



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl samosoudkyní JUDr. Miroslavou Hrehorovou v právní věci žalobce: **M. F.**, bytem X, zastoupen JUDr. Zbyňkem Dvořákem, advokátem se sídlem Erbenova 2978, 390 02 Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2011, č.j.013331/2011/KUSK,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí ze dne 21. 2. 2011, č.j.013331/2011/KUSK, kterým žalovaný potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Poděbrady, odboru dopravy, ze dne 16. 11. 2010 č.j. 0047270/OD/2010/SMi. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o přestupcích“) kterého se měl dopustit porušením ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., zákona o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Žalobci byla rozhodnutím uložena pokuta dle § 22 odst. 7 zákona č. 200/1990 Sb., ve výši 5.000,- Kč a zároveň zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6-ti měsíců. Současně byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč podle § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. ve spojení s vyhláškou č. 231/1996 Sb.

Žalobce namítá, že postupem správních orgánů byl zkrácen na svých právech, neboť tyto se dopustily závažných vad procesního charakteru, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí o věci samé. Žalobce uvádí, že v průběhu správního řízení si zvolil zmocněnce, přitom žalovaný až v rozhodnutí konstatoval, že zastoupení nebude akceptovat. Podle žalobce došlo ke zkrácení jeho práv tím, že mu správní orgán ani neumožnil na tuto

skutečnost reagovat. Nesouhlasí s argumenty žalovaného, že zastoupení zvoleným zástupcem by vedlo pouze k maření řízení, naopak má za to, že správní orgány postupovaly v rozporu se správním řádem. Žalovanému vytýká, že správním orgánům nepřísluší přezkoumávat obsah tohoto úkonu učiněného žalobce (zmocnitelem), neboť mu to žádný obecně závazný právní předpis neumožňuje. Podle žalobce žalovaný mohl přezkoumat jen to, zda plná moc splňuje zákonné požadavky.

K námitkám žalobce žalovaný ve vyjádření nejprve upozornil, že žalobce pouze tvrdí, že obě rozhodnutí zkrátila jeho práva. Nicméně, v soudním řízení správním nelze pouze tvrdit nezákonnost a vady řízení, ale je nutno uvést, jakých konkrétních nezákonných postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měly podle žalobce správní orgány dopustit v procesu vydání napadených rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost.

K žalobní námitce žalobce, že ve správním řízení si zvolil zmocněnce, kterého správní orgán označil za neexistujícího, žalovaný uvedl, že předvolání k ústnímu jednání na den 13. 10. 2010 bylo doručeno žalobci do vlastních rukou dne 25. 9. 2010. Dne 1. 10. 2010 potvrdil zmocněnec žalobce vlastnoručním podpisem přijetí plné moci. Zřejmě tedy tento den byl přítomen v České republice a jednal se žalobcem. Důvodem žádosti žalobce o odročení ústního jednání byl údajný nedostatek času, třináct dnů, na přípravu zmocněnce. Žalovaný tvrdí, že pokud zmocněnec potřeboval prodloužit lhůtu na přípravu jednání mohl a měl komunikovat se správním úřadem on sám, právě na základě žalobcem zdůrazňované výlučnosti plné moci. Žalovaný má pochybnosti o důvěryhodnosti plné moci s ohledem na podpis občana Kuvajtu provedený latinkou a nikoliv arabskými znaky, také s ohledem na skutečnost, že v plné moci, ani v oznámení žalobce ze dne 1. 10. 2010 nejsou uvedeny žádné další identifikační údaje pro ztotožnění zástupce, jako jsou například datum narození, číslo cestovního dokladu, číslo osobního dokladu a podobně. Žalovaný dále uvádí, že rozhodnutí o přestupku bylo doručeno žalobci do vlastních rukou dne 7. 12. 2010. Odvolací lhůta končila až dne 22. prosince 2011. Přesto odvolání nepodal zmocněnec, ale žalobce. V této souvislosti žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 27/2011-81 ze dne 4. 5. 2011, kde se zabýval opakovaným zastupováním Ahmedem El-Karou a konstatoval fiktivnost a účelovost plné moci. Nejvyšší správní soud neshledal vadu řízení ani porušení práv žalobce při postupu správních orgánů, kteří neakceptovali fiktivní zastoupení zástupcem z Kuvajtu, a jednali i nadále přímo s žalobcem.

V replice žalobce vytýkal žalovanému, že zcela účelově vyložil uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu.

Soud ze správního spisu zjistil, že žalobci, který řídil osobní motorové vozidlo tovární značky BMW, SPZ 1 A R 9141, byla dne 29. 8. 2010 ve 22.21 hodin, na dálnici D 11 na 48 kilometru naměřena rychlost 190 km/h. Žalobce se měl dopustit přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci tím, že při jízdě překročil nejvyšší povolenou rychlost minimálně o 60,12 km/h. Hlídka policie na místě silniční kontroly následně sepsala s žalobcem Oznámení přestupku, které žalobce po přečtení podepsal, aniž by se vyjádřil. Přípisem ze dne 21. 9. 2010 správní orgán I. stupně oznámil žalobci zahájení přestupkového řízení a zároveň ho předvolal k ústnímu jednání. Písemností datovanou dnem 1. 10. 2010 žalobce sdělil správnímu orgánu, že si podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu zvolil zmocněnce, připojil plnou moc a zároveň požádal o změnu termínu ústního jednání tak, aby měl zmocněnec dostatek času k přípravě jednání. Ústní jednání se konalo bez účasti žalobce s odůvodněním, že se z nařízeného jednání neomluvil. Správní orgán I. stupně následně na základě důkazů shromážděných ve spisové dokumentaci dospěl k závěru, že skutek kladený

obviněnému za vinu byl spolehlivě prokázán. Jak bylo výše nastíněno, proti rozhodnutí podal žalobce včas odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

Městský soud v Praze přezkoumal dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.) napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Po zhodnocení uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Obecně dle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích „je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“ Jiným zákonem ve smyslu citovaného ustanovení je mimo jiné také silniční zákon.

V pozitivním vymezení je pojem přestupku vyjádřen formálními (obecné a typové) a materiálními znaky, které tak musí být naplněny současně. V řízení o přestupku je rozhodováno o vině a trestu za porušení práva. Je proto třeba zkoumat naplnění obecných znaků přestupku, které jsou společné pro všechny přestupky, a to především, zda jednání pachatele přestupku bylo v rozporu s právem, tj. zda byla porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem, ale také, zda je jednání zaviněné odpovědnou osobou, jakož i naplnění předpokladů pro uložení sankce a její výše. Dále je zapotřebí zkoumat naplnění typových znaků přestupku, tedy znaků skutkové podstaty přestupku (subjekt, subjektivní stránka, objekt, objektivní stránka), které charakterizují a odlišují jednotlivé konkrétní přestupky. Přestupek je tedy spáchán, pokud jsou naplněny všechny znaky jeho skutkové podstaty a materiální znak přestupku. Materiální znak je uveden v ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona jako **„jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“**. Můžeme konstatovat, že jednání, které je uvedeno ve skutkových podstatách přestupků, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku. Jestliže však k jednání osoby přistoupí další okolnosti, které znemožní, aby toto jednání porušilo nebo ohrozilo zájem společnosti, k naplnění materiálního znaku přestupku nedojde. Z toho vyplývá, že jednání, které má sice formální znaky přestupku, ale není jím porušen nebo ohrožen zájem společnosti, není přestupkem. Právní nauka pojmenovala tento materiální znak přestupku jako nebezpečnost činu pro společnost.

K odpovědnosti za přestupek postačuje zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon jinak. Z nedbalosti je spáchán tehdy, jestliže pachatel

- a) věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí nebo
- b) nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl.

Žalobce nenamítá skutková zjištění správního orgánu, ale jeho argumentace směřuje proti průběhu správního řízení. Má za to, že byl zkrácen na svých procesních právech tím, že správní orgán, aniž by to oznámil žalobci, neakceptoval jeho zastoupení.

Právo na zastoupení a pomoc je ústavně zaručené právo, podle něhož má každý účastník řízení možnost nechat se zastoupit nebo využít právní či jiné odborné pomoci od jakékoli vybrané osoby v průběhu celého řízení. V daném případě se žalobce nechal zastoupit obecným zmocněncem, tedy využil práva obsaženého v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. 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). 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 těžké 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. Možnost vyloučení zmocněnce ze zastupování správní řád neupravuje. Řeší pouze situaci, kdy se zmocněnci nedaří doručovat písemnosti. Podle § 33 odst. 4 správního řádu správní orgán v tomto případě ustanoví opatrovníka. V daném případě však žalovaný tímto způsobem nepostupoval. Vyšel ze skutečnosti, že zastoupení zmocněncem pobývajícím v zahraničí je obecně úkonem odporujícím smyslu a podstatě zastoupení, kterým je zneužíváno právo na zastoupení podle § 33 správního řádu.

Žalovaný i žalobce ve svých podání poukazovali na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 27/2011-81 ze dne 4. 5. 2011, v němž se problematikou vyloučení zmocněnce ze zastupování ve správním řízení podrobně zabýval. V historických souvislostech poukázal na smysl zastoupení a institut zákazu zneužití subjektivních práv.

Ze závěrů učiněných v tomto rozsudku je nejprve třeba zdůraznit, že 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 dovedil 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.

Nejvyšší správní soud poukázal na svou judikaturu i nálezy Ústavního soudu, z nichž vyplývá, že zneužít lze i práv procesních. Dovodil, že zneužití 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.

K institutu zneužití subjektivních práv Nejvyšší správní soud poukázal na rozsudek č.j. 1 Afs 107/2004- 48, v němž byl mimo jiné zdůrazněno, že: „*jde o 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.“

Z uvedeného vyplývá, že správní orgány musí zásadně respektovat právo účastníka řízení na zastoupení. Účinky zastoupení nemusí být přiznány jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v konkrétním případě došlo ke zneužití tohoto práva. Nelze vytýkat žalovanému, že volba zástupce ze vzdálené země vyvolává pochybnosti o skutečném účelu, neboť je zcela zřejmé, že by mohly vzniknout komunikační problémy. Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku zdůraznil, že ne vždy zvolení zástupce ze zahraničí představuje zneužití práva na zastoupení.

V tehdy posuzovaném případě uvedl, že nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka žalovaného, že si stěžovatel zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení. Žalovanému vytkl, že měl dát stěžovateli možnost, aby sám vysvětlil důvody právního zastoupení osobou pobývající v Kuvajtu, přestože takové důvody jsou v případě běžných zastoupení irelevantní. Dříve než správní orgán přikročil k úvahám o případném zneužití práva měl podle Nejvyššího správního soudu zvážit i věrohodnost plné moci a např. požádat zmocnitele o ověření podpisů na této plné moci. Doplnil, že „*pokud správní orgán neakceptoval zastoupení stěžovatele zmocněncem, bylo na něm, aby doložil a v rozhodnutí řádně odůvodnil, že zvolení takového zástupce v daném konkrétním případě je výrazem zneužití práva (přiměřeně srov. shora citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04). Nelze ovšem a priori bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí ze své podstaty vždy představuje zneužití práva na zastoupení, jak učinil žalovaný v napadeném rozhodnutí.*“

Ze závěru Nejvyššího správního soudu zcela zřejmě vyplývá, že pouhá ničím nepodložená domněnka správního orgánů o tom, že si účastník zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení, nepostačuje k rozhodnutí o zneužití subjektivního práva. Přestože správní orgán neučinil jakékoliv kroky směřující ke zjištění důvodu pro zvolení zástupce z Kuvajtu, neznamená to bez dalšího, že správní orgán porušil procesní práva žalobce. V daném případě žalobce si zvolil zmocněnce, který však v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, ani v odvolacím řízení nevyvíjel žádnou procesní aktivitu. Žádost o změnu termínu nařízeného jednání z důvodu přípravy na zastupování zasílal žalobce svým jménem. Poté, co správní orgán sdělil žalobci, že jeho zastoupení neakceptuje, podal proti rozhodnutí včas odvolání, kde v obecné rovině namítal zásah do jeho práv. Blíže však nespecifikoval, jakým způsobem bylo postupem správního orgánu porušeno jeho procesní právo a z jakých důvodů bylo nutné trvat na zvoleném zastoupení, zvláště když zástupce v průběhu řízení neučinil jediný úkon. Podle názoru soudu, obavy správních orgánů, které měl ohledně dodržení lhůty, byly oprávněné.

V daném případě lze správním orgánům vytknout, že dostatečně nezdůvodnily, že došlo ke zneužití práva na zastoupení, přesto však nedošlo k porušení procesních práv žalobce. Zmocněnec žalobce mohl až do vydání napadeného rozhodnutí učinit jakýkoliv úkon (zejména podat žádost o změnu termínu, podat odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí). Nicméně zmocněnec žádnou aktivitu nevyvíjel, nelze proto vytýkat žalovanému, že zastoupení nerespektoval. Podle názoru soudu žalovaný v průběhu odvolacího řízení práva žalobce na zastoupení nijak nezkrátil a nic nenasvědčuje tomu, že by do vydání rozhodnutí zastoupení nerespektoval, neboť komunikace mezi ním a zmocněncem, popř. žalobcem nebyla třeba. Je třeba také zopakovat, že žalobce v průběhu správního řízení ani v žalobě nekonkretizoval, jakým způsobem byl zkrácen na svých procesních právech, ani neuvedl, jakým způsobem by mohl jeho zmocněnec účinně přispět k ochraně jeho práv.

Vzhledem k uvedenému dospěl soud k závěru, že uvedené pochybení správního orgánu v daném případě nemělo dopad do procesních práv žalobce, a proto soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s.. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

P o u ě n í:

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). Případně-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 Praze dne 3. 5. 2012

JUDr. Miroslava Hrehorová v.r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Ivana Viterová