

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudcem Mgr. Tomášem Blažkem ve věci

žalobce: **M. H.**
zastoupený advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2016, č. j. KUJI 23577/2016,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 3000 Kč prostřednictvím Krajského soudu v Hradci Králové.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Havlíčkův Brod (dále jen „městský úřad“) ze dne 4. 2. 2016, č. j. DOP/5237/2015-11. Městský úřad uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Uvedeného přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 22. 10. 2015, v 10:59 hodin, v ulici Rozkošská, v obci Havlíčkův Brod, jako řidič osobního motorového vozidla zn. Opel, registrační značky, překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci o méně než 20 km/h. Silničním laserovým rychloměrem, obsluhovaným hlídkou Městské policie Havlíčkův Brod, byla jím řízenému vozidlu naměřena rychlost jízdy 64 km/h. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 500 Kč.
2. Žalobce podal dne 2. 10. 2017 proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který usnesením ze dne 4. 10. 2017, č. j. 73 A 42/2017 - 9, postoupil věc Krajskému soudu v Hradci Králové, jakožto soudu místně příslušnému.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

3. Žalobce předně namítl, že ve věci došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Rozhodnutí městského úřadu dosud nebylo účinně doručeno, neboť bylo doručeno

pouze slečně K. V., které žalobce vystavil plnou moc k zastupování ve věci dne 18. 12. 2015, tedy v době, kdy s ohledem na svou nezletilost nebyla plně svéprávná. Z důvodu její nezletilosti v době udělení plné moci nedošlo ke vzniku zmocnění a doručení rozhodnutí městského úřadu slečně V. nemělo účinky doručení žalobci. Tato procesní vada pak měla za následek prekluzi odpovědnosti žalobce za jednání, pro které s ním správní orgány vedly předmětné řízení, k čemuž došlo dne 22. 10. 2016. Žalobci přitom v době udělování plné moci nebylo známo, že si účastník správního řízení nemůže úspěšně zvolit nezletilého zmocněnce. Městský úřad jej nadto informoval o tom, že si je nezletilosti žalobcovy zmocněnkyně vědom a že ji přesto jako zmocněnkyni akceptuje. Nicméně nezpůsobilost slečny V. zastávat roli zmocněnkyně v řízení o přestupku se nepochybně projevila, neboť neučinila jediný důkazní či jiný návrh, ani neuplatnila žádné tvrzení (s výjimkou podání blanketního odporu a odvolání).

4. Dále žalobce namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Ve věci nebylo prokázáno, zda obecní policie měřila rychlost v součinnosti s Policií ČR a na úseku určeném Policií ČR. V souladu se zásadou *in dubio pro reo* bylo nutné vycházet z toho, že měření bylo nezákonné, čímž se však správní orgán nezabýval. Stejně tak nebylo prokázáno, zda místo, ve kterém byla rychlost jedoucího vozidla naměřena, bylo označeno příslušnými dopravními značkami. Z pohledu žalobce bylo zcela zřejmé, že úsek těmito značkami označen nebyl, v důsledku čehož bylo provedené měření nezákonné. Jediný důkaz o naměřené rychlosti byl v řízení nepoužitelný, neboť byl získán v rozporu s právními předpisy. Navíc se dle žalobce jednalo o měření, které v jeho neprospěch ovlivnil tzv. *slip effect*, tedy jev, kdy rychloměr vypočítá průměrnou rychlost na základě vyššího přiblížení vozidla, než k jakému došlo. Takto ovlivněné měření může při posunu o délku kapoty změřenou rychlost zkreslit třeba i o 15 km/h a více. Závěrem žalobce označil napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné i z toho důvodu, že z něj není možné zjistit, jakou časovou verzi příslušných právních předpisů žalovaný pro rozhodování užil. V důsledku této vady není zřejmé, zda postupoval v souladu s § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Tím došlo k porušení práva na spravedlivý proces, neboť nebyla hodnocena možnost uplatnění zásady retroaktivity ve prospěch pachatele, přestože v mezidobí nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a další relevantní právní předpisy.
5. Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na žalobou napadené rozhodnutí. Zároveň navrhl, aby žaloba byla jako opožděná krajským soudem odmítnuta. Žalovaný má za to, že napadené rozhodnutí bylo žalobci prostřednictvím jeho zmocněnkyně doručeno již dne 18. 3. 2016, žaloba tedy byla podána po uplynutí zákonem stanovené dvouměsíční lhůty. Zmocněnkyně žalobce učinila jménem žalobce první úkon v řízení (podání odporu proti příkazu o uložení pokuty žalobci) dne 21. 12. 2015, tedy v době, kdy již byla plně procesně způsobilá. Teprve od tohoto dne bylo zmocnění účinné vůči správním orgánům, které tak v souladu s právní úpravou doručovaly písemnosti, včetně žalobou napadeného rozhodnutí, zmocněnkyni žalobce.

IV. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud nejprve posuzoval, zda jsou splněny všechny podmínky řízení. Jednou z podmínek řízení je včasnost podání návrhu (žaloby). Podle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh, jestliže byl podán opožděně.
8. Žalobce podal dne 2. 10. 2017 žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2016. Klíčovou otázkou tak je, kdy bylo žalobci doručeno napadené rozhodnutí žalovaného. S tím úzce souvisí otázka, zda žalobce mohl být v předmětném správním řízení zastupován zmocněnkyní, která v době udělení plné moci nebyla plně svéprávná (z důvodu své nezletilosti).
9. Z předloženého správního spisu vyplývá, že městský úřad vydal dne 14. 12. 2015 příkaz č. j. DOP/5237/2015 - 5, kterým uložil žalobci pokutu ve výši 1 500 Kč za spáchání výše specifikovaného přestupku. Žalobce dne 18. 12. 2015 zmocnil ke svému zastupování v řízení vedeném městským úřadem pod sp. zn. DOP/5237/2015 K. V., která ještě téhož dne, 18. 12. 2015, podala jménem žalobce odpor proti uvedenému příkazu. Tento odpor byl městskému úřadu doručen dne 21. 12. 2015. Městský úřad poté zaslal K. V., jakožto zmocněnkyni žalobce, vyrozumění o pokračování správního řízení ve věci přestupku žalobce, ve kterém ji současně předvolal k ústnímu jednání na 4. 2. 2016 (K. V. si vyrozumění převzala dne 20. 1. 2016). Městský úřad zároveň zaslal přípis žalobci, kterým mu sdělil, že v dané věci bylo nařízeno ústní jednání, na které byla předvolána jeho zmocněnkyně. Uvedeným přípisem současně informoval žalobce, že má v souladu s § 31 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), za to, že K. V., která dosáhla zletilosti dne 21. 12. 2015, byla vzhledem ke své rozumové vyspělosti dne 18. 12. 2015 způsobilá právně jednat a uzavřít dohodu o zastupování. Městský úřad tak podaný odpor považoval za řádný procesní úkon, rušící příkaz a vyvolávající pokračování správního řízení. Tento svůj právní názor sdělil žalobci přípisem, který mu byl doručen dne 19. 1. 2016. K ústnímu jednání konanému dne 4. 2. 2016 se žalobce ani K. V. nedostavili.
10. Městský úřad rozhodnutím ze dne 4. 2. 2016 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku. Předmětné rozhodnutí bylo dne 5. 2. 2016 doručeno K. V. Ta následně jménem žalobce podala blanketní odvolání proti uvedenému rozhodnutí městského úřadu, které přes výzvu ve smyslu § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), nebylo doplněno. Žalovaný poté zamítl uvedené odvolání žalobou napadeným rozhodnutím. Toto rozhodnutí bylo doručeno K. V. dne 18. 3. 2016.
11. Žalobce zaslal dne 3. 8. 2017 městskému úřadu „dotaz na stav řízení“. Konstatoval, že jeho zmocněnkyně K. V. podala dne 19. 2. 2016 proti rozhodnutí městského úřadu ze dne 4. 2. 2016 odvolání. Dále uvedl, že nerozumí tomu, proč mu byl následně doručen exekuční příkaz, přestože „podal řádně a včas odvolání“. Městského úřadu se proto dotazoval, jak naložil s jeho odvoláním. Městský úřad žalobci v reakci na tento dotaz zaslal dne 7. 8. 2017 přípis, kterým jej vyrozuměl o způsobu rozhodnutí odvolacího orgánu

(zamítnutí odvolání, potvrzení napadeného rozhodnutí) a jeho doručení prostřednictvím K. V. Žalobce následně podal proti rozhodnutí žalovaného nyní posuzovanou žalobu.

12. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře obecně dovozuje, že není přípustné, aby účastníka správního řízení zastupovala osoba, která není plně svéprávná. V rozsudku ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 – 34, konstatoval, že byť správní řád nestanoví podmínku plné svéprávnosti zmocněnce ve správním řízení, existenci takové podmínky je nutno analogicky dovodit ze soudních procesních předpisů [viz § 27 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), a § 35 odst. 6 s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud tento závěr následně potvrdil a dále rozvinul v dalších svých rozhodnutích. Například v rozsudku ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 – 36, uvedl, že není podstatné, že zmocněnec nabude po udělení zmocnění (v průběhu správního řízení) zletilosti – na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet tak, že nikdy nevzniklo.
13. Pokud by krajský soud aplikoval tyto závěry na nyní posuzovanou věc, pak by žalobu podanou žalobcem nebylo možné považovat za opožděnou. Spíše by byla namíste otázka, zda do dnešního dne vůbec došlo k řádnému doručení napadeného rozhodnutí žalobci a zda není třeba nejprve uložit správnímu orgánu, aby tak učinil, a teprve poté pokračovat v soudním řízení (se všemi důsledky, které by takový postup měl například pro následné posouzení běhu prekluzivní lhůty k projednání předmětného přestupku).
14. Krajský soud se však s těmito závěry neztotožňuje. Ostatně ani v rámci Nejvyššího správního soudu na nich nepanuje všeobecná shoda, o čemž svědčí také skutečnost, že druhý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 8. 2. 2017, č. j. 2 As 179/2016 – 56, postoupil rozšířenému senátu k posouzení otázku, zda je ve správním řízení podmínkou pro zastupování zmocněncem plná svéprávnost osoby, která má účastníka zastupovat. Rozšířený senát sice usnesením 27. 6. 2017, č. j. 2 As 179/2016 – 66, věc vrátil k projednání a rozhodnutí druhému senátu, aniž by se k uvedené otázce vyjádřil (neboť z procesních důvodů neshledal v dané věci svou pravomoc zabývat se druhým senátem položenou otázkou). Krajský soud nicméně považuje za vhodné na tomto místě na usnesení č. j. 2 As 179/2016 – 56 odkázat, neboť plně souhlasí s důvody, pro které se druhý senát hodlal odchýlit od právního názoru vysloveného ve výše zmiňovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu.
15. Druhý senát zejména polemizoval s názorem, podle něž absence podmínky plné svéprávnosti zmocněnce ve správním řádu představuje mezeru v zákoně (kterou je třeba vyplnit analogickou aplikací § 27 odst. 1 o. s. ř. a § 35 odst. 6 s. ř. s.): *„Obecně se mezerou v zákoně rozumí jeho obsahová neúplnost v tom smyslu, že něco, co v něm po věcné stránce (tj. z hledisek smyslu a účelu právní úpravy a její racionality) být má a je nezbytné, aby to v něm bylo, zde není (blíže k mezerám v zákoně srovnej F. Melzer, Metodologie nalézání práva, služba Knihovnička, Brno, 2008, str. 171 a n.). Správní řízení, ač jsou vedena v různých závažných věcech, nepochybně jsou typově jednodušší a zpravidla s menšími důsledky pro účastníky. Není proto nelogické, že správní řád nestojí na nezbytnosti ochrany účastníka řízení před nevhodnou volbou zástupce. Správní řád tím, že nestanovil podmínku svéprávnosti zmocněnce, umožnil zvolit si zástupcem kohokoliv, kdo jím může být podle obecných norem práva občanského. Účastník řízení proto může zmocnit kohokoliv, komu důvěřuje; tuto důvěru přitom může mít i v nezletilého rodinného příslušníka či v jinou nezletilou osobu. Přitom může být motivován jakýmkoliv vlastním omezením v možnosti jednání s úřady, dokonce i prostou nechutí s nimi jednat, tak jako při výběru jakéhokoliv jiného zmocněnce. Úkony, jimiž je správní řízení obvykle prováděno, nejsou většinou natolik*

složité, aby vždy vyžadovaly plnou svéprávnost zmocněnce a pro osobu mladistvou, zejména takovou, která se věkově blíží zletilosti, byly nepochopitelné či neproveditelné. Předkládající senát proto chápe úpravu správního řádu jako záměrnou, nikoliv nelogickou a mezerovitou. Osmý senát uplatněním analogie zásadním způsobem zhoršil procesní postavení účastníka správního řízení, neboť jej oproti doslovnému znění zákona citelně omezil v možnosti výběru zástupce. K takovému omezení přitom neexistoval žádný závažný důvod spočívající např. v nutnosti chránit jiné účastníky řízení, další osoby nebo veřejný zájem. Nic z toho není samo o sobě jednáním zmocněnce, který není plně svéprávný, dotčeno. Druhý senát má za to, že jakkoli obecně není uplatnění analogie v procesním právu vyloučeno a v řadě případů bude vhodné ji užít, nelze tak činit způsobem zužujícím procesní oprávnění jednotlivce v řízení. V tom shledává zásadní vadu výkladu zaujatého osmým senátem.“

16. Krajský soud (ve shodě s druhým senátem Nejvyššího správního soudu) považuje za rozhodné, že správní řád nestanoví podmínku plné svéprávnosti zmocněnce ve správním řízení. Zmocněncem ve správním řízení tak může být kdokoli, kdo jím může být podle obecných norem práva občanského. Podle § 30 občanského zákoníku, se člověk stává plně svéprávným zletilostí; zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku. Podle § 31 občanského zákoníku se má za to, že každý nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. Krajský soud je názoru, že právě zastupování jiné osoby ve správním řízení bude nezřídka právním jednáním, které je v mezích rozumové a volní vyspělosti nezletilé osoby. Úkony správního řízení nebývají obvykle natolik složité, aby vždy vyžadovaly plnou svéprávnost zmocněnce a pro osobu mladistvou, zejména takovou, která se věkově blíží zletilosti, byly nepochopitelné či neproveditelné.
17. V nyní posuzované věci žalobce zmocnil ke svému zastupování ve správním řízení K.V. dne 18. 12. 2015, tedy tři dny před tím, než nabyla zletilosti (a tím i plné svéprávnosti). Jediným úkonem, který K. V. ve správním řízení provedla ještě coby nezletilá, je podání odporu proti příkazu, kterým městský úřad původně uložil žalobci pokutu za spáchání přestupku. Tento úkon zjevně byl v mezích její rozumové a volní vyspělosti. Stejně na něj pohlížel i městský úřad, který podaný odpor považoval za řádný procesní úkon rušící příkaz a vyvolávající pokračování správního řízení (zároveň o této skutečnosti, zřejmě z procesní opatrnosti, informoval i přímo žalobce – viz výše bod 9). V průběhu (téměř celého) správního řízení tak žalobce byl zastoupen již zletilou zmocněnkyní K. V., zřetelně v souladu s jeho vůlí. O tom svědčí také žalobcův „dotaz na stav řízení“, který zaslal dne 3. 8. 2017 městskému úřadu (v tomto dotazu označuje K. V. za svou zmocněnkyni a poukazuje na úkony, které jeho jménem ve správním řízení učinila). Za daných okolností by krajský soud považoval za projev přehnaného formalismu, kdyby měl posoudit doručení rozhodnutí žalovaného K. V. (a potažmo i další úkony učiněné ve správním řízení) jako neúčinné jen z toho důvodu, že žalobce udělil K. V. plnou moc ještě v době, kdy nebyla plně svéprávná. Krajskému soud není zřejmé, k jaké újmě na procesních právech žalobce mělo postupem správních orgánů dojít.
18. Krajský soud je z uvedených důvodů názoru, že zákonná lhůta k podání žaloby uplynula v této věci dne 18. 5. 2016. Podal-li proto žalobce žalobu dne 2. 10. 2017, podal ji opožděně. Krajský soud tedy žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl (výrok I. tohoto rozhodnutí).

V. Náklady řízení

19. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta (výrok II.).
20. Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud vrátí z účtu soudu zaplacený soudní poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Krajský soud proto ve výroku III. tohoto usnesení rozhodl o tom, že se žalobci vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč. Soudní poplatek bude vrácen po právní moci tohoto usnesení z účtu Krajského soudu v Hradci Králové.

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 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 30. listopadu 2018

Mgr. Tomáš Blažek v. r.
samosoudce