



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **A. B.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 1191/40a, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 6. 10. 2017, č. j. 59 A 17/2016 – 16,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám jeho právního zástupce Mgr. Jaroslava Topola.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 8. 2015, č. j. KUOK 77832/2015, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Olomouce (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 5. 2015, č. j. SMOL/115468/2015/OARMV/DPD/Reg, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Tohoto přestupku se žalobce dopustil porušením § 4 písm. c) zákona o silničním provozu a § 70 odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu tím, že dne 8. 12. 2014 v 15:48 hodin v Olomouci na křižovatce ulic Masarykova třída a třída 17. listopadu řízené světelnými signály tříbarevné soustavy světelných, při řízení motorového vozidla tovární značky X, registrační značky X, nezastavil vozidlo na příkaz světelného signálu s červeným světlem „Stůj!“ před příčnou čarou souvislou, vjel

do křižovatky a křižovatkou následně projel. Za uvedený přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 3 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v částce 1 000 Kč.

[2] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále také „krajský soud“) rozsudkem ze dne 6. 10. 2017, č. j. 59 A 17/2016 – 16, zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Úvodem krajský soud shrnul, že dne 6. 3. 2015 bylo žalobci oznámeno zahájení řízení o přestupku specifikovaném v odstavci [1] výše a na den 30. 3. 2015 byl žalobce předvolán k ústnímu jednání. K němu se žalobce dostavil se svou zástupkyní (M. V.), kterou pověřil, aby ho zastupovala ve správním řízení, které se týká tohoto přestupku, a to včetně řízení odvolacího, avšak rozsah jejího zmocnění se nevztahoval na doručování písemností. Krajský soud připomněl také to, že obsahem protokolu z jednání je sdělení zástupkyně žalobce, že odmítá, aby byly písemnosti doručovány jí, a trvá na tom, aby všechny listiny byly zasílány přímo k rukám žalobce.

[4] Dne 28. 5. 2015 bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručeno žalobci a dne 10. 6. 2015 bylo doručeno i jeho zástupkyni (M. V.) fikcí. Následně dne 9. 6. 2015 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno blanketní odvolání, které nebylo ani na výzvu správního orgánu I. stupně doplněno. O odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím specifikovaným v odstavci [1] tohoto rozsudku. Toto rozhodnutí žalovaný dne 13. 9. 2015 doručil pouze zástupkyni žalobce, a to s poukazem na § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).

[5] Dne 18. 5. 2016 se dostavila ke správnímu orgánu I. stupně K. C. s plnou mocí, kterou jí žalobce udělil pro zastupování ve předmětném správním řízení (včetně doručování písemností), a se žádostí o nahlédnutí do správního spisu. Správní orgán I. stupně této žádosti vyhověl. Žalobce tvrdí, že právě až při nahlížení do spisu mu bylo doručeno rozhodnutí žalovaného (v podrobnostech viz odstavec [7] níže).

[6] Krajský soud dal žalobci za pravdu, že v uvedené věci nebyly splněny podmínky pro to, aby bylo napadené rozhodnutí žalovaného doručováno zástupkyni žalobce (M. V.), jelikož k takovému úkonu nebyla zmocněna. V této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 180/2014 - 45, z něž vyplývá, že „[r]ozsah zmocnění k určité skupině úkonů nebo pro určitou část řízení ve smyslu § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu lze formulovat negativním výčtem, tedy v plné moci vymezit úkony, na něž se zmocnění nevztahuje s tím, že ke všem ostatním úkonům v řízení je zástupce zmocněn.“

[7] Z výše uvedeného je podle krajského soudu patrné, že takové omezení plné moci je v souladu se zákonem a správní orgány jej musí respektovat. Kromě toho dodal, že se jednalo o přehlednou plnou moc, která nebyla v rozporu s žádnými jinými podáními žalobce, a v souladu s ní se vyjádřila také zástupkyně žalobce i při ústním jednání dne 30. 3. 2015, kdy zopakovala požadavek, aby byly písemnosti doručovány přímo žalobci. Krajský soud proto přisvědčil žalobci, že rozhodnutí žalovaného mělo být správně doručeno přímo jemu. Protože tak žalovaný neučinil, nelze doručení rozhodnutí, ke

pokračování

kterému došlo dne 13. 9. 2015, považovat za platné. K platnému doručení došlo až dne 18. 5. 2016, tedy okamžikem, kdy nová zástupkyně žalobce (K. C.) nahlédla do spisu.

[8] Krajský soud dále dodal, že z § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do dne 30. 9. 2015 (dále jen „zákon o přestupcích“), vyplývá, že *nelze přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie*. Připomněl také, že z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí rozhodnutí o přestupku nabýt právní moci. Uplynula-li v posuzované věci dne 8. 12. 2015 lhůta k projednání přestupku dle výše citovaného ustanovení, a z obsahu správního spisu přitom nevyplývá, že by byl žalobce s obsahem písemnosti (tj. rozhodnutí žalovaného) před tímto okamžikem obeznámen jiným způsobem, je třeba vycházet z tvrzení žalobce, že se s napadeným rozhodnutím seznámil teprve dne 18. 5. 2016. Jelikož tento okamžik nastal po uplynutí zákonné prekluzivní lhůty, za přestupek nemůže být žalobce postižen.

[9] Kasační stížnost podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně interpretoval § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu, jelikož nezohlednil vztah tohoto ustanovení k § 34 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel nerozporuje právní názor vyjádřený v rozsudku č. j. 8 As 180/2014 – 45, který se týká vymezení plné moci, a plně se s ním ztotožňuje. Pochybení krajského soudu však spatřuje v tom, že posuzoval pouze rozsah plné moci udělené žalobcem své zástupkyni, avšak nevyhodnotil negativní vymezení plné moci ve vztahu k § 34 odst. 2 správního řádu upravujícího doručování písemností zástupci účastníka řízení. Toto ustanovení je podle stěžovatele s obsahem předmětné plné moci v kolizi.

[11] Stěžovatel tvrdí, že krajský soud použil právní větu z rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 180/2014 – 45, bez přihlídnutí k odlišnostem ve skutkovém stavu mezi případem řešeným v citovaném rozsudku a nyní projednávanou věcí. Krajský soud upřednostnil autonomii projevu vůle před vázaností orgánu veřejné správy právem. Stěžovatel je toho názoru, že pokud správní řád striktně určuje způsob doručování písemností zástupci účastníka řízení, nelze tuto zákonem stanovenou povinnost ignorovat s odkazem na obsah plné moci.

[12] Výklad zastávaný krajským soudem podle stěžovatele vede k důsledku, že by správní orgán musel akceptovat žádost účastníka řízení, který má datovou schránku, ale zvolil si jinou adresu pro doručování písemností, aby písemnosti doručoval na tuto adresu. Taktéž by musel akceptovat to, že si účastník zvolí k zastupování advokáta s podmínkou, že si nepřeje, aby tento advokát udělil substituční plnou moc pro zastupování při ústním jednání někomu jinému, ač by to bylo v rozporu s dalšími právními normami.

[13] Nakonec namítá, že krajský soud nedostatečně odůvodnil to, že způsob, jakým byla koncipována plná moc, nebyl procesní strategií žalobce.

[14] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. Podle něj stěžovatel *de facto* namítá, že § 34 odst. 2 správního řádu je ustanovením kogentním, a z toho důvodu není možné se od něj odchýlit. Opomíjí ale, že nepsanou hypotézou právní normy obsažené v § 34 odst. 2 správního řádu je, že účastník má v řízení zástupce, který je k doručování písemností zmocněn. V posuzované věci však zástupkyně účastníka nebyla k doručování písemností zmocněna, a tedy vůbec nemohla být aplikována právní norma obsažená v § 34 odst. 2 správního řádu.

[15] Výklad stěžovatele, že zástupci je nutné doručovat písemnosti vždy, by vedl k závěrům, že i v případech, kdy si účastník řízení žádného zástupce neustanoví, musí být písemnosti doručovány zástupci. Pak by patrně bylo třeba, aby správní orgán vždy ustanovil opatrovníka k doručování písemností, není-li účastník řízení zastoupen zmocněncem. Stejně tak by byl správní orgán povinen doručovat písemnosti zmocněnci též tehdy, kdyby byl zmocněnec pověřen jen nahlížením do spisu nebo účastí na jednom konkrétním ústním jednání.

[16] Co se týče námitky týkající se údajné procesní strategie žalobce, která byla dána rozsahem zmocnění jeho zástupkyně, stěžovatel nepředložil žádné skutkové a právní důvody, pro které tvrdí nesprávnost názoru krajského soudu, a proto tato námitka není způsobilá soudního přezkumu. Bez ohledu na tuto skutečnost žalobce z procesní opatrnosti uvádí, že k takovému postupu přistoupil proto, že si chtěl uchovat přehled o řízení, avšak věřil v dobrou znalost práva a argumentační schopnosti své zástupkyně.

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížnostních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Ta je dle stěžovatele dána tím, že krajský soud nedostatečně odůvodnil, proč nebylo obstrukční procesní strategií žalobce to, jak koncipoval plnou moc. Krajský soud k této otázce uvedl, že z obsahu správního spisu nevyplývají žádné skutečnosti, které by svědčily o zneužití práva žalobcem. Dodal, že „[p]ouhá skutečnost, že jako zmocněnec žalobce vystupovala M. V. a následně žalobce v soudním řízení zastupuje Mgr. Topol, jež jsou již správním orgánům a soudům známí svým obstrukčním jednáním a vytvářením procesních zmatků v přestupkových řízeních v pozici zmocněnce obviněných (viz např. výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 269/2015-37), však nezabývá správní orgány povinností postupovat v řízení při doručování písemností v souladu se zákonem.“ Takové vypořádání námitky ze strany krajského soudu je dostatečné. Ostatně ani sám stěžovatel ve vyjádření k žalobě blíže nerozvedl, z jakého důvodu se „zcela zjevně jedná o procesní strategii žalobce“. Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku proto není důvodná.

[19] Dále stěžovatel namítal, že krajský soud posuzoval rozsah, v jakém žalobce udělil plnou moc své zástupkyni, aniž by zohlednil vztah § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu k § 34 odst. 2 správního řádu. Posledně uvedené ustanovení, které upravuje doručování písemností zástupci účastníka řízení, je podle stěžovatele s obsahem plné moci v kolizi.

pokračování

[20] Z § 33 odst. 1 správního řádu vyplývá, že účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce. Ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) téhož zákona pak stanoví, že zmocnění může být uděleno k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení.

[21] Z § 34 odst. 2 správního řádu pak vyplývá, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.

[22] Ač to z ustanovení citovaného v předchozím odstavci výslovně nevyplývá, z jeho kontextu je zřejmé, že dopadá pouze na případy, kdy je adresát písemnosti zastoupen. To odpovídá i komentáři k citovanému paragrafu, ten totiž uvádí, že „[j]e-li adresát písemnosti v řízení zastoupen, doručuje správní orgán písemnosti pouze zástupci, s výjimkou případů, kdy má zastoupený v řízení něco osobně vykonat.“ (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 193 – 195. Dostupné z: www.beck-online.cz). Ačkoli byl žalobce ve správním řízení zastoupen, podstatné je, že z plné moci (ve správním spise na č. l. 10) plyne omezený rozsah zástupčího oprávnění zástupkyně. Žalobce zde výslovně a nepochybně vyloučil doručování písemností, avšak právě doručováním písemností ve správním řízení se toto ustanovení zabývá. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že § 34 odst. 2 správního řádu se v nyní projednávaném případě neuplatní, jelikož toto ustanovení dopadá toliko na situace, kdy je účastník řízení zastoupen i pro účely doručování. Kasační námitka shrnutá v odstavci [19] proto není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil ani s tvrzením, že krajský soud upřednostnil autonomii projevu vůle žalobce (která byla vtělena do předmětné plné moci) před povinností správních orgánů postupovat v souladu s kogentním ustanovením zákona. Naopak je třeba přisvědčit krajskému soudu (viz odstavec [5] shora), který konstatoval, že způsob, jakým byla koncipována plná moc, je v souladu se zákonem a správní orgány ji proto musí respektovat. Je pravdou, že krajský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 As 180/2014 – 45, v němž byl posuzován skutkově odlišný případ, kdy šlo o odmítnutí prosté kopie plné moci správním orgánem [jednalo se o generální plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu]. To ale nebrání tomu, aby obecný závěr vyplývající z tohoto rozsudku uvedený pod bodem [6] tohoto odůvodnění bylo možné vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.

[24] Jak je naznačeno výše, Nejvyšší správní soud z přiloženého správního spisu ověřil, že se jednalo o přehlednou a srozumitelně vyjádřenou plnou moc. Z plné moci je patrná vůle žalobce zmocnit M. V., aby ho zastupovala v uvedeném správním řízení (včetně řízení odvolacího). Je v ní také výslovně uvedeno, že zmocnění se nevztahuje na úkony související s doručováním písemností. Pokud tedy stěžovatel své rozhodnutí doručoval pouze zástupkyni, nikoli přímo žalobci, nemohlo tím být žalobci řádně doručeno. Rozhodnutí o spáchaném přestupku proto nemohlo tímto okamžikem ani nabýt právní moci, jelikož žalobci bylo prokazatelně doručeno teprve dne 18. 5. 2016, tedy okamžikem, kdy jeho nová zástupkyně (K. C.) nahlédla do spisu, což je patrné z úředního záznamu

z téhož dne (viz č. l. 45 správního spisu). K doručení písemnosti proto došlo teprve po uplynutí zákonné prekluzivní lhůty dle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích.

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval námitkami uvedenými v odstavci [12] tohoto rozsudku. Jak již uvedl v řadě svých rozhodnutí (např. v rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 10 Afs 155/2015 – 29), soudy nejsou povolány k tomu, aby řešily hypotetické situace, nýbrž rozhodují konkrétní spory na základě zjištěného skutkového stavu. Teoretické úvahy stěžovatele, který v kasační stížnosti uvádí různé modelové situace, nemohou proto mít na posouzení projednávané věci Nejvyšším správním soudem vliv.

[26] Nejvyšší správní soud shrnuje, že napadený rozsudek krajského soudu je v souladu se zákonem. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[27] O náhradě nákladů tohoto řízení soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení náleží procesně úspěšnému žalobci.

[28] Odměnu zástupce žalobce v řízení o kasační stížnosti soud stanovil ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náleží zástupci žalobce též náhrada jeho hotových výdajů ve výši 300 Kč. Protože je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se takto vypočtená odměna a náhrada výdajů o částku odpovídající této dani (sazba daně 21 %) a celkově tak činí 4 114 Kč. Stěžovatel je povinen uhradit žalobci uvedenou částku ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 10. ledna 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu