



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobce: **J. G.**
zastoupen advokátem Mgr. Bc. Petrem Machem
sídlem Slezská 1297/3, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. listopadu 2025, č. j. MZP/2025/230/1781,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2025, č. j. MZP/2025/230/1781, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení k rukám jeho zástupce Mgr. Bc. Petra Macha, advokáta, ve výši 18 210 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Správa Krkonošského národního parku (dále „správa KRNAP“) rozhodnutím ze dne 8. 4. 2022, č. j. KRNAP 02920/2022, změnila a nahradila v rozsahu výroku o trestu své rozhodnutí ze dne 25. 11. 2020, č. j. KRNAP 10687/2020 (k průběhu předchozího řízení

viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 1. 2022, č. j. 31 A 42/2021-93), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku ochrany přírody a krajiny podle § 87 odst. 3 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), kterého se měl dopustit tím, že dne 1. 4. 2020 jezdil v době od 11:00 do 18:45 hod. motorovým vozidlem na území Krkonošského národního parku mimo značené cesty v přírodně nejceněnějších lokalitách národního parku, které jsou v I. pásmu ochrany přírody Krkonošského národního parku (např. v lokalitách Labská louka, Vysoké kolo, Mužské kameny, Luční bouda, Stříbrný hřeben a Obří důl). Nově mu uložila pokutu ve výši 100 000 Kč podle § 87 odst. 4 písm. c) ZOPK a povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 250 Kč.

2. Proti rozhodnutí správy KRNAP podal žalobce dne 9. 7. 2025 prostřednictvím svého zmocněnce Ing. M. J. odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl jako opožděné.

II. Žalobní argumentace

3. Žalobce namítá, že žalovaný nesprávně posoudil otázku, od kterého dne měla být počítána lhůta pro podání odvolání a jaká je délka této lhůty. Je-li účastník zastoupen, je pro běh lhůty relevantní pouze doručení zástupci podle § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Zástupce žalobce se však s rozhodnutím neseznámil. Zástupci nebyla písemnost doručena fakticky ani fikcí. Správa KRNAP mu písemnost totiž nevypravila. Nemohla proto počít plynout odvolací lhůta podle § 83 odst. 1 správního řádu. Zástupce žalobce se současně s doručovanou písemností fakticky neseznámil. Nemohla proto počít plynout ani odvolací lhůta podle § 84 odst. 2 správního řádu.
4. Ustanovení § 84 odst. 2 správního řádu zakotvuje tzv. materiální doručení. Pokud by se zástupce s rozhodnutím prokazatelně seznámil, měl by na podání odvolání 90 dnů. Zástupce žalobce se s rozhodnutím prokazatelně seznámil dne 7. 7. 2025, kdy mu jej předložil žalobce. Žalovaný netvrdí, že se zástupce s rozhodnutím prokazatelně seznámil dříve. Odvolací lhůta proto počala plynout 8. 7. 2025. Odvolání podané 9. 7. 2025 tedy bylo podáno včas.
5. Žalobce dále poukázal na § 84 odst. 1 správního řádu. O řešení otázky, která byla předmět řízení, se dozvěděl 22. 4. 2022. Odvolání by tedy mohl podat do 30 dnů od uvedeného data. To by však platilo pouze tehdy, nebyl-li by zastoupen. Žalobce však zastoupen byl. Podle § 84 odst. 1 ve spojení s § 34 odst. 2 správního řádu by tedy odvolání mohl podat ve lhůtě 30 dnů ode dne 7. 7. 2025, kdy se o rozhodnutí dozvěděl jeho zástupce. Podle věty druhé § 84 odst. 1 správního řádu však zmíněné ustanovení neplatí pro účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu, neboť ti požívají vyšší ochrany. Bylo by proto v rozporu se systematickou právního předpisu, aby § 84 odst. 2 správního řádu negoval zvýšenou ochranu těchto účastníků a dovozoval kratší lhůtu, než by byla podle § 84 odst. 1 správního řádu.
6. Správní orgány často doručují písemnosti i samotným účastníkům řízení, byť jsou zastoupeni. Žalobce nese následky konání či opomenutí svého zástupce. To však neznamená, že by žalobce měl povinnost kontrolovat svého zástupce, zda si převzal doručované rozhodnutí, či zda podal odvolání. Je na každém zastoupeném, zda svému

zástupci důvěruje, nebo zda ho více kontroluje. Konečnou odpovědnost za jednání či nečinnost zástupce nese účastník sám. Nenese však odpovědnost za pochybení orgánů veřejné moci. Doručil-li orgán veřejné moci zastoupenému žalobci rozhodnutí, svědčilo žalobci právo očekávat, že totéž rozhodnutí bude doručeno jeho zástupci. Žalobci tedy svědčilo legitimní očekávání, neboť k doručení rozhodnutí zástupci byl správní orgán povinen ze zákona. Stejně tak se mohl žalobce spoléhat na to, že zástupce podá proti rozhodnutí odvolání, neboť svému zástupci věří. Žalobce neměl důvod se ve věci dále angažovat a projevovat jakoukoliv nedůvěru vůči správnímu orgánu nebo zástupci.

7. Žalobce dále namítá, že žalovaný nesprávně uvedl, že žalobce zaplatil pokutu po doručení rozhodnutí. Žalobce zaplatil pokutu na základě rozhodnutí ze dne 25. 11. 2020 dle splátkového kalendáře, který byl stanoven v březnu 2021. I kdyby však žalobce jako právní laik z výroku rozhodnutí nesprávně vyhodnotil, že proti rozhodnutí není další obrany a pokutu zaplatil, nic by to neměnilo na tom, že rozhodnutí mělo být doručeno jeho zástupci, aby ten mohl vyhodnotit, jaké mohou ve věci následovat právní kroky. Žalobce se nechal zastoupit právě z důvodu, aby nemusel hlídat lhůty, sepisovat podání, studovat došlou korespondenci a zabývat se tím, jaké opravné prostředky je možné podat. Pokud by měl zájem osobně studovat došlé písemnosti, neměl by důvod být zastoupen.
8. Žalobce závěrem poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2024, č. j. 5 As 74/2022-33, ve kterém Nejvyšší správní soud v obdobné situaci, kdy rozhodnutí nebylo doručeno zástupci účastníka, nýbrž účastníku samotnému, dovodil aplikaci 90denní lhůty podle § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu, a to od okamžiku, kdy se s rozhodnutím mohl seznámit zástupce. Navrhl proto, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že otázku včasnosti podání odvolání posoudil náležitě a v souladu se správním řádem. Chybné doručení rozhodnutí pouze žalobci mělo za následek, že vůbec nedošlo k řádnému doručení rozhodnutí a vzniku účinku pro běh odvolací lhůty podle § 34 odst. 2 správního řádu. Žalobce však rozhodnutí převzal a s jeho zněním se prokazatelně mohl seznámit ve smyslu § 84 odst. 2 správního řádu. Zmíněné ustanovení dopadá na všechny účastníky bez rozdílu a nevylučuje předchozí chybné postupy správních orgánů. Podmínka, že účastník musí být prokazatelně seznámen s obsahem rozhodnutí, byla splněna. Žalobce totiž měl rozhodnutí prokazatelně k dispozici a znal jeho obsah. Protože rozhodnutí nebylo řádně doručeno a k jeho oznámení došlo seznámením podle § 84 odst. 2 správního řádu, měl žalobce k dispozici několikanásobně delší lhůtu pro odvolání než v případě řádného doručení. Na tom nic nemění skutečnost, že sankce byla uhrazena před vydáním rozhodnutí.
10. Žalovaný dále uvedl, že žalobcem citovaný rozsudek sp. zn. 5 As 74/2022 se sice zabývá obdobným případem, avšak okolnosti nejsou zcela stejné. V řešeném případě bylo nutné rovněž zohlednit, že jednání žalobce a ani zástupce v době po vydání rozhodnutí nesvědčilo o tom, že zastoupení v řízení nadále trvalo. Pokud by tomu tak bylo, těžko by k seznámení zástupce s rozhodnutím mohlo dojít při náhodném kontaktu s žalobcem po více než třech letech od vydání rozhodnutí. V řízení je vždy zásadní a rozhodná vůle

samotného účastníka. Zastoupení a jeho rozsah je plně v jeho dispozici. Je proto správný závěr žalovaného, že žalobce byl s rozhodnutím srozuměn a seznámen podle § 84 odst. 2 správního řádu.

IV. Replika žalobce

11. Žalobce v replice na vyjádření žalovaného zopakoval, že lhůta podle § 84 odst. 2 správního řádu plyne od okamžiku, kdy se s rozhodnutím prokazatelně seznámil zástupce. Tam, kde správní řád hovoří o účastníkovi, je třeba podle § 34 odst. 2 správního řádu v případě zastoupeného účastníka odvíjet lhůty ode dne doručení (řádného či materiálního) jeho zástupci.
12. Žalobce dále uvedl, že správní orgán může postupovat jako by účastník nebyl zastoupen, avšak jen tehdy, vznikne-li pochybnost o existenci zmocnění z důvodu pasivity zmocněnce a předchází-li tomuto postupu marná snaha správního orgánu o vyjasnění, zda je účastník řízení zastoupen (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2020, č. j. 5 As 74/2018-25). Takové pochybnosti však ve věci žalobce nenastaly, neboť se nestalo, že by zástupce žalobce na písemnost od žalovaného nereagoval, a žalovaný ani žalobce nevyzýval k vyjasnění, zda zastoupení nadále trvá. Naopak žalovaný v napadeném rozhodnutí uznal, že písemnosti měly být doručovány do rukou zmocněnce. Naznačuje-li proto nyní žalovaný, že zástupci nedoručoval proto, že nic nenasvědčovalo tomu, že zastoupení trvalo, jde o tvrzení účelové. Žalobcem citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu je proto přílehlavá.
13. V posuzované věci nebylo sporu o tom, že si žalobce zvolil zástupce (správnímu orgánu zastoupení deklaroval řádnou plnou mocí). Žalobce nevyvolal ani žádné pochyby o tom, že by zastoupení nemělo dále platit, přičemž zástupce byl zmocněn k doručování písemností. Lhůtu pro podání odvolání je třeba počítat ode dne oznámení rozhodnutí zástupci (§ 83 odst. 1 správního řádu), nebo ode dne, kdy se zástupce s rozhodnutím seznámil (§ 84 odst. 2 správního řádu). Zástupce žalobce se s rozhodnutím seznámil dne 7. 7. 2025. Žalovaný jiné datum netvrdí.
14. Žalobce závěrem poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu podporující jeho právní názor o včasnosti podání odvolání, konkrétně na rozsudek sp. zn. 5 As 74/2018, na rozsudky ze dne 12. 9. 2013, č. j. 9 As 103/2012-41, a ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 60/2016-26, a na usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 11. 2025, č. j. 1 Afs 206/2023-103. Podle této judikatury doručení samotnému účastníkovi řízení namísto jeho zmocněnci nemá vliv pro běh odvolací lhůty. Pro její běh je rozhodné pouze doručení zmocněnci (ať již řádné nebo materiální). Výjimku by představovala pouze situace, pokud by účastník sám relevantně reagoval na doručované rozhodnutí. To však žalobce neučinil.

V. Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Rozsah soudního přezkumu byl vymezen žalobními námitkami (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky (§ 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

A. Skutkový stav věci

16. Z předloženého správního spisu plyne, že správa KRNAP příkazem ze dne 8. 4. 2020, č. j. KRNAP 03365/2020, uznala žalobce vinným z přestupku podle § 87 odst. 3 písm. n) ZOPK. Uvedeného přestupku se měl dopustit tím, že dne 1. 4. 2020 mezi 11:00 a 18:45 hod. jezdil motorovým vozidlem na území Krkonošského národního parku mimo značené cesty v přírodně nejceněnějších lokalitách národního parku, které jsou v I. pásmu ochrany přírody Krkonošského národního parku (např. v lokalitách Labská louka, Vysoké kolo, Mužské kameny, Luční bouda, Stříbrný hřeben a Obří důl).
17. Žalobce podal proti příkazu prostřednictvím zmocněnce P. K. (zmocněn pouze k podání odporu) včasný odpor a správa KRNAP následně přistoupila k vydání rozhodnutí ze dne 1. 6. 2020, č. j. KRNAP 04997/2020, kterým žalobce shledala vinným z uvedeného přestupku. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. V průběhu odvolacího řízení Ing. M. J. sdělil, že nově zastupuje žalobce, a ke zprávě zaslané datovou schránkou přiložil scan plné moci podepsané žalobcem dne 20. 8. 2020. Plná moc byla udělena pro zastupování ve věci *KRNAP 03365/2020* v plném rozsahu, ve všech stupních řízení, včetně řízení před správním soudem a pro doručování písemností. Žalobce je v plné moci vymezen jako „J. G., X, X“. Správa KRNAP následně přípisem ze dne 28. 8. 2020 zmocněnci sdělila, že aby mohla plnou moc akceptovat, je třeba, aby ji zaslal poštou nebo elektronicky s autorizovanou konverzí dokumentu. Zmocněnec následně přípisem doručeným správě KRNAP dne 7. 9. 2020 sdělil, že jinou plnou mocí nedisponuje. Současně žádal o sdělení, zda má správa KRNAP pochybnosti o existenci zmocnění. Správa KRNAP v přípise ze dne 9. 9. 2020 poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2016, č. j. 2 As 255/2015-36, dle kterého plná moc v podobě elektronického dokumentu připojeného k podání doručovanému prostřednictvím datové schránky zmocněnce musí být buď podepsána zaručeným elektronickým podpisem nebo musí jít o výstup autorizované konverze. Na uvedené reagoval zmocněnec přípisem doručeným správě KRNAP dne 29. 9. 2020, ve kterém opětovně žádal o sdělení, zda má správa KRNAP pochybnosti o existenci zmocnění. Ta již dále nereagovala.
18. Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 9. 2020, č. j. MZP/2020/550/991, rozhodnutí správy KRNAP ze dne 1. 6. 2020 zrušil a vrátil jí věc k dalšímu řízení. Správa KRNAP proto vydala nové rozhodnutí dne 25. 11. 2020, č. j. KRNAP 10687/2020, kterým byl žalobce opět shledán vinným z výše uvedeného přestupku a které bylo doručeno jak žalobci, tak i jeho zmocněnci Ing. M. J. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce prostřednictvím zmocněnce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 2. 2021, č. j. MZP/2021/550/39, zamítl. Rozhodnutí žalovaného posléze zrušil krajský soud rozsudkem sp. zn. 31 A 42/2021 v rozsahu, v němž žalovaný potvrdil rozhodnutí správy KRNAP ze dne 25. 11. 2020 ve výrocích o trestu a o nákladech řízení, a věc vrátil v tomto rozsahu žalovanému k dalšímu řízení. Ve zbytku žalobu zamítl. Žalovaný posléze rozhodnutím ze dne 7. 3. 2022, č. j. MZP/2022/550/248, zrušil rozhodnutí správy KRNAP ze dne 25. 11. 2020 ve výrocích o trestu a o nákladech řízení a věc jí vrátil v tomto rozsahu k dalšímu řízení. Rozhodnutí bylo doručeno žalobci prostřednictvím Mgr. V. V., advokáta. Správa KRNAP následně oznámila pokračování správního řízení pouze žalobci. Rozhodnutím ze dne 8. 4. 2022 správa KRNAP změnila a nahradila v rozsahu výroku o trestu své rozhodnutí ze dne 25. 11. 2020, a to tak, že žalobci uložila pokutu ve výši 100 000 Kč podle § 87 odst. 4 písm. c) ZKOP a povinnost náhrady nákladů řízení ve výši

250 Kč. Správa KRNAP rozhodnutí zaslala opět pouze žalobci, který si zásilku obsahující rozhodnutí převzal dne 22. 4. 2022.

19. Žalobce podal dne 9. 7. 2025 proti rozhodnutí správy KRNAP ze dne 8. 4. 2022 prostřednictvím svého zmocněnce Ing. M. J. odvolání. Ten v odvolání uvedl, že mu správa KRNAP rozhodnutí nedoručila. Seznámil se s ním až dne 7. 7. 2025, kdy mu je předložil žalobce.
20. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl jako opožděné. Uznal sice, že veškeré písemnosti vydané v pokračujícím řízení, které probíhalo v roce 2022 po skončení soudního řízení, měly být doručovány zmocněnci Ing. M. J. Chybné doručování by proto obecně nemělo účinky pro běh lhůt podle § 34 odst. 2 správního řádu. Podle § 84 odst. 2 téhož zákona se však neoznámení rozhodnutí nemůže dovolávat ten účastník, který s ním byl prokazatelně seznámen. Žalobce rozhodnutí převzal a řádně se seznámil s jeho obsahem, neboť v souladu s jeho obsahem postupoval a stanovenou sankci uhradil. Měl proto 90denní lhůtu pro podání odvolání podle § 83 odst. 2 správního řádu, která uplynula dne 21. 7. 2022. Odvolání ze dne 8. 7. 2025 je proto opožděné. Pokud by žalobce trval na svém zastupování v řízení, vyrozuměl by svého zástupce ohledně nesprávně doručených písemností anebo by upozornil správní orgán, že zastoupení nadále trvá.

B. Právní závěry

21. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

B.1 K existenci zmocnění

22. Předmětem sporu v posuzované věci je otázka, zda odvolání žalobce podané dne 9. 7. 2025 prostřednictvím jeho zmocněnce Ing. M. J. proti rozhodnutí správy KRNAP ze dne 8. 4. 2022 je opožděné, či nikoliv. Pro vyřešení této otázky si však krajský soud musel předně jako předběžnou otázku posoudit, zda žalobce byl vůbec ve správním řízení o přestupku zastoupen Ing. M. J. na základě plné moci podle § 33 odst. 1 správního řádu. Správa KRNAP totiž měla o existenci zmocnění zjevně pochybnosti (bod 17 výše), byť následně bylo ve správním řízení s Ing. M. J. jednáno jako se zmocněncem žalobce. Vyřešení této otázky je klíčové. Nebyl-li by totiž žalobce zastoupen, pak by bylo bezpředmětné, zda je pro běh lhůty k podání odvolání podstatný okamžik, kdy se Ing. M. J. seznámil s rozhodnutím správy KRNAP ze dne 8. 4. 2022, neboť správa KRNAP by správně doručovala rozhodnutí pouze žalobci jako nezastoupenému účastníkovi.
23. Podle § 33 odst. 1 správního řádu platí, že *účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.*
24. Ing. M. J. doložil své zmocnění k zastupování žalobce ve správním řízení toliko scanem plné moci (bod 17 výše). Nejvyšší správní soud se již v rozsudku ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015-42, zabýval otázkou, zda je scan plné moci dostatečný k prokázání zástupčího oprávnění podle § 33 odst. 1 správního řádu. V citovaném rozsudku uvedl, že *„otázka, zda je nutné, aby plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu či ověřené kopii, nebo zda postačuje plná moc v prosté kopii, již byla řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu například v rozsudku ze dne 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005 – 65, nebo ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26. Nejvyšší správní soud ve druhém z citovaných rozsudků uvedl, že k prokázání oprávnění zmocněnce zastupovat ve správním řízení účastníka stačí*

plná moc předložená v kopii, pokud správní orgán nemá na základě konkrétních okolností případu pochybnosti, zda byla účastníkem řízení skutečně udělena. V takovém případě si správní orgán vyžádá plnou moc v originále nebo její ověřenou kopii. Dále bylo v rozsudku konstatováno, že správní řád nestanoví povinnost, aby písemná plná moc byla předložena v originálu nebo v ověřené kopii, a ani nespojuje účinky zastoupení teprve s předložením plné moci v této podobě.“ Dospěl tedy k závěru, že „dostačuje-li předložení plné moci v prosté kopii, je na její roveň postaven i scan plné moci zaslaný e-mailem. Plná moc, resp. průkaz plné moci, je prohlášením zmocnitele především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že účastník správního řízení se dohodl na svém zastoupení a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva. Obsahem průkazu plné moci pak musí být pouze uvedení osoby zmocněnce, konkrétní rozsah zmocnění, okamžik, od kterého platí, a podpis zmocnitele. Pokud zmocněnec disponoval udělenou plnou mocí mající všechny uvedené náležitosti, bylo pro to, aby nastaly účinky zastoupení, dostatečné, že její prostá kopie (scan) byla předložena správnímu orgánu v řízení, k němuž se vztahovala.“ (zvýrazněno krajským soudem).

25. V plné moci ze dne 20. 8. 2020 jsou uvedeny osobní údaje žalobce (datum narození a bydliště), jakož i číslo jednacích příkazů ze dne 8. 4. 2020 (KRNAP 03365/2020), a je v ní vymezen konkrétní rozsah zmocnění. Krajský soud proto nemá žádné pochybnosti o tom, že se žalobce s Ing. M. J. dohodl na zastoupení právě v tomto správním řízení o přestupku a že mezi nimi byla o zastoupení uzavřena smlouva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 255/2015). Bylo tak z hlediska nastoupení účinků zastoupení podle § 33 odst. 1 správního řádu dostačující, že zmocněnec předložil správě KRNAP prostý scan plné moci. Nebylo tedy třeba, aby plná moc byla žalobcem podepsána zaručeným elektronickým podpisem nebo aby šlo o výstup autorizované konverze, jak mylně dovozovala správa KRNAP.
26. Krajský soud pro úplnost dodává, že ve správním spise není založena plná moc pro Mgr. V. V., přestože žalovaný jeho prostřednictvím doručoval žalobci rozhodnutí ze dne 7. 3. 2022. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 126/2020-38, „za situace, kdy byl účastník ve správním řízení zastoupen a následně třetí osoba učinila za účastníka řízení procesní úkon, aniž by doložila plnou moc, se nelze s ohledem na smysl a účel zákonné úpravy procesního zastoupení přiklonit k výkladu, dle kterého již samotným učiněním procesního úkonu bez současného doložení plné moci třetí osobou došlo k zániku původní plné moci. Zákonná úprava zastoupení ve správním řízení umožňuje v souladu s § 33 odst. 1 správního řádu, aby byl účastník zastoupen pouze jedním zmocněncem. Tento požadavek je dán tím, že správní orgán musí mít v řízení postaveno na jisto, kdo je oprávněn za účastníka činit procesní úkony a komu má být v řízení doručováno. Až okamžikem předložení nové plné moci se správní orgán dozvídá, kdo je nově oprávněn za účastníka jednat namísto původního zmocněnce, a až od tohoto okamžiku může nový zmocněnec činit za účastníka procesní úkony. Opačný výklad by ve svém důsledku otevřel možnost k pozdějšímu zpochybnění procesních úkonů, podrýval by právní jistotu účastníků řízení a byl by v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení.“ (bod 19). Protože žalobce ve správním řízení nepředložil novou plnou moc pro Mgr. V. V., byl nadále zastoupen Ing. M. J. na základě plné moci ze dne 20. 8. 2020.
27. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalobce byl ve správním řízení o přestupku zastoupen zmocněncem Ing. M. J., jak správně uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí.

Zabýval se proto dále tím, zda jím podané odvolání proti rozhodnutí správy KRNAP ze dne 8. 4. 2022 bylo včasné, jak tvrdí žalobce.

B.2 K zákonnému adresátovi a materiálnímu doručení správního rozhodnutí

28. Mezi účastníky řízení je nesporné, že správa KRNAP zaslala rozhodnutí ze dne 8. 4. 2022 pouze žalobci, který si zásilku obsahující rozhodnutí převzal dne 22. 4. 2022, a že proti tomuto rozhodnutí podal odvolání žalobce prostřednictvím svého zmocněnce až dne 9. 7. 2025. Sporné mezi nimi naopak je, od jakého okamžiku počala běžet lhůta k podání odvolání, tedy zda od okamžiku, kdy se s rozhodnutím seznámil žalobce, nebo až od okamžiku, kdy se s ním seznámil jeho zmocněnec.
29. Podle § 34 odst. 2 správního řádu platí, že *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.*
30. Podle § 83 odst. 1 správního řádu platí, že *odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.*
31. Podle § 83 odst. 2 správního řádu platí, že *v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.*
32. Podle § 84 odst. 2 správního řádu dále platí, že *neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.*
33. Otázkou, zda a případně kdy lze považovat písemnost za doručenou, pokud ji správní orgán doručil přímo účastníkovi, a nikoliv jeho zástupci, se zabýval v nedávné době rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení sp. zn. 1 Afs 206/2023, na které správně poukázal žalobce. Přestože se jeho závěry týkaly doručování v daňovém řízení podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, „*není rozumného důvodu, proč závěry rozšířeného senátu nepoužít i pro účely jiných procesních předpisů upravujících řízení před orgány veřejné správy. Ostatně potřebu jednotného přístupu napříč procesními předpisy ve svém usnesení rozšířený senát opakovaně naznačil (body 30, 39, nebo 42). Byť nakonec rozšířený senát své závěry omezil pouze na doručování podle daňového řádu (bod 65), bylo by nelogické materiální doručení podle správního řádu posuzovat odlišně. Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, totiž s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2025, č. j. 2 Afs 88/2022-52, bod 34). Závěry rozšířeného senátu jsou proto relevantní i pro posouzení zákonného adresáta a tzv. materiálního doručení písemností podle správního řádu.*
34. Rozšířený senát v usnesení sp. zn. 1 Afs 206/2023 zdůraznil, že má-li účastník zástupce, je adresátem písemnosti standardně pouze zástupce v rozsahu oprávnění k zastupování a výhradně jemu mají být písemnosti doručovány. Pouze ve vztahu k zástupci jako zákonnému adresátovi lze proto posuzovat tzv. materiální doručení, tedy zda se zástupce, kterému bylo doručováno v rozporu se zákonnými pravidly, s písemností mohl seznámit jiným způsobem. K materiálnímu doručení může mj. dojít tehdy, pokud zástupce podá

opravný prostředek, který s obsahem písemnosti věcně polemizuje. V takovém případě je zřejmé, že se s písemností musel seznámit nejpozději v den sepsání opravného prostředku, ledaže by byl prokázán dřívější okamžik, kdy se s obsahem písemnosti seznámil.

35. Mezi případy materiálního doručení zástupci účastníka je však podle rozšířeného senátu třeba řadit i situaci, kdy opravný prostředek či jinou reakci nepodá zástupce, ale účastník, nicméně z podání je zřejmé, že byl naplněn stěžejní účel zastoupení. V takovém případě je totiž třeba vycházet z toho, že o svém podání a s ním související doručovanou písemností vyrozumí nejpozději v den učinění tohoto podání i svého zástupce. Rozšířený senát však zdůraznil, že *„stejně tak materiální doručení zástupci nelze dovozovat ani tehdy, pokud účastník řízení na doručanou písemnost nereaguje. V takovém případě totiž sám úkony nečiní, například proto, že se spoléhá na to, že věc za něj zařídí jeho zástupce, kterému mělo být doručováno. I zde účastník může vycházet z toho, že jemu bylo doručováno pouze nadbytečně, vedle doručení zástupci. Ostatně v takovém případě, kdy je účastník po doručení písemnosti nečinný, by měl naopak zpozornět správce daně a lze po něm požadovat, aby si sám případně ověřil, zda doručoval správněmu adresátovi.“* (bod 51 citovaného usnesení). Účinky doručení proto nemohou nastat již okamžikem vadného doručení písemnosti účastníkovi namísto jeho zástupci. Takové doručení totiž nevyvolává právní následky, které s ním zákon spojuje – *„pravidlo o doručování písemností výlučně zástupci daňového subjektu odpovídá smyslu a účelu zastoupení. Při posuzování účinného doručení dle § 41 odst. 1 daňového řádu se tudíž uplatní argument a contrario: není-li doručeno zástupci daňového subjektu, pak není doručeno účinně (shodně rozsudek MAKIMA, bod 57). Zjednodušeně řečeno, účinky doručení v takovém případě nenastanou a na tuto situaci je třeba hledět stejně, jako kdyby písemnost vůbec doručena nebyla. Dopady s tím spojené se budou lišit podle důsledků, které jsou s doručením písemnosti spojeny. Pokud jde například o vadné doručení rozhodnutí, účinky spojené s jeho doručením (běh lhůty pro podání opravného prostředku, nástup právní moci apod.) nastanou až dnem jeho doručení, byť materiálního.“* (body 56 a 57 citovaného usnesení; zvýrazněno krajským soudem).
36. Rozšířený senát zároveň zdůraznil, že výjimečně mohou nastat situace, kdy bude ze všech okolností věci zřejmé, že účastník vědomě udržuje správní orgán ohledně jím doručovaných písemností v omylu. Je-li proto zjevné, že postup účastníka vykazuje znaky zneužití práva na právní pomoc, k existenci zastoupení se pro účely doručování nepřihlédne do doby, dokud zneužití práva trvá. Tak tomu je například za situace, *„kdy daňový subjekt vznesl odvolací námítku neúčinného doručení po mnoha letech od vydání platebního výměru, který dobrovolně plnil. Dlouholeté prodlení s odvoláním za těchto okolností totiž směřovalo výlučně k vyvázání se z povinnosti platit daň (respektive v dané věci dlužné pojistné), ačkoliv si musel být daňový subjekt chybného doručení nepochybně vědom dříve (rozsudek č. j. 9 Ads 337/2019-64, bod 14).“* (bod 61 citovaného usnesení).
37. Krajský soud s ohledem na výše uvedené závěry rozšířeného senátu proto ve vztahu k výkladu § 34 odst. 2 ve spojení s § 83 a § 84 odst. 2 správního řádu shrnuje, že je-li účastník zastoupen zmocněncem, je pro účely určení počátku běhu lhůty pro podání odvolání rozhodné doručení správního rozhodnutí (ať již řádné, nebo materiální) toliko zmocněnci, nikoliv účastníkovi samotnému. Tento závěr ostatně již dovodila dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky sp. zn. 9 As 103/2012, sp. zn. 5 As 60/2016, sp. zn. 5 As 74/2018 a sp. zn. 5 As 74/2022), na kterou správně poukázal žalobce. Pokud tedy správní orgán chybně doručí rozhodnutí pouze účastníkovi, namísto

jeho zmocněnci, je třeba se zabývat z hlediska včasnosti podání odvolání tím, kdy došlo k materiálnímu doručení rozhodnutí zmocněnci.

38. Vztáhne-li krajský soud výše uvedené závěry na posuzovanou věc, správa KRNAP rozhodnutí ze dne 8. 4. 2022 zaslala pouze žalobci, přestože byl zastoupen zmocněncem Ing. M. J. Žalobce na rozhodnutí správy KRNAP obsahově nijak nereagoval. Až dne 9. 7. 2025 podal zmocněnec za žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, ve kterém uvedl, že se s tímto rozhodnutím seznámil teprve dne 7. 7. 2025 poté, co mu jej žalobce předložil. Účinky materiálního doručení rozhodnutí zmocněnci by tak (v případě absence zneužití práva na právní pomoc – k tomu viz bod 40 níže) nastaly nejdříve ke dni 7. 7. 2025, kdy se s ním zmocněnec dle svého tvrzení seznámil. Žalovaný totiž netvrdí ani neprokazuje, že by se s ním zmocněnec měl seznámit dříve. Lhůta k podání odvolání podle § 84 odst. 2 ve spojení s § 83 odst. 2 správního řádu by tudíž počala plynout až dne 8. 7. 2025. Žalobce podal odvolání prostřednictvím svého zmocněnce následující den, tj. 9. 7. 2025. Podal by jej proto v průběhu 90denní lhůty pro podání odvolání, tedy včas.
39. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nesprávně posoudil otázku včasnosti podání odvolání žalobcem vlivem chybného právního názoru stran otázky zákonného adresáta a materiálního doručování podle § 34 odst. 2 ve spojení s § 84 odst. 2 správního řádu. Za klíčový pro počátek běhu lhůty totiž nesprávně považoval okamžik, kdy se s prvostupňovým rozhodnutím seznámil sám žalobce. To je však v rozporu s výše uvedenými judikaturními závěry. Žalovaný tak napadené rozhodnutí zatížil vadou nezákonnosti, která je důvodem pro jeho zrušení.
40. Jak však již uvedl krajský soud výše, rozšířený senát v usnesení sp. zn. 1 Afs 206/2023 v situacích, kdy bylo odvolání podáno po několika letech od vydání rozhodnutí, akcentuje, zda nedošlo ze strany účastníka ke zneužití práva na právní pomoc. Krajský soud však podotýká, že se v tuto chvíli nemůže pro předčasnost touto otázkou zabývat. Nahrazoval by tím totiž činnost žalovaného, neboť ten se touto otázkou dosud v důsledku svého nesprávného právního názoru nezabýval. Je proto na něm, aby v dalším řízení jako první posoudil, zda ze strany žalobce nedošlo k zneužití práva na právní pomoc. V této souvislosti zároveň vyjasní, kdy žalobce uloženou pokutu zaplatil. O této skutečnosti totiž není ve správním spise žádná zmínka. Dospěl-li by žalovaný k závěru, že žalobce právo na právní pomoc zneužil, pak by bylo namísto odvolání zamítnout pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu. K existenci zastoupení by se totiž pro účely doručování nepřihlíželo a počátek běhu lhůty pro podání odvolání by se odvíjel od doručení rozhodnutí správy KRNAP ze dne 8. 4. 2022 žalobci, tj. ode dne 22. 4. 2022. Pokud by však žalovaný dospěl k závěru, že žalobce právo na právní pomoc nezneužil, bylo by třeba se věcně odvoláním zabývat jako včasným (bod 38 výše), a to postupem podle § 89 odst. 2 správního řádu.
41. Krajský soud závěrem dodává, 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2025, č. j. 9 As 32/2025, bod 17).

VI. Závěr a náklady řízení

42. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že žaloba je důvodná. Proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. a současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a to zejména v bodech 40 a 41 výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
43. Žalobce byl ve věci zcela úspěšný, náleží mu tak právo na náhradu nákladů řízení v dále uvedeném rozsahu (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).
- a. Žalobce zaplatil soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.
 - b. Žalobce byl zastoupen advokátem, náleží mu proto náhrada nákladů právního zastoupení. Advokát vykonal celkem 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, replika).
 - c. Sazba za jeden úkon právní služby podle § 7 bodu 6 a § 9 odst. 5 advokátního tarifu po novele účinné od 1. 1. 2025 činí 4 620 Kč, celkem za 3 úkony 13 860 Kč.
 - d. Advokátu náleží dále paušální náhrada hotových výdajů za 3 úkony po 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu po novele účinné od 1. 1. 2025), celkem 1 350 Kč.
44. Celkem tedy žalobce vynaložil náklady řízení ve výši 18 210 Kč.
45. Platební místo bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti pak podle § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 23. ledna 2026

Shodu s prvopisem potvrzuje E. S.

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu