



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouce**, se sídlem Vejdovského 2, Olomouc, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 27. 5. 2015, č. j. 65 A 30/2014 – 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností ze dne 29. 6. 2015, téhož dne doručenou Nejvyššímu správnímu soudu, brojí žalobce, jakožto stěžovatel, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného.

Příkazem ze dne 14. 3. 2013, č. j. SMOL/050599/2013/OARMV/PD/Tom (dále jen „příkaz“), rozhodl žalovaný podle § 87 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 494/2012 Sb. (dále jen „zákon o přestupcích“), tak, že stěžovatele shledal vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb.,

o provozu na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 297/2011 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se stěžovatel dopustil tím, že dne 18. 1. 2013 v 10:51 hod. na silnici č. I/55 u obce Vsisko, ve směru jízdy na obec Přerov, při řízení motorového vozidla tovární značky Mitsubishi, RZ: X, nerespektoval platné právní předpisy stanovující nejvyšší dovolenou rychlost mimo obec na 90 km/h, kdy v měřeném úseku byla vozidlu naměřena rychlost 113 km/h a při zvážení možné odchylky měřícího zařízení ve výši $\pm 3\%$ jel nejnižší skutečnou rychlostí 109 km/h, čímž překročil nejvyšší dovolenou rychlost mimo obec o 19 km/h, a porušil tak ustanovení § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu. Žalovaný za daný přestupek uložil stěžovateli pokutu ve výši 2200 Kč.

Žalovaný doručil příkaz nikoliv stěžovateli osobně, nýbrž panu R. K. (dále jen „zmocněnec“). Učinil tak na základě plné moci, kterou stěžovatel zmocněnci udělil dne 19. 2. 2013, přičemž žalovanému byla tato plná moc poskytnuta zmocněncem jakožto příloha jeho podání nazvaného „Žádost o stanovení jiného termínu projednání“ ze dne 28. 2. 2013.

V textu této plné moci stojí, že tato je udělena „*ve smyslu čl. 6 odst. 2 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění Protokolů č. 11 a 14 s Protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12 a 13... k obhajobě obhájcem dle vlastního výběru, jakož v souladu s čl. 37 odst. 2 ústavního zákona č. 2/1993 Sb... k právní pomoci v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení, za subsidiárního využití § 33 a § 34 zákona č. 500/2004 Sb... k zastupování ve správním řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku vedeném pod spisovou značkou S-SMOL/018538/2013/OARMV.*“ Dále je v textu plné moci uvedeno, že tato je udělena pro zastupování v plném rozsahu, ve všech stupních řízení, tedy u správního orgánu prvního stupně, odvolacího správního orgánu i řízení před správním soudem, včetně doručování písemností ve všech stupních řízení.

Stěžovatel se u krajského soudu domáhal cestou žaloby na ochranu proti nečinnosti, aby žalovanému byla uložena povinnost vydat meritorní rozhodnutí ve věci řízení o přestupku. Vyjádřil přitom názor, že žalovaný by měl vydat usnesení, kterým se řízení o přestupku, sp. zn. S-SMOL/018538/2013/OARMV, zastavuje, neboť dle jeho názoru mu nebyl doručen příkaz o uložení pokuty ani jiné rozhodnutí ve věci a od „spáchání přestupku“ uplynula doba delší jednoho roku, protože jej nelze projednat.

Krajský soud nejprve stěžovatelovu žalobu usnesením ze dne 28. 8. 2014, č. j. 65 A 30/2014 – 7, odmítl, když dospěl k závěru, že stěžovatel nesplnil podmínky k podání žaloby, konkrétně podmínku dle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy že nevyčerpal bezvýsledně prostředky, které stanoví zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti stěžovatele zrušil odmítavé usnesení krajského soudu rozsudkem ze dne 16. 1. 2015, č. j. 2 As 172/2014 – 38, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v dalším řízení rozhodl o stěžovatelově žalobě zamítavě. Výrok napadeného rozsudku odůvodnil zejména tím, že nemá žádné pochybnosti o tom, že

pokračování

stěžovatel byl v řízení před žalovaným zastoupen na základě výše uvedené plné moci. Veškeré námitky stěžovatele, kterými bylo toto zastoupení zpochybňováno, pak vyhodnotil jako ryze účelové. Tvrzení stěžovatele, že plná moc byla žalovaným posouzena vadně, označil krajský soud za účelovou procesní konstrukci, která neodpovídá průběhu správního řízení. Žalovaný proto dle krajského soudu postupoval správně, když příkaz doručil zmocněnci stěžovatele. Příkaz tak po marném uplynutí lhůty pro podání odporu dle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích získal v souladu s § 87 odst. 5 téhož zákona účinky pravomocného rozhodnutí. Krajský soud tudíž dovodil, že žalovaný nebyl ve stěžovatelem označeném řízení nečinný, neboť řízení pravomocně skončilo.

Proti tomuto rozsudku brojí nyní stěžovatel kasační stížností. Důvody jejího podání ztotožnil s těmi uvedenými v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel především nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, dle kterého žalovaný nepochybil, když doručil příkaz zmocněnci stěžovatele. Stěžovatel podotýká, že na předmětnou plnou moc nelze pohlížet skrze ustanovení § 33 správního řádu, neboť v okamžiku, kdy tato plná moc byla vystavena, nebylo žádné řízení o přestupku zahájeno. Ke vzniku zastoupení dle § 33 správního řádu je však třeba, aby jej učinil účastník řízení, neboť dle § 33 odst. 1 správního řádu si může toliko účastník zvolit zmocněnce. Pokud byla plná moc vystavena v době, kdy její výstavce byl pouze předvolán k podání vysvětlení, před doručením příkazu, kterým bylo řízení zahájeno, pak v důsledku jejího podpisu nemohlo vzniknout zmocnění dle správního řádu. K podpoření této argumentace odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 9 As 87/2010 – 77. Stěžovatel z uvedeného vyvozuje, že z dané plné moci nemohl žalovaný dovozovat vznik zastoupení stěžovatele v řízení o přestupku, pročez pochybil, když příkaz doručil zmocněnci namísto stěžovatele samého.

Stěžovatel v tomto ohledu rovněž polemizuje s přílehavostí krajským soudem odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 As 162/2014 – 31. Tento rozsudek dle jeho soudu nelze na stěžovatelovu věc pro podstatné odlišnosti vztáhnout, a krajský soud proto pochybil, když s odkazem na něj posoudil negativně důvodnost jeho žalobní námitky stran účinků plné moci a zákonnosti doručení příkazu zmocněnci.

Pokud jde o důvod kasační stížnosti, jež stěžovatel subsumuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., má tento spočívat v nevypořádání jeho žalobní námitky krajským soudem. Konkrétně jde o námitku, dle které je nutné písemnost, jíž je zahajováno řízení, a kterou je též sdělováno obvinění, doručit přímo k rukám obviněného. Odkazuje přitom na čl. 6 odst. 3 (zřejmě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod – doplněno NSS), dále též na ustanovení § 160 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) a § 46 odst. 1 správního řádu.

Žalovaný ve svém vyjádření především odkázal na své dřívější vyjádření ke stěžovatelově žalobě a dodal, že dle jeho názoru je třeba vykládat dosah základního práva na právní pomoc v co nejširší míře, pročez nelze dovozovat, že udělená plná moc platí pouze pro podání vysvětlení, když z vyjádření účastníka řízení jednoznačně vyplývá jeho vůle být zastoupen ve všech stupních správního řízení, a to včetně doručování. Žalovaný

rovněž podotknul, že v předmětné plné moci je výslovně uvedeno, že se jedná o plnou moc dle § 33 a § 34 správního řádu. Odmítnutím takové plné moci by dle žalovaného bylo porušeno stěžovatelovo právo na zastoupení. Konečně žalovaný poukázal na ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, dle kterého může účastník řízení udělit zmocnění pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu, kdy plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu. Při výkladu zákona tak, jak jej uvádí stěžovatel, by toto ustanovení zcela postrádalo smysl.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je přípustná, neboť směřuje proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, je podána osobou k tomu oprávněnou (účastníkem řízení před krajským soudem), stěžovatel se jí domáhá zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu, opírá se o důvody uvedené v § 103 s. ř. s. a není nepřípustná dle § 104 téhož zákona. Soud rovněž shledal, že kasační stížnost byla podána včas, a že stěžovatel je zastoupen advokátem. Stěžovatel uhradil soudní poplatek spojený s podáním kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud s ohledem na všechny tyto skutečnosti přistoupil k posouzení důvodnosti kasační stížnosti, přičemž tak učinil v souladu s ustanovením § 109 odst. 2, tedy bez jednání, neb neprováděl dokazování a nařízení jednání nepovažoval za vhodné.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud přednostně posuzoval námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť případná nepřezkoumatelnost, týká-li se rozhodné právní otázky (jako je tomu v této věci), znemožňuje z povahy věci další přezkum napadeného rozhodnutí (k tomu srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 8. 2013, č. j. 9 As 90/2012 – 31).

Zdejší soud již ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, konstatoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.*“

Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud se stěžovatelem označenou žalobní námitkou zabýval v samém závěru odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud uvedl, že „*k námitce žalobce, že přímo jemu mělo být doručeno oznámení o zahájení řízení o přestupku, soud sděluje, že v příkazním řízení dle ustanovení § 87 zákona o přestupcích může správní orgán za podmínky, že nemá pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty (§ 13 odst. 2). V projednávané věci tak v souladu s tímto ustanovením oznámení o zahájení řízení o přestupku (§ 67 zákona o přestupcích) doručováno vůbec nebylo.*“

pokračování

Ve světle výše uvedeného náhledu Nejvyššího správního soudu na otázku nepřezkoumatelnosti, od něhož nemá soud nyní důvod se jakkoli odchýlit, je zřejmé, že krajský soud jednoznačným způsobem ozřejmil úvahy, které jej vedly k závěru o nedůvodnosti dané námitky. V takovém případě nelze dospět k závěru, že zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Tato stěžovatelova námitka tedy důvodná není.

Nejvyšší správní soud na okraj poznamenává, že stěžovatel v tomto ohledu (tedy stran posouzení dané žalobní námitky krajským soudem) nenamítal nesprávnost krajským soudem zaujatého právního názoru, nýbrž tvrdil, že se krajský soud s jeho námitkou nevypořádal. Nejvyšší správní soud se proto s ohledem na obecný imperativ vázanosti uplatněnými kasačními důvody (srov. § 109 odst. 4 věty před středníkem s. ř. s.) správností krajským soudem zaujatého právního názoru nezabýval.

Stěžejní námitkou kasační stížnosti učinil stěžovatel tvrzení nesprávnosti právního názoru zaujatého krajským soudem v otázce účinků předmětné plné moci na povinnost doručení příkazu, přesněji účinků udělené plné moci, pokud jde o osobu, které je třeba příkaz doručit.

Stěžovatel s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 9 As 87/2010 - 77, namítal, že jím udělená plná moc nemohla dát vzniku zastoupení v řízení o přestupku (zde příkazním řízení), neboť byla udělena před zahájením takového řízení, tj. pro účely podání vysvětlení dle § 60 zákona o přestupcích, které je postupem před zahájením správního řízení. Nejvyšší správní soud s tímto názorem nesouhlasí.

Předně je nutné konstatovat, že stěžovatelem citovaný rozsudek se na nyní posuzovanou věc vztahuje pouze okrajově, a to tehdy, jde-li o účinky udělené plné moci toliko před zahájením správního řízení (nikoli tedy veškeré účinky plné moci udělené před zahájením řízení). Nejvyšší správní soud totiž v citovaném rozsudku posuzoval účinky zcela odlišně formulované plné moci, která byla navíc tehdejším stěžovatelem udělena formou písemného prohlášení (o jediné větě) do formuláře oznámení o přestupku, který byl vyplněn při jednání s hlídkou městské policie. Zdejší soud tehdy sice uvedl, že „[v] daném případě tedy zmocněním ... nevzniklo zastoupení pro řízení o přestupku podle správního řádu, ale jednalo se o úkon zakládající poskytnutí právní pomoci dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod“, nicméně jednotlivé části daného rozsudku je nutné vykládat v kontextu jeho celku. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku nikterak nevyjádřil k účinkům plné moci v okamžiku, kdy již bylo zahájeno řízení; na rozhodnou otázku v nyní posuzované věci proto citovaný rozsudek nikterak nedopadá, neboť se těmito vůbec nezabývá. Pro upřesnění Nejvyšší správní soud uvádí, že okamžikem udělení plné moci před zahájením řízení o přestupku sice nevzniká zastoupení účastníka řízení dle § 33 správního řádu, to však nevylučuje eventualitu vzniku takového zastoupení v okamžiku zahájení příslušného řízení.

Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelem citovaný rozsudek nemůže sloužit jako zdroj inspirace pro posouzení dané právní otázky. Naopak jako vhodný se pro tento účel jeví rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015 - 27, kde se

zdejší soud zabýval posouzením účinků obdobně formulované plné moci udělené před zahájením přestupkového řízení. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl, že „je nutné odmítnout výklad zastávaný stěžovatelem, že tato plná moc byla vystavena pouze pro účely podání vysvětlení u správního orgánu. V plné moci se výslovně hovoří o správním řízení a specifikují se v něm všechny úkony, které je možné v tomto řízení provádět. Škála těchto úkonů vypovídá o tom, že úmysl stran nebyl udělit plnou moc pouze pro podání vysvětlení. Plnou moc je naopak nutno interpretovat tak, že zmocňovala ... i pro zastupování v případném následném správním řízení, pokud by bylo zahájeno. Nutné je též odmítnout i argument stěžovatele spočívající v tom, že plnou moc nelze udělit před zahájením správního řízení.“ Zdejší soud neshledal důvod pro odlišné vyhodnocení shodné (většinové) části obsahu předmětné plné moci. I v nyní posuzované věci lze tedy konstatovat, že plná moc byla udělena zmocněnci i pro eventuální řízení, bude-li zahájeno. Zmocnění dle § 33 odst. 1 správního řádu sice nevzniklo současně s udělením plné moci, stalo se tak ovšem zahájením řízení o přestupku. Jelikož v posuzované věci bylo řízení o přestupku vedeno formou příkazního řízení dle § 87 zákona o přestupcích, bylo příkazní řízení zahájeno okamžikem doručení příkazu zmocněnci stěžovatele (§ 46 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 51 zákona o přestupcích).

Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný měl před zahájením řízení k dispozici předmětnou plnou moc, na jejímž základě též vzniklo stěžovateli okamžikem zahájení řízení zastoupení dle § 33 odst. 1 správního řádu. V takovém případě bylo třeba, aby příkaz, jehož doručením bylo řízení zahájeno, byl doručen v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu, neboť okamžik doručení příkazu a okamžik zahájení řízení splývají v jeden. Ačkoli je zřejmé, že v době, kdy žalovaný provedl úkon směřující k doručení příkazu, dosud nedošlo ke vzniku zastoupení stěžovatele zmocněncem dle § 33 správního řádu, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že adresování a následné doručení příkazu osobě, která se současně s okamžikem doručení má stát zástupcem obviněného (zde stěžovatele), je postupem, který reflektuje vůli projevenou zmocnitelem a zmocněncem a zároveň je v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu, dle kterého se doručují písemnosti pouze zástupci, nejedná-li se o případ, kdy by měl zastoupený něco osobně vykonat. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že stěžovatel byl na základě dané plné moci zastoupen i v řízení před žalovaným, protože byl příkaz doručen jeho zmocněnci řádně a po marném uplynutí lhůty k podání odporu nabyl účinků pravomocného rozhodnutí. Za takové situace nebyla stěžovatelova žaloba důvodná, což ostatně správně shledal krajský soud.

Pokud jde o kasační námitku, dle níž se měl krajský soud v napadeném rozsudku přidržet právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v jiné, skutkově odlišné věci, konstatuje zdejší soud, že tato není důvodná. Ačkoli v krajském soudem citované věci (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 As 162/2014 – 31) nebylo tehdejším žalovaným rozhodnuto příkazem, a naproti tomu jednou z určujících právních otázek byla též forma plné moci, je nezbytné zdůraznit, že v obou případech zmocněnec jménem stěžovatele v řízení, příp. v souvislosti s řízením, aktivně jednal. Citovaný rozsudek lze tedy zčásti na posuzovanou věc přiléhavě vztáhnout. Stěžovatelova námitka proto není důvodná.

Nejvyšší správní soud toliko na okraj podotýká, že důvodem předchozího zrušení odmítavého usnesení krajského soudu bylo zjištění, že tento odmítl stěžovatelovu žalobu i přesto, že byly splněny podmínky řízení, včetně podmínky bezúspěšného vyčerpání

pokračování

prostředku ochrany proti nečinnosti správního orgánu dle správního řádu. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku (rozsudek ze dne 16. 1. 2015, č. j. 2 As 172/2014 – 38) posoudil zmocněncovo podání, doručené dne 29. 9. 2013 žalovanému, jakožto žádost o uplatnění ochrany proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. V této žádosti zmocněnec uvedl, že stěžovatel byl vyzván přípisem žalovaného ze dne 3. 9. 2013, č. j. SMOL/160761/2013/OARMV/Lak, k zaplacení pokuty uložené příkazem. Již z této vědomosti zmocněnce vyplývá, že byl se stěžovatelem v kontaktu, a lze rozumně předpokládat, že sami vykládali předmětnou plnou moc tak, že tato se vztahuje i na řízení před žalovaným stejně jako na podávání opravných prostředků, když součástí žádosti zmocněnce o uplatnění opatření ochrany proti nečinnosti byl rovněž odpor proti příkazu. Účelovost argumentace stěžovatele je pak o to více zřejmá.

Nejvyšší správní soud neshledal námitky vznesené stěžovatelem důvodnými. Vzhledem k tomu, že nebyl důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., nezbylo, než kasační stížnost v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítnout.

Výroky o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírají o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl sice v řízení úspěšný, nicméně mu nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, které by mu soud mohl přiznat.

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

V Brně dne 25. listopadu 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu