9. 2024 tedy byla podána ve dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s., tj. včas. Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení zrušil jako nezákonné.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto usnesení krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, 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 26. listopadu 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu