



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudcem JUDr. Pavlem Kumprechtem ve věci

žalobce: **M. H.**
zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem
se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
se sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2016, č. j. KUJI 23626/2016, sp. zn. OOSČ 210/2016 OOSC/72

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2016, č. j. KUJI 23626/2016, sp. zn. OOSČ 210/2016 OOSC/72, se zrušuje a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11.228 Kč k rukám Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, do 8 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění.

I. Předmět žaloby

1. Žalovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Havlíčkův Brod (dále i jen „správní orgán“) ze dne 26. 1. 2016, zn.

DOP/4682/2015-9, a toto potvrdil. Tímto prvoinstančním správním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), jehož se měl dopustit tím, že dne 1. 9. 2015, v 09:59 hodin, mu byla naměřena silničním radarovým rychloměrem RAMER 7CCD, při řízení osobního motorového vozidla značky Fiat Punto, registrační značky x, na silnici I. třídy č. 19 v obci Keřkov, u autobusové zastávky, ve směru jízdy od obce Dobrá na obec Stříbrné Hory, okres Havlíčkův Brod, kde je stanovena rychlost 50 km/h, rychlost v obci 70 km/h, tedy při zvážení maximální možné odchylky měřicího zařízení rychlost 67 km/h. Z uvedeného správní orgán dovodil, že žalobce překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci, stanovenou zvláštním předpisem (zákonem o silničním provozu), o méně než 20 km/h. Za tento přestupek uložil správní orgán žalobci pokutu ve výši 1.500,-Kč a zároveň i povinnost nahradit náklady přestupkového řízení ve výši 1.000,-Kč. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včas podanou žalobou, kterou odůvodnil následujícím způsobem.

II. Obsah žaloby

2. Vzhledem k povaze případu se žalobce předně zabýval otázkou včasnosti podání žaloby, poté otázkou způsobilosti slečny K. V. zastupovat v přestupkovém řízení jeho účastníka a nakonec poukázal na nezákonnost žalovaného rozhodnutí. Uvedl v ní v podstatě následující:
3. Žalobce považuje za nezbytné vypořádat se primárně se včasností žaloby. Odvolací správní řízení bylo zahájeno na základě odvolání podaného slečnou K. V., která v řízení vystupovala jako zmocněnkyně žalobce, aniž byla oprávněna takto v řízení vystupovat.
4. Slečně V. bylo doručeno i napadané rozhodnutí, kdy však lhůta k podání žaloby nemůže být odvozována od doručení její osobě. Tato nebyla v rozhodné době nadána zástupčím oprávněním a nemohla tedy jednat jménem žalobce a tedy ani za něj podávat opravné prostředky. V rámci řízení prvního stupně jí neměly být zasílány žádné písemnosti, tedy ani rozhodnutí prvního stupně, od jehož doručení má být lhůta k podání odvolání odvozována. Doručení její osobě nemohlo nést žádné právní účinky a tedy ani toto doručení nemohlo zahájit plynutí lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.
5. Za rozhodný den tak nelze považovat den, kdy bylo doručeno slečně V., ale den, kdy bylo napadané rozhodnutí doručeno samotnému žalobci. Žalobci bylo napadané rozhodnutí doručeno až dne 8. 9. 2016 společně s vyrozuměním o zahájení exekuce. Žaloba je tedy v tomto ohledu včasná.
6. Správní orgán prvního stupně vyhotovil a žalobci zaslal v rámci řízení o přestupku příkaz, proti kterému podala odpor slečna V.. Společně s odporem tato zaslala i plnou moc, která měla prokazovat její zástupčí oprávnění jednat v rámci řízení o přestupku jménem žalobce.
7. Slečna V. však v době uzavření dohody o zastoupení nebyla plně svéprávná, kdy plné svéprávnosti nenabyla ani ke dni vyhotovení plné moci, resp. ani ke dni, kdy tato byla zaslána správnímu orgánu prvního stupně.
8. Správní orgán prvního stupně následně zaslal žalobci oznámení o uznání odporu, ve kterém uvádí: „*Váš zmocněnec paní K. V. v době uzavření Vaší dohody o zastupování (plná*

moc ze dne 4. 11. 2015), nebyla plně svéprávná, neboť plně svéprávným se stává člověk zletilostí. Zletilosti se nabyvá dovršením osmnácti let věku. Vzhledem k tomu, že paní K. V. dosáhla dne ... osmnácti let a stala se plně svéprávnou, má správní orgán za to, že nezletilá vzhledem ke své rozumové vyspělosti byla způsobilá právně jednat a uzavřít dohodu o zastupování“.

9. Podstatné je, že byť správní řád výslovně otázku přípustnosti zmocnění osoby plně nesvéprávné neřeší, v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu je podmínka plné svéprávnosti u osob vystupujících v řízení v roli obecného zmocněnce odvoditelná z nejbližších právních předpisů (občanský soudní řád a soudní řád správní).
10. Podmínkou zmocnění tedy je, aby obecný zmocněnec dosáhl k datu uzavření dohody o zastoupení plné svéprávnosti. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocněnce podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016-36).
11. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatuje: *„Pokud § 33 správního řádu vůbec neupravuje předpoklady, které musí splňovat obecný zástupce, je třeba tuto mezeru vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních řádů, aby byl zachován účel institutu zastoupení. K tomu dále Nejvyšší správní soud odkazuje i na Závěr č. 144 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015, který se týkal právě problematiky nezletilých zmocněnců. Poradní sbor, obdobně jako nyní kasační soud, dospěl k závěru, že „[n]ezletilá osoba nemá plnou procesní způsobilost a nemůže být tedy zmocněncem účastníka řízení podle § 33 správního řádu.“*
12. K okamžiku vzniku mandátu zmocněnce se pak již Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 7. 8. 2014, čj. 10 As 151/2014-33, ve kterém uvedl, že *„je na účastníkovi správního řízení, zda si zmocněnce zvolí, či nikoli, a v jakém rozsahu zmocněnci plnou moc udělí. Oprávnění k zastoupení ve vztahu k třetím osobám vzniká udělením plné moci, plnou mocí se zmocnění vůči třetím osobám také prokazuje. Plná moc musí mít zásadně písemnou formu, pokud není plná moc udělena ústně do protokolu (§ 33 odst. 1 správního řádu). Plná moc není rozhodná pro vznik samotného zastoupení; to vzniká smlouvou mezi zmocněncem a zmocnitelem“.*
13. Pro vznik zmocnění je klíčový moment uzavření dohody o zastoupení, přičemž plná moc je toliko jednostranným úkonem, který pouze vymezuje rozsah již uděleného zmocnění na základě dohody o zastupování. Jelikož nelze platně zmocnit nezletilou osobu k zastupování účastníka správního řízení, správní orgány postupovaly nesprávně, když se slečnou V. jednali jakožto se zmocněnkyní žalobce.
14. Plná moc byla předložena v době, kdy ještě nebyla tato plně svéprávná a nemohla tedy vystupovat v řízení v roli obecného zmocněnce. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit skutečnost, že slečna V. nabyla po udělení zmocnění zletilosti. Je tomu proto, že na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet jako na takové, které nevzniklo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016-36).
15. Zástupčí oprávnění slečny V. tedy fakticky vůbec nevzniklo, kdy ani po nabytí plné svéprávnosti nebyla oprávněna jednat jménem žalobce. Aby byla tato oprávněna v řízení v roli obecného zmocněnce vystupovat, musela by po dosažení plné svéprávnosti být uzavřena nová dohoda o zastoupení, na jejímž základě by byla vyhotovena a následně

znovu předložena nová plná moc. Teprve v tomto případě by správní orgány mohly se slečnou V. jednat jako s obecným zmocněncem. V případě žalobce však nová dohoda o zastoupení nebyla uzavřena, resp. nebyla vyhotovena nová plná moc a tedy slečně V. nebyla způsobilá být zástupcem žalobce, kdy zmocnění jako takové vůbec nevzniklo.

16. V závěru žaloby žalobce namítá nezákonnost žalovaného rozhodnutí s tím, že jím bylo rozhodnuto o odvolání, které bylo podáno slečnou V., která však nebyla zmocněncem žalobce a tedy nebyla k tomuto úkonu oprávněná. Žalovaný přesto odvolání projednal a věc meritorně rozhodl. Podle § 81 odst. 1 správního řádu ale může podat odvolání pouze účastník. Slečna V. nebyla ani účastníkem řízení, ani nebyla způsobilá odvolání podat. Odvolání tak bylo podáno osobou neoprávněnou a jako takové mělo být zamítnuto jako nepřípustné.
17. Vzhledem k uvedenému žalobce navrhoval zrušit jak žalované rozhodnutí, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

18. Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 20. 2. 2010. Uvedl v něm, že žalovaná věc již byla předmětem přezkumu na ministerstvu dopravy České republiky, které podnět žalobce odložilo. Odkázal se přitom na jeho závěry obsažené v přípisu uvedeného ústředního orgánu státní správy ze dne 1. 2. 2019, č. j. 162/2019-160-SPR/4. Poznamenal, že ministerstvo dopravy konstatovalo nezákonnost postupu správních orgánů v předmětné věci a současně konstatovalo i skutečnost, že řízení o přestupku žalobce bylo pravomocně ukončeno již příkazem správního orgánu I. stupně ze dne 20. 10. 2015, čj.: DOP/4682/2015-4. S ohledem na uplynutí všech zákonných lhůt již však není možné rozhodnutí vydané žalovaným zrušit v přezkumném řízení.
19. Dodal, že v řízení postupoval způsobem, který je zřejmý ze správního spisu a že v té době ještě nebylo najisto postaveno, jak procesně přistupovat k podání učiněnému ve správním řízení nezletilou osobou. Volba nezletilých zmocněnců byla v té době oblíbená praktika osob, které se zabývají zastupováním účastníků přestupkových řízení a tento postup nese prvky zneužití práva. Optikou pozdější judikatury, která považuje úkony nezletilých zmocněnců ve správním řízení bez dalšího za neplatné, je samozřejmě postup správních orgánů v předmětné věci po podání odporu proti příkazu věcně nesprávný a vedl k vydání rozhodnutí, které je napadeno žalobou. Toto rozhodnutí bude z těchto důvodů soudem nepochybně zrušeno, s čímž je žalovaný srozuměn.
20. Žalovaný však dával krajskému soudu na zvážení, aby z důvodů zvláštního zřetele hodných zvážil možnost nepřiznat žalobci právo na náhradu nákladů řízení, a to s ohledem na projednávanou věc, kdy je zřejmé, že volba nezletilého zmocněnce byla předem připravenou procesní taktikou, jež měla za cíl zmást správní orgány a ve svém konečném důsledku generovat zisk pro advokátní kancelář právního zástupce žalobce.
21. Zároveň navrhoval, aby krajský soud v odůvodnění rozsudku deklaroval, že přestupkové řízení v dané věci bylo pravomocně ukončeno dne 10. 11. 2015, kdy nabyl právní moci příkaz Městského úřadu Havlíčkův Brod ze dne 20. 10. 2015, čj. DOP/4682/2015-4.

IV. Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu.

22. Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“) a rozhodl v ní bez nařízení jednání při splnění podmínek dle jeho § 51 odst. 1. Žalobce i žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili. Dospěl přitom k následujícím zjištěním a právním závěrům.
23. Pokud jde o části správního spisu, které jsou významné pro posouzení dané věci, třeba předně jmenovat Příkaz o uložení pokuty ze dne 20. 10. 2015, zn. DOP/4682/2015-4, jímž správní orgán udělil žalobci za shora již popsany přestupek pokutu ve výši 1.500,- Kč. Příkaz byl doručen žalobci dne 24. 10. 2015. Proti tomuto příkazu byl podán odpor, který byl datován dnem 4. 11. 2015, přičemž správnímu orgánu byl doručen dne 5. 11. 2015. Odpor byl podán žalobcem již zmiňovanou K. V., a to v době, kdy nebyla ještě plně zletilá, když její datum narození je K tomuto odporu byla přiložena plná moc, podle níž jmenovaná (zmocněnec) uzavřela se žalobcem (zmocnitelem) smlouvu o zastoupení v řízení, které vedl městský úřad Havlíčkův Brod pod spisovou značkou DOP/4682/2015-4, tedy právě v dané věci.

24. Na základě této skutečnosti pokračoval správní orgán v přestupkovém řízení, přičemž v něm písemně komunikoval s K. V. jako se zmocněncem žalobce (viz vyrozumění o pokračování řízení o přestupku a nařízení ústního jednání ze dne 5. 1. 2016, protokol o ústním jednání ze dne 22. 1. 2016, doručení prvoinstančního správního rozhodnutí ze dne 26. 1. 2016 K. V. a odvolání jmenované proti němu ze dne 16. 2. 2016). Žalovaným rozhodnutím bylo rozhodnuto právě o odvolání žalobce, které za něho podala K. V., tedy jako jeho zmocněnkyně na základě vpředu zmíněné plné moci. Na žalovaném rozhodnutí je doložka, podle které nabylo toto rozhodnutí právní moci dne 18. 3. 2016. Tomu odpovídají údaje na doručence připojené k rozhodnutí, podle které bylo rozhodnutí doručeno K. V. dne 18. 3. 2016.
25. Žalovaný předložil krajskému soudu dále dopis ministerstva dopravy ze dne 1. 2. 2019, zn. 162/2019-160-SPR/4, adresovaný žalobci, který je vyřízením jeho odvolání, které podal dne 14. 9. 2016 proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí. Tedy v době, když již bylo v téže věci žalovaným rozhodnuto o odvolání podaném za žalobce v dané věci jeho údajnou zmocněnkyní K. V., které bylo prvoinstanční správní rozhodnutí doručeno dne 18. 3. 2016. Odvolání podané přímo žalobcem se ve správním spisu nenachází, je si ale možno o věci učinit úsudek právě ze zmíněného podání ministerstva dopravy, které s ním naložilo jako s podnětem k přezkumnému řízení. Je v něm uvedeno mimo jiné následující:
26. „Dne 14. 09. 2016 jste podal ke správnímu orgánu I. stupně odvolání proti rozhodnutí č. j.: DOP/4682/2015-9, které bylo vyhodnoceno jako podnět k přezkumnému řízení ve věci rozhodnutí odvolacího správního orgánu č. j.: KUJI 23626/2016, ve kterém jste uvedl, že podáváte z právní opatrnosti odvolání proti rozhodnutí, které Vám nebylo doručeno, kdy se domníváte, že již odpovědnost za předmětný skutek zanikla. Správní orgán I. stupně Váš podnět postoupil odvolacímu správnímu orgánu.
27. Vzhledem ke skutečnosti, že odvolací správní orgán neshledal důvody pro postup podle ust. § 95 odst. 2 správního řádu, postoupil podnět spolu se spisovou dokumentací pro posouzení orgánu přezkumu. Orgán přezkumu po přezkoumání spisové dokumentace ve věci dospěl k závěru, že nejsou dány předpoklady pro provedení přezkumného řízení.
28. Orgán přezkumu se zabýval Vaší námitkou a konstatuje následující. Správní orgán I. stupně vydal dne 20. 10. 2015 příkaz č. j.: DOP/4682/2015-4, který Vám byl doručen dne 24. 10. 2015. Dne 05. 11. 2015 obdržel správní orgán I. stupně od zmocněnkyně odpor spolu s plnou mocí, kterou jste jí dne 04. 11. 2015 udělil ke svému zastupování. Vzhledem ke skutečnosti, že každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost, když svéprávnost je ve smyslu ust. § 15 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), způsobilostí nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat) a plně svéprávným se člověk stává zletilostí, tedy dovršením osmnáctého roku věku, a s ohledem na ust. § 581 občanského zákoníku, tak byl tento právní úkon učiněný ze strany Vaší zmocněnkyně neplatný, neboť toto jednání bylo provedeno osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), v rozsudku ze dne 23. 02. 2016, č. j.: 8 As 6/2016-34, jenž je součástí Sbírky rozsudků NSS, č. 3394/2016. Vzhledem k uvedenému měl příkaz správního orgánu I. stupně nabyt ke dni 10. 11. 2015 právní moci. Správní orgán I. stupně postupoval v rozporu s právními předpisy, když po podání odboru zmocněnkyní pokračoval v řízení nařízením ústního jednání a následným vydáním

předmětného rozhodnutí. Rovněž odvolací správní orgán postupoval v rozporu s právními předpisy, když odvolání proti předmětnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl, a toto rozhodnutí potvrdil. Orgán přezkumu je ovšem nucen konstatovat, že není možné v současnosti zahájit přezkumné řízení a v takovém řízení vydat rozhodnutí. Takový postup by byl v rozporu s ust. § 96 odst. 1 správního řádu, ve kterém je stanovena, že: *„Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.“* Z uvedené citace zákonného ustanovení tedy jednoznačně vyplývá, že v daném případě již nelze vydat usnesení, kterým by bylo přezkumné řízení zahájeno. Vzhledem ke skutečnosti, že od nabytí právní moci napadeného rozhodnutí uplynulo i více, než 1 rok, nelze v daném případě vydat ani rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení podle ust. § 98 správního řádu. Z dikce uvedeného ustanovení tak nepochybně vyplývá závěr, že se jedná o lhůtu propadnou, po jejímž uplynutí nelze rozhodnutí vydat. Orgán přezkumu závěrem konstatuje, že vzhledem k tomu, že jste si zvolil ke svému zastupování mladistvou zmocněnkyni, byl následný postup správního orgánu I. stupně sice nezákonný, nicméně ve Vaš prospěch, neboť po podaném odporu, který podala zmocněnkyně, bylo pokračováno v řízení, zatímco podle platných právních předpisů měl předmětný příkaz nabýt právní moci.“

29. Předpoklady k zastupování účastníka správního řízení obecným zmocněncem, tak jako jím měla být K. V., se vyjádřil opakovaně i Nejvyšší správní soud, a to např. v rozsudku ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016-36, v odstavcích č. 12 až 17 jeho odůvodnění, následujícím způsobem:
30. „Od procesní způsobilosti je pak třeba dále odlišit (přísnější) zákonné předpoklady pro zastupování (obecným) zmocněncem. Podle § 27 odst. 1 o. s. ř. i podle § 35 odst. 6 s. ř. s. může být obecným zmocněncem jen osoba plně svéprávná (§ 35 odst. 6 s. ř. s. opět používá ještě „starou“ terminologii, což řeší § 3029 odst. 1 občanského zákoníku). Kasační soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 23. 2. 2016, čj. 8 As 6/2016 - 34, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„[p]okud správní řád výslovně neupravuje, jaké předpoklady musí splňovat obecný zmocněnec, je třeba tuto otázku posoudit analogicky podle „nejbližších“ procesních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, čj. 8 As 94/2011 – 80, v němž kasační soud aplikoval analogicky § 28 odst. 3 o. s. ř. na zánik zastoupení na základě plné moci ve správním řízení).“*
31. Je-li i v případě posuzování procesní způsobilosti kvůli účinné ochraně práv účastníků řízení zpravidla nutné trvat na jejich zletilosti a s tím spojené plné svéprávnosti, pak v případě obecných zmocněnců (hájících práva jiných) je tím spíše namístě vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby. Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení, v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011 - 81, nebo ze dne 15. 9. 2015, čj. 8 As 57/2015 - 46). Tohoto účelu může být stěžejí dosaženo, pokud by zájmy účastníků v řízení hájil nezletilý zmocněnec. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocněnce podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízky zletilosti. Krajský soud tedy nepochybil, pokud uzavřel, že se stěžovatel v předmětném přestupkovém řízení nemohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná.

32. Přihlédnutí k nejbližším procesním předpisům v otázce podmínek zastoupení na základě plné moci přitom nepředstavuje nepřipustnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku, jak naznačuje stěžovatel. Pokud § 33 správního řádu vůbec neupravuje předpoklady, které musí splňovat obecný zástupce, je třeba tuto mezeru vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních řádů, aby byl zachován účel institutu zastoupení (srov. odst. 22 výše). K tomu dále Nejvyšší správní soud odkazuje i na Závěr č. 144 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015, který se týkal právě problematiky nezletilých zmocněnců. Poradní sbor, obdobně jako nyní kasační soud, dospěl k závěru, že „[n]ezletilá osoba nemá plnou procesní způsobilost a nemůže být tedy zmocněncem účastníka řízení podle § 33 správního řádu.“
33. K okamžiku vzniku mandátu zmocněnce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 7. 8. 2014, čj. 10 As 151/2014 - 33, ve kterém uvedl, že „[j]e na účastníkovi správního řízení, zda si zmocněnce zvolí, či nikoli, a v jakém rozsahu zmocněnci plnou moc udělí. Oprávnění k zastoupení ve vztahu k třetím osobám vzniká udělením plné moci, plnou mocí se zmocnění vůči třetím osobám také prokazuje. Plná moc musí mít zásadně písemnou formu, pokud není plná moc udělena ústně do protokolu (§ 33 odst. 1 správního řádu) [...] Plná moc není rozhodná pro vznik samotného zastoupení; to vzniká smlouvou mezi zmocněncem a zmocnitelem.“ Rovněž v rozsudku ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014 - 26, kasační soud konstatoval, že „[s]právní řád ve svém § 33 odst. 1 umožňuje zastoupení účastníka správního řízení zvoleným zmocněncem na základě plné moci, kterou lze učinit buď ve formě písemné, nebo může být udělena ústně do protokolu. Správní řád však na žádném místě nestanoví povinnost, aby písemná plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu, nebo ověřené kopii ani nespojuje účinky zastoupení teprve s předložením plné moci v originálu, jak se mylně žalobce domnívá [...] Plná moc (nebo také průkaz plné moci) je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna a dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem) a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazní.“
34. S ohledem na výše uvedenou judikaturu Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro vznik zmocnění je klíčový moment uzavření dohody o zastoupení, přičemž plná moc je toliko jednostranným úkonem, který pouze vymezuje rozsah již uděleného zmocnění na základě dohody o zastupování. A jelikož nelze platně zmocnit nezletilou osobu (k tomu viz body 10 - 14) k zastupování účastníka správního řízení, žalovaný v posuzované věci postupoval správně, pokud zamítl odvolání K. Z. jako nepřipustné podle § 92 odst. 1 spr. ř. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit skutečnost, že zmocněnec nabude po udělení zmocnění zletilosti. Je tomu proto, že na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet jako na takové, které nevzniklo.
35. Kasační soud se rovněž zabýval otázkou, zda (ne)měl žalovaný vyzvat stěžovatele či údajnou zástupkyni K. Z. ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu k odstranění vady podání spočívající v nedoložení vzniku platného zmocnění k podání odvolání, přičemž dospěl k závěru, že nikoli. Stěžovateli bylo v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně sděleno, že předložená plná moc nebyla akceptována. Zejména pak v odůvodnění správního rozhodnutí prvního stupně správní orgán výslovně uvádí důvody, pro které nepovažuje zmocnění K. Z. za platné. Stěžovatel se s tímto rozhodnutím prokazatelně seznámil dne 22. 1. 2015 (tohoto dne stěžovatel stvrdil svým

podpisem na doručence převzetí zásilky obsahující zmíněné správní rozhodnutí). Věděl tedy, že pokud chce být v řízení zastoupen, musí předložit novou plnou moc udělenou K. Z. poté, kdy nabyla zletilosti, či jiné osobě. Jelikož však stěžovatel zůstal pasivní a novou plnou moc nepředložil, ačkoliv věděl, že ji předložit měl, nebylo v tomto případě namístě vyzývat jej k odstranění vady podání.“

36. Z uvedeného je zřejmé, že K. V. nesplňovala základní předpoklady být obecnou zmocněnkyní žalobce pro svoji nezletilost a že tento nedostatek již nebylo možno zhojit ani její následnou zletilostí, a to právě pro vadnost původní plné moci k zastupování. Bylo tak možno uzavřít, že správní orgán vedl přestupkové řízení s někým, kdo nebyl k zastupování žalobce oprávněn a že již jen vzhledem k této skutečnosti nemohl zjistit náležitý skutkový stav věci. Jinými slovy, již jen z tohoto důvodu byly všechny jeho úkony v řízení provedené zcela bez významu. Žalovaný tuto vadu nezjistil, neodstranil a naopak v ní pokračoval, namísto toho, aby konstatoval nezákonnost prvoinstančního správního rozhodnutí, když to bylo vydáno bez toho, aniž by v řízení, jež mu předcházelo, bylo jednáno se skutečným účastníkem řízení, respektive jeho zástupcem. Vzhledem k této skutečnosti proto krajský soud žalované rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právními názory vyjádřenými v tomto rozsudku (viz § 78 odst. 5 s.ř.s.).
37. Obiter dictum krajský soud k věci uvádí, že ty samé důvody, kterými žalobce odůvodňoval nezákonnost žalovaného rozhodnutí, jsou plně aplikovatelné i na odpor podaný K. V. proti příkazu o uložení pokuty žalobci ze dne 20. 10. 2015, zn. DOP/4682/2015-4. Bylo by totiž proti zásadě rozumnosti, aby relevantním odporem ve smyslu § 87 odst. 4 tehdy platného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, mohlo být jakékoliv podání označené jako odpor, bez ohledu na to, kým bylo podáno, zda k tomu oprávněnou osobou či nikoliv. V přezkoumávané věci byl podán odpor nezletilou K. V., která vzhledem ke svému věku neměla statut obecného zmocněnce žalobce v dané věci, a proto ani nemohla podat relevantní odpor. Nezbyvá proto než zkonstatovat, že zmíněný příkaz nabyl právní moci dne 10. 11. 2015, neboť žalobce proti němu odpor nepodal. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani okolnost, která nastala teprve následně, tedy že správní orgán pokračoval dne 5. 1. 2016 v řízení o přestupku, neboť mylně měl uvedený odpor za řádně podaný. S takto formálně otevřeným řízením se jistě vypořádá žalovaný v dalším průběhu odvolacího řízení tím, že je zastaví.

V. Náklady řízení

38. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Dle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci byl úspěšný žalobce, krajský soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši celkem 3.000,- Kč a náhradě nákladů právní služby poskytnuté advokátem, jehož odměna vychází z vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Ten učinil ve věci dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepis žalobního návrhu) po 3.100,- Kč, k tomu má nárok na úhradu 2 režijních paušálů po 300,- Kč (§ 9 odst. 4 písm. d/ a § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupci žalobce jako plátcí DPH byla odměna povýšena o hodnotu této daně (§ 14a advokátního tarifu).

39. Krajský soud uložil vyčíslené náklady zaplatit k rukám zástupce žalobce, neboť jde o advokáta (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).
40. Krajský soud neshledal důvody k postupu dle § 60 odst. 7 s.ř.s., na základě něhož žalovaný navrhoval, aby žalobci nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů. Více, než o procesní taktice žalobce, totiž byla daná věc o nesledování judikatury Nejvyššího správního soudu žalovaným (viz výše výňatek z rozsudku Nejvyššího správního soudu a v něm uvedená judikatura).

Poučení:

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 27. února 2019

JUDr. Pavel Kumprecht v. r.
samosoudce