

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **P. H.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2015, č. j. KrÚ 15246/2015/ODSH/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 25. 1. 2017, č. j. 52 A 44/2016 – 41,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 25. 1. 2017, č. j. 52 A 44/2016 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

[1] Žalobce napadá kasační stížností usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) ze dne 25. 1. 2017, č. j. 52 A 44/2016 – 41, (dále jen „napadené usnesení“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2015, č. j. KrÚ 15246/2015/ODSH/13, (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř.“) jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Svitavy ze dne 2. 12. 2014, č. j. 62088-14/OD-snj/4822-2014 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o silničním provozu“), a byla mu uložena pokuta ve výši 7.000

Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost uhradit náhradu nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce **žalobu**. Žalobce tvrdil, že nebylo řádně doručeno rozhodnutí žalovaného, neboť rozhodnutí nebylo doručováno zástupci žalobce, kterým byl K. S., ale pouze jeho substitutovi, tj. Ing. M. J., ten navíc měl zřízenou datovou schránku, takže nemohlo dojít ani k doručení fikcí. Zároveň žalobce uvedl, že na napadené rozhodnutí je nutné hledět jako na doručené ke dni 29. 2. 2016.

[4] Krajský soud **napadeným usnesením** žalobu odmítl. V odůvodnění uvedl, že žalobce námitku týkající se doručování v předmětné věci neuplatnil u soudu poprvé. V řízení vedeném pod sp. zn. 52 A 67/2015 se žalobce domáhal poskytnutí ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřoval právě v nedoručení napadeného rozhodnutí. O této žalobě rozhodl krajský soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2015, č. j. 52 A 67/2015 - 48 tak, že žalobu zamítl a v rozsudku zároveň uvedl, že *„(p)řípadné nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s.ř.s. (...).*“ Zároveň v tomto rozsudku krajský soud konstatoval rozhodné okolnosti ze správního spisu, přičemž právě z tohoto rozhodnutí vyplývá stěžejní skutečnost, tj. že *„(d)ne 9.3.2015 bylo žalovaným vydáno rozhodnutí č.j. KrÚ 15246/2015/ODSH/13, kterým bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Svitavy ze dne 2. 12. 2014, č. j. 62088-14/OD-snj/4822-2014 podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné zamítnuto.*“ Zmíněný rozsudek, ve kterém byl žalobce prostřednictvím zástupce Mgr. Jaroslava Topola informován o žalovaném rozhodnutí, nabyl právní moci dne 29. 12. 2015. Není tedy pravdou, jako tvrdí žalobce v žalobě, že napadené rozhodnutí mu bylo doručeno až dne 29. 2. 2016, když s tímto rozhodnutím byl seznámen prostřednictvím odůvodnění zmíněného rozsudku podepsaného soudu ze dne 25. 11. 2015. V dané věci je třeba vycházet z materiální stránky doručení, resp. z materiálního pojetí právního institutu doručování, jímž je v souladu s jeho smyslem a účelem především seznámení účastníků řízení s doručovanou písemností (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 - 88). Materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti, ta byla naplněna (srov. též rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95 a rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52). Případné pochybení žalovaného při doručování napadeného rozhodnutí proto nemohlo mít vliv na platnost doručení napadeného rozhodnutí a ani na jeho zákonnost, a to jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak napadeného rozhodnutí. Navíc bylo napadené rozhodnutí vypraveno žalovaným Ing. M. J. dne 9. 3. 2015, kdy Ing. M. J. neměl ještě aktivovanou datovou schránku, takže žalovaný nebyl povinen doručovat do jeho datové schránky). Žalobce tak mohl podat žalobu v době, kdy byl seznámen s obsahem napadeného rozhodnutí z rozsudku krajského soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 52 A 67/2015 - 48, který nabyl právní moci dne 29. 12. 2015 a byl v ten okamžik znám právnímu zástupci žalobce, tedy lhůta pro podání žaloby počala běžet žalobci dnem 30. 12. 2015 a skončila dne 28. 2. 2016. Žaloba byla však podána až po uplynutí této lhůty, tedy krajský soud ji musel zamítnout jako opožděnou.

[5] Z obdobných důvodů se žalobce domáhal u krajského soudu poskytnutí ochrany na základě žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu ze dne 5. 4. 2016, žaloba byla usnesením krajského soudu ze dne 30. 9. 2016, č. j. 52 A 40/2016 - 32, obdobně jako v projednávané věci odmítnuta pro opožděnost, přičemž v tomto usnesení ze

dne 30. 9. 2016 uvedl krajský soud shodný závěr týkající se materiální stránky doručení žalovaného rozhodnutí.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal **kasační stížnost** s odkazem na § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), a to z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

[7] Stěžovatel namítá, že krajský soud nijak nerozporoval tvrzení žalobce, že doručování písemnosti substitutovi žalobce nebylo právně účinné. Krajský soud však dovodil, že k doručení došlo dne 29. 12. 2015 doručením Mgr. Topolovi, který se o rozhodnutí dozvěděl v souvislosti s jiným soudním řízením. Krajský soud přitom konstatoval, že byť se dne 29. 12. 2015 právní zástupce dozvěděl pouze o tom, že „rozhodnutí bylo vydáno“, došlo k materiálnímu doručení rozhodnutí. Právní otázkou k posouzení tak bude, zda věta ve znění „*Dne 6. 3. 2015 vypracoval žalovaný rozhodnutí č. j. KrÚ 15246/2015/ODSH/13, kterým odvolání ze dne 19. 2. 2015 jako opožděné zamítl*“ vyvolává shodné právní účinky doručení, jako v případě, kdy by zmíněné rozhodnutí bylo řádně doručeno. Stěžovatel nesdílí názor krajského soudu, že dozví-li se o tom, že rozhodnutí bylo vydáno, nastává materiální doručení rozhodnutí. „Materiální doručení“ totiž nelze zaměňovat s dozvěděním se o způsobu řešení otázky, jež byla předmětem řízení. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95, z něhož se podává, že k účinkům doručení dojde teprve tehdy, dostane-li se písemnost do dispozice adresáta, který se s ním seznámí. Je absurdní hledět na napadené rozhodnutí jako na doručené ke dni 29. 12. 2015, kdy se s tímto rozhodnutím ani nemohl žalobce seznámit, neboť jím fakticky nedisponoval.

[8] Stěžovatel zastává názor, že byl krácen na ústavním právu na soudní ochranu, v důsledku nesprávné interpretace § 72 odst. 1 s. ř. s. Je zřejmý úmysl zákonodárce vázat počátek běhu lhůty pro podání žaloby ke dni, kdy se do dispozice žalobce dostane písemné vyhotovení rozhodnutí. Krajský soud tak nesprávně posoudil právní skutečnost determinující počátek lhůty k podání žaloby. Smysl dvouměsíční lhůty je poskytnout dostatek času ke zvážení, zda správní žalobu podat, stejně jako k jejímu sepisu a odůvodnění. Účel takové lhůty by byl popřen, pokud by počátek jejího běhu byl určen momentem, kdy se účastník dozví o způsobu řešení otázky, jež byla předmětem řízení.

[9] I pokud by rozhodnutí bylo advokátu žalobce dne 29. 12. 2015 předáno v plném vyhotovení, nedošlo by k doručení, neboť advokát žalobce neuplatnil ke dni 29. 12. 2015 plnou moc ve správním řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno. Advokát žalobce pro správní řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno, uplatnil plnou moc teprve dne 22. 2. 2016. Jakékoliv dřívější doručování v tomto řízení prostřednictvím advokáta Mgr. Topola nemohlo být právně účinné, když tento neuplatnil v řízení plnou moc, a proto byl stále zástupcem žalobce K. S. Dle názoru stěžovatele byl posledním dnem lhůty pro podání žaloby den 29. 4. 2016, neboť napadené rozhodnutí bylo doručeno zástupci žalobce dne 29. 2. 2016, kdy teprve toho dne se s ním mohl žalobce seznámit. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s napadeným usnesením.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že byla podána osobou oprávněnou včas a je proti napadenému usnesení

přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Kasační stížnost **je důvodná**.

[12] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu *podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou*.

[13] Smyslem a účelem doručování je, aby se účastníci řízení seznámili s písemnostmi správního orgánu a následně měli možnost uplatnit svá práva a oprávněné zájmy při zachování efektivního fungování veřejné správy. Judikatura Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje materiální funkci doručování písemností.

[14] Rozšířený senát ohledně otázky práv opomenutých účastníků správního řízení v rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118 (všechna citovaná judikatura dostupná na www.nssoud.cz), konstatoval následující: „*Z práva nelze dovodit, že účinky rozhodnutí vydaného veřejnou mocí (a tedy vznik subjektivních práv a povinností) mohou jen pouhým během času nastat vůči tomu, kdo v rozporu se zákonem nemohl vykonávat práva účastníka v řízení, v němž takové rozhodnutí bylo vydáno, neznal obsah rozhodnutí, nemohl se procesu účastnit a nemohl se proti jeho vydání bránit prostředky, které mu procesní předpis umožňuje. Nelze dovodit ani to, že nesprávné vyznačení právní moci na rozhodnutí za situace, kdy některému účastníkovi rozhodnutí nebylo oznámeno, může mít pro takového účastníka fatální důsledky jen proto, že od nesprávného vyznačení právní moci uběhla dlouhá doba. A naopak: nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému (opomenutému) účastníkovi nebylo rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), jestliže přitom takový účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně sousedovi, rozhodnutí nebylo doručeno do vlastních rukou), nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje (např. od jiného účastníka řízení, který mu předal kopii rozhodnutí, s rozhodnutím se seznámil v jiné věci, nahlížením do spisu v pozdější době atd.). V takovém případě nastává fikce oznámení, a od ní se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému. K tomu je však zapotřebí, aby toto faktické „oznámení“ mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné; je přirozeně zapotřebí – neboť tu chybí obvyklý průkaz doručení (doručenka) – ustavit okamžik faktického oznámení co nejspolehlivěji; v praxi pak zřejmě tak, že bude určen nejpozdější den, ve kterém opomenutý účastník nabyl potřebné vědomosti; pochybnost tu prospívá tomu, kdo byl opomenut*.“ (srov. bod 60 citovaného rozhodnutí). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy dospěl k závěru, že v případě žalobců, kterým nebylo rozhodnutí správního orgánu doručeno, nastane fikce oznámení rozhodnutí k okamžiku faktického oznámení rozhodnutí. Za toto oznámení je třeba považovat okamžik, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že osoba seznala úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno. Účastník se s rozhodnutím musí seznámit prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu. Nepostačí přitom, aby osoba o faktu existence rozhodnutí věděla, ani povědomost o tom, že řízení probíhalo. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2015, č. j. 1 As 220/2014 – 150, bod 34).

[15] V rozsudku ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95, Nejvyšší správní soud posuzoval případ, kdy správní orgány nerespektovaly pravidla pro doručování, neboť

doručovaly svá rozhodnutí zástupci stěžovatele prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ačkoliv měl zřízenu a zpřístupněnu datovou schránku. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dovodil, že materiální funkce doručení byla naplněna, neboť zmocněnec se seznámil s obsahem rozhodnutí.

[16] V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011 - 88, Nejvyšší správní soud zopakoval výše uvedené závěry: „*Nerespektování zákonem stanovených pravidel pro doručování však nemůže mít vliv na účinnost takového doručení, pokud adresát písemnost převzal, a mohl se s jejím obsahem fakticky seznámit. Na straně jedné je totiž nutno trvat na tom, aby bylo řádně doručováno, neboť v opačném případě účastníci řízení mohou být výrazně dotčeni na svých právech (včetně přístupu k soudu), ale na druhé straně nelze přijmout formalistický přístup, je-li naplněna materiální funkce doručení, tj. seznámení se s obsahem písemnosti* (...). *Pokud tedy bylo rozhodnutí doručeno jiným nezpochybnitelným způsobem, např. prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nemohlo mít v posuzované věci pochybení žalovaného vliv na platnost doručení se všemi jeho účinky.*“

[17] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu tak vyplývá, že je-li adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom nedodržení formy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 - 73, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2015, č. j. 2 As 15/2015 - 56).

[18] Krajský soud dospěl k závěru, stěžovatel byl s napadeným rozhodnutím seznámen prostřednictvím odůvodnění jiného rozsudku krajského soudu, v řízení, v němž vystupoval v roli žalobce a byl zastoupen stejným advokátem. Krajský soud dospěl k závěru, že materiální funkce doručení byla v tomto případě naplněna. Nejvyšší správní soud se s jeho názorem neztotožňuje. Nejvyšší správní soud předesílá, že nyní nehodnotí způsob doručovaní napadeného rozhodnutí, ale přezkoumává pouze právní závěry krajského soudu týkající se otázky tzv. materiálního doručení. Z obsahu rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 52 A 67/2015 – 48, (dále také „dotčený rozsudek“), z části *rozhodné okolnosti ze správního spisu* vyplývá, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno na adresu K. S., zmocněnce žalobce, a 19. 2. 2015 bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno odvolání. Z odůvodnění dotčeného rozsudku se stěžovatel dozvěděl následující: „*Dne 9.3.2015 bylo žalovaným vydáno rozhodnutí č. j. KrÚ 15246/2015/ODSH/13, kterým bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Svitavy ze dne 2.12.2014, č.j. 62088-14/OD-snj/4822-2014 podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné zamítnuto. Uvedené je prokázáno založením rozhodnutí ve správním spisu včetně otisku úředního razítka s datem vypravení dne 9.3.2015. Rozhodnutí žalovaného bylo doručováno Ing. M. J. prostřednictvím držitele poštovní licence, přičemž na uvedeném rozhodnutí je jako datum nabytí právní moci uveden den 20.3.2015.*“ Nejvyšší správní soud má za to, že prostřednictvím dotčeného rozsudku se stěžovatel seznámil se způsobem doručování napadeného rozhodnutí a způsobem řešení otázky v napadeném rozhodnutí (zamítnutí pro opožděnost). Samotné důvody, proč došlo k zamítnutí pro opožděnost, nebylo možné z odůvodnění dotčeného rozsudku zjistit. Ačkoliv stěžovatel mohl za pomoci zástupce, kterému bylo prvostupňové rozhodnutí doručováno, dovodit, proč žalovaný považoval odvolání podané 19. 2. 2015 za opožděné, tento způsob nelze považovat za plně nahrazující možnost seznámit se s obsahem napadeného rozhodnutí.

[19] Stěžovatel se dozvěděl o existenci rozhodnutí a o tom, že odvolání bylo zamítnuto pro opožděnost, nedozvěděl se však o obsahu napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud má za to, že nelze citovanou judikaturu, která klade důraz na faktické seznámení se s obsahem rozhodnutí, aplikovat způsobem, jakým to udělal krajský soud. Závěr krajského soudu o tom, že doručení rozsudku ze dne 25. 11. 2015, č. j. 52 A 67/2015 – 48, určilo počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby, proto považuje za nesprávný. Kasační stížnost je proto důvodná. To však neznamená, že se stěžovatel příp. nemohl s obsahem napadeného rozhodnutí fakticky seznámit jinak, např. při nahlížení do soudního spisu v řízení vedeném pod sp. zn. 52 A 67/2015. Toto však ale nebylo předmětem posouzení nyní napadeného rozsudku.

[20] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. O případné náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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.

V Brně dne 20. září 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu