



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně **I. K.**, zastoupené JUDr. Janem Svobodou, advokátem se sídlem Teplice, Kollárova 18, proti žalovanému **Krajskému úřadu Ústeckého kraje**, se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 12. 2006, č. j. 42 Ca 21/2006 - 35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 12. 2006, č. j. 42 Ca 21/2006 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 7. 2006, č. j. 3523/DS/06/96445 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Bílina (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 3. 5. 2006 (nesprávně žalovaným datované na 19. 12. 2005 – pozn. NSS), č. j. MUBI 10152/2006/OD/Ju, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) a přestupku proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, v návaznosti na § 5 odst. 1 písm. b) a § 17 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“).

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobou, kterou se domáhala jeho zrušení, neboť napadené rozhodnutí (stejně jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) nebylo doručeno jejímu právnímu zástupci, čímž došlo k porušení zásad správního řízení. Rozsudkem ze dne 4. 12. 2006, č. j. 42 Ca 21/2006-35, krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, rozhodnutí žalovaného a taktéž i těmto rozhodnutím předcházející rozhodnutí ředitele Policie České republiky – Správy Severočeského kraje ve věcech kázeňských č. 15 ze dne 2. 3. 2006, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že předmětného deliktního jednání se měla žalobkyně dopustit jako policistka a proto bylo řízení o něm vedeno nejprve před kázeňskými orgány Policie ČR. Vzhledem k tomu, že před pravomocným skončením kázeňského řízení její služební poměr zanikl, byla věc postoupena obecnému přestupkovému orgánu. Jak správní orgán prvního stupně, tak žalovaný, přitom jednali ve správním řízení přímo s žalobkyní a nikoli s jejím právním zástupcem. Jak soudu sdělil teplický okresní policejní ředitel dne 8. 11. 2006, plná moc udělená žalobkyní advokátu JUDr. Janu Svobodovi (pro zastupování v kázeňském řízení – pozn. NSS) zůstala omylem založena v kopii spisu a správní orgán prvního stupně nebyl vyrozuměn o její existenci. S odkazem na § 31 an. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) dospěl krajský soud k závěru, že nebyly dodrženy zásady správního řízení, konkrétně právo účastníka řízení být zastoupen na základě plné moci. Není podstatné, že se „civilní“ správní orgány o zastupování žalobkyně nedozvěděly v důsledku pochybení policejních správních orgánů; tato okolnost nemůže být přičítána žalobkyni k tíži. Řízení před správním orgánem prvního stupně i před žalovaným bylo proto zatíženo závažnou procesní vadou, pro kterou bylo namístě obě jimi vydaná rozhodnutí zrušit a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení. Krajský soud přitom nepřisvědčil námitce, že žaloba byla podána opožděně, neboť doručení žalobkyni namísto jejímu zástupci nebylo řádným doručením a zákonná žalobní lhůta tak nemohla být překročena. Závěrem krajský soud zrušil i rozhodnutí o odvolání vydané severočeským policejním ředitelem č. 15 ze dne 2. 3. 2006, neboť to bylo vydáno věcně nepřislušným správním orgánem v době, kdy žalobkyně už nebyla policistkou, a je tedy nicotné.

Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel krajskému soudu předně vytýká, že je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť v rozsudku není uvedeno, o co krajský soud své závěry opírá a jakou právní úvahu použil, když uvedl, že je nerozhodné, pro jaké řízení byla plná moc předložena, aniž by současně posoudil rozsah zastoupení v ní uvedený. Soud také nevysvětlil, proč je legitimní závěr, že plná moc udělená pro zastupování v řízení odlišném od přestupkového řízení (kázeňský přestupek policisty ve služebním poměru) má být platná a zavazující i v řízení o přestupku.

V další části kasační stížnosti stěžovatel rekapituluje skutkový stav a průběh přestupkového řízení a řízení o kázeňském přestupku. Z této rekapitulace (dle jeho názoru) vyplývá, že žalobkyně v řízení o kázeňském přestupku zvoleného zástupce neměla, což je

také uvedeno v protokolu o ústním jednání, jehož správnost žalobkyně stvrdila svým podpisem. Dále stěžovatel upozorňuje na rozhodnutí ředitele Policie České republiky – Správy Severočeského kraje ve věcech kázeňských č. 15 ze dne 2. 3. 2006 (odvolací kázeňské rozhodnutí), v němž je uvedeno, že žalobkyně v podaném odvolání přislíbila, že toto odvolání odůvodní prostřednictvím svého právního zástupce, JUDr. Vojtěcha Skoumala, a zároveň doloží plnou moc. Důvody odvolání však ani dodatečně neuvedla a plnou moc do vydání rozhodnutí orgány Policie ČR také nepředložila. Stejně tak si ani nevyzvedla vyžádané kopie částí spisu a nedostavila se na jednání senátu poradní komise, přestože o účast na tomto jednání předtím projevila zájem. Přitom však žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně uvedla, že v době šetření nehody byla ve služebním poměru k Policii ČR, a proto si zvolila za zástupce JUDr. Jana Svobodu; muselo se tak stát tedy v době do 1. 1. 2006, kdy její služební poměr skončil. Odvolací rozhodnutí v kázeňském řízení bylo vydáno dne 2. 3. 2006 a žalobkyně jej dne 13. 3. 2006 převzala do vlastních rukou. Dopis JUDr. Jana Svobody (oznamující jeho zmocnění zastupovat žalobkyni v kázeňském řízení) přiložený k odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, adresovaný Okresnímu ředitelství Policie ČR Teplice, jehož doručení není nijak prokázáno a ve kterém se uvádí, že mu byla žalobkyní udělena plná moc obsažená v příloze, nese datum vyhotovení 23. 3. 2006. Spisový materiál byl správnímu orgánu prvního stupně předán dne 24. 3. 2006 (o čemž byl JUDr. Svoboda dopisem policie ze dne 28. 3. 2006 informován), a tudíž je zřejmé, že i kdyby byla výše uvedená písemnost Okresnímu ředitelství Policie ČR Teplice zaslána v den jejího vyhotovení, nemohla být součástí spisu předloženého správnímu orgánu prvního stupně. Stěžovatel tak má i s ohledem na časový odstup mezi shora popsány událostmi zato, že pokud byl JUDr. Svoboda informován o postoupení věci správnímu orgánu prvního stupně a nebyl správním orgánem kontaktován, mohl předpokládat, že uvedená písemnost v postoupeném správním spisu založena není. Stěžovatel tak ani z jedné písemnosti vyhotovené správním orgánem prvního stupně neshledal, že by JUDr. Svoboda byl označen jako právní zástupce žalobkyně. V protokolu o ústním jednání je pouze uvedeno, že žalobkyni z jednání omlouval její právní zástupce, avšak tím byla obecně myšlena osoba, jež se v telefonu za zástupce prohlásila. S ohledem na skutečnost, že žalobkyní nebyla akceptována výzva správního orgánu k předložení plné moci k zastupování, nemohl správní orgán tuto osobu za právního zástupce považovat, ani pokud by věděl, o jakou osobu se jedná. Poprvé bylo jména advokáta JUDr. Jana Svobody uváděno na kopii oznámení o předložení plné moci k zastupování, údajně zaslané Policii ČR a přiložené k odvolání. Na předložené písemnosti bylo navíc pouze datum vyhotovení plné moci, a to 23. 3. 2006, chyběla zde kopie samotné plné moci.

Protože spis předložený Policií ČR neobsahoval jedinou listinu, která by dokládala, že je žalobkyně zastupována, zahájil správní orgán prvního stupně správní řízení a oznámení o zahájení správního řízení, stejně jako předvolání k ústnímu jednání nařízené na 24. 4. 2006, doručoval pouze žalobkyni. Žalobkyně tyto písemnosti převzala do vlastních rukou, ale na ústní jednání se přes poučení a bez náležité omluvy nedostavila a ani správnímu orgánu prvního stupně neoznámila, že by byla zastoupena na základě plné moci. Správní orgán byl pouze kontaktován osobou, která žalobkyni telefonicky omluvila z nařízeného ústního jednání a přitom se prohlásila za jejího právního zástupce. Tato osoba však byla během telefonického hovoru upozorněna, že bude nutné předložit plnou moc k zastupování, neboť na základě telefonátu nelze ověřit, o koho se jedná. Správní orgán

prvého stupně, ve snaze žalobkyni vyhovět, vydání rozhodnutí odložil, žalobkyně se však ani poté nedostavila a plnou moc nepředložila. Proto byl přestupek projednán v souladu s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích v její nepřítomnosti.

Stěžovatel tak uzavřel, že v průběhu celého správního řízení neměly správní orgány informaci o tom, že žalobkyně měla zvoleného právního zástupce, kterému udělila plnou moc, a nemohlo tedy být naplněno ustanovení § 25 odst. 3 správního řádu. Z tohoto důvodu také správní orgány nemohly doručovat údajnému právnímu zástupci, neboť nebyla známa jeho identita. Ze strany správních orgánů se tedy nemohlo jednat o ignorování právního zástupce žalobkyně, neboť žalobkyně byla, stejně jako osoba omluvivší ji telefonicky z ústního jednání, během řízení upozorněna na skutečnost, že je plnou moc nutné doložit, což se však do vydání rozhodnutí nestalo.

Žalobkyně se k podané kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Jak vyplývá ze předloženého spisu, žalobkyně obdržela napadené rozhodnutí dne 13. 7. 2006, avšak žalobu podala teprve dne 20. 9. 2006, tj. zjevně po vypršení dvouměsíční lhůty k tomu určené § 72 odst. 1 s. ř. s. Podstata žaloby přitom spočívala na tvrzeném procesním pochybení, jehož se měli dopustit správní orgán prvního stupně i žalovaný tím, že ignorovali skutečnost, že je žalobkyně právně zastoupena. V důsledku toho, v rozporu s ustanovením § 34 odst. 2 správního řádu, doručili správní rozhodnutí toliko žalobkyni, ale nikoli jejímu právnímu zástupci; lhůta pro podání žaloby tedy nemohla žalobkyni marně uplynout. Nejvyšší správní soud proto úvodem shrnuje, že stěžejním bodem kasační stížnosti je otázka prokázání existence právního zastoupení žalobkyně, neboť právě odpověď na otázku, zda bylo napadené rozhodnutí řádně doručeno, je klíčová pro posouzení, zda žaloba mohla být vůbec připuštěna k věcnému projednání, nebo zda měla být odmítnuta pro opožděnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud taktéž dodává, že přestože v kasační stížnosti námitka opožděnosti žaloby výslovně formulována není, lze procesní postoj stěžovatele dovodit nejen z celkového obsahu kasační stížnosti (neboť v ní jsou předestřeny argumenty podporující závěr, že právní zastoupení žalobkyně nebylo dáno, resp. nebylo žalovanému a správnímu orgánu prvního stupně nijak prokázáno), ale také z vyjádření k žalobě, ve kterém stěžovatel námitku opožděnosti podané žaloby jednoznačně vznesl. Nejvyšší správní soud na tomto místě pro úplnost odkazuje na svou konstantní judikaturu, podle níž v případě, kdy byla žaloba podána i přesto, že správní rozhodnutí bylo doručeno jen účastníkovi řízení, a nikoli jeho zástupci, není bez dalšího dán důvod k odmítnutí žaloby pro předčasnost (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 Afs 27/2004 - 80, publikovaný pod č. 450/2005 Sb. NSS).

Další stížní námitkou je tvrzená nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Touto námitkou se Nejvyšší správní soud musí zabývat na prvním místě, a teprve poté, dospěje-li k závěru, že rozhodnutí přezkoumatelné je, může se zabývat dalšími stížními námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005,

č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS), tj. v daném konkrétním případě námitkou opožděnosti žaloby [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] a s ní související namítanou nezákonností spočívající v nesprávném právním posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Je tedy třeba v prvé řadě najisto postavit, zda závěry o existenci právního zastoupení žalobkyně ve správním řízení mají dostatečnou skutkovou, logickou a argumentační oporu v odůvodnění rozsudku krajského soudu, jinými slovy, zda se krajský soud dostatečným a přesvědčivým způsobem vypořádal se skutkovým stavem a předloženými listinnými důkazy tak, aby bylo možné najisto postavit, zda doručováním písemností (a napadeného rozhodnutí zejména) pouze žalobkyni bylo porušeno ustanovení § 33 a 34 správního řádu a zda tedy skutečně nebylo řádně doručováno.

Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje například takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky, dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů byla dána tehdy, pokud by spis obsahoval protichůdná sdělení a z rozhodnutí by nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. např. rozsudek ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, zveřejněný pod č. 1389/2007 Sb. NSS, rozsudek ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298 zveřejněný pod č. 1119/2007 Sb. NSS, rozsudek ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, zveřejněný pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, zveřejněný pod č. 81/2004 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud zjistil z obsahu soudního i správního spisu, že JUDr. Svoboda zaslal Okresnímu ředitelství Policie ČR Teplice plnou moc žalobkyně ze dne 23. 3. 2006; dle podacího razítka ji policie obdržela dne 28. 3. 2006. Dne 24. 3. 2006 však již byla věc předána správnímu orgánu prvního stupně s odůvodněním, že žalobkyně již není ve služebním poměru k Policii ČR, a tudíž Okresní ředitelství Policie ČR Teplice pozbylo věcnou příslušnost k projednání jejího kárného deliktu. Předmětná plná moc však nebyla později postoupena správnímu orgánu prvního stupně, což vyplývá i z přípisu, který krajskému soudu zaslal ředitel Okresního ředitelství Policie ČR Teplice (čl. 26 soudního spisu). Jak ovšem správně uvedl krajský soud, stěžovatel se nemůže tohoto opomenutí (bez ohledu na to, že se jedná o opomenutí jiného správního orgánu) oprávněně dovolávat. Tento nesprávný úřední postup by tudíž nebylo možné klást žalobkyni k tíži, v případě, kdy by bylo najisto postaveno, že předložená plná moc pokrývá i správní řízení o přestupku.

Hlubší úvaha nad dosahem plné moci je však to, co rozsudek krajského soudu postrádá a co mu v kasační stížnosti vytýká stěžovatel. Nejvyšší správní soud zjistil, že plná moc ze dne 23. 3. 2006 byla JUDr. Svobodovi udělena speciálně pro věc vedenou „u Policie ČR, Okr. ředitelství v Teplicích pod č. j.: ORTP-710-1/01-2005“. Nejvyšší správní soud dává stěžovateli za pravdu v tom, že se krajský soud nepustil do úvah, zda je plná moc [zjevně udělená výhradně pro zvláštní druh kárného řízení vedeného podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“), který zakotvuje speciální procesní postup], platná a zavazující také pro přestupkové řízení, v němž správní orgán prvního stupně stejně jako žalovaný

postupovali podle zákona o přestupcích a podle správního řádu. V rozsudku krajského soudu zcela chybí objasnění povahy obou správních řízení a jejich vzájemného vztahu či případné návaznosti. Obojí je přitom klíčové pro závěr, zda plná moc udělená výslovně pro řízení o kárném deliktu podle služebního zákona postačuje i pro zastupování žalobkyně v řízení podle zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že při posuzování, zda je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, shledal, že tomu tak je. Teprve přezkoumatelná úvaha o trvání právního zastoupení žalobkyně JUDr. Svobodou, uděleného výslovně pro věc vedenou u Policie ČR, Okr. ředitelství v Teplicích (pod č. j.: ORTP-710-1/01-2005, byla věc vedena až v odvolacím kázeňském řízení, to však na podstatě věci nic nemění) i pro správní řízení o přestupku, může být reálným podkladem pro následnou úvahu o tom, zda mělo být doručováno právnímu zástupci žalobkyně a zda tedy byla žaloba podána včas, či opožděně. Tuto úvahu však Nejvyšší správní soud v rozsudku krajského soudu postrádá. Vzhledem k tomu, že zdejší soud nemůže, s ohledem na princip kasace ovládající řízení o kasační stížnosti, úvahy, které měl učinit krajský soud, nahrazovat závěry svými, nezbylo mu, než rozsudek krajského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud považuje rovněž za nutné vyjádřit se nad rámec podané kasační stížnosti k vyslovené nicotnosti rozhodnutí ředitele Policie ČR – Správy Středočeského kraje ve věcech kázeňských ze dne 2. 3. 2006, č. 15, pro niž krajský soud toto rozhodnutí zrušil. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 Afs 138/2004 - 80 (dostupný z <http://www.nssoud.cz>): „*Nicotné správní akty jsou v množině veškerých správních aktů výjimkou z pravidla, podle něž se na správní rozhodnutí hledí jako na zákonné, věcně správné a po právu utvářející právní vztahy svých adresátů do doby, než je autoritativně (ať už ve správním řízení či v řízení soudním) vysloven opak; pouze nicotným aktům nesvědčí presumpce správnosti (nejsou ani správné, ani nesprávné, neboť nejsou vůbec).*“ Vyslovil-li tedy krajský soud, že druhostupňové rozhodnutí ve věcech kázeňských, je nicotné, neboť pro nedostatek věcné příslušnosti vůbec nemělo být vydáno, zatížil svůj rozsudek vnitřní rozporností tím, že toto, dle jeho názoru, *de jure* neexistující rozhodnutí ve výroku zrušil. Skutečnost, že neexistující akt nelze rušit, reflektuje ostatně i procesní úprava s. ř. s., která v takových případech ukládá správnímu soudu zjištěnou nicotnost napadeného aktu vyslovit, a to i bez návrhu (§ 76 odst. 1, věta první s. ř. s.). Vnitřní rozpornost rozhodnutí je přitom jedním z důvodů nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost tak, jak ji Nejvyšší správní soud vykládá (srov. výše). Současně nelze přehlédnout, že zrušením druhostupňového kázeňského rozhodnutí vykročil krajský soud mimo meze podané žaloby [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2, věta první s. ř. s.], neboť přezkoumal rozhodnutí, které žalobou vůbec napadeno nebylo a o které se rozhodnutí žalovaného v žádném směru neopírá. Tím soudní řízení zatížil i zmatečností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. z důvodu nedostatku podmínek řízení; v těchto případech pak Nejvyšší správní soud není vázán důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Pro úplnost ještě Nejvyšší správní soud upozorňuje, že na straně 4 kasační stížnosti stěžovatel pravděpodobně omylem odkazoval na § 25 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, namísto § 33 a 34 správního řádu (z roku 2004). Tento chybný odkaz na ustanovení právního předpisu, podle něž ve

správním řízení o přestupku nebylo postupováno, však v kontextu celého obsahu kasační stížnosti neměl vliv na srozumitelnost stížních námitek.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost za důvodnou z důvodů vyplývajících z ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s., nezbylo mu, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty první s. ř. s., rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. června 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu