



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudcem JUDr. Pavlem Kumprechtem ve věci žalobce: **P. C.**, nar. X, bytem, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem AK v Praze 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, 587 33 Jihlava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. června 2014, čj.: KUJI 36708/2014, sp. zn. OOSČ 220/2014 OOSC/67/JN, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. června 2014, čj.: KUJI 36708/2014, sp. zn. OOSČ 220/2014 OOSC/67/JN, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11. 228,-- Kč k rukám Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem AK v Praze 4, Na Zlatnici 301/2, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaným rozhodnutím ze dne 2. června 2014, čj.: KUJI 36708/2014, sp. zn. OOSČ 220/2014 OOSC/67/JN, žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Světlá nad Sázavou (dále jen „správní orgán“) ze dne 22. 1. 2014, čj.: MSNS/14623/2013/OD-PŘ-98-Sý, a toto potvrdil. Tímto prvoinstančním správním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle

§ 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 provozu na komunikacích“), jehož se měl dopustit tím, že jel v obci Závídkovice, na silnici č. II/347, v km 13.831, kde je nejvyšší povolená rychlost na pozemní komunikaci 50 km/hod., vozem Opel Corsa, registrační značky 1SR 2787, rychlostí 63 km/h. Za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 2.000,--Kč. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včas podanou žalobou, kterou odůvodnil následujícím způsobem.

I. Obsah žaloby

Žalovaný předně namítal, že správní orgán popřel jeho právo na spravedlivý proces, když po celou dobu řízení jednal s neoprávněnou osobou. Po obdržení předvolání k podání vysvětlení totiž zmocnil společnost FLEET Control, s.r.o., za účelem, aby rychle doručil správnímu orgánu oznámení o odepření výpovědi. V žádném případě ji však nezmocnil k zastupování v dané přestupkové věci. Žalobce se nedozvěděl, že je proti němu zahájeno (a vedeno) řízení o přestupku, neboť jej o zahájení takového řízení správní orgán neinformoval. K tomu došlo až dne 10. 7. 2014, kdy mu společnost FLEET Control, s.r.o., zaslala kopii spisové dokumentace, jejíž součástí bylo rozhodnutí s vyznačenou právní mocí. Z ní žalobce zjistil, že veškeré písemnosti byly doručovány společnosti FLEET Control, s.r.o.

Obchodní společnost FLEET Control, s.r.o., jej neinformovala o zahájení a průběhu řízení. Žalobce nevěděl, že jej uvedená společnost zastupuje v řízení o přestupku, neboť správní orgán doručoval písemnosti společnosti FLEET Control, s.r.o., kterou mylně považoval za jeho zástupce, ačkoliv ta nebyla žalobcem ke svému zastupování v dané přestupkové řízení zmocněna. Správní orgán chybně vyhodnotil plnou moc udělenou společnosti FLEET Control, s.r.o., IČ: 24149322, ze dne 27. 8. 2013, doručenou správnímu orgánu dne 20. 9. 2013, neboť řízení o přestupku bylo zahájeno dne 10. 12. 2013. Správní orgán neměl akceptovat zplnomocnění účastníka před zahájením řízení a oznámení o zahájení řízení měl doručit přímo žalobci, nikoliv společnosti FLEET Control, s.r.o.

Žalobce shledává oporu svého tvrzení i v § 33 odst. 2 písm. b) zákoně č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), který v § 33 odst. 2 písm. b) jasně stanoví, že se plná moc uděluje „pro celé řízení“. Je tím jasně vyjádřen úmysl zákonodárce vázat zde plnou moc pouze na již probíhající správní řízení a není tedy možné ji udělit dříve, než k zahájení správního řízení skutečně došlo. Jedinou výjimkou může být tzv. presidiální plná moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Ta má však zcela jiný účel (i náležitosti, zejména z hlediska nutnosti úředně ověřeného podpisu). Aby mohla být plná moc učiněna před zahájením správního řízení a mohla být využita v neurčitém počtu řízení s určitým předmětem, která mohou být zahájeny v budoucnu, musela by být výslovně udělena podle tohoto ustanovení. Tak tomu ovšem v napadené věci nebylo.

Správní řád jasně rozlišuje jednotlivé typy plné moci a pouze u jednoho typu (podle § 33 odst. 2 písm. c/ správního řádu) umožňuje udělit plnou moc před zahájením správního řízení, a proto není možné dovozovat, že by i jiný typ plné moci bylo možné takto poskytnout. Tím však není nijak omezeno právo účastníka řízení

podat plnou moc následně – tedy po zahájení řízení. Pokud by tak účastník řízení učinil, byly by v souladu s § 34 správního řádu všechny písemnosti, dle kterých by účastník řízení nebyl povinen něco osobně vykonat, doručovány zmocněnci po právu. V případě, že tak žalobce neučinil a plnou moc po zahájení řízení již nezaslal, měl správní orgán doručovat písemnosti přímo žalobci, nikoliv společnosti FLEET Control, s.r.o., neboť na tu nebylo možné v takovém případě pohlížet jako na zástupce žalobce.

Žalobce pokračoval, že předmětná plná moc nebyla relevantní k řízení o přestupku, neboť byla zaslána ještě v době, kdy zaslána být nemohla; ust. § 33 odst. 1 správního řádu hovoří, že *účastník si může zvolit zmocněnce*. Jen stěž si tak mohl žalobce zvolit zmocněnce pro řízení o přestupku v době, kdy nebyl účastník. Taková plná tedy musí být nutně považována za neúčinnou, neboť je absolutně neplatná. Žalobce se v těchto souvislostech dovolával rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č.j. 9 As 87/2010 -77, podle něhož není možné akceptovat plnou moc, pokud byla udělena před zahájením řízení (například při jednání s hlídkou městské policie). Toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dále dovozuje, že pokud před zahájením řízení k podání plné moci došlo, je tuto nutno považovat za plnou moc podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tímto však, jak zdůrazňuje Nejvyšší správní soud, „*nevzniklo zastoupení účastníka řízení dle § 33 správního řádu*“. Když takové zastoupení ani nevzniklo, nelze dovozovat, že byl takto zvolený zástupce oprávněn zastupovat účastníka v celém řízení.

S ohledem na výše uvedené a nutnost přihlížet k dosavadním závěrům Nejvyššího správního soudu je třeba trvat na názoru, že plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu je možné udělit pouze tehdy, pokud již bylo předmětné správní řízení zahájeno a nikoli před tím, než se tak nestalo, tedy když ještě neexistovalo řízení, pro které měla být tato plná moc udělena. Pokud k udělení plné moci před zahájením správního řízení přesto došlo, nebylo možné k ní přihlížet.

Nadto, i v případě, že by udělená plná moc byla platná pro samotné řízení o přestupku (tedy pokud by se jednalo o plnou moc dle ust. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu), správní orgán pochybil, když žalobci nedoručil sdělení obvinění. Žalobce zastává názor, že má právo na oznámení obvinění dle článku 6 odst. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů 11 a 14, včetně dodatkových protokolů č. 1, 4, 6, 7, 12 a 13: „*Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva: a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu...*“ Žalobce nebyl správním orgánem prvního stupně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu, neboť mu oznámení o zahájení správního řízení nebylo správním orgánem doručeno.

Povinnost doručovat oznámení o zahájení správního řízení trestní povahy do rukou osoby podezřelé dovozuje žalobce rovněž analogicky ze základních zásad trestního procesu, konkrétně z ust. § 160 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví: „*Opis usnesení o zahájení trestního stíhání je třeba doručit obviněnému nejpozději na počátku prvního výslechu...*“. Stejně tak měl, dle názoru žalobce, správní orgán za povinnost oznámit přímo žalobci termín ústního jednání, kdy toto lze opět *per analogiam legis* dovodit z nutnosti předvolat obžalovaného v trestní věci k hlavnímu

líčení nejen prostřednictvím advokáta, ale též oznámením obžalovanému (ust. § 64 odst. 1 trestního řádu), což je vyjádřením základního práva obviněného v trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a čl. 38 Listiny základních práv a svobod, kdy byl přestupek projednán v jeho nepřítomnosti, aniž by byly splněny podmínky § 74 zákona o přestupcích, došlo by k porušení jeho základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny.

Povinnost doručovat oznámení o zahájení správního řízení do rukou osoby podezřelé ze správního deliktu vyplývá rovněž z ust. § 46 odst. 1 správního řádu tj.: *„Řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením“.*

Názor žalobce je plně v souladu se smyslem ust. § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, neboť patrně právě z důvodu, aby nebyli účastníci kráceni na svých právech (zejména právo na oznámení obvinění, příp. předvolání k ústnímu jednání) jednoznačně citované ustanovení činí právo zvolit si zmocněnce výlučným právem účastníka. Zmocněnce si může zvolit též osoba před zahájením řízení, v takovém případě však nejde o plnou moc dle správního řádu, ale o plnou moc dle § 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která v sobě neobsahuje zmocnění k doručování písemností (srov. NSS 9 As 87/2010-77).

Povinnost doručovat oznámení o zahájení řízení není samoučelná. Doručením do vlastních rukou se realizuje právo obviněného ze správního deliktu se vůbec dozvědět, že je správním orgánem prvého stupně stíhán jako obviněný. Nelze ponechávat v dispozici zmocněnce, zda obviněného ze správního deliktu vůbec uvědomí o tom, že bylo vůči němu zahájeno řízení. Součástí oznámení o zahájení řízení o je standardizované poučení obviněného o jeho procesních právech. Nedodání takového poučení přímo obviněnému by znamenalo vážné porušení práva na obhajobu a porušení ústavně zaručeného práva na účast na projednání své věci ve smyslu čl. 38 odst. 2 a čl. 30 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Byť je tedy pravdou, že před zahájením řízení byla správnímu orgánu doručena plná moc, kterou žalobce zmocnil společnost FLEET Control, s.r.o., nelze na tuto plnou moc pohlížet jako na osvědčení zmocnění ve smyslu ust. § 33 a § 34 správního řádu. Dle ust. § 33 odst. 1 správního řádu si může *účastník zvolit zmocněnce*. Žalobce však v době dodání plné moci správnímu orgánu nebyl účastníkem řízení, neboť žádné řízení nebylo zahájeno. Žalobce nevěděl, že proti němu bude zahájeno řízení o přestupku, neboť v případě, že by správní orgán měl dostatek podkladů pro zahájení řízení, nepředvolával by jej k podání vysvětlení, ale řízení o přestupku by zahájil namísto předvolání k podání vysvětlení.

Vzhledem k výše uvedenému je proto žalované rozhodnutí nezákonné, neboť rozhodnutí, jakož i veškeré písemnosti v řízení (předvolání k ústnímu jednání, rozhodnutí, výzva k doplnění odvolání), které rozhodnutí předcházely, nebyly doručovány žalobci, nýbrž osobě neoprávněné a žalobce tak byl poškozen na svých právech, neboť nemohl účinně realizovat svou obhajobu, seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, odvolat se proti rozhodnutí a využívat dalších procesních práv pro svou obhajobu.

V důsledku těchto vad nebyl žalobce poučen ani o tom, kdy nejpozději se může vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí, čímž byl krácen na svých procesních právech. I tato vada řízení zavdává podle žalobce důvod pro zrušení rozhodnutí soudem dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), jak plyne z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2009, čj. 15 Ca 258/2008 – 55; publ. č. 2664/2012 Sb. NSS (vyjádření se podkladům rozhodnutí), kde je uvedeno, že *pokud je účastníku správního řízení uděleno správním orgánem poučení o tom, že procesní práva, která mu pro dané správní řízení náleží, může uplatnit po celou dobu trvání tohoto řízení, aniž by mu před ukončením dotyčného řízení bylo dáno na vědomí, k jakému datu správní orgán hodlá vydat rozhodnutí ve věci, zakládá to vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro porušení § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 v návaznosti na čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které garantují účastníku správního řízení možnost prezentovat své stanovisko k důkazním prostředkům shromážděným ve správním řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí.*

Žalobce nebyl vyzván k tomu, aby se před vydáním rozhodnutí vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí, ani nebyl poučen, v jaké lhůtě tak smí učinit. V předvolání k ústnímu jednání je toliko uvedeno, že *po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, máte právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy (§ 36 odst. 3 správního řádu)*. Citovaný rozsudek je tak na věc zcela přílehlavý, neboť z předvolání k ústnímu jednání není seznatelné, dokdy nejpozději je možné práva dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu uplatnit. Rozhodnutí žalovaného je tak zatíženo vadou řízení a proto žalobce navrhuje zrušení rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.

Podle žalobce se orgány veřejné správy zúčastněné na řízení nevypořádaly ani s důkazním břemenem, když *„za tzv. privilegovaný důkaz považoval fotografii, u které lze i z pouhého, nepřiliš detailního laického pohledu konstatovat, že z této nelze určit registrační značku, ani jiné markanty motorového vozidla tak, aby bylo možné nepochybně usoudit, že policie vyfotografovala vozidlo obviněného (žalobce). Tato skutečnost, v souvislosti s faktem, že důkazní břemeno je na straně správního orgánu, tedy správní orgán musí prokázat, že došlo k přestupku, který je obviněnému kladen za vinu, sama zavdává příčinu pro zrušení rozhodnutí pro nedostatečné zjištění skutkového stavu a faktický rozpor napadeného rozhodnutí se spisem, neboť je nepochybné, že správní orgán neunesl tíhu důkazního břemene, neboť jím provedené důkazy nic nedokazovaly. Fotografie z měřicího zařízení byla v tak nízké kvalitě, že vozidlo je absolutně nerozeznatelné, a v nejmenším nelze určit, že tato fotografie je skutečně fotografií vozidla obviněného, a ne fotografií úplně jiného vozidla. Přitom důkazní břemeno spočívá na správních orgánech.“*

K této problematice Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005 - 55, uvedl, že *„důkazní břemeno k prokázání, že jednání majícího znaky skutkové podstaty přestupku se dopustil obviněný z přestupku, přirozeně nese správní orgán. Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se uvedeného jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost. Podle Nejvyššího správního v nyní posuzovaném případě byly pochybnosti dány v takovém rozsahu, že s ohledem na zásadu in dubio pro reo nebylo za dané důkazní situace zcela jednoznačně možné učinit odpovědným za přestupek právě stěžovatele.“*

Policisté změřili podle žalobce nějaké auto, kdy nemohou nijak prokázat, že bylo změřeno právě vozidlo obviněného, neboť z fotografie není rozeznatelná registrační značka, ani markanty, jako je tovární značka vozu, modelové označení a barva vozidla, natož sekundární odlišnosti (obrázky, nadstandardní výbava, speciální výbava nebo prvky vozidla), ze kterého by bylo na jistotu možné stanovit, že jde o vozidlo obviněného.

Na věc by mohl také dopadat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. 9 As 54/2008 – 62, zabývající se nečitelnou fotografií. V daném případě šlo o nečitelnou registrační značku a vozidlo bylo identifikováno podle ostatních markantů a specifik vozidla. Nejvyšší správní soud uvedl, že: *„Je sice pravdou, že v době měření rychlosti byla registrační značka vozidla vlivem zasněžení nečitelná, ztotožnění vozidla podle registrační značky však nelze považovat za jediný možný způsob jeho identifikace. Je zřejmé, že na srovnávaných snímcích je zobrazeno vozidlo značky Mercedes-Benz, třídy M, přičemž to, co činí tento vůz individuálním oproti ostatním vozům téže třídy, je zejména jeho tmavá barva, design kol (hliníkových disků), dodatečně pevně namontovaný ochranný rám (chránič předního nárazníku) a na podélných lyžinách namontovaný příčný nosník (střešní nosič). (...) Zdejšímu soudu se pak jeví jako nanejvýš nepravděpodobná také ta skutečnost, že by se v tomto konkrétním čase a na tomto konkrétním místě mohlo vyskytovat vozidlo totožné tovární značky a třídy, navíc vybavené týmiž nadstandardními prvky jako vozidlo stěžovatele (dodatečně namontovaný přední ochranný rám a v tu chvíli na podélných lyžinách nasazený příčný nosník – střešní nosič).“*

Tedy, *a contrario*, nelze-li vozidlo identifikovat ani dle modelu a značky vozu, barvy, příp. nadstandardní výbavy, která by vozidlo činila jedinečným, nelze vozidlo ztotožnit s vozidlem řízeným obviněným. Právě proto, že v projednávané věci nelze určit ani značku, ani typ vozidla, ani registrační značku, nelze ve smyslu výše uvedeného rozsudku nijak prokázat, že bylo měřeno právě vozidlo obviněného.

Rozhodnutí žalovaného je dle žalobce nezákonné, neboť žalovaný své rozhodnutí neopřel o žádný relevantní důkaz, který by věrohodně prokázal spáchání skutku, který je žalobci kladen za vinu. Žalobce naopak na podporu svého tvrzení přikládá k žalobě odborný posudek, který navrhuje provést jako důkaz a který též konstatuje, že nelze učinit nepochybný závěr, že bylo měřeno vozidlo žalobce; naopak lze konstatovat, že obsluha měřicího zařízení postupovala v rozporu s Návodem k obsluze, neboť chybně nastavila měřicí zařízení, minimálně pak jeho expozici (k nutnosti postupovat při měření v souladu s Návodem k obsluze se žalobce odkazuje na rozsudek NSS č. j. 3 As 29/2011 – 56). Ze správního spisu pak není ani zřejmé, na podkladě čeho zasahující policisté usoudili, že bylo změřeno právě vozidlo žalobce, tedy lze zásadní deficit v dokazování shledávat v absenci svědeckých výpovědí policistů, kteří měření prováděli a byli údajnému protiprávnímu jednání žalobce svědkem, kdy samotná tato skutečnost, dle názoru žalobce, postačuje ke zrušení rozhodnutí soudem.

V rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č.j. 1 As 96/2008 – 115, Nejvyšší správní soud uvedl, že: *„Krajský soud zcela správně správním orgánům vytkl, že k dokazování použily pouze doznání učiněné žalobcem jako obviněným a úřední záznamy vyhotovené zasahujícími policisty, ačkoli ve věci bylo možno vyslechnout svědky*

(...). Soud proto správním orgánům uložil, aby v dalším řízení před vydáním rozhodnutí vyslechly zasahující policisty a zhodnotily věrohodnost, pravdivost, závažnost a zákonnost provedených důkazů. (...) Provedení výslechu obou zasahujících policistů se zde tedy nabízelo; správní orgány však v tomto ohledu zůstaly nečinné, a tím pochybily. Pokud žalovaný poznamenává, že k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci, nelze si to vykládat jako možnost správního orgánu spokojit se s minimem podkladů (úřední záznamy a doznání) a upustit od dalšího dokazování jen proto, že tyto podklady nejsou navzájem v rozporu. Správní orgán je naopak povinen shromáždit tolik důkazních prostředků, kolik je třeba k vyvrácení pochybností a k tomu, aby byly okolnosti spáchání domnělého přestupku postaveny najisto.“

V závěru žaloby žalobce namítal, že výrok rozhodnutí je nesrozumitelný a nekonkrétní, což zavrhuje příčinu pro zrušení žalovaného rozhodnutí dle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Zatímco žalovaný v napadeném rozhodnutí místo spáchání přestupku nespecifikoval nijak, správní orgán uvedl, že k přestupku došlo v obci Závidkovice, na silnici č. II/347 v km 13,831. Z takového výroku však není seznatelné, kterým směrem se mělo vozidlo žalobce pohybovat a místo protiprávního jednání tak, dle názoru žalobce, není jednoznačně vymezeno. Zároveň v důsledku takto zásadního deficitu v konkretizaci skutku je fakticky znemožněno žalobci provádět jakékoli další přezkoumání provedeného měření (s ohledem na výpočet správnosti vzdálenosti měření, apod). K nutnosti jednoznačné specifikace místa protiprávního jednání se žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2010, č. j. 4 As 28/2010 – 56.

Nadto směr jízdy vozidla není zřejmý ani z odůvodnění rozhodnutí. Zástupce žalobce, jakož i správní orgán, tak zároveň může jen stěží přezkoumat naplnění materiální stránky skutkové podstaty přestupku, což ostatně vedlo též k tomu, že správní orgány tuto nijak neodůvodnily (obecná floskule, že *dodržování rychlosti má své opodstatnění v ochraně života a zdraví* není odůvodněním, proč v tomto konkrétním případě byl naplněn materiální znak přestupku). Jak ovšem vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 As 18/2004-48, *„Teprve poté, co je zjištěno naplnění materiálního znaku přestupku, může správní orgán dojít k závěru, že konkrétním jednáním obviněného byl spáchán přestupek“*. Dle názoru žalobce, pokud správní orgán nijak neodůvodnil své tvrzení, jakým způsobem byla v tomto konkrétním případě materiální stránka přestupku naplněna, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.).

Žalobce uzavřel, že „Ústní jednání a dokazování bylo provedeno nezákonně v nepřítomnosti žalobce, neboť žalobci nebylo oznámeno ani zahájení řízení a žalobci nebyla dána možnost před vydáním rozhodnutí se vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí před vydáním rozhodnutí. Správní orgán chybně interpretoval plnou moc, která mu byla doručena, v důsledku čehož byl žalobce krácen na svém právu se proti rozhodnutí správního orgánu odvolat, byl krácen na právu účastnit se ústního jednání, podávat návrhy, vyjadřovat se k důkazům. Správní orgán fakticky neprovedl dokazování (obecná floskule *„v jednání je předložena kompletní spisová dokumentace“* není dokazováním) a není tak zřejmé, z jakých podkladů usoudil, že bylo měřeno právě vozidlo obviněného, neboť z předložené fotografie z měřícího zařízení nelze učinit nepochybný závěr, že bylo měřeno právě vozidlo obviněného,

kdy toto na ní není rozeznatelné. Správní orgán neprovedl dokazování svědeckou výpovědí, ač toto se nabízelo a mohlo též zvrátit skutkový stav vyplývající z jiných důkazních prostředků. Z rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, kde k přestupku došlo, ani není přezkoumatelné, zda byla naplněna materiální stránka přestupku. Dle názoru žalobce jsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí dle ust. § 76 odst. 1 písm. a), b), i c) s.ř.s.“

Vzhledem k tomu navrhoval zrušit jak žalované rozhodnutí, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo, a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

II.

Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 1. 9. 2014. Uvedl v něm, že spáchání přestupku bylo žalobci mimo jakou pochybnost prokázáno. K tomu žalovaný odkázal na obsah odůvodnění žalovaného rozhodnutí a pokračoval, že tvrzení žalobce, že nebyl v přestupkovém řízení zastoupen společností Fleet Control, s.r.o., nemá oporu ve spisu. Z plné moci, kterou žalobce udělil uvedené společnosti, je jednoznačně zřejmé, v jaké věci jej má zastupovat. Plná moc byla k výzvě správního orgánu doplněna o chybějící náležitost a společnost Fleet Control, s.r.o., jako zástupce žalobce, za něj v průběhu řízení činila úkony (podala odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Není proto důvodu pochybovat o právních účincích zastoupení v předmětném správním řízení.

Žalovanému je pak z úřední činnosti známo, že uvedená společnost zastupuje účastníky přestupkových řízení opakovaně, aby následně z nejrůznějších důvodů tuto skutečnost zpochybnila. K této procesní taktice se již vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 8. 2014, č.j. 10 As 151/2014-33, na jehož závěry se žalovaný v otázce údajných pochybností o zastoupení žalobce odkázal.

Tvrzení žalobce, že mu napadené rozhodnutí bylo doručeno 10. 7. 2014, není pravdivé, neboť mu bylo doručeno již dne 2. 6. 2014, a to právě prostřednictvím jeho zástupkyně. O tom, že si prý je žalobce této skutečnosti dobře vědom, svědčí i skutečnost, že žalobce podal v poslední den dvouměsíční lhůty, jejíž běh započal právě dne 2. 6. 2014.

Žalobce byl o svém právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu poučen v závěru oznámení o zahájení řízení, které bylo doručeno zmocněnkyni dne 10. 12. 2013. Skutečnost, že se žalobce k ústnímu jednání bez omluvy nedostavil a svého práva nevyužil, nelze proto přičítat k tíži správních orgánů.

Skutkový stav věci byl zjištěn mimo jakou pochybnost, když žalobce byl přímo na místě spáchání přestupku zastaven a identifikován hlídkou Policie ČR, jeho záměna s jiným vozidlem je vyloučena, žalobce v průběhu řízení nevznese žádné námitky a neuplatní žádné důkazní návrhy. Správní orgány neprováděly dokazování výsledkem policistů, neboť spáchání přestupku jednoznačně vyplývalo z oznámení o jeho spáchání. Žalovaný proto považuje žalované rozhodnutí za souladné se zákonem, a proto navrhoval žalobu zamítnout.

III. Jednání krajského soudu

K projednání žaloby nařídil krajský soud na den 15. 12. 2015 jednání. Žádný z účastníků se však k němu nedostavil, když žalovaný svoji neúčast na něm předem omluvil (ostatně souhlasil i s projednáním žaloby bez nařízení ústního jednání) a žalobce, ač byl k jednání řádně obeslán, se k němu nedostavil, aniž by soudu pro to sdělil jakékoliv důvody. Vzhledem k tomu krajský soud projednal žalobu v rozsahu žalobních bodů a rozhodl o ní (viz §§ 49 odst. 3 a 50 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), v nepřítomnosti účastníků řízení.

IV. Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

Podstatou žalobní argumentace bylo tvrzení, že žalobce nedal společnosti FLEET Control, s. r. o. zmocnění ke svému zastupování v dané přestupkové věci, a přesto s ní orgány veřejné správy zúčastněné na řízení jako s jeho zástupkyní jednaly. V důsledku toho byl fakticky z průběhu přestupkového řízení vyloučen a neměl tak ani možnost se k věci vyjádřit. To by ovšem bylo tak zásadní pochybení, že by již jen z tohoto důvodu nezbylo, než žalované rozhodnutí zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení. Krajský soud proto předně přezkoumal tuto otázku, přičemž učinil následující skutková zjištění a právní závěry.

Z obsahu správního spisu zjistil, že Policie ČR, územní odbor Havlíčkův Brod, zaslal správnímu orgánu oznámení přestupku ze dne 19. 8. 2013, č.j.: KRPJ-78764/PŘ-2013-161606, a to jednak na úseku zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla) a dále na úseku zákona o provozu na komunikacích (nedodržení maximální povolené rychlosti). Na základě něho a dlužno konstatovat, že oproti standardnímu způsobu vedení přestupkových řízení překvapivě, zvláště pak za situace, kdy žalovaný uvádí ve vyjádření k žalobě, že spáchání přestupku jednoznačně vyplývá z oznámení o jeho spáchání, správní orgán nezačal přestupkové řízení, nýbrž předvolal žalobce k podání vysvětlení podle § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen „přestupkový zákon“), na den 20. 9. 2013. Stalo se tak jeho podáním ze dne 21. 8. 2013, č.j.: MSNS/14623/2013/OD-PŘ-98-Sý. K tomu je ve správním spisu založena plná moc s datem 27. 8. 2013, v níž žalobce zmocňuje dle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu společnost FLEET Control, s.r.o., k zastupování ve správním řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku vedeném pod sp. zn. OD 1/2013-193, což je zvýrazněno tučným písmem (viz č. I. 13 správního spisu). Třeba přitom zdůraznit, že uvedená spisová značka OD 1/2013-193 na předvolání k podání vysvětlení, ani na žádné jiné listině správního spisu, uvedena není. Na všech listinách jsou výlučně čísla jednací MSNS/14623/2013/OD-PŘ-98-Sý, lišící se pouze datem jejich vyhotovení. Spisová značka je uvedena pouze na soupisu spisu vyhotoveného správním orgánem, jde ovšem o spisovou značku zcela jinou, a to 67.3,Sk.zn.V/5. Proč je tato plná moc ve správním spisu tudíž není zřejmé, lze o tom jen spekulovat.

Na následujícím č. I. 14 správního spisu je založena plná moc rovněž s datem 27. 8. 2013, v níž již žalobce zmocňuje dle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu společnost FLEET Control, s.r.o., k zastupování ve správním řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku vedeném pod sp. zn. MSNS/14623/2013/OD-PŘ-98-Sý, což je rovněž zvýrazněno tučným písmem.

Pod č. I. 12 je ve správním spisu založeno sdělení FLEET Control, s.r.o., datované dnem 20. 9. 2013 a adresované správnímu orgánu, že žalobce v dané věci vypovídat nebude, neboť by se mohl vystavit „riziku stíhání pro spáchání přestupku.“ Jak toto sdělení, tak výše uvedené plné moci tedy byly vyhotoveny v mezidobí od předvolání k podání vysvětlení (21. 8. 2013) do doby stanoveného jednání k podání vysvětlení (20. 9. 2013). O tom není žádných pochyb. Pro pořádek pak třeba podotknout, že ze správního spisu nelze vůbec zjistit, jakou cestou se listiny č. I. 12, 13 a 14 do správního spisu vůbec dostaly, když na č. I. 12 je pouze prezentační razítko správního orgánu s datem 23. 9. 2013 a přidělené č.j. MSNS/14623/2013.

Dopisem ze dne 2. 10. 2013, č.j.: MSNS/14623/2013/OD-PŘ-98-Sý, vyzval správní orgán FLEET Control, s.r.o. k doplnění plné moci, která byla součástí podání jemu doručenému dne 23. 9. 2013 (viz výše č. I. 12), a to s odůvodněním, že z plné moci není patrné, zda FLEET Control, s.r.o. zmocnění přijímá. Přestože součástí předmětného podání byly dvě plné moci (viz výše), správní orgán nekonkretizoval, kterou z nich by měla zmíněná obchodní společnost v uvedeném směru doplnit. Protože však ani jedna z nich neobsahovala ustanovení o přijetí zmocnění, nelze než konstatovat, že správní orgán musel mít pochybnosti o existenci zastoupení žalobce ohledně obou plných mocí.

FLEET Control, s.r.o. na to reagovala podáním datovaným dnem 20. 9. 2013, správnímu orgánu doručeným 15. 10. 2013, následovně: „Dobrý den, na podkladě Vaší výzvy explicitně uvádím, že plnou moc v této věci udělenou Přemyslem C. přijímám v plném rozsahu.“ A přiložila k ní plnou moc se spisovou značkou OD 1/2013-193, tedy tu, která s danou věcí nesouvisí. Jak mohl být správní orgán uspokojen tímto způsobem vyřízení své žádosti ze dne 2. 10. 2013, č.j.: MSNS/14623/2013/OD-PŘ-98-Sý, to je tedy záhadou, když nic dalšího již k této otázce ze správního spisu zjistit nelze.

Následně správní orgán zahájil dne 10. 12. 2013 přestupkové řízení, k němuž přizval jako zmocněnce žalobce obchodní společnost FLEET Control, s.r.o. Ta se však projednání přestupku nezúčastnila a na nařízení jednání nijak nereagovala. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí ve věci, které také bylo doručeno pouze jí, nikoliv žalobci, podala blanketní odvolání (viz č.l. 30 správního spisu). O něm rozhodl žalovaný žalovaným rozhodnutím, které doručil také jen uvedené obchodní organizaci, když je na něm označena jako zmocněnkyně žalobce.

Žalobce v žalobě tvrdí, že obchodní společnost FLEET Control, s.r.o. nezmocnil k tomu, aby jej zastupovala v přestupkovém řízení a že to ani nebylo možné s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu obsaženou v jeho rozsudku ze dne 28. 2. 2011, č.j. 9 As 87/2010-77. V něm se uvádí mimo jiné následující:

„Nejvyšší správní soud však nemohl přisvědčit námitce, že stěžovatel při jednání s městskou policií udělil plnou moc zmocněnci dle § 33 správního řádu. Krajský soud a správní orgány správně dovodily, že jak jednání s hlídkou městské policie, tak výzva k podávání vysvětlení podle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích, se odehrály před zahájením řízení. Z § 137 správního řádu vyplývá, že podávání vysvětlení, kam spadá i vysvětlení podle § 60 zákona o přestupcích, je systematicky zařazeno do postupů před zahájením řízení. V době, kdy byl stěžovatel vyzván k podání vysvětlení, tedy nemohlo jít o správní řízení a není možné aplikovat ustanovení správního řádu vztahující se ke správnímu řízení, tedy ani úpravu zastoupení na základě plné moci podle § 33 správního řádu a s tím související povinnost doručovat písemnosti i zástupci (§ 34 odst. 2 správního řádu). Krajský soud tak správně zhodnotil jednání stěžovatele, jenž vepsal text „Udělují plnou moc Ing. Urbanovi Zdeňkovi – daňovej poradce, sídlo Jungmannova 319, Jičín.“ do formuláře oznámení o přestupku, který byl vyplněn při jednání s hlídkou městské policie, jako zmocnění Ing. Zdeňka Urbana k poskytnutí právní pomoci stěžovateli podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tímto však nevzniklo zastoupení účastníka řízení dle § 33 správního řádu.“

A právě vzhledem k tomuto rozsudku musel krajský soud přisvědčit žalobci, že nezmocnil společnost FLEET Control, s.r.o. k tomu, aby jej zastupovala v dosud nezahájeném přestupkovém (správním) řízení, nýbrž pouze k jednání před správním orgánem, které proběhlo před jeho zahájením. Ostatně, pokud by se předmětná plná moc (která vlastně, když byly předloženy dvě?) měla dotýkat zastupování v teprve v budoucnu vedeném přestupkovém řízení, pak by podpis na takové plné moci musel být úředně ověřen, což není ani v jednom z případů. Přestupkové řízení proto proběhlo kabinetním způsobem, v důsledku čehož bylo žalobci znemožněno uplatnit celou škálu procesních úkonů na svoji obhajobu, především pak bylo porušeno jeho právo stanovené v § 74 odst. 1 přestupkového zákona, podle něhož koná správní orgán v prvním stupni o přestupku ústní jednání. To se však nekonalo, když předložené plné moci správní orgán nesprávně vyhodnotil a v důsledku toho jednal se subjektem (obesílal jej), který žalobce v přestupkovém řízení nezastupoval. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani skutečnost, že zmíněná společnost podala proti rozhodnutí správního orgánu blanketní odvolání, neboť důvodem toho mohlo být cokoliv.

Uvedené pochybení žalovaný nezjistil a neodstranil, v důsledku čehož trpí jeho rozhodnutí vadou, spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Vzhledem k tomu krajský soud žalované rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písmeno c) s.ř.s. pro podstatné vady řízení zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení (viz § 78 odst. 4 s.ř.s.).

Pokud jde o vyjádření žalovaného, ten měl námitky žalobce za nepřipadné, a to s odkazem také na rozsudek Nejvyššího správního soudu, pro změnu ze dne 7. 8. 2014, č.j.: 10 As 151/2014-33. Právě v souvislosti s ním poukazoval na to, že obchodní společnost FLEET Control, s.r.o. zastupuje účastníky přestupkových řízení opakovaně a že přitom využívá různých procesních taktik. Na to se ale nedá odpovědět nic jiného, než to, že jsou-li si tohoto stavu správní orgány vědomy, tak že o to více pečlivosti mají tomu kterému případu věnovat. Rozhodně se tím však nemohou nechat strhnout k nedůslednostem v dodržování právních předpisů. Jakým

povrchním způsobem přistupoval správní orgán k plným mocím v přezkoumávané věci, je podrobně popsáno výše. Přes zjevné obstrukční jednání žalobce to však nic nemění na skutečnosti, že se s ním správní orgán, ani žalovaný, nevypořádali zákonným způsobem. Žalovaným dovolávaný rozsudek Nejvyššího správního soudu pak není na přezkoumávanou věc přílehlavý, když v něm šlo o plné moci vystavené v průběhu přestupkového řízení, nikoli před jeho zahájením, jako v daném případě. Jelikož se krajský soud neztotožnil s tvrzením, že žalobce byl zastoupen obchodní společností FLEET Control, s.r.o., nelze mít za odůvodněnou ani námitku žalovaného, že žalované rozhodnutí bylo doručeno žalobci dne 2. 6. 2014. Ostatně z hlediska včasnosti podání žaloby je to zcela lhostejné, žaloba byla podána v každém případě včas.

Pokud jde o další námitky žalobce (porušení § 36 odst. 3 správního řádu, nedostatečné zjištění skutkového stavu věci, nedostatek důvodů rozhodnutí), třeba konstatovat, že odpovědi na ně měly dát prvotně správní orgány. To však neučinily, když se žalobcem v přestupkovém řízení jako s účastníkem řízení vůbec nejednaly. V důsledku toho se tak námitky žalobce ohledně skutkového stavu věci nedostaly vůbec do předmětu jejich zkoumání. Správní orgány zúčastněné na řízení tak nenaplnily obecné předpoklady zákonnosti správních rozhodnutí, jako jsou dodržení procesních práv účastníka řízení a řádné zjištění skutkového stavu věci. Právě proto však bude možné učinit konkrétní závěry o nich až v novém správním (přestupkovém) řízení, neboť soudní přezkum není založen na nahrazování výkonu státní správy, nýbrž jeho revidování. V dalším řízení žalovaný odstraní vytýkané nedostatky, přičemž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (viz § 78 odst. 5 s.ř.s.). Vzhledem k vyjádření žalovaného, že *„správní orgány neprováděly další dokazování např. výsledkem policistů, neboť spáchání přestupku jednoznačně vyplývalo z oznámení o jeho spáchání“*, třeba ještě zdůraznit, že oznámení přestupku policejním orgánem není samo o sobě žádným důkazem o vině přestupce, ale pouze prvotní informací o něm.

V. Náklady řízení

Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto má právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s.). Jeho důvodně vynaložené náklady soudního řízení spočívaly v náhradě soudního poplatku ve výši 3.000,--Kč, odměně advokáta při zastupování za celkem dva úkony právní služby po 3.100,--Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby - § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ a § 9 odst. 3 písm.f/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb., v platném znění) a v náhradě hotových výdajů 600,--Kč za celkem dva úkony. Náklady řízení by tak činily částku 9.800,--Kč. Protože je ale zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla k uvedené částce připočtena podle § 57 odst. 2 s.ř.s. ještě výše této daně (21%) z odměny za zastupování a náhrad ve výši 1.428,--Kč, takže celková výše náhrady nákladů řízení činí 11.228,--Kč. Náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit podle výroku II. tohoto rozsudku zástupci žalobce, neboť je advokátem (viz § 64 s.ř.s. a § 149 odst. 1).

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.

V Hradci Králové dne 15. prosince 2015

JUDr. Pavel Kumprecht, v. r.
samosoudce