



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **R. O.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2018, č. j. JMK 7769/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2020, č. j. 33 A 4/2019 – 41,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 4. 5. 2017, č. j. ODSČ-40814/17-11, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, kterého se žalobce dopustil tím, že dne 17. 2. 2017 v 8:02 hod., při řízení motorového vozidla Volkswagen Transporter, RZ X, v Brně na ulici Maříkova u domu č. p. 48 ve směru z centra města, překročil nejvyšší dovolenou rychlost o 12 km/h. Za tento přestupek žalobci uložil pokutu ve výši 1.600 Kč a povinnost uhradit paušální náklady řízení. Odvolání žalobce zamítl žalovaný napadeným rozhodnutím.

[2] Žalobu proti napadenému rozhodnutí Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) napadeným usnesením odmítl pro opožděnost. Krajský soud shrnul nejprve podstatné skutečnosti ze správního řízení, o nichž není sporu. Odvolání proti prvostupňovému

rozhodnutí podala dne 24. 5. 2017 jako zástupkyně žalobce paní Š. Š. (na základě plné moci ze dne 27. 4. 2017 doložené již prvostupňovému orgánu), a to nejprve bez uvedení důvodů, poté jej doplnila písemností doručenou jak prvostupňovému orgánu, tak žalovanému. Napadené rozhodnutí doručil žalovaný dne 26. 1. 2018 do datové schránky paní Š. Paní Š. dne 31. 5. 2018 sdělila žalovanému, že neví, z jakého důvodu jí bylo doručováno napadené rozhodnutí, neboť žalobce již nezastupuje. Dne 15. 11. 2018 požádal žalobce o doručení stejnopisu napadeného rozhodnutí, který mu poté žalovaný doručil dne 22. 11. 2018. Žaloba byla podána dne 20. 1. 2019. Rozhodnou pro posouzení včasnosti žaloby je tedy skutečnost, zda bylo napadené rozhodnutí doručeno již okamžikem doručení paní Š. nebo až doručením přímo žalobci.

[3] Pro hodnocení této otázky je dále podstatné, že paní Š. dne 17. 9. 2017 doručila prvostupňovému orgánu obecné sdělení o vypovědi všech plných mocí, které jí kdy byly uděleny. Jelikož v tomto podání nebyla řádně označena věc, které se týká, měl prvostupňový správní orgán dle krajského soudu vyzvat paní Š. k odstranění vad podání dle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Z vyrozumění prvostupňového orgánu vyplývá, že podání bylo z podatelny předáno Živnostenskému úřadu, který již žádné další úkony nečinil. Prvostupňový správní orgán se tudíž dopustil procesního pochybení.

[4] Krajský soud však dospěl k závěru, že vypovězení plné moci nebylo správním orgánům účinně oznámeno, neboť paní Š. coby zástupkyně žalobce při tomto úkonu zneužila právo. Sdělení o vypovězení plných mocí nebylo prvním podáním, které paní Š. v daném řízení učinila. Naopak, podala jménem žalobce odvolání proti rozhodnutí o přestupku, které následně doplnila, přičemž v obou podáních identifikovala žalobce i řízení, kterého se podání týká. Nelze zároveň považovat za náhodu, že paní Š. informace o nesprávném doručení napadeného rozhodnutí sdělila žalovanému až dne 25. 5. 2018, přestože jí toto rozhodnutí bylo doručeno do datové schránky již dne 26. 1. 2018. K marnému uplynutí promlčecí lhůty k zániku odpovědnosti za přestupek by přitom s ohledem na okamžik vydání prvostupňového rozhodnutí došlo dne 4. 5. 2018 (za předpokladu, že by nebylo řízení pravomocně ukončeno).

[5] Neurčité sdělení o vypovězení plných mocí bylo dle krajského soudu pouhou obstrukční praktikou, která byla součástí předem promyšlené strategie. Cílem tohoto procesního úkonu zmocněnkyně žalobce zjevně a jednoznačně nebyl výkon práv obviněného z přestupku, ale pouze snaha vytvořit procesní vadu, která by znemožnila řádné doručení napadeného rozhodnutí a vedla tak k zániku odpovědnosti za přestupek. Krajský soud dodal, že jméno paní Š. figuruje také v jiných přestupkových řízeních, ve kterých byly ze strany zmocněnců uplatňovány různé obstrukční a účelové praktiky (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 1 As 265/2018 – 33, nebo rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 4. 2018, č. j. 72 A 17/2017 – 72). Jedná se o procesní strategii, která je ze strany jmenované zmocněnkyně a dalších osob spojených s podnikáním v oblasti pojištění proti pokutám opakovaně praktikována za účelem zmaření přestupkového řízení.

[6] Napadené rozhodnutí tedy bylo řádně doručeno okamžikem doručení zástupkyni žalobce dne 26. 1. 2018, žaloba podaná dne 20. 1. 2019 je proto opožděná.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Namítá, že od 17. 9. 2017 již paní Š. nebyla jeho zmocněnkyní, takže doručování napadeného rozhodnutí její osobě nemohlo mít žádné právní účinky pro běh lhůty k podání žaloby dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel považuje za irrelevantní, zda paní Š. při vypovězení plné moci zneužila právo či nikoli. Paní Š. informovala stěžovatele o tom, že ukončila činnost obecné zmocněnkyně a vypověděla plnou moc, tudíž správní orgán již bude doručovat pouze stěžovateli. Případné zneužití práva stěžovatel nemohl nijak rozpoznat a neměl na něm ani žádnou vinu.

[9] Postup zmocněnkyně dle stěžovatele ani nevykazuje znaky zneužití práva. Paní Š. jej informovala o tom, že ukončila svou činnost obecné zmocněnkyně, a proto jednorázově podala generální výpověď všech plných mocí, které jí byly uděleny. Stěžovatel by v jejím postavení jednal stejně, protože by bylo zcela zbytečné vypovídat plnou moc zvlášť pro každé řízení. Bylo by samozřejmě vhodnější uvést spisové značky jednotlivých řízení, nicméně správní orgán mohl v případě pochybností v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat paní Š. k opravě této hypotetické vady podání. Nic nenasvědčuje tomu, že by přiřazení generální výpovědi plných mocí ke konkrétním řízením představovalo pro správní orgán nějaký problém. Tvzení krajského soudu, že se mělo údajně jednat o obstrukční praxi paní Š., tak nemůže obstát.

[10] Stěžovatel závěrem obsáhle vyjadřuje nesouhlas se způsobem zveřejňování soudních rozhodnutí na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté 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.

[13] Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[14] Obecně platí, že odvolání plné moci účastníkem nebo její výpověď zástupcem jsou vůči správnímu orgánu účinné, jakmile mu byly účastníkem nebo zástupcem oznámeny (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 1 As 32/2009 – 58). K první kasační námitce lze proto uvést, že pokud by nebyla výpověď správnímu orgánu účinně oznámena, pro účely běhu lhůty k podání žaloby nemá okamžik dohody o ukončení zastoupení mezi stěžovatelem a paní Š. žádný význam. Bez významu je také případná dobrá víra či absence zavinění ze strany stěžovatele. Účastník řízení má právo, nikoliv povinnost, si pro řízení zvolit zástupce a volba osoby zástupce je výhradně jeho

odpovědností. Ostatně nic nebránilo stěžovateli, aby správnímu orgánu případně sám zánik zastoupení oznámil.

[15] Krajský soud dospěl k závěru, že k účinnému oznámení výpovědi plné moci nedošlo z důvodu zneužití práva.

[16] Zneužití práva pojímá judikatura jako situaci, v níž někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. Zákaz zneužití práva je přitom právní zásadou, jež se uplatňuje nejen v hmotném právu, ale též v právu procesním; v platném právu ji dokonce výslovně vyjadřuje § 2 o. s. ř. Za zneužití procesního práva tak lze považovat jednání procesní strany, které je v rozporu s účelem procesní normy či procesního institutu a jímž se procesní strana snaží pro sebe dosáhnout výhody nepředpokládané procesním právem (viz nález Ústavního soudu ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12).

[17] Zneužití práva představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, jehož účelem je vyloučit ochranu jednání, které je zdánlivě v souladu s formálním právem, avšak zároveň je pociťováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 – 48). Zákaz zneužití práva je v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 – 74, č. 2099/2010 Sb. NSS). Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno, přičemž vždy je nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81).

[18] Objektivní lhůty zániku odpovědnosti za přestupek (§ 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) slouží především jako ochrana obviněného v případě, kdy správní orgán není schopen přestupek ve stanovené lhůtě projednat a rozhodnout o něm. Vztahuje se však svým způsobem i na postavení obviněného, neboť nepokrývá takové překážky, na které stát v průběhu řízení nemá vliv. Jestliže překážky bránící státu navzdory realizované snaze věc ve stanovené lhůtě pravomocně skončit jsou v extrémním rozporu s účelem řízení o přestupku, svou podstatou porušují nejen zákon, ale současně též i podmínky spravedlivého procesu (stanoveného postupu) vyplývající z ústavního pořádku. Sem spadají např. jednání nesoucí zřetelné snahy procesní obstrukce. V případě hodnocení jednání obecných zmocněnců je možné přihlédnout i k širšímu kontextu jejich jednání v jiných správních řízeních v minulosti. I toto je jedním z kritérií poukazujících na obstrukční či zneužívající jednání, které se jako takové nejvíce pouze náhodně či z jiných vysvětlitelných důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, č. j. 9 As 34/2015 – 25).

[19] Zneužití práva ze strany zmocněnkyně stěžovatele paní Š. dovodil krajský soud v napadeném usnesení ze souhrnu několika skutečností. Zmocněnkyně podala výpověď plných mocí obecně, třebaže jí bylo známo jméno stěžovatele i spisová značka, pod níž bylo řízení ve věci přestupku stěžovatele vedeno. Skutečnost, že zmocněnkyně již

stěžovatele nezastupuje, oznámila žalovanému správnímu orgánu až s odstupem několika měsíců poté, kdy jí bylo napadené rozhodnutí doručeno. Patrně nikoliv pouze shodou okolností tak učinila jen několik dní poté, kdy by s ohledem na okamžik vydání prvostupňového rozhodnutí došlo k zániku odpovědnosti za přestupek. Krajský soud v neposlední řadě poukázal na skutečnost, že paní Š. Š. je již správním orgánům i správním soudům známa z jiných přestupkových řízení, ve kterých zmocněnci obviněných a další osoby spojené s podnikáním v oblasti pojištění proti pokutám uplatňovali v minulosti různé obstrukční a účelové praktiky.

[20] Proti tomuto posouzení stěžovatel namítá, že pro správní orgán by nemělo činit problém přiřadit výpověď plných mocí ke konkrétním řízením nebo případně vyzvat zmocněnkyni k odstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu.

[21] Již krajský soud však správně upozornil, že dle § 37 odst. 2 správního řádu musí být z každého podání mimo jiné patrné, které věci se týká. Tuto náležitost podání zmocněnkyně stěžovatele nesplňovalo, jednalo se tedy o podání obsahující vady. Bylo by ostatně absurdní po správním orgánu požadovat, aby v okamžiku, kdy obdrží od určité osoby obecnou výpověď všech plných mocí, bez dalšího zjišťoval u všech probíhajících řízení, zda v nich tato osoba nevystupuje jako zástupce některého z účastníků řízení.

[22] Skutečnost, že podání obsahuje vady, musela být zmocněnkyni známa, neboť Š. Š. vystupovala jako obecný zmocněnec obviněných z přestupků dlouhodobě i v jiných věcech, jak podotkl i krajský soud (kromě toho je Nejvyššímu správnímu soudu z úřední činnosti známo, že zmocněnkyně byla též členem statutárního orgánu spolku Asociace pro poskytování právní ochrany z. s., který taktéž obviněné v přestupkových řízeních zastupuje, srov. řízení vedená pod sp. zn. 10 As 206/2018, 8 As 296/2018 nebo 1 As 239/2019).

[23] Vědomě tedy zmocněnkyně učinila vadné podání, přičemž jí nic nebránilo uvést jméno zmocnitele i spisové značky řízení, v nichž účastníky zastupuje, neboť i tato skutečnost jí musela být známa. Na základě shora popsaných skutkových okolností nynější věci s přihlédnutím ke kontextu jednání zmocněnkyně v jiných přestupkových řízeních v minulosti je proto závěr krajského soudu ohledně zneužití práva odpovídající a dostatečně odůvodněný. Skutečnost, že správní orgány v návaznosti na podání tohoto druhu musí činit kroky k odstranění jeho vad, vede z povahy věci k bezúčelnému prodlužování přestupkového řízení (jinými slovy, i v tomto aspektu se tak podle všeho jedná o procesní obstrukci). Nejvyšší správní soud nijak nepopírá, že správní orgány se dopustily procesního pochybení tím, že zmocněnkyni nevyzvaly k odstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Ze shora uvedených důvodů však toto pochybení nemá v nynější věci vliv na posouzení účinků výpovědi plné moci.

[24] Kasační soud v posuzované věci konfrontoval úvahy krajského soudu s principem právní jistoty, který je zpravidla ve věcech zneužití práva vůdčím konkurujícím právním principem, a uvádí následující. Napadené rozhodnutí bylo do datové schránky paní Š. doručeno dne 26. 1. 2018. Již v tomto okamžiku muselo být zmocněnkyni zřejmé, že obecná informace o výpovědi všech plných mocí nevyvolala na straně správních orgánů žádné účinky. Ani stěžovatel (s nímž po oznámení o převzetí zastoupení správní orgány již

nejednaly), ani zmocněnkyně tudíž nemohli spoléhat na to, že vadné a podle všeho účelové obecné podání vedlo k jimi deklarovanému cíli.

[25] Žádné další konkrétní argumenty proti posouzení krajského soudu stěžovatel v kasační stížnosti nevznosl. Způsob zveřejňování soudních rozhodnutí na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu s předmětem nynějšího řízení nijak nesouvisí, kasační soud se proto touto otázkou blíže nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první 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. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti v souvislosti s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 28. května 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu