



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Petrem Poláchem v právní věci žalobce: **M. Ch.**, nar., bytem, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16.09.2016, č.j. KUJI 69994/2016, sp. zn. OOSČ 622/2016 OOSC/211,

t a k t o :

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladu řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I.

Vymezení věci

Žalobce se domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle ustanovení § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto jeho odvolání jako opožděné.

Posuzované odvolání žalobce bylo podáno dne 07.07.2016 (správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 08.07.2016), a to proti rozhodnutí Městského úřadu Velké Meziříčí, Odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 03.05.2016,

č.j. DOP/7618/2016/479/2016-bdin (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), kterým byl žalobce uznán vinným z přestupků dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „silniční zákona“). Přestupku se dopustil tím, že dne 14.01.2016 v 15:26 hod řídil osobní automobil, r.z., a na dálnici D1 v km 137 a katastru obce Stránecká Zhoř, ve směru jízdy na Prahu, jel nedovolenou rychlostí, neboť mu byla v tomto úseku s nejvyšší dovolenou rychlostí 130 km/h naměřena rychlost

175 km/h. Při zvážení možné odchylky měřicího zařízení $\pm 3 \%$, mu tedy byla jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 169 km/h. Tím překročil rychlost na dálnici

o 39 km/h. Kontrolou na místě bylo dále zjištěno, že při řízení motorového vozidla neměl u sebe osvědčení o registraci vozidla podle zvláštního právního předpisu. Svým jednáním tak porušil ustanovení § 18 odst. 3 a § 6 odst. 7 písm. b) silničního zákona. Za spáchání přestupků byla žalobci podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) a v souladu s ustanovením § 125c odst. 5 písm. f) silničního zákona uložena sankce ve formě pokuty ve výši 3.500,- Kč. Současně byla žalobci podle ustanovení § 79 odst. 1 zákona o přestupcích a vyhlášky

č. 231/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč.

Dne 26.05.2016 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno včasné blanketní odvolání proti rozhodnutí o přestupku, jež bylo předáno k poštovní přepravě dne 23.05.2016. Toto odvolání nebylo žalobcem podepsáno. Správní orgán I. stupně jej proto vyzval k doplnění odvolání, a to prostřednictvím Výzvy k doplnění odvolání ze dne 27.05.2016,

č.j. DOP/22600/2016/479/2016-bdin, jež mu byla doručena dne 31.05.2016. V této výzvě byl poučen o tom, že odvolání musí obsahovat údaje o tom, v jakém rozsahu je rozhodnutí napadáno, zda je napadáno jen v některé části nebo celé, popřípadě v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo v čem je spatřována správnost rozhodnutí nebo řízení. Současně mu bylo sděleno, že jím podané odvolání neobsahuje podpis. K doplnění odvolání byla stanovena lhůta 7 dnů od doručení výzvy. Na tuto výzvu žalobce nikterak nezareagoval. S ohledem na jeho pasivitu při odstraňování vad odvolání vydal správní orgán I. stupně dne 14.06.2016 usnesení o zastavení řízení, č.j. DOP/25049/2016/479/2016-bdin, jež mu bylo doručeno dne 17.06.2016. Správní orgán I. stupně podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil řízení o odvolání, a to z důvodu neodstranění podstatných vad odvolání, které brání v pokračování v řízení. Proti tomuto usnesení podal žalobce dne 30.06.2016 prostřednictvím provozovatele poštovních služeb blanketní odvolání opatřené podpisem. Výzvou k doplnění odvolání ze dne 07.07.2016, č.j. DOP/27935/2016/479/2016-bdin/27, jež mu byla doručena dne 12.07.2016, vyzval správní orgán I. stupně žalobce k doplnění odvolání o specifikované náležitosti, a to ve lhůtě 7 dnů od jejího doručení. Dne 08.07.2016 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno nyní

posuzované blanketní odvolání žalobce proti rozhodnutí o přestupku ze dne 03.05.2016, které bylo opatřeno jeho podpisem. Rozhodnutím žalovaného bylo následně dne 14.09.2016 odvolání žalobce proti usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení odvolacího řízení zamítnuto a usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení řízení o odvolání tak bylo potvrzeno.

Žalovaný pak odvolání žalobce ze dne 08.07.2016 podané proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o přestupku, jako opožděné zamítl, a to dle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu.

II. Obsah žaloby

Své žalobní body uplatnil následovně.

Žalovaný vyhodnotil podání učiněné žalobcem dne 07.07.2016 jako opožděné odvolání, neboť mu bylo rozhodnutí o přestupku doručeno již dne 07.05.2016. Toto žalobce nerozporoval, nicméně odvolání podal již dne 23.05.2016. Podání učiněné dne 07.07.2016 bylo totiž pouze nápravou původního odvolání, které trpělo vadou, a to absencí podpisu. Žalobce podpis na výzvu správního orgánu ve stanovené lhůtě nedoplnil a správní orgán odvolací řízení usnesením zastavil. Proti tomuto rozhodnutí však podal žalobce odvolání, o kterém žalovaný pravomocně rozhodl až dne 16.09.2016. Závěr žalovaného, že podání ze dne 07.07.2016 je opožděným odvoláním, je tak nesprávný, neboť se jednalo o doplnění podpisu na odvolání ze dne 23.05.2016. Tato vada byla přitom odstraněna včas, neboť byla odstraněna před pravomocným zastavením odvolacího řízení o odvolání ze dne 23.05.2016 (tj. před dnem 16.09.2016). Žalovaný proto měl odvolání ze dne 23.05.2016 věcně přezkoumat a nikoli podání ze dne 07.07.2016 zamítnout jako opožděné.

Žalobce dále namítal, že okamžikem doručení rozhodnutí o přestupku mu nezačala běžet odvolací lhůta, neboť byl v řízení zastoupen panem L. K. Odvolací lhůta by proto začala běžet teprve tehdy, až by správní orgán I. stupně své rozhodnutí v souladu s ustanovením § 34 odst. 2 správního řádu doručoval panu K. K tomu však dosud nedošlo. Do současnosti tedy ani nezačala běžet odvolací lhůta, a proto odvolání žalobce učiněné dne 08.07.2016 není a nemůže být opožděné. Správní orgán I. stupně i žalovaný však skutečnost, že žalobce byl ve správním řízení zastoupen panem K., absolutně ignorovali. Správní orgán I. stupně si přitom byl zmocnění pana K. dobře vědom, neboť tento podával za něj odpor proti příkazu správního orgánu I. stupně, ke kterému připojil podepsanou plnou moc. Následně byl žalobce výzvou k doplnění podání vyrozuměn o tom, že je pan K. nezletilou osobou, a tudíž údajně nemůže být zmocněncem účastníka správního řízení. Současně byl žalobce vyzván ke sdělení, zda má být úkon pana K. uznán ve smyslu ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu. Na to žalobce reagoval přípisem ze dne 24.03.2016, kde s uznáním úkonu souhlasil. V přípise ze dne 29.03.2016 pak zdůraznil, že pana K. považuje za svého zmocněnce. Správní orgány však přesto s panem K. jako jeho zmocněncem neprávem nejednaly. Pan K. dosáhl zletilosti, tedy i plné svéprávnosti, dne

23.03.2016. I pokud by byl správný právní názor, že zmocněnec musí být plně svéprávný, bylo by nutné dojít k závěru, že po nabytí plné svéprávnosti pana K. již správní orgán I. stupně neměl žádný důvod jej nepřipustit jako jeho zmocněnce. Alespoň žalobce takový postup správního orgánu mohl legitimně očekávat. Správní orgán I. stupně totiž ve výzvě ze dne 09.03.2016 netvrdil, že by smlouva o zastoupení mezi žalobcem a panem K. byla pro nedostatek věku pana K. neplatná. Správní orgán nepožadoval, aby si žalobce obstaral jiného zmocněnce, nebo vystavil panu K. novou plnou moc až poté, co dosáhne zletilosti. Správní orgán toliko v reakci na odpor podaný panem K. uvedl, že zmocněnec účastníka řízení musí být zletilý. Tento nedostatek však byl plynutím času ještě před vydáním rozhodnutí o přestupku napraven. Správní orgán I. stupně proto měl pana K. respektovat jako zvoleného zástupce žalobce, nebo jej měl alespoň srozumitelně informovat o tom, že pana K. za jeho zmocněnce nepovažuje. Pro nesrozumitelnost / nedostatek poučení ve výzvě ze dne 09.03.2016 tedy žalobce mohl legitimně očekávat, že správní orgán I. stupně bude s panem K. jednat jako s jeho zmocněncem, a to od okamžiku nabytí plné svéprávnosti. Žalobce opakovaně i po dosažení zletilosti panem K. vůči správnímu orgánu I. stupně prohlásil, že jej za svého zmocněnce považuje, a tudíž měl správní orgán I. stupně vyzvat žalobce (i pana K.a) k doložení plné moci. (odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25.02.2013, č.j. 11 A 135/2012-37).

Žalobce proto uzavřel, že jím podané odvolání ze dne 08.07.2016 nebylo opožděné, neboť odvolací lhůta ještě ani nezačala plynout, když dosud nebylo rozhodnutí o přestupku doručeno jeho zmocněnci. Případně měl správní orgán I. stupně žalobce srozumitelně informovat o tom, že pana K.a nepovažuje za jeho zmocněnce. Za daných okolností je napadené rozhodnutí překvapivé.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný ve svém uvedl, že žalobce podal v zákonem stanovené lhůtě odvolání proti rozhodnutí o přestupku. Vzhledem ke skutečnosti, že podané odvolání nemělo všechny náležitosti (nebylo podepsáno a neobsahovalo odvolací důvody), byl žalobce správním orgánem I. stupně vyzván k odstranění vad odvolání, k čemuž mu byla stanovena přiměřená lhůta. Žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady odvolání, a proto bylo řízení o tomto odvolání zastaveno usnesením správního orgánu I. stupně, které bylo následně k odvolání žalobce potvrzeno žalovaným. Žalobce dále proti rozhodnutí o přestupku podal po uplynutí lhůty, která mu byla stanovena k odstranění vad uvedeného odvolání, ještě jedno blanketní odvolání, které bylo podepsáno (podáno dne 07.07.2016). Toto jeho odvolání bylo napadeným rozhodnutím žalovaného jako opožděné zamítnuto.

Uvedený postup je dle přesvědčení žalovaného zcela v souladu s právní úpravou, která na danou věc dopadá. Žalobce neodstranil podstatné vady odvolání ve lhůtě, která mu byla za tím účelem stanovena, a proto muselo být řízení o tomto jeho odvolání zastaveno. Později podané odvolání pak bylo jako opožděné zamítnuto.

Funkčně příslušný k úkonu zastavení řízení o odvolání, je pak správní orgán I. stupně. Důsledkem nedodržení vlastnoručního podpisu na podaném odvolání v listinné

podobě ve stanovené lhůtě pak musí být zastavení řízení, když absence tohoto podpisu je vadou odvolání, která brání pokračování v řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 9 As 63/2015-36, jakož i Závěr č. 50 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11.12.2006). Dle žalovaného je třeba rozlišovat mezi zastavením meritorního řízení (řízení o přestupku) a „pouhým“ zastavením řízení o odvolání, které je žádostí svého druhu. Ustanovení § 88 odst. 2 a § 90 odst. 4 správního řádu upravují postup jednotlivých správních orgánů pro případ, kdy po podání odvolání nastane některý z důvodů pro zastavení řízení ve věci samé. Pak je skutečně situace taková, že řízení může správní orgán I. stupně zastavit pouze z taxativně uvedených důvodů. V posuzovaném případě však žádný důvod pro zastavení řízení nenastal. Došlo zde k situaci, kdy bylo podáno odvolání, čímž bylo zahájeno odvolací řízení, ale vzhledem k vadě podaného odvolání, která nebyla ani k výzvě správního orgánu I. stupně odstraněna, a která bránila projednání tohoto odvolání, nastal důvod k zastavení „jen“ odvolacího řízení. Tuto situaci zákon výslovně neupravuje a je proto třeba aplikovat ustanovení § 93 odst. 1 správního řádu a obdobně na ni použít ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, kdy řízení o žádosti zastavuje ten správní orgán, u kterého se žádost v I. stupně podává.

S ohledem na výše uvedené proto žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen s.ř.s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s) a jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

Napadené rozhodnutí žalovaného krajský soud přezkoumal v řízení podle části třetí, hlavy II, dílu 1, § 65 a následujících s.ř.s. v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s), ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Za klíčovou považoval soud v dané věci otázku, zda bylo moci podání ze dne 07.07.2016 (doručené správnímu orgánu I. stupně dne 08.07.2016) považovat za opožděné odvolání proti rozhodnutí o přestupku, či za doplnění vad podání ze dne 23.05.2016, a to doplněním chybějícího podpisu.

Předně je k věci třeba uvést, že správní orgán I. stupně postupoval správně, když po přijetí odvolání podaného dne 23.05.2016 vyzval žalobce k doplnění podání (výzva ze dne 27.05.2016). Jestliže u podání směřujícímu ke správnímu orgánu chybí podpis podatele, jedná se o anonymní podání, které trpí podstatnou vadou. Takové podání lze nepochybně považovat za právní úkon, přičemž je třeba vycházet ze skutečnosti, že učiněné podání je projevem vůle, na jehož základě vzniká právo podatele na to, aby se správní orgán podáním zabýval. Tomu pak koresponduje povinnost správního orgánu vyřídit podání zákonem předvídaným způsobem. V případě anonymního podání se však nejedná o dostatečně určité projevení vůle (není zřejmé, kdo je činí) a z tohoto důvodu vzniká nejistota o oprávnění takové osoby podání učinit. Bylo-li by připuštěno anonymní podání jako řádné podání, znamenalo by to narušení právní jistoty a ve svém důsledku by to mohlo vést k obcházení zákona, neboť kdokoliv, kdo by nebyl k učinění podání oprávněn, by jej mohl učinit jako anonymní. Připuštění anonymního podání by rovněž mohlo být v rozporu se zásadou rovnosti zakotvenou v ustanovení § 7 odst. 1 správního řádu, podle níž mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Zaslání výzvy k odstranění vad spolu s poskytnutím přiměřené lhůty k opravě je tedy povinností správních orgánů v případě absence předepsaných náležitostí dle ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu. V posuzované věci se správní orgán I. stupně pokusil o odstranění této vady, čímž dostál svým zákonným povinnostem. Každému průměrně uvažujícímu účastníku řízení přitom musí být zřejmé, že pokud učiní ve vztahu ke správnímu orgánu právní úkon, musí být tento podepsán, a pokud podpis na podání schází, jedná se o anonymní podání, se kterým se správní orgán nemůže zabývat. Žalobce byl o této chybějící základní náležitosti podaného odvolání a o nutnosti jejího doplnění správním orgánem I. stupně dostatečně a srozumitelně vyrozuměn, a to prostřednictvím výzvy k doplnění podání ze dne 27.05.2016.

Dle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu, správní orgán musí vyzvat odvolatele k odstranění vad ve stanovené lhůtě, kterou určí usnesením v souladu s ustanovením § 39 odst. 1 správního řádu tak, aby neohrozila účel řízení ani nenarušila rovnost účastníků. Zákonem je vyžadována vyšší forma výzvy, a to v podobě usnesení. Ta v posuzovaném případě nebyla splněna. Správní orgán I. stupně nedodržel ani obecnou poučovací povinnost vyplývající z ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, dle které měl být žalobce (byť obecně) poučen o následcích neodstranění vytýkaných vad jeho podání (odvolání). Soud absenci poučení ve výzvě k doplnění podání ze dne 27.05.2016, jakož i nedodržení její formy usnesení neshledal jako natolik závažnou vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí. Žalobci bylo totiž dostatečně konkrétně sděleno, jaké náležitosti mají být v jeho odvolání doplněny, k čemuž mu byla rovněž stanovena přiměřená a jednoznačně vymezená lhůta.

Soud přitom dále vycházel z ustanovení § 39 správního řádu, který umožňuje správním orgánům určit lhůtu. I když nejde o lhůtu zákonnou, přesto její délka účastníka řízení zavazuje. Lhůta 7 dnů od doručení výzvy k doplnění podání, jež byla žalobci stanovena správním orgánem I. stupně, tak pro něj byla závazná. Lhůta určená správním orgánem může být i přiměřeně prodloužena, avšak jen na základě žádosti účastníka, která musí být učiněna dříve, než dojde k jejímu uplynutí. Takovou žádost však žalobce neučinil. Žalobci byla v uvedené výzvě stanovena lhůta k doplnění odvolání v délce 7 dnů. S ohledem na datum doručení výzvy žalobci uplynula dne 07.06.2016. Samotné usnesení

správního orgánu I. stupně o zastavení odvolacího řízení bylo však vydáno až dne 14.06.2016. Žalobci tak byla poskytnuta lhůta k doplnění odvolání téměř dvakrát delší, přesto ji však nevyužil. Žalobce měl možnost ve smyslu ustanovení § 39 odst. 2 správního řádu požádat správní orgán I. stupně o prodloužení lhůty k doplnění odvolání, avšak ani tohoto nevyužil. I osoba neznalá správního procesu si přitom musí být jako racionálně uvažující osoba nepochybně vědoma skutečnosti, že doplnění odvolání o absentující podpis téměř měsíc po konci lhůty stanovené správním orgánem I. stupně ve výzvě k doplnění podání již nemůže mít kýžené důsledky. V tomto lze naopak shledat jistou účelovost jednání žalobce, jemuž však nemůže být zaručena právní ochrana.

Lze tedy shrnout, že posledním dnem odvolací lhůty proti rozhodnutí o přestupku byl den 23.05.2016, což ani žalobce v podané žalobě nepopírá. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání dne 7.7.2016, přičemž žalovaný jeho odvolání správně vyhodnotil jako opožděné. Správnímu orgánu I. stupně bylo sice doručeno dne 26.05.2016 (odesláno dne 23.05.2016) blanketní podání označené jako odvolání, které však nebylo podepsáno. K odstranění

tohoto nedostatku byl žalobce vyzván výzvou k odstranění vad podání podle ustanovení § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 správního řádu. Podání neobsahovalo nejenom podpis, ale ani odvolací důvody. Tato výzva byla žalobci doručena dne 31.05.2016, přičemž vady podání nebyly v 7 denní lhůtě odstraněny. Podání žalobce proto nemohlo vyvolat žádné právní účinky, neboť jeho vady nebyly odstraněny ve stanovené lhůtě, a to ani v čase krátce navazujícím na konec stanovené lhůty. Lze přitom opětovně poznamenat, že správní orgán I. stupně fakticky poskytl žalobci lhůtu k doplnění vad odvolání v téměř dvojnásobné délce, neboť usnesení o zastavení řízení vydal až 7 dní od uplynutí lhůty stanovené ve výzvě. Avšak ani tohoto dobrodiní správního orgánu I. stupně žalobce nikterak nevyužil. Až po uplynutí lhůty pro odstranění vad odvolání obdržel správní orgán I. stupně podání rovněž označené jako odvolání, které již obsahovalo podpis žalobce. Toto podání však bylo učiněno až po uplynutí zmíněné lhůty, neboť bylo k poštovní přepravě bylo podáno až dne 07.07.2016. Žalobce tak podal dle svého tvrzení „doplnění odvolání“ téměř měsíc po vypršení lhůty stanovené správním orgánem I. stupně k odstranění vad podání. Soud se proto neztotožnil s názorem žalobce, že uvedená vada podání, tj. absence podpisu, byla napravena včas, a to před vydáním pravomocného rozhodnutí o zastavení řízení. Soud vzal v potaz praxi správních orgánů, které tolerují podání učiněná i po uplynutí stanovené lhůty, jedná se však o toleranci několika dní, žalobcem však byla lhůta překročena v řádech týdnů (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 05.08.2016, č.j. 54 A 1/2016-43). Není tak pravdou, že podání ze dne 07.07.2016 bylo „pouhým odstraněním vady podání“, když vada předchozího podání odstraněna nebyla. S ohledem na okolnosti postupu žalobce v projednávané věci je nutné nepodepsané podání ze dne 23.05.2016, které bylo označeno jako odvolání proti rozhodnutí o přestupku, přičemž absence příslušného podpisu nebyla zhojena ani na výzvu správního orgánu I. stupně, vyhodnotit jako zneužití práva a cílenou procesní obstrukci, jež není možné při posuzování včasnosti odvolání pominout. Zjevně účelový procesní postup spočívající v opakovaném ignorování příslušného poučení ze strany správního orgánu nemůže požívat procesní ochrany, nemůže být k němu ani přihlíženo, tudíž při posuzování včasnosti odvolání ze dne 07.07.2016 nelze k podání ze dne 23.05.2016 jakkoli přihlížet, Soud by tak fakticky akceptoval zjevně šikanózní a obstrukční jednání, čímž by takto svévolně postupující osoby měly nedůvodně výhodnější

postavení oproti těm, kteří svá procesní práva řádně využívali a se správními orgány spolupracovali (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.09.2017, č.j. 6 As 37/2017-31, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 18.01.2017, č.j. 52 A 21/2016-217). Správně proto bylo toto odvolání ze dne 07.07.2016 (doručené správnímu orgánu I. stupně následujícího dne) zamítnuto jako opožděné. Žalovaný proto zcela správně vyhodnotil odvolání ze dne 07.07.2016 jako samostatné a nové odvolání proti rozhodnutí o přestupku. Sice bylo řádně podepsáno, avšak bylo zjevně podáno opožděně. Ve zmíněném postupu nenachází krajský soud žádných vad způsobujících nezákonnost tohoto rozhodnutí.

Žalobce dále namítal, že odvolání ze dne 07.07.2016 nemohlo být posouzeno jako opožděné, neboť s ohledem na doručení rozhodnutí o přestupku pouze žalobci, a nikoliv jeho zmocněnci, panu K., nepočala běžet lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí o přestupku. Podstata této námitky přitom spočívala v posouzení, zda se účastník správního řízení může dát ve smyslu ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu zastoupit osobou, která je nezletilá a nenabyla plné svéprávnosti.

Ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu upravuje procesní způsobilost účastníků správního řízení, když stanovuje, že *každý je způsobilý činit v řízení úkony samostatně (dále jen "procesní způsobilost") v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Ustanovení § 28 se použije obdobně.* V případě nezletilých osob, které nenabýly plné svéprávnosti způsobem podle ustanovení § 30 odst. 2 občanského zákoníku, se pak předpokládá způsobilost k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých téhož věku (viz ustanovení § 31 občanského zákoníku). Obdobně navazují procesní způsobilost na svéprávnost i další procesní předpisy – občanský soudní řád a soudní řád správní.

Co do vztahu mezi svéprávností a procesní způsobilostí je ovšem vždy na místě obezřetnost, aby nedošlo ke zkrácení na právech nezletilých účastníků řízení. Ve vztahu k ustanovení § 20 odst. 1 občanského soudního řádu tuto skutečnost zřetelně vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 04.12.2014, sp.zn. I. ÚS 1041/14: „Podle Ústavního soudu je *nutno činit rozdíl mezi chápáním řízení (nezbytným pro nutnost nezletilé dítě do řízení zapojit) a schopností jednat před soudem samostatně. Schopnost jednat před soudem samostatně vyžaduje mnohem vyšší nároky na vyspělost osoby než pouhé chápání podstaty řízení.*“ Následně Ústavní soud podotkl, že navzdory odvození procesní způsobilosti od způsobilosti k hmotněprávnímu jednání procesními předpisy, v praxi se tento vztah nepovažuje za zcela striktní a zpravidla je vyžadováno zastoupení nezletilého účastníka řízení jeho zákonným zástupcem i tehdy, je-li předmětem řízení právní jednání nezletilého, ke kterému byl bezpochyby způsobilý (v této souvislosti Ústavní soud odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2005 sp. zn. 20 Cdo 2775/2004). Ústavní soud vyslovil souhlas s popsanou praxí: „Ústavní soud se *ztotožňuje s důvody, na kterých se tato praxe zakládá. Soudní řízení je mnohem komplexnější a komplikovanější proces než samotné právní jednání. (...) Nelze tedy bez dalšího předpokládat, že pokud nezletilé dítě má hmotněprávní způsobilost k danému jednání, má také plnou procesní způsobilost v řízení, jehož předmětem je dané jednání. Z těchto důvodů se Ústavní soud domnívá, že v případě nezletilých dětí by pravidlem měl být závěr, že tyto nemají plnou procesní způsobilost ve smyslu § 20 odst. 1 občanského soudního řádu, přičemž opačný závěr lze přijmout pouze v konkrétních zcela výjimečných situacích a vždy je nutno jej*

řádně odůvodnit.“ S uvedenými závěry Ústavního soudu se krajský soud zcela ztotožňuje a dodává, že je namístě vztáhnout je kromě § 20 odst. 1 občanského soudního řádu i na obdobná ustanovení týkající se procesní způsobilosti obsažená ve správním řádu a soudním řádu správním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.3.2016, č.j. 1 As 33/2016-36).

Od procesní způsobilosti je poté třeba dále odlišit (přísnější) zákonné předpoklady pro zastupování (obecným) zmocněncem. Podle ustanovení § 27 odst. 1 občanského soudního řádu i podle ustanovení § 35 odst. 6 s.ř.s. může být obecným zmocněncem jen osoba plně svéprávná (ustanovení § 35 odst. 6 s.ř.s. opět používá ještě „starou“ terminologii, což řeší ustanovení § 3029 odst. 1 občanského zákoníku). Krajský soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 23.02.2016, č.j. 8 As 6/2016-34, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„(...) pokud 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).“*

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 04.05.2011, č.j. 1 As 27/2011-81, nebo ze dne 15.09.2015, č.j. 8 As 57/2015-46). Jak přitom uzavřel Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29.03.2016, č.j. 1 As 33/2016-36: *„Toboto 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 ustanovení § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti.“* Správní orgán I. stupně tedy nepochybil, pokud měl za to, že se žalobce v přestupkovém řízení nemohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná.

Jestliže tedy ustanovení § 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 soud odkazuje i na Závěr

č. 144 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16.10.2015, který se týkal právě problematiky nezletilých zmocněnců. Poradní sbor dospěl k závěru, že *„(...) nezletilá osoba nemá plnou procesní způsobilost a nemůže být tedy zmocněncem účastníka řízení podle § 33 správního řádu.“*

K okamžiku vzniku mandátu zmocněnce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil kupříkladu v rozsudku ze dne 07.08.2014, č.j. 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.“ Rovněž v rozsudku ze dne 17.10.2014, č.j. 4 As 171/2014-26, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „(...) správní 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.“

Pro vznik zmocnění je tedy klíčovým momentem samotné 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 zastupování účastníka správního řízení, postupovaly správní orgány v posuzované věci zcela správně, pokud po podání odporu proti příkazu nezletilým panem K. (byť s doloženou plnou mocí od žalobce) správní orgán I. stupně vyzval žalobce k odstranění vady zmocnění (neboť nezletilá osoba nemůže být zmocněncem účastníka řízení) a ke sdělení, zda má být úkon učiněný panem K. uznán ve smyslu ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu. Z obsahu výzvy správního orgánu I. stupně je přitom nepochybné, že tento nepovažoval udělenou plnou moc za platnou. S ohledem na výzvu správního orgánu I. stupně žalobce sice sdělil, že úkon učiněný panem K. má být uznán, ale to na posuzované věci nic nemění. Na správnosti závěru správního orgánu I. stupně (který následně osobu pana K. nepovažoval za zmocněnce žalobce a takto dále postupoval) nemůže nic změnit ani skutečnost, že zmocněnec nabude po udělení zmocnění zletilosti. Je tomu tak proto, že na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet jako na takové, které nevzniklo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.03.2016, č.j. 1 As 33/2016-36). Pokud tedy žalobce jevil zájem být ve správním řízení zastoupen osobou zmocněnce pana K., měl po nabytí svéprávnosti pana K. a doložit správnímu orgánu I. stupně novou plnou moc, což však z nepochopitelných důvodů neučinil. Z vlastní iniciativy se přitom ani správní orgán nedotázal, jak vyhodnotil jeho zastoupení ve správním řízení. Správním orgánům přitom ze zákona neplyne žádná povinnost poučovat účastníka řízení o postupu, jež má účastník řízení zvolit za situace, kdy je jím předložená plná moc shledána neplatnou. Spoléhal-li neodůvodněně na to, že uvedený nedostatek plné moci se sám od sebe „napraví plynutím času – tj. dosažením svéprávnosti zmocněnce“, jedná se o skutečnost zcela odporující právním předpisům, přičemž důsledky této nesprávné domněnky jdou zcela k tíži žalobce. Lze tedy uzavřít, že pokud správní orgán I. stupně (jakož i žalovaný) doručoval veškeré písemnosti pouze žalobci, činil tak zcela správně a jeho postup má oporu v právních předpisech. Správní orgány tak nebyly povinny doručovat písemnosti panu K., neboť tento nebyl s ohledem na vše výše uvedené v postavení zmocněnce žalobce. Lhůta k podání odvolání tak skutečně počala běžet od

okamžiku doručení rozhodnutí o přestupku přímo žalobci, tj. dne 07.05.2016, přičemž posledním dnem k podání odvolání tak bylo datum 23.05.2016. Ani této námitce soud proto nemohl vyhovět.

V.

Závěr a náklady řízení

Optikou shora učiněného náhledu je proto zřejmé, že postup žalovaného nevybočil z rámce zákonem stanovených právních hledisek. Skutkový stav věci byl tedy zjištěn v souladu s ustanovením § 3 správního řádu. Soud neshledal ve správním řízení žádná procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Soud tak neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení jsou odůvodněny ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti a žalobce nebyl v řízení úspěšný, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozsudku.

P o u č e n í: 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. 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.

V Brně dne 30. května 2018

JUDr. Petr Polách, v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
K. M.