



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **T. D.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2017, čj. JMK 54003/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 5. 2018, čj. 41 A 26/2017-28,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 5. 2018, čj. 41 A 26/2017-28, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2017, čj. JMK 54003/2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) byl rozhodnutím Městského úřadu Boskovice ze dne 27. 1. 2017, čj. DOP/DP-163/2016, které mu bylo doručeno dne 16. 2. 2017, uznán vinným ze spáchání přestupku na úseku bezpečnosti v dopravě. V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání ze dne 15. 3. 2017 podané M. V., který vystupoval jako zmocněnec stěžovatele v řízení vedeném správním orgánem I. stupně

až do 26. 10. 2016. Tento den bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno podání od M. V., kterým zrušil zmocnění ve všech řízeních vedených tímto správním orgánem. S ohledem na to tak bylo odvolání podáno osobou, která již stěžovatele nezastupovala.

[2] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu jako nedůvodnou zamítl. Dle soudu nebylo sporné, že M. V. zrušil zmocnění, a to předtím než podal odvolání. Soud souhlasil se žalovaným, že za takové situace bylo zcela evidentní, že odvolání podala osoba k tomu neoprávněná a nebyl ani důvod vyzvat dle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „spr. ř.“), k doložení zastoupení. Krajský soud rovněž nepovažoval výrok rozhodnutí za nepřezkoumatelný, jelikož obsahoval všechny povinné náležitosti.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. V ní namítal, že napadené rozhodnutí žalovaného je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti, jelikož z výroku rozhodnutí neplyne, zda bylo odvolání zamítnuto jako opožděné, či nepřípustné. Je totiž rozdí, zda je odvolání zamítnuto z procesních důvodů nebo z důvodu meritorního. V případě procesního zamítnutí např. nabývá rozhodnutí právní moc již prvním dnem následujícím po uplynutí lhůty k podání odvolání, zatímco při meritorním zamítnutí až doručením rozhodnutí o odvolání.

[4] M. V. sice doručil správnímu orgánu I. stupně podání, kterým zrušil akceptaci zmocnění, avšak takový úkon je pouze materiálním úkonem vůči správnímu orgánu. Nedošlo tím však k zániku dohody o zastoupení, jejíž existence byla založena uzavřením plné moci. Odvoláním akceptace plné moci v daném řízení nedošlo k zániku dohody o zastoupení, pouze dochází k procesní situaci, ve které zmocněnec ruší účinky procesního institutu zmocnění. S ohledem na to, že jde o jednostranný úkon, může jej sám kdykoliv odvolat a zmocnění opětovně přijmout. Ve spise založenou plnou moc nikdo neodvolal a podáním odvolání došlo ke konkludentní akceptaci této plné moci.

[5] Žalovaný měl v případě pochybností nejdříve vyjasnit, zda mezi stěžovatelem a domnělým zmocněncem existuje vztah založený na institutu zmocnění. Měl tak vyzvat dle § 37 odst. 3 spr. ř. k odstranění vad.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[7] Námitka týkající se neodvolání plné moci (bod **Error! Reference source not found.** výše) je nepřípustná dle § 104 odst. 4 spr. ř., jelikož tento důvod stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem. V žalobě namítal pouze vadu nepřezkoumatelnosti z důvodu vadného výroku a to, že žalovaný měl postupovat dle § 37 odst. 3 spr. ř. Krajský soud se tak nyní vznesenou námitkou nemohl zabývat a nezabýval, a z toho důvodu se jí nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud.

pokračování

[8] Kasační soud dále posoudil námitku nepřezkoumatelnosti. Stěžovatel namítá, že z výroku rozhodnutí má být zřejmé, zda bylo odvolání zamítnuto pro opožděnost či nepřípustnost. S tímto se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. K obsahovým náležitostem výroku rozhodnutí o správním deliktu se vyjádřil rozšířený senát v usnesení ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS. V něm uvedl, že správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, byť obsažená v různých právních předpisech, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. K tomu lze dodat, že tato povinnost se vztahuje rovněž na rozhodnutí o přestupcích. Žalovaný rozhodoval dle § 92 odst. 1 spr. ř., jehož věta první zní: *Opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.* Toto ustanovení ve výroku rozhodnutí rovněž uvedl. Tím naplnil povinné náležitosti, které vymezil rozšířený senát. Dle Nejvyššího správního soudu je dostatečné, že konkrétní důvod zamítnutí uvedl žalovaný až v odůvodnění.

[9] V posuzované věci je dále sporné, zda měl žalovaný vyzvat tvrzeného zmocněnce stěžovatele k doložení plné moci, pokud ten zmocnění dříve vypověděl.

[10] Dle § 37 odst. 3 spr. ř. platí, že *[n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*

[11] Nyní posuzovaný případ se v zásadě nijak neliší od případů, ke kterým se Nejvyšší správní soud již vyjadřoval. Kasační soud setrvale zastává právní názor, že neprokázání zastoupení v případě, kdy podání činí osoba označená v něm za zástupce účastníka, je jinou vadou ve smyslu § 37 odst. 3 spr. ř., k jejímuž odstranění má správní orgán vyzývat (viz např. rozsudky ze dne 29. 1. 2015, čj. 10 As 266/2014-32, bod 30, ze dne 26. 1. 2017, čj. 1 As 290/2016-33, body 10-11, ze dne 28. 11. 2019, čj. 10 As 237/2018-27, bod 9, nebo ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 34/2016-35, bod 22). V posuzovaném případě rovněž podala odvolání osoba, která se označila za zástupce účastníka řízení, aniž by prokázala existenci zastoupení.

[12] V posuzované věci pochybnosti o existenci zmocnění byly. Stěžovatel mohl udělit zmocnění znovu, i když toto zmocnění bylo jednou vypovězeno. Žalovaný se dopustil nesprávného posouzení, pokud tuto situaci nepovažoval za důvodnou pochybnost o existenci zastoupení. V takovém případě byl povinen vyzvat zmocněnce k odstranění těchto vad či pochybnost.

[13] Kasační soud upozorňuje, že rozšířený senát v rozsudku ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, čj. 3836/2019 Sb. NSS, dospěl k závěru, že zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany. Pokud by se tedy ukázalo, že např. odvolání plné moci a následné činění dalších úkonů bez doložení nové plné moci je obstrukční strategií (např. z úřední znalosti správních orgánů z jiných řízení, ve kterých vystupovali stejní zmocněnci, popř. zmocněnci nápadně používající stejné nemorální procesní strategie), správní orgán nebude mít povinnost postupovat dle § 37 odst. 3 spr. ř. a vyzvat k odstranění pochybností o zastoupení. V posuzovaném případě však nejsou dle soudu dostatečně silné indicie pro to, aby bylo k takovému závěru možné dospět a ostatně sám žalovaný se v rozhodnutí

jakkoliv nezmínil o tom, že svou procesní povinnost nesplnil právě kvůli podezření na zneužití práva.

[14] Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že v případě pochybností o existenci zastoupení má správní orgán k napravení nedostatků prokázání zmocnění vyzvat tvrzeného zmocněnce (viz ve vztahu k soudnímu řízení správnímu rozsudek rozšířeného senátu ze dne 6. 2. 2019, čj. 6 As 405/2017-33, č. 3860/2019 Sb. NSS, jehož závěry lze plně aplikovat i na řízení správní).

[15] Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že se již nemohl zabývat jinými okolnostmi podaného odvolání, např. posouzením, zda podané odvolání bylo vůbec podáno včas.

IV. Závěr

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu tak musel dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušit. Současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Krajský soud by totiž vázán názorem kasačního soudu mohl pouze žalobě vyhovět a vrátit věc žalovanému. Věc tak byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení na základě § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení je vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[17] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele, může soud výjimečně rozhodnout, že se účastníku náhrada nákladů nepřiznává (§ 60 odst. 7 s. ř. s.)

[18] Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto by za běžných okolností měl právo na náhradu nákladů řízení. Jelikož však procesní vada v postupu správních orgánů, pro kterou bylo rozhodnutí krajského úřadu zrušeno, vznikla v souvislosti s poněkud zmateným postupem stěžovatele, respektive jeho (domnělého) zmocněnce, či v důsledku jeho procesní strategie, soud nepřiznal stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud přihlédl také k tomu, že vada vzniklá v souvislosti s postupem stěžovatele byla jediným důvodem pro zrušení rozhodnutí a zároveň jedinou spornou otázkou ve věci (obdobně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, čj. 10 As 237/2018-27). Tomuto závěru rovněž přispěla i již obecně známá skutečnost, že strategií osob, jež jsou ochotny uzavřít tzv. „*pojištění proti pokutám*“ (k nimž stěžovatel patří - viz záznam Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, ze dne 30. 4. 2016, čj. KRPB-106560-2/PŘ-2016-060106-JAD, založený ve správním spisu Městského úřadu Boskovice), ve správních řízeních jsou velice často pouze obstrukční taktiky, zneužívání právních institutů a nikoliv reálné domáhání se svých zákonných práv

pokračování

(srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2017, čj. 4 As 199/2017-30).

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

V Brně 16. července 2020

Petr Mikeš
předseda senátu