



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **P. P.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2016, č. j. 22 A 70/2014 - 31,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2016, č. j. 22 A 70/2014 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 5. 2014, č. j. KUJI 30509/2014 (dále též „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Žďár nad Sázavou ze dne 4. 12. 2013, č. j. OD/1949/13/ZK, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 125c odst. 1 písm. b) a § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a to v souvislosti s porušením § 5 odst. 2 písm. b) a § 18 odst. 4 téhož zákona. Vytýkaného jednání se žalobce dopustil tím, že dne 19. 10. 2013 v 9:55 hodin jako řidič osobního vozidla AUDI A7 registrační značky X na silnici II. třídy č. 353 v obci Nové Veselí v ulici Bohdalovská překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci, když mu byla naměřena rychlost jízdy 67 km/h; při zvážení odchylky měřícího zařízení byla jako

nejnižší skutečná rychlost stanovena rychlost 64 km/h. Provedená dechová zkouška analyzátozem „DRÄGER 7510“ dále prokázala požití alkoholického nápoje před jízdou, nebo v takové době po požití alkoholického nápoje, po kterou byl pod jeho vlivem, prokázala po odečtení odchylky hodnotu 0,74 ‰ alkoholu v dechu. Za toto jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 19.000,- Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 12 měsíců s účinností ode dne nabytí právní moci napadeného rozhodnutí s tím, že do doby zákazu činnosti se započítává doba zadržení řidičského průkazu.

[2] Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce prostřednictvím svého zmocněnce Ing. M. J. v zákonné lhůtě blanketní odvolání, které však ani přes výzvu správního orgánu nedoplňil o odůvodnění. Žalovaný z předloženého správního spisu zjistil, že správní orgán prvního stupně vycházel z provedených důkazů, které jsou obsahem spisu a které prokazují spáchání přestupků žalobcem. Ústní jednání bylo provedeno v nepřítomnosti žalobce, neboť ten, ač řádně předvolán, se k projednání věci dne 4. 12. 2013 nedostavil bez náležité omluvy. Zmocněnec odvolatele sice dne 2. 12. 2013 zaslal omluvu z ústního jednání spolu s plnou mocí, ta se však týkala věci OD/1945/13/JK, bez bližší specifikace, přičemž dle uvedeného čísla jednacího se vztahovala k řízení o zadržení řidičského průkazu žalobce a nikoliv k věci, pod níž je vedeno řízení o přestupku – OD 1949/13/ZK. Žalovaný proto uzavřel, že za této situace nebyl žalobce v předmětné věci v uvedenou dobu zastoupen, neboť předložená plná moc je neakceptovatelná. Ve vztahu k uložené sankci žalovaný konstatoval, že odpovídá okolnostem spáchání přestupků a osobě žalobce. Žalobce překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 14 km/h a řídil pod vlivem alkoholu; přestupky byly spáchány v obci v sobotu v dopoledních hodinách, kdy lze očekávat zvýšený provoz na pozemní komunikaci a tudíž i větší pravděpodobnost ohrožení ostatních účastníků silničního provozu osobou, která řídí motorové vozidlo pod vlivem alkoholu.

[3] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou ze dne 11. 7. 2014, v níž namítal, že správní orgány zatížily řízení procesní vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí, neboť jednání se uskutečnilo v nepřítomnosti žalobce a jeho zástupce, ačkoli ten zaslal dne 2. 12. 2013 omluvu z tohoto jednání; správní orgán prvního stupně měl podle jeho názoru tuto omluvu z jednání a plnou moc tehdejšího zástupce pana Ing. J. akceptovat. Po kontrole hlídkou Policie ČR počítal s tím, že proti němu bude zahájeno správní řízení, proto vystavil plnou moc pro celé řízení tomuto zástupci s datem 18. 11. 2013. Zmocněnec při předložení plné moci požádal o omluvu z ústního jednání, které však v daný den probíhalo pouze ve věci jeho přestupku (nikoli ve věci zadržení řidičského průkazu). Bylo tudíž zřejmé, jaké věci se zmocnění týkalo. Pokud došlo k omylu při psaní spisových značek OD/1945/13 vs. OD/1949/13, měl být vyzván k doplnění či vysvětlení záměny. Tímto postupem správního orgánu bylo porušeno právo žalobce na spravedlivý proces. Žalobce nesouhlasil, že by bylo řádně provedeno měření alkoholu v jeho dechu, neboť zasahující policisté v rozporu s návodem na použití měřícího zařízení Dräger nevyčkali s dalším měřením 10 až 15 minut, když mezi prvním a druhým měřením uplynula doba 5:32 minut. Žalobce navíc v mezidobí mezi oběma měřeními popíjel džus a iontový nápoj, což výsledky měření mohlo s ohledem na toto pochybení policie rovněž zkreslit. Upozornil, že během jízdy použil ostřikovač, jehož náplň obsahuje alkohol, přičemž výpary ostřikovače se dostaly do automobilu a žalobce se jich nadýchal.

pokračování

Měření rychlosti bylo rovněž podle jeho názoru provedeno v rozporu se zákonem, jelikož měřící zařízení neobsluhovala osoba k tomu řádně proškolená. S ohledem na tyto argumenty dovozoval, že ve správním řízení nebylo prokázáno, že se dopustil vytýkaného přestupku, proto navrhoval, aby krajský soud napadené rozhodnutí včetně předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný v podání ze dne 26. 8. 2014 vyjádřil stanovisko, že námitky žalobce nemají oporu ve spisovém materiálu a dílem jsou nepravdivé. Spáchání přestupku žalobcem bylo mimo jakoukoliv pochybnost prokázáno. Ústní jednání podle jeho názoru proběhlo v dané věci zcela v souladu se zákonem, jelikož žalobce, ač byl řádně předvolán, se k němu nedostavil. Osoba, která se z jednání omluvila, nebyla v den jednání řádným zástupcem žalobce, a proto správní orgán postupoval v souladu s ustavením § 14 zákona o přestupcích. Z provedeného měření mimo jakoukoliv pochybnost vyplývá, že žalobce řídil vozidlo pod vlivem alkoholu; výpary z aromatických nápojů, nadýchané výpary z oštríkovací směsi a další vlivy jsou zohledněny v odečítané odchylce 0,24 promile. Dále žalovaný vysvětlil, že měření bylo provedeno řádně kalibrovaným a certifikovaným přístrojem osobou, která byla k těmto úkonům řádně proškolená. Žalovaný proto navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[5] Žalobce v replice ze dne 10. 2. 2015 setrval na stanovisku, že postupem správních orgánů bylo zasaženo jeho právo na obhajobu, neboť bylo jednáno v jeho nepřítomnosti, přičemž si správní orgány věc ulehčily, když vycházely z důkazů, které byly podle jeho názoru pořízeny v rozporu se zákonem.

[6] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 8. 4. 2016, č. j. 22 A 70/2014 - 31, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. K námitkám žalobce ohledně nesprávně zjištěného skutkového stavu připomněl, že soudní řízení nemá nahrazovat řízení před správním orgánem, což znamená, že účastník správního řízení nemůže svoji liknavost zhojit až v řízení soudním. Soud totiž z předloženého správního spisu zjistil, že žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu podal pouze blanketní odvolání, které ani přes výzvu nedoplnil. Ztotožnil se závěry žalovaného, že provedené důkazy jednoznačně prokazují, že se žalobce dopustil vytýkaného protiprávního jednání. Námitky zpochybňující zjištěný skutkový stav byly poprvé účelově uplatněny až v soudním řízení; pokud žalobce se závěry správního orgánu prvního stupně nesouhlasil, měl se proti nim bránit již v odvolání. Ohledně naměřené hladiny alkoholu v krvi soud souhlasil s tím, že výskyt alkoholu v těle může být zapříčiněn i jinými faktory než pouze požitím alkoholického nápoje, tato skutečnost je však zohledněna tím, že správní orgány používají odečet toleranční hodnoty z naměřené hodnoty alkoholu v dechu ve výši 0,24‰. Jestliže žalobce zpochybňoval samotné měření alkoholu v dechu tvrzením, že pil aromatický džus, kouřil v autě a že se nadýchal se výparů z oštríkovací směsi, měl podstoupit lékařské vyšetření, které by tyto pochybnosti bylo způsobitelné odstranit. Svá tvrzení o vlivu těchto skutečností nadto soudu nijak nedoložil. Měření nebylo ovlivněno ani tím, že zasahující policisté nezachovali dostatečné časové rozmezí mezi měřeními, protože podle platného postupu pro měření alkoholu dechovým analyzátozem má být časový odstup nejméně 5 minut, což bylo v dané věci splněno. Podle závěru soudu bylo rovněž nadbytečné zjišťovat, zda zasahující policista měl oprávnění k obsluze měřícího zařízení a zda k němu byl řádně

proškolen, neboť je věcí policie, která je k měření oprávněna, aby zasahující policisté byli k takové činnosti kompetentní. Ostatně ze správního spisu soud zjistil, že obsluha radaru byla k tomu oprávněna v souladu s § 79a zákona o silničním provozu.

[7] Soud však přisvědčil argumentaci žalobce, že správní řízení bylo zatíženo vadou, jelikož správní orgány v rozporu se zákonem neakceptovaly plnou moc žalobce zástupce a nezabývaly se jeho omluvou z nařízeného jednání a žalobce tedy při ústním jednání nebyl nikým zastoupen. Skutečnost, že plná moc byla datována dnem 18. 11. 2013, tedy ještě před tím, než bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení řízení s předvoláním, je podle soudu irelevantní. Účinky plné moci jsou totiž vůči třetím osobám i vůči správnímu orgánu aktivovány okamžikem, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu oznámena. Za irelevantní označil to, že na plné moci i omluvě z jednání bylo uvedeno jiné číslo jednací, které se vztahuje k řízení o zadržení řidičského průkazu. Z obdrženého podání, jehož součástí byla plná moc a omluva z jednání, totiž vyplývá, že se zmocněnec žalobce omlouval z jednání o přestupku nařízeného na den 4. 12. 2013, jak bylo uvedeno v předvolání k ústnímu jednání. Pokud měl správní orgán pochybnosti vzhledem k uvedenému nesprávnému číslu jednacímu, měl žalobce vyzvat k upřesnění jeho podání (nehledě k tomu, že obě řízení spolu úzce souvisí). Podání přitom mělo být posuzováno dle jeho skutečného obsahu bez ohledu na to, jak bylo označeno. V důsledku tohoto nezákonného postupu byl žalobce krácen na svém právu zvolit si obhájce a hájit svá práva v řízení, zvláště když správní orgán nehodlal provést výslech samotného žalobce v procesním postavení obviněného, tudíž je podle soudu podstatná omluva zmocněnce.

[8] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2016, č. j. 22 A 70/2014 - 31, podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V doplnění ze dne 16. 5. 2016 uvedl, že nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalobce byl v předmětném správním řízení zastoupen na základě plné moci ze dne 18. 11. 2013, která se však dle označení předmětu týkala řízení ve věci OD/1945/13/JK (zadržení řidičského oprávnění). Předmětné řízení však mělo spisovou značku jinou, a to OD 1949/13/ZK. Měl přitom za to, že vymezení předmětu plné moci a zejména též datum vystavení plné moci před tím, než byl žalobce informován o zahájení předmětného řízení, naopak vede k závěru, že žalobce nebyl v předmětném správním řízení řádně zastoupen. Ostatně ke stejným závěrům v obdobných věcech dospěla i rozhodovací praxe správních soudů, a to včetně Krajského soudu v Brně. Pan Ing. M. J. se identickou plnou mocí prokázal v souvisejícím řízení o zadržení řidičského průkazu žalobce, které bylo vedeno právě pod sp. zn. OD/1945/13/JK. Údajně formalistický přístup, který je stěžovateli nyní vytýkán, tak byl podle jeho názoru na místě. Na základě poznatků, které má z úřední činnosti, přitom vyslovil přesvědčení, že kdyby předmětnou plnou moc v tomto správním řízení ve věci přestupku žalobce akceptoval, byl by takový postup následně žalobcem zpochybněn s tím, že nebyl zastoupen, neboť předmět řízení uvedený v plné moci se neshoduje se spisovou značkou, pod kterou bylo vedeno toto přestupkové řízení. Měl tudíž na základě poznatků, které má z úřední činnosti a jimiž nepochybně disponují též správní soudy, za to, že se (stejně jako ve věcech obdobných) jedná o předem připravený scénář, jehož součástí je následné namítnutí neúčinnosti doručení rozhodnutí a zmaření účelu správního řízení, který je ze strany domnělého

pokračování

zástupce žalobce uplatňován v hojně míře. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrval na stanovisku, že správní orgány postupovaly ryze formalisticky, když odmítly jím řádně předloženou plnou moc. Podle jeho názoru měly postupovat tak, že měly v případě pochybností vyzvat k odstranění vad plné moci. Nesprávně uvedená spisová značka v plné moci nemůže mít tak negativní důsledky, navíc je nutné spíše přičítat k tíži správnímu orgánu, který podle žalobce postupuje ryze chaoticky. Odkazy stěžovatele na jiné rozsudky nemohou vyvrátit veškerou argumentaci krajského soudu ohledně nesprávného postupu správního orgánu. Názor stěžovatele, že pokud by správní orgány plnou moc akceptovaly, pak by tento postup rovněž napadl, považoval za spekulaci, kterou stěžovatel nemůže prokázat. Žalobce proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[10] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Brně vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené *„nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostateku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li

soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[15] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, neboť s jeho závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti, v níž podrobně namítá nesprávné posouzení otázky řádného zastoupení žalobce ve správním řízení. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí a požaduje jiné odůvodnění, které by plně odpovídalo jeho postoji, nepředstavuje důvod ke zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[16] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[17] Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu má za to, že napadené rozhodnutí stěžovatele nebylo v souladu se zákonem. Krajský soud vyjádřil svůj právní názor ohledně (ne)zákonnosti napadeného rozhodnutí; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku.

[18] Stěžovatel ve vztahu k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu uvádí výslovně pouze to, že se krajský soud nevypořádal s jiným svým předchozím rozhodnutím (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2015, č. j. 31 A 48/2014 - 61), v němž soud údajně dospěl k opačnému závěru. Nejvyšší správní soud z evidence rozhodnutí správních soudů ověřil obsah tohoto rozsudku, v němž Krajský soud v Brně skutečně ve vztahu k obdobné situaci ohledně rozsahu plné moci dospěl v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu k závěru, že plná moc udělená pro jedno správní řízení, a to i za pomoci odkazu na jeho spisovou značku, se nemůže vztahovat na

pokračování

jiné správní řízení. Tyto závěry jsou přitom v rozporu s tím, co uvedl krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku.

[19] V rozsudku ze dne 5. 3. 2014, č. j. 2 Afs 91/2012 – 82, Nejvyšší správní soud k nejednotné rozhodovací praxi krajského soudu uvedl, že „*krajský soud k tomuto závěru dospěl navzdory skutečnosti, že v rámci meritorního přezkumu obdobných případů mezi totožnými účastníky řízení vyslovil opačný právní názor, kdy s důrazem „na nutnost pohlížet na odůvodnění v celém kontextu“ kupříkladu chybně uvedená data okamžiku vzniku celního dluhu toleroval (srov. například rozsudek ze dne 17. 10. 2012, č. j. 31 Af 137/2011 – 33; k tomuto názoru se krajský soud posléze přiklonil v desítkách dalších obdobných případů). Taková nejednotnost a rozbíhavost judikatury se tak v konečném důsledku dostává do rozporu s principy spravedlivého procesu, které vyžadují, aby soudy interpretovaly a aplikovaly právo ve stejných případech stejně [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (č. 147/2012 Sb.)].“* Krajský soud se touto skutečností nezabýval. Nejvyšší správní soud však má za to, že tato vada nedosáhla sama o sobě takové intenzity, aby odůvodnila zrušení napadeného rozsudku.

[20] Jak totiž vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25, *rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech. S tímto kasačním důvodem je však nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasaci rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit, tzn., nelze-li nesrozumitelnost rozsudku odstranit výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu a účastníků řízení.*

[21] Nejvyšší správní soud má totiž za to, že samotná skutečnost, že krajský soud nevysvětlil, proč se odchýlil od závěru uvedeného ve svém předchozím rozsudku, nemůže být sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku, neboť krajský soud v něm svůj názor jasně uvedl. I když se odchýlil od svého předchozího rozsudku, odkázal přitom na jinou judikaturu, která jeho závěry podle jeho názoru podporuje. Za podstatné Nejvyšší správní soud totiž považuje to, zda i za takové situace obsahuje rozsudek příslušné srozumitelně formulované závěry a argumenty; pokud by tyto závěry obstály, což je otázka posouzení důvodnosti kasační stížnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nepovažoval by Nejvyšší správní soud za nutné takový rozsudek krajského soudu rušit jen

z namítaného důvodu ve smyslu písmene d) citovaného ustanovení, neboť by to nijak nepřispělo k ochraně subjektivních veřejných práv účastníků.

[22] Nejvyšší správní soud proto shledal, že nebyl naplněn kasační stížnost podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] K věci samé, tedy k otázce zastoupení žalobce ve správním řízení o přestupku, Nejvyšší správní soud uvádí následující:

[24] Z obsahu předloženého správního spisu zjistil, že žalobci osobně bylo dne 19. 11. 2013 doručeno oznámení ze dne 14. 11. 2013, č. j. OD/1949/13/ZK, o zahájení řízení o přestupku s předvoláním na 4. 12. 2013, ve věci překročení maximálně dovolené rychlosti v obci o 14 km/h a ve věci řízení pod vlivem alkoholického nápoje. Součástí spisu je rovněž e-mailem zasláná plná moc ze dne 18. 11. 2013, v níž žalobce jako zmocnitel zmocňuje pana Ing. M. J., a to ve věci OD/1945/13/JK; k tomuto e-mailu byla připojena i omluva z ústního jednání ve věci OD/1945/13/JK nařízeného na 4. 12. 2013, a to z důvodu zranění zmocněnce. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 4. 12. 2013, bylo doručováno přímo žalobci, který je převzal osobně dne 13. 12. 2013; proti němu podal žalobce odvolání prostřednictvím svého zmocněnce pana Ing. M. J., který se prokázal novou plnou mocí ze dne 22. 11. 2013, jež se dle svého textu vztahovala k věci OD/1949/13/ZK. Součástí spisu je rovněž rozhodnutí Městského úřadu Žďár nad Sázavou ze dne 6. 11. 2013, č. j. OD/1945/13/JK, jímž bylo rozhodnuto o zadržení řidičského průkazu žalobce č. EC 833025 do doby pravomocného rozhodnutí o předmětném přestupku.

[25] Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na rozsudek tohoto soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015 - 27, podle kterého „V projednávaném případě stěžovatel dne 25. 9. 2013 vystavil plnou moc společnosti FLEET. V této plné moci uvedl, že „zmocňuje dle § 33 odst. 2 písm. b), ve smyslu § 34 [správního řádu společnost FLEET] k zastupování ve správním řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku vedeném pod spisovou značkou MMJ/OD/15238/2013-3.“ Dále text stanovil, že „plná moc je udělena pro veškeré úkony, žádosti, návrhy, podání, nahlášení do spisu, odvolání, vzdání se práva na odvolání, doručování písemností a to pro celé řízení ve všech stupních tohoto řízení, tj. včetně řízení u odvolacího orgánu a všech stupňů správního soudu.“

Význam textu plné moci není úplně zřejmý a je tedy nutné jej interpretovat. Zkraje 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 společnost FLEET 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.

Stěžovatel má však pravdu v tom, že z textu plné moci je zřejmé, že se zastoupení týká pouze správního řízení ve věci předmětného přestupku. Jak vyplývá z názvu tohoto řízení i ze systematiky zákona o silničním provozu, řízení o přestupku je rozdílným řízením od řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Dle § 125f odst. 4 silničního zákona se řízení o

pokračování

správním deliktu provozovatele vozidla zahájí pouze tehdy, jestliže správní orgán nezačal řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo jestliže řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.

Předmětem řízení o správním deliktu tak již není přestupek, ale objektivní odpovědnost za skutek, který pouze vykazuje znaky přestupku [srov. § 125f odst. 2) písm. b)]. V řízení o správním deliktu není již žádného podezření ze spáchání přestupku.

Opačný závěr krajského soudu neobstojí. Stěžovatel totiž legitimně mohl chtít být z jakéhokoliv důvodu zastoupen společností FLEET pouze v řízení o přestupku. Při interpretaci plné moci zastávané krajským soudem však vyvstává otázka, jak jinak měl zmocnění stěžovatel v plné moci vymezit, pokud chtěl plnou moc udělit pouze k řízení o přestupku, nikoliv však již k řízení o správním deliktu? Vymezení slovy „ve věci podezření ze spáchání přestupku“ s následným uvedením konkrétní spisové značky se jeví pro tento účel jako vymezení dostatečné.

Ke stejnému závěru vede i specifikace spisové značky v plné moci. V době jejího vystavení totiž šlo předpokládat, že případné správní řízení o přestupku bude vedeno pod stejnou spisovou značkou jako přípravné úkony k tomuto řízení. Z uvedení konkrétní spisové značky v textu plné moci lze tak odvozovat odlišení od jiných správních řízení než řízení o přestupku, neboť lze předpokládat, že ta by byla vedena pod odlišnými spisovými značkami. Na uvedeném nic nemění ani to, že správní orgány následně vedly řízení o přestupku a řízení o správním deliktu pod stejnou spisovou značkou. Tento fakt nedělá z obou řízení jedno správní řízení. Při opačném názoru by jinak mohl žalovaný vést pod stejnou spisovou značkou další nesouvisející správní řízení, a pro všechny tyto považovat účastníka zastoupeného stejným zmocněncem, který však byl zplnomocněn pouze k prvnímu ze správních řízení.

Na první pohled by přicházela v úvahu alternativní interpretace textu plné moci spočívající v tom, že se jedná o zastoupení stěžovatele ve všech správních řízeních s předmětem spočívajícím v předmětném skutku – konkrétním nesprávném parkování. Touto interpretací by plná moc zahrnovala jak řízení o přestupku, tak řízení o jiném správním deliktu, neb obě tato řízení z předmětného skutku vyvěrají. Tato interpretace však odporuje jak textu plné moci, který hovoří přímo o správním řízení ve věci přestupku a o „správním řízení“ v jednotném čísle, tak i požadavkům zákona. Takovéto zmocnění by totiž bylo zmocnění pro neurčitý počet řízení (jakákoliv řízení, která může předmětný skutek vygenerovat) s určitým předmětem (vymezeným právě jako řízení týkající se předmětného skutku). Plná moc prokazující takovéto zmocnění již musí být úředně ověřena [srov. § 33 odst. 2) písm. c správního řádu]. Tento požadavek v projednávaném případě naplněn nebyl. Ani tato alternativní interpretace textu plné moci o zplnomocnění společnosti FLEET pro řízení o správním deliktu nesvědčí.“

[26] Nejvyšší správní s ohledem na výše uvedené musí souhlasit se stěžovatelem, že plná moc vystavená žalobcem se týkala pouze a jen řízení ve věci rozhodování o zadržení řidičského průkazu žalobce dle ustanovení § 118c zákona o silničním provozu. Tento závěr Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá nejen z výslovného textu plné moci ze dne 18. 11. 2013, která se výslovně vztahuje pouze na věc OD/1945/13/JK, ale i z časových souvislostí. Pokud totiž byla plná moc skutečně vystavena dne 18. 11. 2013, jak tvrdí žalobce, zjevně v tu dobu sice mohl předpokládat, že proti němu bude zahájeno správní řízení ve věci jeho přestupků, nemohl však znát jeho spisovou značku. Jedinou spisovou značku, kterou mohl žalobce znát a kterou v plné moci ze dne 18. 11. 2013 rovněž použil, byla spisová značka řízení o zadržení jeho řidičského průkazu. Pokud se přitom žalobce chtěl nechat zastupovat ve všech řízeních, která s ním mohla být zahájena ohledně řízení

motorového vozidla dne 19. 10. 2013, mohl a měl plnou moc vymezit zcela jinak. Jestliže plnou moc ze dne 18. 11. 2013 vymezil tak, že se vztahuje ke konkrétní spisové značce týkající se jiné věci, nemohl předpokládat, že tuto plnou moc budou správní orgány akceptovat.

[27] Z výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu obsažených v rozsudku sp. zn. 1 As 9/2015, přitom plyne závěr, že nelze jednotlivá řízení vedená podle zákona o silničním provozu libovolně zaměňovat. Z obsahu správního spisu přitom vyplývá, že se stěžovatelem byla vedena 2 samostatná (byť spolu úzce související) správní řízení, a to ohledně zadržení řidičského oprávnění žalobce a ve věci jeho dvou přestupků (rychlé jízdy a řízení pod vlivem alkoholického nápoje). Této skutečnosti si ostatně byl zjevně vědom i žalobce, který správnímu orgánu po obdržení prvostupňového rozhodnutí následně doručil plnou moc ze dne 22. 11. 2013, která již obsahovala spisovou značku týkající se přestupkového řízení žalobce.

[28] Z obsahu správního spisu přitom vyplývá zjevná účelovost postupu žalobce a jeho zmocněnce. Žalobci totiž bylo dne 19. 11. 2013 doručeno oznámení o zahájení řízení ve věci jeho přestupků s tím, že je předvolán k jednání na 4. 12. 2013. Žalobce však správnímu orgánu prvního stupně dne 1. 12. 2013 ve 23:38 hodin doručil pouze plnou moc ze dne 18. 11. 2013 vztahující se jen k řízení o zadržení řidičského oprávnění, neboť na ní byla uvedena spisová značka OD/1945/13/JK. Následně však žalobce doručil až dne 27. 12. 2013 další plnou moc, a to s datem vystavení 22. 11. 2013 vztahující se k věci OD/1949/13/ZK. Pokud tedy nebyly tyto plné moci antidatovány, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, proč žalobce, resp. jeho zmocněnec, nedoručil již při prvním kontaktu se správním orgánem na počátku prosince 2013 obě plné moci, které měl mít s ohledem na časové souvislosti k dispozici. Jestliže takto nepostupoval, nelze toto klást k tíži správního orgánu, ale naopak žalobci. Pokud se totiž chtěl žalobce v průběhu správního řízení bránit a využít svého práva na obhajobu, kterým argumentoval v soudním řízení, měl svého práva řádným způsobem využít a doručit správnímu orgánu správnou plnou moc, kterou měl v době prvního kontaktu pana Ing. J. se správním orgánem prvního stupně již vystavenou.

[29] Lze přitom souhlasit s přesvědčením stěžovatele, že se mělo jednat o předem připravenou procesní strategii žalobce, resp. jeho zástupce. Nejvyšší správní soud v tomto směru odkazuje na rozsudek tohoto soudu ze dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 282/2015 - 32, v němž obsáhle popsal různé, zjevně účelové procesní strategie zástupců, kteří své služby poskytují dlouhodobě a profesionálně u různých přestupců (jak ostatně nepřímě přiznává ve svém vyjádření ke kasační stížnosti i žalobce ve vztahu panu Ing. J.), jejichž jediným smyslem je dosáhnout prekluze odpovědnosti za přestupek prostřednictvím vytvoření „procesních pastí“. Jednou z těchto pastí je i zasílání plných mocí, které se vztahují k jiným řízením, k jiným spisovým značkám, ačkoli v inkriminované době účastník řízení disponuje řádnou plnou mocí náležející k danému řízení, přičemž následně je jakýkoli postup správního orgánu zpochybňován s tím, že správní orgán měl zvolit zcela jiný. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za nepodloženou spekulaci názor stěžovatele, že pokud by správní orgány bez dalšího akceptovaly plnou moc ze dne 18. 11. 2013, bylo by jim toto v následném soudním řízení vytýkáno, o čemž svědčí minimálně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2015, č. j. 31 A 48/2014 - 61, a rozsudek Krajského soudu

pokračování

v Hradci Králové ze dne 15. 12. 2015, č. j. 51 A 13/2014 – 33. Rozhodovací činnost správních soudů tedy svědčí o tom, že tyto námitky ohledně benevolentní akceptace takovýchto plných mocí jsou ze strany těchto přestupců, jejichž společným znakem je rovněž zastupování v soudním řízení jediným advokátem, hojně uplatňovány.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] Podle ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. „*zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*“ Na krajském soudu tudíž bude, aby v dalším řízení pokládal námitku žalobce spočívající v tvrzené procesní vadě správních orgánů za nedůvodnou, a zabýval se zbylými žalobními námitkami.

[32] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 18. srpna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu