



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní Mgr. Janou Komínkovou v právní věci  
**žalobce: P.K.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici  
 301/2, Praha 4, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň,  
 Škroupova 18, v řízení o žalobě proti **rozhodnutí žalovaného ze dne 6.1.2014, čj.  
 DSH/19381/13,**

*t a k t o :*

**I. Žaloba se z a m í t á.**

**II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení**

## O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou domáhal zrušení výše označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jako nepřípustné odvolání P.K. podané jménem žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru správních činností, oddělení dopravních přestupků, ze dne 11.11.2013 č.j. MMP/224042/13, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, pro porušení § 5 odst. 1 písm. a) a § 6 odst. 1 písm. a) téhož zákona, a dále ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod čtvrtý zákona o provozu na pozemních komunikacích, pro porušení § 18 odst. 3 téhož zákona, za což mu byla uložena pokuta 2.300,-Kč a náhrada nákladů přestupkového řízení 1.000,-Kč.

Žalobce **v žalobě** tvrdil, že žalovaný svévolně odmítl respektovat jeho volbu zmocněnce, aniž by k tomu byly dány řádné důvody. Zmocněnec vybral doručování na e-mail v souladu s **§ 19 odst. 3 správního řádu**. Na tom nic nemění ani skutečnost, že formální adresa

bydliště je na úřadu městské části. Zmocněnec je podle žalobce s ohledem na daný typ práce i několik týdnů mimo své bydliště, kdy cestuje po republice a do zahraničí, a zvolení doručování e-mailem je jednoznačná predikce spolupráce se správním orgánem. Žalobce si vybral zmocněnce podle **§ 33 správního řádu**, tedy osobu, která splňuje kritéria, jež žalobce nesplňuje, a to dostatečnou znalost správního řízení trestního. Žalobce tvrdil, že v posledních letech je na vzestupu i celková znalost evropského práva včetně judikatury Soudního dvora Evropské unie, jakož i práva vyplývajícího z trestního obvinění ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jejichž znalostmi nedisponují ani běžní absolventi českých právnických fakult, natož běžní občané. Žalobce poukázal na rozsudek NSS č.j. **1 As 27/2011-86** ze dne 4.5.2011, podle něhož smyslem zastoupení by mělo být, že zmocněnec bude namísto zastoupeného činit v průběhu řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup v řízení např. poskytnutím právní či jiné pomoci, vyřizováním komunikace se správním orgánem apod. Správní orgán podle žalobce zcela ignoroval základní právo žalobce na výběr obhájce (zmocněnce), když dovozuje, že si měl zmocněnec obstarat jiného substitenta. Žalobce poukázal na rozsudek NSS č.j. **1 Afs 107/2004-48** a na nálezy Ústavního soudu sp. zn. **I US 643/04** ze dne 6.9.2005, podle nichž *právní řád je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce; každý může činit vše, co není zákonem zakázáno (článek 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá hranice nejenom v zákonem stanovených případech, ale také v krajních případech zneužití práva. Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. Z ustálené judikatury vyplývá, že zneužít lze i práv procesních, proto zneužito může být rovněž právo na zastoupení a v takovém případě nemusí správní orgán výjimečně účinky zastoupení akceptovat.* Správní orgány musí tedy zásadně respektovat právo účastníka řízení na zastoupení. Jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, nemusí být takovému zastoupení přiznány účinky. Takový postup je ryze výjimečný (ultima ratio); musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo na zastoupení bylo v individuálním případě skutečně zneužito, že účastník řízení de facto nemá v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle (oddálit konec řízení, dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty apod.). Postup správního orgánu je podle žalobce v rozporu s článkem 2 odst. 3 Ústavy České republiky a článku 2 odst. Listiny základních práv a svobod, podle nichž státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. K tomu žalobce připomněl zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí dle § 2 odst. 2 správního řádu.

Žalovaný ve **vyjádření k žalobě** navrhl zamítnutí žaloby s tím, že v dané věci nedošlo k zamítnutí odvolání žalobce, nýbrž jeho bývalého zástupce, kdy tento bývalý zmocněnec byl rozhodnutím žalovaného pro další zastupování odmítnut z důvodu předložení lékařské zprávy, u níž je důvodné podezření, že se jedná o falzifikát, a dále z toho důvodu, že písemnost přebíranou v předmětné věci podepisoval jménem referentky odboru správních činností O.S., o čemž byl pořízen úřední záznam, a dále u písemností mu doručovaných u správního orgánu I. stupně měnil účelově podpisy s tvrzením, že trpí poruchou, pro niž se podepisuje pokaždé odlišně, a dále z důvodu, že se jedná o zmocněnce, kterému nelze doručovat, jehož snahou je toliko paralyzovat řízení, tedy se zmocnění jeví disimulativním úkonem obcházejícím, resp. zneužívajícím zákon. Rozhodnutí o odmítnutí zmocněnce ze dne 9.10.2013 č.j. DSH/16087/13 bylo doručeno přímo žalobci do vlastních rukou 16.10.2013. Následně žalovaný rozhodoval o odvolání žalobce proti rozhodnutí podanému zmocněncem proti usnesení správního orgánu I.

stupně ze dne 29.7.2013 č.j. MMP/159368/13 (rozhodnutí č.j. DSH/17831/13 ze dne 31.10.2013), kdy toto rozhodnutí o odvolání bylo opět doručeno přímo žalobci dne 5.11.2013 do vlastních rukou. Tedy žalobce byl podle žalovaného opětovně poučen o neakceptaci jeho zmocněnce a tento již bývalý zmocněnec podal odvolání proti rozhodnutí ve věci, přičemž žalobce odvolání nepodal. Vzhledem k tomu bylo nutné zamítnout odvolání P.K. jako nepřipustné, neboť bylo podáno osobou, která již nebyla zmocněncem žalobce. Žalovaný konstatoval, že v dané věci již zcela odůvodněně zjištěné skutečnosti vedly k závěru, že právo na zastoupení bylo zneužito. Žalovaný měl za to, že neporušil žádná žalobcova práva, když žalobce mohl sám, vzhledem k tomu, že věděl o neakceptaci zastoupení, podat odvolání, což neučinil. K námitce žalobce, že nebylo zmocněnci doručováno na elektronickou adresu, žalovaný uvedl, že v § 19 odst. 3 správního řádu je stanoveno, za jakých podmínek je možné doručování na tzv. adresu pro doručování nebo na elektronickou adresu. Byť to ze samotného znění na první pohled není zřejmé, nemá účastník řízení vůči správnímu orgánu podle žalovaného nárok na to, aby mu správní orgán vždy doručoval písemnosti na adresu pro doručování nebo na elektronickou adresu, pokud o to účastník požádá. Správní řád vyžaduje, aby tento způsob doručování mohl přispět k urychlení řízení a aby to nevyplývala povaha věci. Dojde-li správní orgán k závěru, že požadavek k urychlení řízení přispět nemůže, bude doručovat standardně, tzn. na adresu trvalého pobytu. Podle ust. § 19 odst. 6 správního řádu, je-li pro řízení třeba, aby bylo doručení doloženo, musí být zajištěn písemný doklad stvrzující, že písemnost byla doručena včetně dne, kdy se tak stalo. Takovou písemností podle žalovaného může být např. oznámení o zahájení řízení, pozvánka k jednání nebo rozhodnutí. U elektronické zásilky prostřednictvím e-mailu je důkazní pozice správního orgánu velmi slabá, neboť nemá žádné prostředky k prokázání, že mu zásilku skutečně doručil. Vzhledem k tomu, že zmocněnec žalobce nepotvrdil uznávaným elektronickým podpisem převzetí žádné písemnosti zaslané mu e-mailem, dospěl žalovaný k závěru, že je prokázáno, že na elektronické adrese žalobci nelze doručit, a tento způsob není s ohledem na povahu písemností vhodný. Žalovaný uvedl, že je mu zmocněnec žalobce znám z vlastní úřední činnosti, při zastupování účastníků řízení využívá výhradně záměrnou procesní obstrukci a sleduje dosažení prekluze. A zcela zjevně tuto činnost provádí v rozporu se zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii. V případě P.K. tomuto nelze doručovat na adresu pro doručování (viz pokusy o doručení v tomto správním řízení), kterou měl vedenou v evidenci obyvatel na ostrově Tenerife (dříve Panama), nyní od 26.4.2014 je uvedena nová adresa pro doručování v ČR ..., neboť z této adresy se písemnosti vrací s tím, že je adresát na adrese neznámý, na adrese trvalého pobytu zmocněnec písemnosti nepřebírá (jde o ohlašovnu) a tyto se vracejí správním orgánům (fikci doručení nelze s ohledem na adresu pro doručování evidovanou v evidenci osob, na niž nelze doručit, uplatnit) a na adresu e-mailu mu doručovat písemnosti nelze, neboť nelze spolehlivě prokázat jejich doručení. Tomuto zmocněnci lze tedy spolehlivě doručit toliko při osobní účasti u správního orgánu. Ovšem i toto osobní doručení P.K. maří. V několika řízeních (jedním z nich je i toto řízení), byly P.K. doručovány písemnosti do vlastních rukou prostřednictvím oprávněné úřední osoby za přítomnosti dalšího referenta. Z dorúčenek vyplývá, že jsou podepsány jménem a příjmením odlišným od zmocněnce, byť je na doručenkách zároveň uvedeno, že byly předány do vlastních rukou P.K. ztotožněného dokladem totožnosti. O doručování byly následně sepsány oprávněnými úředními osobami i úřední záznamy. Na dotaz oprávněné úřední osoby týkající se důvodů odlišných podpisů P.K. uvedl, že trpí poruchou, v důsledku níž se podepisuje pokaždé jinak. V nynějším případě byla ze strany zmocněnce doložena k omluvě z jednání kopie lékařské zprávy vydaná lékařem MUDr. A.J. Bylo však zjištěno, a toto je ve spise doloženo, že

existenci takového lékaře jako člena ČLK a lékaře vykonávajícího lékařské povolání na Poliklinice Lípa v Praze zpochybňuje jak ČLK, tak správce Polikliniky Lípa a takového lékaře nevede ve svých záznamech o smluvních partnerech ani Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra. Z toho je podle žalovaného zjevné, že u předloženého lékařského potvrzení je důvodné podezření, že se jedná o falzifikát, jenž má dokládat pracovní neschopnost zmocněnce ve vztahu k nařízenému jednání. Žalovaný dále uvedl, že podáním ze dne 19.9.2013 podala JUDr. Iva Šídová, notářka v Praze, podnět k zahájení trestního stíhání proti neznámému pachateli z trestného činu padělání úředního razítka. Toto razítko předložil P.K. v několika řízeních u správního orgánu I. stupně. Postupoval tak, že coby zástupce účastníka řízení uvedl, že se účastník řízení přestupku nedopustil, neboť v té době řídil vozidlo pan M.H.L., nar...., bytem ... Správnímu orgánu následně předložil plnou moc, kterou pan L. zmocnil k zastupování P.K., a tato plná moc byla ověřena padělaným razítkem JUDr. Šídové. Podle žalovaného způsob zastupování a postup P.K. v řízeních má za cíl jen a výhradně správní řízení paralyzovat. Zmocnění bylo podle žalovaného úkonem odporujícím smyslu a podstatě zastoupení podle správního řádu, který maří vlastní správní řízení.

Součástí správního spisu je oznámení přestupku ze dne 8.6.2013, podle něhož žalobce v tento den v 15:30 hodin v ulici Skvrňanská řídil motorové vozidlo Audi RZ... a nebyl za jízdy připoután na sedadle bezpečnostním pásem, při kontrole nepředložil rezervní pojistky a kompletní sadu náhradních žárovek. Žalobce se vyjádřil tak, že nesouhlasí s nepřipoutáním osoby řidiče a žárovky a pojistky skutečně nenalezl. Dále je součástí správního spisu úřední záznam PČR z téhož dne. Správní orgán I. stupně oznámil zahájení řízení a nařízení jednání na 18.7.2013 v 9:00 hodin. V 8:10 hodin tohoto dne došla správnímu orgánu omluva zmocněnce P.K. z nařízeného jednání z důvodu akutních zdravotních komplikací a k tomu byla přiložena plná moc ze dne 10.7.2013. V omluvě se dále uvádí, že zmocněnec navštíví lékaře a své zdravotní komplikace doloží. Omluva byla správnímu orgánu I. stupně doručena e-mailem, přičemž podání nebylo podepsáno platným elektronickým podpisem. Při jednání dne 18.7.2013, bez přítomnosti žalobce i jeho zástupce, vypovídali zasahující policisté pprap. J.S. a pprap. M.K. Dne 24.7.2013 došlo správnímu orgánu sdělení P.K., kde potvrzuje svoji omluvu z ústního jednání a žádá o doručování písemností na e-mail ... K tomu je přiložena listina označená jako lékařská zpráva – potvrzení pro správní úřad, podle něhož P.K. navštívil dne 18.7.2013 zdravotnické zařízení a na listině je otisk razítka MUDr. A.J., praktické lékařství pro dospělé, Poliklinika Lípa, Praha 5 a rovněž je zde kopie podpisu. Výzvou ze dne 29.7.2013 byl zmocněnec žalobce vyzván k předložení originálu nebo úředně ověřené kopie lékařské zprávy, k čemuž byla usnesením stanovena lhůta 5 pracovních dnů. Výzva byla doručována zmocněnci žalobce P.K. osobně dne 29.7.2013 u správního orgánu I. stupně. Podle sdělení České lékařské komory ze dne 29.7.2013 MUDr. A.J. není a v minulosti nebyl členem komory. Členství v České lékařské komoře je přitom zákonnou podmínkou pro udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb dle § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách. Dle sdělení Centra, a.s., střediska správy nemovitostí 415, v Hůrkách 7, Praha 5 ze dne 30.7.2013, tento správce budovy Poliklinika Lípa centrum Nové Butovice, Seydlerova 2454/8 Praha 5 neeviduje nájemce nebytových prostor na této poliklinice osobu MUDr. A.J., praktického lékaře pro dospělé a osobu jmenovaného lékaře nezná. Ze sdělení Zdravotní pojišťovny Ministerstva vnitra ČR ze dne 1.8.2013 vyplývá, že MUDr. A.J. není smluvním partnerem této pojišťovny. V podání doručeném správnímu orgánu I. stupně 8.8.2013 zmocněnec žalobce požádal o stanovení delší lhůty pro dohledání a zaslání originálu lékařské

zprávy, když lze předpokládat, že dokument je součástí připraveného sběrného odpadu, který se jedenkrát za 6 měsíců vyváží ke skartaci, a je tedy součástí několika desítek tisíc neutříděných stran, a to vzhledem k náročnosti dohledání konkrétní listiny, u které nebylo možné predikovat její další užití (zmocněnec figuroval již v cca tisíci kauzách a v žádné z nich nebyl požadavkem správního orgánu dokládat takový dokument v originále). Požadavek na doložení lékařské zprávy není běžný a obvyklý, tedy zmocněnec nepředpokládal další potřebu archivace tohoto dokumentu. Podle zmocněnce jde o jednání státní správy v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Současně se zmocněnec odvolal proti usnesení o stanovení lhůty k předložení originálu lékařské zprávy. V podání zmocněnec znovu požádal o doručování písemností na ... Usnesením ze dne 21.8.2013 správní orgán I. stupně stanovil žalobci lhůtu k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Toto usnesení bylo rovněž doručeno zmocněnci žalobce do vlastních rukou u správního orgánu I. stupně dne 12.9.2013, když předtím dne 21.8.2013 bylo toto usnesení odesláno e-mailem zmocněnci na adresu ..., a to z e-mailu oprávněné úřední osoby Š.L., přičemž přijetí tohoto e-mailu nebylo zmocněncem potvrzeno. Součástí správního spisu jsou i obálky obsahující toto usnesení, které byly neúspěšně doručovány na adresu trvalého bydliště zmocněnce v Praze a na adresu v ... Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 21.8.2013 č.j. MMP/174179/13 bylo autoremedurou podle § 87 správního řádu zrušeno usnesení téhož orgánu o stanovení lhůty k předložení originálu nebo ověřené kopie lékařské zprávy s odůvodněním, že správní orgán sám opatřil do spisové dokumentace listinné podklady, díky kterým již není doložení originálu zapotřebí, čímž je plně vyhověno odvolání zmocněnce. Rovněž toto usnesení bylo doručováno nejprve z e-mailové adresy oprávněné úřední osoby L.Š. na e-mail ... a poté, co nebylo přijetí potvrzeno zmocněncem, byla zásilka obsahující toto rozhodnutí neúspěšně doručována na adresu trvalého bydliště zmocněnce i na adresu uvedenou jako doručovací adresa ... Platně bylo doručeno teprve dne 12.9.2013 přímo u správního orgánu do vlastních rukou P.K., přičemž z doručenky vyplývá, že byla totožnost ověřena dle mezinárodního řidičského průkazu a u podpisu adresáta je uvedeno jméno S. Podle úředního záznamu ze dne 12.9.2013 v tento den se dostavil ke správnímu orgánu I. stupně zmocněnec P.K. a po jednání v jiné věci převzal osobně rozhodnutí č.j. MMP/124753/13 a MMP/174179/13, kde doručenku podepsal jménem S. K dotazu, z jakého důvodu podepisuje písemnosti různými podpisy, P.K. uvedl, že trpí poruchou, v důsledku které se pokaždé podepisuje jiným způsobem. Zmocněnec žalobce následně podal odvolání proti rozhodnutí č.j. MMP/174179/13 s tím, že rozhodnutí formou autoremedury musí vždy vyhovět účastníku řízení v plném rozsahu, a z toho důvodu je nezákonným.

Dále je součástí správního spisu oznámení přestupku ze dne 3.9.2013, podle něhož žalobce v tento den ve 20:41 hodin na silnici č. I/26 v prostoru 16,5 km ve směru jízdy z Plzně na Sulkov řídil motorové vozidlo Audi RZ ... a byla mu naměřena rychlost 118 km/h před odečtením odchylky v místě, kde je nejvyšší dovolená rychlost jízdy 90 km/h. Žalobce oznámení přestupku odmítl podepsat. K tomuto skutku je součástí spisu úřední záznam PČR ze dne 4.9.2013, dokumentace z radarového měřicího zařízení a fotografie vozidla žalobce i ověřovací list silničního rychloměru. Správní orgán oznámil žalobci prostřednictvím jeho zmocněnce pokračování řízení a rozšíření obvinění o popsany skutek, současně s předvoláním k jednání na 24.10.2013. Tato listina byla nejprve odeslána e-mailem, přičemž k potvrzení přijetí elektronické zprávy opět nedošlo, stejně jako bylo neúspěšné doručení prostřednictvím provozovatele poštovních služeb na adresu trvalého bydliště a na adresu v... K doručení předvolání došlo teprve osobním převzetím u správního orgánu I. stupně dne 14.10.2013. Z

výpisu odešlé pošty Magistrátu města Plzně ze dne 19.9.2013 a z výtisku sledování zásilky ze stránek [www.ceskaposta.cz](http://www.ceskaposta.cz) ohledně zásilky RR 23127610108CZ je zřejmé, že listina obsahující rozšíření obvinění spolu s předvoláním k jednání na 24.10. byla doručována rovněž žalobci na adresu ... (listina č.j. MMP/192173/13), kdy byla zásilka doručována poštou dne 20.9.2013 a po neúspěšném pokusu o doručení byla uložena na poště ... a dne 1.10.2013 byla opětovně doručována a dodána. Dále je součástí správního spisu oznámení o výsledku reklamačního řízení ohledně označené zásilky, kde z kopie doručenky vyplývá, že adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo zanecháno poučení a byla zásilka připravena k vyzvednutí dne 20.9.2013 a dne 1.10.2013 byla vhozena zásilka do schránky. Z protokolu o jednání dne 24.10.2013 vyplývá, že se k jednání nedostavil ani zmocněnec žalobce, ani sám žalobce, ani se z jednání neomluvili. Při tomto jednání byli jako svědci vyslechnuti zakročující policisté prap. Z.Š., pprap. a pprap. P.M.

Z kopie podnětu k zahájení trestního stíhání proti neznámému pachateli ze dne 19.9.2013 podaného JUDr. Ivou Šídovou, notářkou v Praze, vyplývá, že v této notářské kanceláři nebylo provedeno ověření podpisu na plné moci ze dne 11.7.2013, podle níž M.H.L., zmocnil P.K. k zastupování ve všech řízeních s předmětem podezření ze spáchání přestupků a správních deliktů.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 9.10.2013 č.j. DSH/160087/13 bylo zrušeno rozhodnutí č.j. MMP/174179/13 ze dne 21.8.2013, kterým se podle § 87 správního řádu v autoremeduře ruší usnesení č.j. MMP/159368/13 ze dne 29.7.2013 o stanovení lhůty k předložení originálu lékařské zprávy. V odůvodnění žalovaný uvedl, že vzhledem k průběhu správního řízení v dané věci je zcela zjevné a nezpochybnitelné, že předkládáním lékařské zprávy od neexistujícího lékaře, u níž je podezření na falzifikát, a cílenými úpravami podpisů zmocněnce dochází k účelovým pokusům o maření doručování a o cílené protahování řízení předkládáním falšovaných dokumentů. Takové zmocnění podle žalovaného má za cíl jen a výhradně správní řízení paralyzovat. Tím pádem je úkonem odporujícím smyslu a podstatě zastoupení podle správního řádu, který maří vlastní správní řízení. Je-li činnost zmocněnce při zastupování vedena snahou mařit správní řízení, jde o úkon čistě spekulativní, jehož další akceptování správním orgánem by bylo v rozporu se základními zásadami správního řízení (§ 2 odst. 4 a § 6 odst. 1 správního řádu). Správní orgány tudíž musí dbát, aby věci byly vyřizovány bez zbytečných průtahů a aby přijatá řešení byla v souladu s veřejným zájmem. Smyslem zastoupení by mělo být, že zmocněnec bude na místo zastoupeného činit v průběhu řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup v řízení, např. poskytnutím právní či jiné pomoci, vyřizováním komunikace se správním orgánem, zajištěním doručování písemností zmocněnci namísto zastoupenému apod. V daném případě, byť zmocněnec určité úkony za žalobce činil, s ohledem na výše uvedené skutečnosti a nemožnost řádného doručování touto zmocněnci, se jeví zmocnění jako disimulativní úkon, neboť má za cíl mařit správní řízení a tímto úkonem se snaží žalobce obcházet, resp. zneužít znění zákona. Vzhledem k tomuto je takový úkon absolutně od prvopočátku neplatný. Žalovaný konstatuje, že s ohledem na uvedené závěry nadále nebude zmocnění P.K. ve věci žalobce akceptováno a další písemnosti již budou doručovány toliko žalobci, jakožto účastníkovi řízení, který má samozřejmě možnost si dále zvolit jiného zmocněnce. Žalovaný tedy závěrem uvedl, že žalobce již není v řízení o přestupku nadále zastoupen P.K. a vzhledem k tomu doručuje toto rozhodnutí žalovaný přímo žalobci. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno do vlastních rukou dne 16.10.2013. Rozhodnutím

žalovaného ze dne 31.10.2013 č.j. DSH/17831/13 bylo zrušeno usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 29.7.2013, jímž byla stanovena lhůta k doložení originálu lékařské zprávy s tím, že předmětné usnesení se stalo bezpředmětným, když je zřejmé, že nadále již nebude po žalobci doložení této písemnosti vyžadováno. Rovněž toto usnesení bylo doručeno do vlastních rukou přímo žalobci dne 5.11.2013.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 11.11.2013 byl žalobce uznán vinným z přestupků, přičemž rozhodnutí ve věci bylo doručeno do vlastních rukou žalobce dne 13.11.2013. Proti tomuto rozhodnutí podal odvolání P.K. jménem žalobce s tím, že se dozvěděl, že ve věci mělo být vydáno rozhodnutí, které nemá k dispozici, a odvolává se proti němu s tím, že odvolání doplní po doručení rozhodnutí.

V odůvodnění žalobou **napadeného rozhodnutí** žalovaný uvedl, že podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. V případě, že je účastník řízení zastoupen zástupcem dle plné moci, je oprávněn podat odvolání zástupce účastníka řízení, neboť ten je oprávněn činit úkony za účastníka řízení dle rozsahu zastoupení. V daném případě však P.K. v době podání odvolání zastoupen již nebyl. O neakceptaci zastoupení byl řádně vyrozuměn v rozhodnutí č.j. DSH/16087/13 ze dne 9.10.2013, které mu bylo doručeno na adrese trvalého bydliště do vlastních rukou dne 16.10.2013. Taktéž následující rozhodnutí žalovaného ze dne 31.10.2013 č.j. DSH/17831/13 bylo doručováno s ohledem na předchozí neakceptaci dalšího zastupování žalobci do vlastních rukou dne 5.11.2013. Z toho je podle žalovaného zřejmé, že žalobce byl řádně informován o tom, že správní orgány nadále neakceptují jeho zastoupení, přesto sám odvolání nepodal. Taktéž žalobce jako účastník měl svého bývalého zmocněnce informovat o skutečnosti, že další zastupování již není akceptováno. Pro žalovaného je irelevantní, zda tuto skutečnost odvolatel – P.K. od žalobce věděl či nikoli, je však zcela zřejmé, že již ve věci žalobce nebyl oprávněn činit žádné další úkony, tedy jím podané odvolání je nutno vyhodnotit jako nepřipustné, neboť bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou. Ohledně sdělené adresy pro doručování na e-mail žalovaný uvedl, že ze spisové dokumentace jednoznačně vyplývá, že na e-mail P.K. nelze spolehlivě doručovat, přičemž z povahy této písemnosti je doručování na e-mail vzhledem k potřebě doložení doručení vyloučeno. Vzhledem k tomu, že v posuzované věci již odvolateli bylo opakovaně doručováno na adrese pro doručování evidované v evidenci obyvatel (na ostrově Tenerife) a pokaždé se písemnost vrátila s poznámkou na adrese neznámý, není na místě na tuto adresu opětovně doručovat. V daném případě tedy bude odvolateli doručováno na adresu trvalého pobytu a dále na adresu sídla společnosti Motoristická vzájemná pojišťovna, družstvo, kdy odvolatel je v kontaktech na internetových stránkách [www.nechcipokutu.cz](http://www.nechcipokutu.cz) uveden jako manažer projektu a zároveň dle Obchodního rejstříku je předsedou představenstva tohoto družstva.

O věci samé bylo rozhodnuto bez jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen s.r.s.), neboť s tím žalobce i žalovaný souhlasili.

**Žaloba není důvodná.**

Žalobci je nutno přisvědčit v tom, že činnost jeho zástupce nelze považovat za disimulativní úkon, jak v napadeném rozhodnutí uvádí žalovaný. Podle zmíněného rozsudku

NSS ze dne čj. 1 Afs 107/2004-48 "o zastřené právní úkon ve smyslu [§ 2 odst. 7 zákona ČNR č. 337/1992 Sb.](#), o správě daní a poplatků, se nejedná, pokud žalobce nečinil své právní úkony naoko (nepředstíral je) a nesnažil se jimi zastřít právní úkony jiné, ale svými úkony práva zneužil. " V daném případě žalobce zmocnil svého zástupce P.K. k zastupování v přestupkovém řízení, o čemž svědčí udělená plná moc. Tento zástupce pak činil urč. úkony za žalobce (např. omluva z jednání), které lze považovat za obvyklé úkony zástupce, tudíž zastoupení nelze považovat za předstírané.

Z uvedeného rozhodnutí NSS však současně vyplývá, že disimulace úkonu je odlišný institut od tzv. zneužití práva. Žalovaný jednání zástupce žalobce popsal jako úkon jevící se disimulovaným, zákon obcházejícím resp. zneužívajícím. Soud se proto zabýval dále otázkou, zda lze jednání zástupce považovat za zneužití práva. Žalobce správně v této souvislosti poukázal na rozsudek NSS ze dne 4.5.2011 čj. 1 As 27/2011-81:

*"V řízení o přestupcích se uplatní mj. zásada zajištění práva na obhajobu, která vyjadřuje požadavek ochrany zákonných práv a zájmů osoby, proti níž je vedeno přestupkové řízení. Smyslem obhajoby je „poznání všech skutečností důležitých ke zjištění objektivní pravdy o přestupku, okolností svědčících pro i proti osobě obviněné ze spáchání přestupku. Výkon obhajoby tak směřuje k dosažení spravedlivého rozhodnutí, a to má vliv na právní vědomí. Zásada je tedy stanovena nejen v zájmu osoby, proti které se řízení vede, ale též v zájmu společnosti.“ (srov. Kučerová, H. Dopravní přestupky v praxi. Praha: Linde, 2006. s. 192).*

Citovaná zásada zajištění práva na obhajobu má v přestupkovém řízení svůj odraz v ustanovení [§ 33 odst. 1](#) správního řádu, podle něhož si účastník správního řízení může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce. Zastoupení na základě plné moci představuje „fakultativní formu zastoupení a záleží jen na účastníku řízení, zda a jakého zmocněnce si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc“ (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 251-252). Z výše uvedeného vyplývá, že účastník přestupkového řízení je oprávněn zvolit si pro dané řízení zástupce na základě plné moci podle [§ 33 odst. 1](#) správního řádu. Takto zvolený zmocněnec nemusí být osobou práva znalou, neboť správní řád nevychází z povinného zastoupení (např. advokátem). Smyslem zastoupení by pak mělo být, že zmocněnec bude namísto zastoupeného činit v průběhu řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup v řízení, např. poskytnutím právní či jiné pomoci, vyřizováním komunikace se správním orgánem apod.

K problematice vyloučení zmocněnce ze zastupování ve správním řízení lze v historické perspektivě poukázat na ustanovení § 17 odst. 6 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), podle něhož správní orgán mohl určitou osobu ze zastupování jako zmocněnce vyloučiti, jestliže by vystupováním takového zmocněnce účel řízení byl znesnadněn, ohrožen nebo mařen, musí však učiniti opatření, aby strana tím neutrpěla právní újmy. Platila tedy zásada, že pokud správní orgán (úřad) vyloučí jistou osobu ze zastupování, nesmí tím účastníkovi řízení vzniknout právní újma. V řízení by následně mělo být zajištěno, aby si účastník řízení mohl zvolit jiného zmocněnce nebo před správním orgánem jednat sám. Vzhledem k tomu „budiž

*tohoto práva použito jenom v případech velmi vážných, např., když zmocněnec nemůže se pro vadu řeči řádně dorozumět, nebo není dostatečně rozumově vyvinut, nebo je opilcem, nenapravitelným kverulantem apod.“ (k tomu srov. Weyr, F. Správní řád. Brno: Barvič a Novotný, 1930. s. 57). Současná právní úprava správního řízení možnost vyloučení zmocněnce ze zastupování neupravuje.*

*Koncept zneužití práva byl rozveden např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. [1 Afs 107/2004 - 48](#), publikovaném pod č. 869/2006 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž zdejší soud konstatoval, že „[z]neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.“*

*Ve shora citovaném rozsudku č. j. [1 Afs 107/2004 - 48](#) bylo rovněž zdůrazněno, že institut zákazu zneužití subjektivních práv představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato - ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, odpovídá dikci právního předpisu, avšak je zároveň pocítováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití. Zákaz zneužití práva však musí být chápán jako výjimka z pravidla. Nelze předem paušálně říci, kdy se o zneužití práva bude jednat a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu. Stanovením přesných pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv, neboť tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.*

*Celý právní řád je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce; každý může činit vše, co není zákonem zakázáno ([čl. 2 odst. 3](#) Listiny základních práv a svobod). Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také, jak dovodil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, v krajních případech zneužití práva [srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. [1 Afs 107/2004 - 48](#), nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. [I. ÚS 643/04](#) ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367), <http://nalus.usoud.cz>]. Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. V takovém případě pak rozhodující subjekt nemusí poskytnout právnímu jednání účastníka řízení ochranu - nepřizná mu účinky.*

Z ustálené judikatury dále vyplývá, že zneužít lze i práv procesních [srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2008, sp. zn. [29 Nd 201/2008](#), publikované pod č. 2/2009 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, [www.nsoud.cz](#), usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. [I As 70/2008 - 74](#), publikované pod č. 2099/2010 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](#), nebo nález Ústavního soudu sp. zn. [III. ÚS 83/96](#) ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; [293/1996 Sb.](#)), [http://nalus.usoud.cz](#)]. Lze tak konstatovat, že zneužito může být rovněž právo na zastoupení; v takovém případě nemusí správní orgán výjimečně účinky zastoupení akceptovat. Vždy však bude nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu.

Správní orgány tedy zásadně musí respektovat právo účastníka řízení na zastoupení. Jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v daném konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, nemusí být takovému zastoupení přiznány účinky. Nutno zdůraznit, že takový postup je ryze výjimečný (*ultima ratio*); musí mu předcházet **aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo na zastoupení bylo v individuálním případě skutečně zneužito, že účastník řízení de facto nemá v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle (oddálit konec řízení, dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty apod.)**.

Žalovaný se oprávněně mohl obávat, že v důsledku problémů spojených s doručováním do Kuvajtu nenabude právní moci rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. K tomu zdejší soud dodává, že problematika doručování zmocněncům v přestupkovém řízení je rozvedena i v odborné literatuře: „Jelikož se v praxi často vyskytovaly případy, kdy si účastník zvolil zmocněnce, jemuž se nedařilo doručovat, a účastník správního řízení se tak snadněji, zejména před prekluzí přestupku, vyhnul postihu, bude správní orgán moci platně doručovat přímo účastníku, případně mu ustanovit opatrovníka.“ (srov. Hrabák, J., Nahodil, T. Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 75).

Přiměřeně lze i v přestupkovém řízení vycházet ze závěrů vyslovených Ústavním soudem ve vztahu k trestnímu řízení v nálezu sp. zn. [III. ÚS 83/96](#) ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; [293/1996 Sb.](#)), [http://nalus.usoud.cz](#), v němž dovodil, že „[z] odpovědnosti obhajovaného za (včasnou) volbu obhájce však nikterak nevyplývá povinnost obecného soudu přizpůsobovat režim řízení a jeho průběh představám a požadavkům obhájce (...).“ Ústavní soud v předmětném nálezu vzal v úvahu rovněž obecný zájem na řádném a ústavně souladném výkonu spravedlnosti, k němuž přiřadil i právo samotného státu na spravedlivý proces. Právní předpisy stanoví nepřekročitelné časové limity směřující vůči státu, který v takto určené lhůtě musí být správními orgány k tomu povolanými připraven spravedlnost vykonat (např. v prekluzivní lhůtě jednoho roku vydat pravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení). Tyto objektivní lhůty - ač směřují především vůči státu jako ochrana obviněného - váží nejen stát samotný, ale vztahují se svým způsobem i na postavení obviněného v řízení, a to v tom smyslu, že nepokrývají takové překážky, na které stát v průběhu řízení nemá vliv. Jestliže překážky bránící státu navzdory realizované snaze věc ve stanovené lhůtě pravomocně skončit, jsou v extrémním rozporu s účelem řízení o přestupku (§ 1 zákona o přestupcích), svou podstatou porušují nejen zákon, ale současně též i podmínky spravedlivého procesu (stanoveného postupu), jak tyto vyplývají z ústavního pořádku republiky. Sem spadají např. jednání nesoucí

*zřetelné snahy procesní obstrukce, ale i takové, které - ačkoli takové znaky postrádají - sledují již mimoprocesní cíle.*

*Kasační soud se v tomto ohledu zabýval rovněž otázkou právní moci rozhodnutí o odvolání. Obdobnou otázku řešil zdejší soud již v rozsudku ze dne 27. 6. 2006, č. j. [5 As 48/2004 - 76](#), [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž správní orgán doručoval rozhodnutí o odvolání přímo přestupci, protože jím zvolený zmocněnec byl neznámého pobytu. Ve zmiňovaném případě kasační soud dospěl k závěru, že takový postup nemá oporu v zákoně, neboť rozhodnutí o odvolání může nabýt právní moci teprve jeho doručením zmocněnci přestupce. V nyní posuzovaném případě je však situace odlišná. Správní orgán v rozhodnutí výslovně konstatoval, že neakceptuje účinky zastoupení stěžovatele zmocněncem z Kuvajtu. Jakkoli Nejvyšší správní soud shledal, že tento svůj závěr žalovaný nedostatečným způsobem odůvodnil, nic to nemění na situaci, že v okamžiku doručování rozhodnutí nebyly přiznány účinky zastoupení stěžovatele zmocněncem z Kuvajtu. Doručením napadeného rozhodnutí stěžovateli proto rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci."*

Soud má v daném případě za to, že žalovaný byl oprávněn neakceptovat zmocněnce P.K., neboť tomuto závěru žalovaného předcházelo nepochybné prokázání skutečnosti, že úkony zmocněnce sledují cíl protahovat řízení. Toto bylo doloženo především zjištěním, že zástupce žalobce svoji žádost o odročení jednání dokládal kopií falešné neschopenky. Neexistence opravdové neschopenky vyplývá jednoznačně z důkazů opatřených ve správním spise. Například z vyjádření ČLK o tom, že MUDr. A.J. není členem této komory, což znamená, že nemá oprávnění k výkonu zdravotnických služeb, a také ze sdělení správce Polikliniky Lípa o tom, že zde není lékař uvedeného jména znám. Oprávněné pochybnosti správních orgánů o cílech zmocněnce P.K. v přestupkovém řízení vyplynuly rovněž z obtíží vzniklých při doručování tomuto zástupci, když z výše provedeného shrnutí obsahu správního spisu jasně vyplývá nemožnost doručit jinak než při úkonech před správním orgánem, což se navíc zástupce žalobce dále snažil mařit cizím podpisem.

I další podmínka vyplývající ze shora cit. rozsudku NSS čj. 1 As 27/2011- 81, totiž aby byl žalobce informován správními orgány o tom, že zástupce nebudou akceptovat, byla zjevně v dané věci splněna, neboť ve dvou (výše označených) procesních rozhodnutích žalovaného bylo jasně zdůvodněno, proč nebudou správní orgány nadále považovat žalobce za zastoupeného P.K. a budou doručovat žalobci jako nezastoupenému účastníkovi. Obě tato rozhodnutí žalobce osobně převzal.

Protože tedy žalobce byl seznámen s odmítnutím P.K. jako zmocněnce, nic žalobci podle názoru soudu nebránilo zvolit si jiného zástupce či podat sám odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci samé. Nic z toho neučinil. K jednání nařízenému na 24.10.2013, kde byli vyslýcháni zakročující policisté, se pak nedostavil bez omluvy ani žalobce ani jeho zástupce, k věci nebylo z jejich strany podáno ani písemné vyjádření. Odvolání podal pouze odmítnutý zmocněnec, a to z jediného důvodu - že mu nebylo prvostupňové rozhodnutí doručeno. Proti rozhodnutí ve věci samé, tedy proti závěru prvostupňového orgánu o vině a trestu za přestupek ani žalobce, ani jeho bývalý zmocněnec nevznesli v odvolání, ani ve včasné žalobě žádné námitky. Rovněž tedy s ohledem na nečinnost samotného žalobce a na obsah podání jeho bývalého zmocněnce soud dospěl k

závěru, že neakceptováním zmocněnce a doručováním obou správních rozhodnutí přímo žalobci nedošlo v dané věci k takovému pochybení správních orgánů, které by mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu hmotněprávním.

Na základě výše uvedeného soud neshledal žalobní námitky důvodnými, a žalobu proto zamítl podle § 78 odst. 7 s.ř.s.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého by měl nárok na jejich náhradu žalovaný, který měl ve věci plný úspěch. Žalovanému však žádné náklady řízení nevznikly, a proto jejich náhrada nebyla žádnému z účastníků přiznána.

**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení rozsudku. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Plzni dne 30. září 2014

**Mgr. Jana Komínková, v.r.  
samosoudkyně**

Za správnost vyhotovení: Bc. Michaela Karásková

