



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **P. Ž.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245/2, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 2. 2018, č. j. 51 A 6/2016 - 28,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 2. 2018, č. j. 51 A 6/2016 - 28, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 19. 12. 2014, č. j. 22332/DS/2014/GL, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti 20 342 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Trutnov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 9. 2014, č. j. 2014/3548/SPR/SMM, byl žalobce uznán vinným ze spáchání dvou přestupků, a to přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o

silničním provozu“), kterého se měl dopustit tím, že dne 14. 4. 2014 v 15:52 hodin v obci Chvaleč - Petříkovice na silnici č. II/301 naproti domu čp. 91 u areálu místního koupaliště, jako řidič osobního motorového vozidla zn. Ford Mustang, registrační značky X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci stanovenou na 50 km/h nejméně o 15 km/h. Tímto jednáním porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Dále byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) téhož zákona, když při následné kontrole v souvislosti s překročením nejvyšší povolené rychlosti jízdy v obci jako řidič osobního motorového vozidla nepředložil zasahujícímu policistovi osvědčení o registraci vozidla. Za uvedené přestupky mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a dále mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Rozhodnutím ze dne 19. 12. 2014, č. j. 22332/DS/2014/GL, Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále jen „žalovaný“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

II.

[3] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který ji odmítl usnesením ze dne 27. 2. 2018, č. j. 51 A 6/2016 - 28.

[4] V odůvodnění usnesení krajský soud poukázal na to, že v průběhu odvolacího řízení zmocněnec žalobce K. S. zaslal žalovanému substituční plnou moc, kterou zmocnil M. V. k jednání v dané věci v plném rozsahu. Žalovaný na základě uvedeného substitučního zmocnění doručil žalované rozhodnutí o odvolání M. V., což by bylo obecně vzato chybně. Jmenované bylo doručeno fikcí dne 19. 1. 2015, když zásilka s rozhodnutím byla připravena k vyzvednutí na poště dne 22. 12. 2014 a vyzvednuta nebyla. Dne 21. 1. 2015 byla vložena do schránky M. V. Krajský soud však dospěl k závěru, že zmocněnec postupoval ve správním řízení v souvislosti s udělením plné moci M. V. zjevně účelově a má toto jeho jednání za zneužití práva. Podle jeho názoru jde o situaci, která mu umožňuje rozhodnout v rozporu s konkrétním ustanovením zákona (judikaturou), neboť došel v této konkrétní věci a z důvodů pro ni specifických k závěru, že účastník správního řízení (jeho zástupce) svým jednáním zneužívá právo v rozporu s jeho účelem. Vzhledem ke specifickému postupu zmocněnce při udělení plné moci M. V. a jeho jednání poté, bylo nutné tyto skutečnosti zohlednit při posuzování zákonnosti žalovaného rozhodnutí. Krajský soud dále poukázal na to, že zmocněnec žalobce si v udělené plné moci výslovně přál, aby v dalším průběhu řízení byly úkony mající písemnou podobu doručovány M. V., kterou k tomu výslovně zmocnil. Za této situace nemohl zmocněnec očekávat, že bude žalovaný doručovat žalované rozhodnutí proti jeho vůli právě jemu. Žalovaný tak postupoval při doručování žalovaného rozhodnutí přesně podle „instrukce“ zmocněnce zakotvené v jím dané plné moci. Ve své podstatě tak postupoval žalovaný i v intencích § 19 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), když přednostně doručoval na tu adresu, kterou mu zmocněnec oznámil jako adresu pro doručování. Nebylo přitom povinností žalovaného zkoumat, proč se k tomuto postupu zmocněnec rozhodl. Za daného stavu neměl žalovaný jinou možnost, než rozhodnutí o odvolání zaslat zástupkyni zmocněnce. Bylo pak na zmocněnci žalobce, aby vývoj dané věci sledoval a za tím účelem byl v kontaktu s M. V., tak aby mohl práva žalobce náležitě chránit. To však neučinil. Krajský soud proto dospěl k závěru, že žalované

pokračování

rozhodnutí bylo doručeno jeho adresátovi tak, jak doručeno být mělo a že nabylo právní moci dne 19. 1. 2015. Podal-li proto žalobce žalobu proti žalovanému rozhodnutí až dne 29. 4. 2016, podal ji opožděně.

III.

[5] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítal, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že žaloba byla podána opožděně. Krajský soud přitom vycházel z data 19. 1. 2015, kdy bylo žalované rozhodnutí doručeno substitutovi zmocněnce stěžovatele fikcí. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu však vyplývá, že doručení substitutovi nevyvolává žádné právní účinky. Odvolací rozhodnutí proto nemohlo být řádně doručeno dne 19. 1. 2015, jak tvrdí krajský soud, ale bylo doručeno až dne 15. 4. 2016, kdy se s ním zástupce stěžovatele fakticky seznámil, neboť toto bylo přiloženo k exekučnímu příkazu doručenému stěžovateli.

[7] Neobstojí ani argument krajského soudu, že se jednalo o stanovení doručovací adresy podle § 19 odst. 3 správního řádu, když zástupce stěžovatele v substituční plné moci uvedl, že svého substituta zmocňuje též k doručování písemností. „Zmocnění“ k doručování písemností není stanovením doručovací adresy. Jde o dva na sobě zcela nezávislé instituty. Nadto zmocněnec stěžovatele nezmocnil substituta k „přijímání doručovaných písemností od správních orgánů“, ale k „doručování písemností“, tedy aby substitut mohl doručovat písemnosti správnímu orgánu. Ostatně, i kdyby zmocněnec stěžovatele zmocnil substituta k doručování písemností, nezakládalo by to právo správnímu orgánu postupovat při doručování v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu, podle kterého se *písemnosti doručují zmocněnci*, neboť jde o kogentní ustanovení právního předpisu.

[8] Na věci nemohou nic měnit ani úvahy krajského soudu o možném zneužití práva, neboť není nejmenšího důvodu se domnívat, že právo bylo zneužito. Zmocněnec stěžovatele pouze udělil plnou moc substitutovi. Patrně proto, že chtěl, aby substitut nahlédl do spisu (adresa bydliště substituta je v blízkosti sídla žalovaného). Ten tak však neučinil, přičemž zástupce stěžovatele neměl důvodu proto substituční plnou moc rušit, neboť jeho samého v dalším řízení nijak neomezovala. V posuzované věci tak stěžovatel nevyvolal žádnou procesní situaci, které by se žalovaný nemohl vyvarovat. Žalovanému je nepochybně, jako orgánu veřejné moci, známa judikatura Nejvyššího správního soudu. Proto by mu mělo být zřejmé, kam má doručovat. Neznalost postupů orgánu veřejné moci při doručování nemůže být „procesní strategií“ účastníka řízení, neboť nejde o stav uměle vyvolaný účastníkem.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze uvedl, že se zcela ztotožňuje s napadeným usnesením.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele se závěrem krajského soudu, že žalovaný nepochybil, pokud doručil žalobou napadené rozhodnutí substitutovi jeho zmocněnce, a že toto rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 19. 1. 2015.

[14] Ze správního spisu vyplývá, že v průběhu správního řízení o přestupku zmocnil stěžovatel ke svému zastupování K. S., a to plnou mocí ze dne 19. 5. 2014 následujícím způsobem: *„Tato plná moc je udělena pro zastupování ve věci v plném rozsahu, ve všech stupních řízení, včetně řízení před správním soudem a doručování písemností. Zmocnitel souhlasí s tím, aby zmocněnec dále zmocnil třetí osobu v rozsahu, ve které je sám zmocněn. Zmocněnec projevem vůle akceptovat toto zmocnění žádá o doručování veškerých písemností na e-mail X@centrum.cz.“* Po podání blanketního odvolání zmocněnec K. S. zaslal žalovanému substituční plnou moc ze dne 27. 10. 2014, kterou zmocnil M. V. k jednání v dané věci následujícím způsobem: *„Tato plná moc je udělena pro zastupování ve věci v plném rozsahu, ve všech stupních řízení, včetně řízení před správním soudem a doručování písemností. Zmocnitel souhlasí s tím, aby zmocněnec dále zmocnil třetí osobu v rozsahu, ve kterém je sám zmocněn.“* Žalovaný na základě uvedeného substitučního zmocnění doručil žalované rozhodnutí o odvolání M. V. fikcí dne 19. 1. 2015, když zásilka s rozhodnutím byla připravena k vyzvednutí na poště dne 22. 12. 2014 a vyzvednuta nebyla. Dne 21. 1. 2015 byla vložena do schránky M. V.

[15] Otázkou doručování substitutovi zmocněnce v rámci správního řízení se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 25. 2. 2016, č. j. 9 As 220/2015 - 47, ve kterém uvedl, že: *„Správní řád ve svém § 33 odst. 1 umožňuje zastoupení účastníka správního řízení zvoleným zmocněncem na základě plné moci, kterou lze učinit buď ve formě písemné, nebo může být udělena ústně do protokolu. Plná moc je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem) a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazní. Jako svého zástupce si může účastník zvolit fyzickou nebo právnickou osobu. Současně zákon stanoví, že v téže věci může mít účastník pouze jednoho zástupce. Zástupcem účastníka je pouze jím zmocněná osoba, v projednávané věci společnost FLEET Control, s. r. o. (viz plná moc založena na l. č. 54 správního spisu). Ustanovení § 33 odst. 3 správního řádu není ničím jiným, než oprávněním zmocněnce udělit se souhlasem zmocnitele substituční plnou moc jiné osobě. Možnost udělení substituční plné moci musí být výslovně uvedena v původní plné moci, kterou vystavil účastník zmocněnci. Substitut se nestává zástupcem účastníka, ale zástupcem*

pokračování

zmocněnce. *Správní orgány se žádného pochybení při doručování nedopustily, naopak doručení, kterého se stěžovatel neprávem dovolává (doručení substitutovi) nevyvolává právní účinky, které zákon spojuje s doručováním účastníkům řízení či jejich zástupcům.*“ K obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl i pokud jde o doručování substitutovi advokáta v rámci soudního řízení (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003 - 48, publ. pod č. 281/2004 Sb. NSS) nebo substitutovi zmocněnce v rámci daňového řízení (viz např. rozsudky ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 Afs 85/2009 - 104, a ze dne 24. 1. 2018, č. j. 4 Afs 224/2017 - 60).

[16] Z uvedené konstantní judikatury jednoznačně plyne, že žalovaný pochybil, pokud žalované rozhodnutí doručoval M. V. jako substitutovi zmocněnce stěžovatele. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že substituční zástupce v řízení nevystupuje jako zástupce zmocnitele, ale jako zástupce zmocněnce. Zástupcem zmocnitele však zůstává pouze jeho zmocněnec. Mezi substitučním zástupcem a zmocnitelem žádný vztah nevzniká. Na tomto závěru nemohou nic změnit ani úvahy krajského soudu o účelovém jednání zmocněnce stěžovatele, či o vytváření „procesních pastí“. V této souvislosti je třeba uvést, že veřejné právo se řídí zásadou zákonnosti. Povinností žalovaného jako správního orgánu je tedy postupovat v souladu se zákonem. Pokud tak nepostupoval, nelze odpovědnost za takový postup přenášet na stěžovatele (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 37/2015 - 36, nebo ze dne 24. 1. 2018, č. j. 4 Afs 224/2017 - 60). S ohledem na skutečnost, že doručení žalovaného rozhodnutí substitutovi zmocněnce stěžovatele nemohlo vyvolat žádné právní účinky spojené s doručením, je nesprávný i závěr krajského soudu, že toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 19. 1. 2015 a s tím spojený závěr o opožděnosti podané žaloby.

[17] Podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 9. 2015 (dále jen „zákon o přestupcích“), *přestupek nelze 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.* Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS, interpretoval toto ustanovení tak, že rozhodnutí o přestupku musí ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku nabyt právní moci (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2007, č. j. 6 As 56/2004 - 68, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 41/2010 - 66, a ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 - 89). Nejvyšší správní soud i v dané věci dospěl k závěru, že § 20 odst. 1 zákona o přestupcích je třeba vyložit tak, že přestupek musí být v zákonné lhůtě projednán pravomocně. Pokud totiž právo správního orgánu projednat přestupek po uplynutí prekluzivní lhůty zaniká, je nutné, aby do této doby bylo rozhodnutí o přestupku perfektní, tzn. splňovalo všechny znaky zásadně nezměnitelného individuálního správního aktu. Není rozhodující, zda správní akt nabude právní moci marným uplynutím lhůty k odvolání, oznámením rozhodnutí o podaném odvolání či případně jiným zákonem stanoveným způsobem. Z procesního hlediska jde o konečný výsledek určitého postupu správního orgánu. Nelze připustit, aby rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní lhůty. Pod pojem „projednat“ je totiž třeba zahrnout i konečný výsledek postupu správního orgánu, tedy nabytí právní moci, s níž jsou spojeny významné právní následky. Teprve v okamžiku nabytí právní moci je rozhodnutí o přestupku úplné a neměnné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 - 61, publ. pod č. 954/2006 Sb. NSS).

[18] V dané věci k jednání, které správní orgán kvalifikoval jako přestupek spáchaný stěžovatelem, došlo dne 14. 4. 2014, a proto prekluzivní lhůta podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích uplynula dne 14. 4. 2015. Ze správního spisu je přitom zřejmé, že stěžovateli, resp. jeho zmocněnci nebylo žalované rozhodnutí do tohoto data řádně doručeno. Jak bylo výše uvedeno, doručení M. V. fikcí dne 19. 1. 2015 nemohlo vyvolat žádné právní účinky spojené s doručením. Žalovaný, vycházející z mylného úsudku o řádném doručení žalovaného rozhodnutí, se proto o nové doručení již nepokusil. Podle tvrzení žalobce mu bylo žalované rozhodnutí fakticky doručeno až dne 14. 4. 2016, kdy mu byl doručen exekuční příkaz, jehož přílohou bylo i předmětné rozhodnutí. Z uvedených skutečností tak vyplývá, že přestupek nebyl pravomocně projednán v zákonem stanovené prekluzivní lhůtě a došlo tudíž k zániku odpovědnosti za přestupek.

[19] S poukazem na shora uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než zrušit rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[20] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného, rozhodl také o náhradě nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta 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.

[21] Stěžovatel měl ve věci úspěch, přísluší mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vynaložených proti žalovanému, který naopak ve věci úspěch neměl. Náklady řízení stěžovatele v tomto případě tvoří soudní poplatky, odměna jeho zástupce a hotové výdaje. Na soudních poplatcích stěžovatel zaplatil celkově 8 000 Kč (3 000 Kč za podání žaloby a 5 000 Kč za podání kasační stížnosti). Stěžovatel byl před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem.

[22] Za zastoupení v řízení před krajským soudem přísluší odměna za dva úkony právní služby: převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu náleží zástupci stěžovatele odměna za tyto dva úkony právní služby v částce 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč) a podle § 13 odst. 4 advokátního

pokračování

tarifu náhrada hotových výdajů v částce 600 Kč (2 x 300 Kč). Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 1 428 Kč. Celkem tedy činí odměna za zastupování v řízení před krajským soudem částku 8 228 Kč.

[23] Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za jeden úkon právní služby: podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu]. Podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu náleží zástupci stěžovatele odměna za tento úkon právní služby v částce 3 100 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč, celkem 3 400 Kč. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celkem tedy činí odměna za zastupování v řízení před Nejvyšším správním soudem částku 4 114 Kč.

[24] Stěžovateli tedy náleží náhrada nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 20 342 Kč. Žalovaný je povinen uhradit žalobci uvedenou částku ve lhůtě 15 dnů od 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** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. března 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu