



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou ve věci

žalobce: **L. B.**
bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha 8

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2018, č. j. 131356/2018/KUSK, sp. zn. SZ_097208/2016/KUSK

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 5. 10. 2018, č. j. 131356/2018/KUSK, sp. zn. SZ_097208/2016/KUSK a rozhodnutí M. ú. K. ze dne 11. 1. 2016, č. j. X, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jako opožděné odvolání žalobce proti rozhodnutí M. ú. K., odboru dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 11. 1. 2016, č. j. X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce shledán v. p. podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném do 19. 2. 2016 (dále jen „zákon o silničním provozu“), za což mu byla uložena p. ve výši X Kč a povinnost úhrady nákladů řízení paušální částkou ve výši X Kč.

2. Žalobce namítá, že odvolání, které podal proti prvostupňovému rozhodnutí, není opožděné, neboť bylo podáno hned druhého dne poté, co mu bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno. Za den doručení označuje den X, kdy byl informován svojí zmocněnkyní K. V., již dne X vystavil plnou moc, o tom, že jí bylo doručeno prvostupňové rozhodnutí a že proti němu nepodala odvolání. Jelikož žalobce nebyl spokojen s tím, jak jeho zmocněnkyně hájila jeho zájmy, podal odvolání sám dne X. Žalobce nečiní sporným, že prvostupňové rozhodnutí bylo K. V. doručeno dne X, namítá však, že doručení této osobě nemá vůči žalobci žádných účinků, když jmenovaná nikdy platně zmocněnkyní žalobce nebyla. V době, kdy jí žalobce vystavil plnou moc, jí totiž bylo teprve X let a nebyla tudíž s. V této souvislosti žalobce odkazuje na rozsudky N. s. s. ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 – 34, ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 – 36 a na Závěr č. 144 ze zasedání p. s. m. v. ke správnímu řádu ze dne 16. 10. 2015. Žalobce je toho názoru, že jej správní orgány měly upozornit, že si zvolil nepřipustného zmocněnce. Z tohoto důvodu mu bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno nikoli dne X, ale až dne X, kdy jej K. V. předala žalobci. Závěr žalovaného o tom, že podané odvolání bylo opožděné, je proto nesprávný a napadené rozhodnutí tudíž nezákonné.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce si musel být vědom věku osoby, kterou si zvolil jako zmocněnkyni a odkazuje na § 571 odst. 1 a § 4 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Žalobce rovněž nepožádal o prominutí zmeškání lhůty a navrácení v předešlý stav. Dále žalovaný namítá, že v době, kdy bylo doručováno prvostupňové rozhodnutí, byla již K. V. z. a tedy plně s. Dle žalovaného tak bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno řádně s účinky doručení pro žalobce. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
4. V replice žalobce uvedl, že sice věděl o tom, že K. V. byla v době udělení plné moci n., na druhou stranu však v té době ještě neexistovala judikatura správních soudů, z níž by plynulo, že nelze mít n. zmocněnce. Žalobce tak odmítá tvrzení žalovaného, že by neúčinnost doručení způsobil úmyslně, neboť nemohl předvídat, k jakým závěrům správní soudy dospějí. Stejně tak není možné aplikovat ustanovení občanského zákoníku zmiňovaná žalovaným, neboť právo veřejné se uplatňuje nezávisle na právu soukromém. Žalobce ani neměl důvod žádat o prominutí zmeškání lhůty, neboť zastává názor, že žádnou lhůtu nezmeškal a odvolání podal v zákonné lhůtě počítané od okamžiku, kdy mu prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno. V rozporu s judikaturou správních soudů je i závěr žalovaného o relevantnosti dosažení plné s. v den doručování prvostupňového rozhodnutí. Žalobce rovněž poukazuje na skutečnost, že jeho jednání nebylo nijak obstrukční, když vycházel z poznatku, že K. ú. O. k. dovedl právo n. podat žádost o poskytnutí informace, a měl za to, že n. mohou před správními orgány v určitém rozsahu jednat.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Ze správního spisu soud zjistil, že správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu za shora uvedený p. poprvé příkazem ze dne X, č. j. X, sp. zn. X, který byl doručen žalobci dne X. Proti tomuto příkazu podal žalobce dne X odpor prostřednictvím K. V., bytem X (dále též jen „zmocněnkyně“). Správní orgán I. stupně vyhodnotil odpor jako účinný a pokračoval v řízení. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 11. 1. 2016, vypraveno zmocněnkyní a jí doručeno dne X. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce blanketní odvolání podáním učiněným v A. dne X, které došlo správnímu orgánu I. stupně dne X. Správní

orgán I. stupně odvolání vyhodnotil jako podané opožděně a postoupil je k rozhodnutí žalovanému. Žalovaný o odvolání rozhodl napadeným rozhodnutím ze dne 5. 10. 2018 tak, že jej jako opožděné zamítl. Žalovaný vyšel z toho, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno zmocněnkyni žalobce dne X a posledním dnem k podání odvolání tedy byl den X. Dnem X prvostupňové rozhodnutí nabylo právní moci.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

6. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

Posouzení žalobních bodů

7. Mezi žalobcem a žalovaným je sporné, zda bylo odvolání žalobce podané dne X včasné, anebo zda se jednalo o opožděné odvolání. Zároveň je předtím potřeba zodpovědět otázku, zda lze doručení prvostupňového rozhodnutí dne X zmocněnkyni K. V., nar. X (o datu narození jmenované není mezi stranami sporu) považovat za řádné doručení s účinky pro žalobce či nikoli. Pro posouzení této otázky je rozhodné, zda K. V. mohla být platně zmocněnkyní žalobce, když v době, kdy byla mezi žalobcem a zmocněnkyní uzavřena smlouva o zastoupení, nebyla ještě z. Soudu sice není známo, kdy byla smlouva o zastoupení uzavřena, je však nepochybné, že k tomu muselo dojít nejpozději dne X, kdy žalobce jmenované vystavil plnou moc, kterou mělo být zastoupení prokázáno správnímu orgánu I. stupně. Je zjevné, že v té době nebyla ještě zmocněnkyně z., a tedy nenabyla plně s.
8. Judikatura správních soudů dovodila, že n. osobu nelze platně zmocnit k zastupování účastníka správního řízení a na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet, jako by nevzniklo (srov. rozsudek N. s. s. ze dne 27. 7. 2017, č. j. 5 As 227/2015 – 64), a že účastník správního řízení se může dát zastoupit pouze osobou, která je plně s. (srov. rozsudky N. s. s. ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 – 34 a ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 – 36). Platnost vzniku zmocnění je tedy třeba posuzovat k okamžiku uzavření smlouvy o zastoupení, přičemž ke zhojení této primární vady již nemůže ničím přispět skutečnost, že zmocněnkyně nabyla po udělení zmocnění z. a byla tedy plně s. v okamžiku, kdy jí bylo doručeno prvostupňové rozhodnutí.
9. Vzhledem k tomu, že soud nemá v nyní projednávané věci důvodu odchýlit se od shora konstatovaných judikatorních závěrů, uzavírá, že žalobce nikdy platně v řízení před správním orgánem I. stupně zastoupen procesním zástupcem nebyl a doručení zmocněnkyni nemělo právních účinků doručení žalobci. Ze zjištěného skutkového stavu tak nelze dospět k závěru, že by byla dne X naplněna materiální funkce doručení, neboť nebylo prokázáno, že se dne X žalobce s prvostupňovým rozhodnutím seznámil. V takovém případě nemůže být lhůta pro podání odvolání počítána od X a odvolání podané žalobcem dne X nemohlo být zamítnuto jako opožděné. S ohledem na důvody, které soud ještě dále uvede, však měla být věc žalovaným posouzena zcela jiným způsobem.
10. Je sice pravdou, že soudem citovaná judikatura pochází až z doby po vydání prvostupňového rozhodnutí, nicméně soudy svými rozhodnutími právo nevytvářejí, ale

interpretací právních norem nalézají a jimi vyvozené závěry tak nemají právní relevanci *ex nunc*, nýbrž *ex tunc*. Ke správními soudy posléze dovozenému závěru však dospěl též P. s. m. v. ke správnímu řádu v Závěru č. 144, na který poukazuje žalobce a který je datován X. Lze očekávatelně předpokládat, že nejméně v době vydávání prvostupňového rozhodnutí měl správní orgán I. stupně příležitost se s tímto závěrem seznámit.

11. Vzhledem k tomu, že žalobce nebyl v řízení před správními orgány nikdy platně zastoupen, nemělo žádných právních účinků ani podání odporu domnělou zmocněnkyní žalobce. K odporu podanému touto osobou neměl správní orgán I. stupně vůbec přihlížet. Rovněž nebylo povinností správního orgánu I. stupně žalobce poučovat o možnosti uznání úkonu učiněného jinou osobou ve smyslu § 34 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť ani tímto postupem nelze „vzkřísit“ neplatné úkony, když se uvedené ustanovení týká toliko platných úkonů jiných osob učiněných ve prospěch účastníka. Ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu se vztahuje pouze na platné právní úkony, které za účastníka řízení učinila jiná plně s. osoba než procesní zástupce. Pokud takový úkon učinila osoba procesně nezpůsobilá, jedná se o úkon od počátku neplatný a nelze jej „vzkřísit“ konvalidací dle § 34 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek N. s. s. ze dne 20. 4. 2017, č. j. 4 As 23/2017 – 32). Proti příkazu ze dne X nebyl platně podán ve stanovené lhůtě odpor. Příkaz tak nabyl dne X právní moci a vytvořil překážku věci pravomocně rozhodnuté [§ 87 odst. 5 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 9. 2016 (dále jen „zákon o přestupcích“)].
12. V souzené věci bylo oznámení o zahájení řízení, resp. sdělení obvinění nahrazeno vydáním příkazu ze dne X podle § 87 zákona o přestupcích, přičemž doručením tohoto příkazu žalobci dne X bylo řízení o p. zahájeno (srov. rozsudek N. s. s. ze dne 20. 4. 2016, č. j. 2 As 285/2015 – 49). Řízení je ukončeno vydáním rozhodnutí ve věci samé, a to ke dni nabytí právní moci takového rozhodnutí. V posuzovaném případě se tak stalo ke dni X, kdy nabyl příkaz ze dne X právní moci. Jak bylo uvedeno výše, proti příkazu nebyl podán žádný odpor, pročez nemohlo dojít k aplikaci § 87 odst. 4 zákona o přestupcích. Jinými slovy řečeno nenastala žádná skutečnost, která by měla za následek existenci jakéhokoli řízení ve věci předmětného p. po dni X. Jsou tedy naplněny důvody nejenom pro zrušení napadeného rozhodnutí, ale i pro zrušení prvostupňového rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Důvod pro vyslovení nicotnosti obou rozhodnutí, k čemuž by byl povinen i z moci úřední, soud neshledal, neboť „[p]řekážka věci pravomocně rozhodnuté není tak zásadní vadou řízení před správními orgány, která by způsobovala nicotnost správního rozhodnutí; jde o vadu řízení způsobující nezákonnost tohoto rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“ (srov. rozsudek N. s. s. ze dne 21. 2. 2008, č. j. 7 Afs 68/2007 – 82).
13. Nesouvisející s přezkoumáním napadeného rozhodnutí je nesouhlas se zveřejňováním osobních údajů žalobce a jeho zástupce na webu N. s. s. a návrh na naprostou anonymizaci rozhodnutí ve věci. Soud se proto tímto požadavkem vůbec nezabýval.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

14. Vzhledem k tomu, že žalobce nebyl v řízení před správními orgány obou stupňů platně zastoupen, neexistoval zde právní důvod pro to, aby bylo vedeno jakékoli další řízení o p. žalobce, neboť ve věci již bylo pravomocně rozhodnuto pravomocným příkazem ze dne X a dnem nabytí právní moci řízení o p. skončilo. Další řízení vedené správním orgánem I. stupně tak bylo zatíženo vážnou procesní vadou v podobě překážky věci pravomocně rozhodnuté. Bylo povinností žalovaného tuto vadu řízení odhalit a prvostupňové

rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit. Pokud žalovaný přesto zamítl odvolání žalobce proti v pořadí druhému rozhodnutí v téže věci jako opožděné, dopustil se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Dopustil se tak nezákonnosti ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a naplnil tak důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem. Tímto právním názorem je žalovaný v dalším řízení vázán. Žaloba je důvodná a soud proto napadené rozhodnutí žalovaného v souladu s ustanovením § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Soud současně věc vrátil (jak mu ukládá § 78 odst. 4 s. ř. s.) žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Soud z důvodů uvedených shora přistoupil i ke zrušení prvostupňového rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s.

15. Soud dále konstatuje, že vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, neboť mu takový postup ukládá soudní řád správní. Za nastalé procesní situace však již žádné další řízení vedeno nebude a s ohledem na výše uvedené ani vedeno být nemůže, neboť není co projednávat. V úvahu pak nepřichází ani postup žalovaného spočívající v zastavení řízení, neboť jak soud výše vyložil, nebyl zde žádný právní důvod pro to, aby nějaké řízení bylo vedeno a ostatně nebylo ani zákonem předvídaným způsobem zahájeno.
16. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměl ve věci úspěch. V případě žalobce shledal soud v dané věci důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s. a rozhodl se žalobci náhradu nákladů řízení nepřiznat. K nepřiznání náhrady nákladů řízení přistoupil soud s ohledem na procesní strategii, kterou žalobce zvolil. Pokud žalobce, jak sám v žalobě tvrdí, nevěděl, že si v řízení před správními orgány nemůže platně zvolit zmocněnce, který nedosáhl z. a není tedy plně s., a byl tak v dobré víře o této skutečnosti, pak současně musel předpokládat, že správní orgány budou zmocněnkyni doručovat a nemohl ani očekávat, že jej budou na nějakou vadu upozorňovat, neboť soudu tvrdí, že měl za to, že jedná po právu. O postoji správního orgánu I. stupně k procesnímu zastoupení pak musel být utvrzen tím, že tento správní orgán akceptoval odpor podaný n. zmocněnkyní. I když tedy soud dovodil (odhlédne-li od vady způsobené překážkou věci rozhodnuté), že doručení zmocněnkyni nevyvolalo účinky doručení žalobci, pak ovšem žalobce, pokud by skutečně byl v dobré víře, musel mít za to, že je mu řádně doručeno. Proto by s pravděpodobností hraničící s jistotou nepostupoval tak, že by podal blanketní odvolání a neuvedl by v něm ani zmínku o tom, proč by měl mít správní orgán I. stupně, resp. žalovaný jeho odvolání za podané včas. Soud tak s ohledem na chování žalobce, které je prokázáno správním spisem, neuvěřil žalobcově verzi o jeho dobré víře a důvěře v to, že by jej správní orgány na neplatnost zmocnění upozornily. Z procesního postupu žalobce je naopak zřejmé, že si byl vědom, že uděluje plnou moc n. fyzické osobě a ze způsobu jakým podal odvolání lze dovodit, že účelem bylo dosažení zániku odpovědnosti za p. v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty. Z důvodu zneužívající povahy procesní strategie žalobce, která byla popsána shora a kterou soud považuje za okolnost zvláštního zřetele hodnou, nebyla úspěšnému žalobci přiznána náhrada nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Praha, 26. února 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
soudkyně