



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Miroslavem Makajevem a ve věci

žalobce: **P. D.**,
bytem X,
zastoupen advokátem JUDr. Emilem Flegelem,
se sídlem K Chaloupkám 3170, Praha,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
se sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2021, č. j.
175319/2020/KUSK/OLPPŘ/ZAV,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2021, č. j. 175319/2020/KUSK/OLPPŘ/ZAV, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Emila Flegela, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Vlašim (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 10. 2020, č. j. ODSH 103190/20-BAJ, a toto rozhodnutí potvrdil. Správní orgán prvního stupně svým rozhodnutím shledal žalobce vinným z přestupku

podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

2. Žalobce uplatnil dva žalobní body (nedoručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí o blanketním odvolání), přičemž oba žalobní body vycházejí ze shodné argumentace. Uvedl, že jak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak výzva k doplnění odvolání byly doručeny nikoli jeho zmocněnci, nýbrž substitutovi.
3. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo doručeno jak substitutovi, tak přímo žalobci. Rovněž uvedl, že v projednávané věci jde o účelový řetězec zmocnění za účelem zpochybnění doručení.

II. Obsah správního spisu

4. Z úředního záznamu Policie ČR ze dne 2. 6. 2020 vyplývá, že dne 1. 6. 2020 ve 12:20:40 hodin jelo služební vozidlo na dálnici D1 v km 74 ve směru na Brno v pravém jízdním pruhu rychlostí 101 km/h. Při předjíždění vozidlem obviněného došlo k automatickému změření jeho vozidla 162 km/h.
5. Dne 10. 6. 2020 vydal správní orgán I. stupně příkaz, jímž shledal žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Dne 25. 6. 2020 podal žalobce proti tomuto příkazu odpor.
6. Ve spise se nachází plná moc od žalobce pro A. S. (dále jen „zmocněnkyně“), doručená dne 11. 9. 2020 přičemž v této plné moci je obsaženo i oprávnění zmocněnkyně udělit plnou moc jiné osobě. Dále se ve spise nachází zmocnění od zmocněnkyně pro E. S. (dále jen „substitut“).
7. Dne 26. 10. 2020 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým shledal žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Rozhodnutí bylo doručováno žalobci (který si je převzal) a substitutovi.
8. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž zkopíroval text rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dne 16. 11. 2020 vyzval správní orgán I. stupně žalobce k doplnění odvolání, přičemž tuto výzvu doručil substitutovi. Dne 12. 4. 2021 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

III. Posouzení věci krajským soudem

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), načež shledal, že žaloba není důvodná. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání s ohledem na § 76 s. ř. s.
10. Úvodem soud konstatuje, že pro posouzení věci je nezbytné vyjasnit institut substituční plné moci, protože zmocnění od zmocněnkyně pro substituta je zapotřebí chápat jako standardní substituční plnou moc, ke které byla zmocněnkyně zmocněna žalobcem v souladu s § 33 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Povahou a účinky substituční plné moci se správní soudy zabývaly opakovaně v kontextu řady předpisů (správního řádu, soudního řádu správního, daňového řádu), přičemž soud nemá v úmyslu se od těchto ustálených závěrů odchýlit.

11. V usnesení ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003 - 47, rozšířený senát NSS dospěl k závěru, že „[p]odle § 35 odst 6 s. ř. s. může mít účastník řízení v téže věci jen jednoho zástupce: za toho je třeba považovat advokáta, kterého si žalobce pro zastupování zvolil a kterému udělil plnou moc.“ Dále dodává, že „[m]á-li účastník řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci: takové doručování má tytéž právní účinky, jako kdyby bylo doručováno přímo účastníku. Doručování substitutovi naproti tomu nevyvolává právní účinky, které zákon spojuje s doručováním účastníkům řízení či jejich zástupcům.“
12. Podle rozsudku NSS ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 Afs 85/2009 - 104, dle něhož „[p]okud má účastník řízení zástupce s neomezenou plnou mocí pro celé daňové řízení, doručují se písemnosti pouze tomuto zástupci (§ 17 odst. 7 daňového řádu). Doručování substitutovi naproti tomu nevyvolává právní účinky, které zákon spojuje s doručováním účastníkům řízení či jejich zástupcům (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003 - 48, publ. pod č. 281/2004 Sb. NSS).“
13. V obou případech je řešena otázka doručování substitutovi a právních účinků takového doručování. V prvním rozhodnutí udělil zástupce advokát plnou moc substitutovi advokátovi, v druhém zmocnil daňový poradce substituta daňového poradce. V případě rozhodnutí z roku 2010 Nejvyšší správní soud vycházel z právního názoru rozšířeného senátu z roku 2003. Není tedy rozhodné, zda se jedná o zmocněnce neadvokáta, advokáta či daňového poradce, který zmocňuje substituta. Zástupce je vždy jen jeden a doručování substitutovi (ať se opět jedná o advokáta či neadvokáta) nemá tytéž právní účinky jako doručení žalobci či jeho zástupci (shodně ve vztahu ke správnímu řádu rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2016, č. j. 41 A 3/2015-21).
14. Ze shora citované judikatury vyplývá, že přestože substitut může činit úkony jménem zmocnitele, v případě doručování je nezbytné doručovat zmocněnci – doručování substitutovi nevyvolává právní účinky. V projednávané věci tak správní orgán prvního stupně pochybil, pokud rozhodné písemnosti (rozhodnutí ve věci samé a výzvu k doplnění odvolání) doručoval substitutovi, a nikoli zmocněnkyni (žalovaný si ostatně správního postupu byl nepochybně vědom, jelikož napadené rozhodnutí doručoval v souladu se shora citovanou judikaturou zmocněnkyni). Zbývá tak posoudit, jaké následky z tohoto pochybení v projednávané věci vyplývají.
15. Pokud jde o doručení rozhodnutí ve věci samé, má soud za to, že pochybení správního orgánu I. stupně nemělo vliv na práva žalobce, jelikož se o obsahu rozhodnutí nepochybně dozvěděl (bylo současně doručeno přímo jemu) a nebyl nijak omezen v možnosti podat odvolání, což je patrné již z toho, že odvolání v zákonné lhůtě skutečně podal. V této souvislosti soud uvádí, že konstrukce žalobce, podle které v důsledku chybně určeného adresáta rozhodnutí nedošlo vůbec k jeho vydání, není správná. Vydáním rozhodnutí se rozumí jeho předání k doručení. To správní orgán bezesporu učinil. Otázka, zda bylo doručováno správné osobě má jistě vliv na účinky doručení, právní moc a běh dalších lhůt (zejména lhůty odvolací), ne však na to, zda bylo rozhodnutí vydáno. Soud tak shrnuje, že nesprávné doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalobce na jeho právech nijak nezkrátilo a nemělo proto vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Námitka není důvodná.
16. Pokud jde o výzvu k doplnění odvolání, pak soud předně konstatuje, že odvolání skutečně neobsahovalo odvolací důvod, jelikož do něj bylo pouze zkopírováno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jak ostatně žalovaný v napadeném rozhodnutí správně uvedl.

Argumentuje-li nyní žalovaný, že odvolací důvod v tomto odvolání obsažen byl, soud se s tímto neztotožňuje – ostatně žalovaný ani neuvádí, jaký odvolací důvod by to měl být.

17. Otázkou, jak postupovat v případě, že účastník řízení podá tzv. blanketní odvolání (tedy odvolání, které neobsahuje žádné důvody) se judikatura zabývala opakovaně, přičemž soud v projednávané věci nemá důvod se od těchto závěrů odchýlit. V rozsudku ze dne 4. 11. 2011,

č. j. 2 As 99/2010-67, NSS uvedl, že „*Nejvyšší správní soud jasně vyjádřil, že nemá-li odvolání některou*

z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek... Lze proto shrnout, že pokud odvolání proti správnímu rozhodnutí nemá některou z náležitostí vyplývajících z ustanovení § 37 odst. 2 a z § 82

odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Nepostupoval-li v dané věci správní orgán tímto způsobem, zatížil správní řízení vadou, jež byla způsobilá vyvolat nezákonnost rozhodnutí“ (srovnej též rozsudky ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014 - 43, nebo ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016-28).

18. V projednávané věci podal žalobce blanketní odvolání a správní orgány měly povinnost jej vyzvat k jeho doplnění a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. To se však v projednávané věci nestalo, jelikož výzva byla doručena substitutovi, a tudíž lhůta v ní uvedená nemohla vůbec začít běžet – žalovaný netvrdí, ani neprokazuje, že by se žalobce o obsahu této výzvy dozvěděl a ani ze správního spisu taková skutečnost nevyplývá. Jelikož tedy žalovaný vydal napadené rozhodnutí, aniž by on či správní orgán I. stupně žalobce k odstranění vad odvolání řádně vyzvali, zatížil správní řízení vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.
19. Žalovaný argumentuje, že řetězení plné moci v projednávané věci je obstrukční taktikou žalobce zneužívající povahy. K tomu soud předně uvádí, že přestože se některé kroky žalobce v průběhu správního řízení jeví jako obstrukční, není tato otázka jednoznačně posouditelná. Soud především upozorňuje, že substitut se správního řízení aktivně účastnil (účastnil se jednání, podal odvolání) a nelze tak tvrdit, že by jeho zapojení bylo ryze účelové. Navíc soud poznamenává, že postup žalobce nebyl *prima facie* žádnou raritní procesní „pastí“, ale standardním postupem při substitučním zastupování, který by měl být správním orgánům znám z jejich činnosti a neměl by jim činit žádné obtíže – závěr, že doručovat je třeba zmocněnci a nikoli substitutovi, je ve správním soudnictví ustálený a dlouhodobý a pochybení správního orgánu I. stupně proto nelze nijak omluvit.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

20. S ohledem na výše uvedené zrušil soud napadené rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc mu vrátil v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

21. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepis žaloby a sepis repliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], ze dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, a ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměnu je proto nutno navýšit o 1 428 Kč odpovídající sazbě této daně ve výši 21 %. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22. března 2022

Mgr. Miroslav Makajev, v. r.
samosoudce