



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, Ph.D. ve věci

žalobce: **V. D.**
bytem X

zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem
sídlem Pod Kaštany 245/10, 160 00 Praha 6 - Dejvice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2022, č. j. JMK 26460/2022, sp. zn. S-JMK 180867/2021/OD/Kš,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 18. 2. 2022, č. j. JMK 26460/2022, sp. zn. S-JMK180867/2021/OD/Kš, a rozhodnutí Městského úřadu Kyjov ze dne 22. 10. 2021, č. j. OOP99456/21/324, **se r u š í** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce, advokáta Mgr. Václava Voříška.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2022, č. j. JMK 26460/2022, sp. zn. S-JMK 180867/2021/OD/Kš (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Kyjov (dále jen „prvostupňový orgán“ nebo „správní orgán I. stupně“), ze dne 22. 10. 2021, č. j. OOP99456/21/324 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“ nebo „rozhodnutí o přestupku“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Přestupku se měl dopustit tím, že dne 22. 2. 2020 v 22:47 hod. na pozemní komunikaci v obci Žarošice, na silnici I/54 směr Kyjov, jako provozovatel blíže specifikovaného motorového vozidla, v rozporu s ustanovením § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Řidič vozidla se dopustil přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu tím, že překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci v místě, kde je nejvyšší dovolená rychlost 50 km/h. Úsekovým měřicím zařízením mu byla při zvážení odchylky naměřená nejnižší skutečná rychlost 65 km/h. Uvedené jednání řidiče vozidla bylo v rozporu s § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Za přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 700 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodoval o blíže neodůvodněném odvolání žalobce. Žalovaný zrekapituloval obsah správního spisu a dosavadní průběh řízení. Zabýval se souladem rozhodnutí o přestupku s právními předpisy. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí a předcházejícího řízení neshledal rozpor s právními předpisy. Uloženou sankci shledal přiměřenou a odůvodněnou.

II. Žaloba a vyjádření žalovaného

4. Žalobce vymezil v žalobě toliko jeden žalobní bod. Má za to, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť odpovědnost za přestupek zanikla a žalovaný k prekluzi přestupku nepřihlédl.
5. První písemností, která byla žalobci v řízení o přestupku provozovatele vozidla doručena, bylo rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 29. 4. 2021, č. j. OOP33411/21/324. Již z data jeho vyhotovení je zjevné, že uplynul jeden rok mezi dnem, kdy mělo k protiprávnímu jednání dojít a dnem doručení tohoto rozhodnutí.
6. Správní orgán doručoval písemnosti P. K., kterého považoval za zástupce žalobce. Žalobce ale zmocnil P. K. pouze ke svému zastupování v řízení o přestupku řidiče. Plná moc byla udělena pro jedno řízení. Není možné tuto plnou moc recyklovat pro další řízení, jakkoli je vedeno pod stejnou spisovou značkou. Správní orgány přitom byly na toto pochybení upozorněny jak ze strany žalobce, tak ze strany jeho domnělého zmocněnce. Doručování P. K. tedy nemohlo vyvolat žádné právní účinky, neboť nebyl zmocněncem žalobce. Žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí a rozhodnutí prvostupňové zrušil.
7. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Plná moc byla udělena k zastupování v řízení pod sp. zn. 12371/2020, které je vedeno až do vydání rozhodnutí o přestupku provozovatele právě pod totožnou spisovou značkou. V plné moci předložené dne 29. 7. 2020 není jasně najevo dán záměr být zastoupen pouze v případě přestupku řidiče vozidla, proto byl následný příkaz, kterým bylo zahájeno řízení o přestupku provozovatele vozidla, zaslán právě právnímu zástupci. Tento příkaz byl zaslán v jednorroční promlčecí době. Žalovanému je

navíc z úřední činnosti známo, že P. K. pravidelně poskytuje řidičům právní pomoc, přičemž se nezřídka dopouští nejrůznějších procesních obstrukcí.

III. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

8. Ze správního spisu vyplývá, že žalobci byla dne 15. 6. 2020 doručena výzva k uhrazení určené částky, označená sp. zn. 12371/2020. Na tuto žalobce reagoval sdělením totožnosti řidiče. Dne 28. 7. 2020 mu byl doručen příkaz, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku řidiče.
9. Dne 29. 7. 2020 správní orgán prvního stupně obdržel z datové schránky žalobce plnou moc z téhož dne, kterou žalobce zmocnil P. K. k „*zastupování v řízení vedeném u Městského úřadu Kyjov pod spisovou značkou 12371/2020.*“ Plná moc byla udělena pro zastupování v plném rozsahu, ve všech stupních řízení, tedy u správního orgánu prvního stupně, odvolacího správního orgánu i řízení před správním soudem, včetně doručování písemností ve všech stupních řízení.
10. Zmocněnec žalobce podal proti příkazu odpor. Následně bylo vedeno správní řízení o přestupku řidiče vozidla, které bylo zastaveno usnesením o zastavení řízení. Proti usnesení se žalobce odvolal, jeho odvolání bylo rozhodnutím žalovaného zamítnuto.
11. V mezidobí vydal prvostupňový orgán příkaz ze dne 1. 12. 2020, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla. Příkaz byl dne 10. 12. 2020 doručen P. K. Proti příkazu podal P. K. odpor, který byl prvostupňovému orgánu doručen 21. 12. 2020. V odporu konstatuje, že byl žalobcem zmocněn k jeho zastupování ve správním řízení vedeném pod spisovou značkou uvedenou v záhlaví dokumentu. Konstatoval, že se s žalobcem dohodl na zastoupení a uzavřel s ním dohodu o zastoupení. Žalobce mu zaslal příkaz, proti kterému podává z právní opatrnosti odpor co nejdříve, byť mu žalobce zatím nedoručil plnou moc. Uvedl, že plnou moc doplní poté, co ji obdrží od obviněného, nejpozději ve lhůtě 21 dnů. Žádnou plnou moc však nedoplnil.
12. Následně bylo ve věci vedeno správní řízení, přičemž dokumenty byly doručovány P. K.. Dne 24. 2. 2022 obdržel prvostupňový orgán podání s názvem sdělení ke zmocnění, ve kterém P. K. sděluje správnímu orgánu, že v řízení vedeném proti žalobci pro podezření ze spáchání přestupku provozovatele vozidla není zmocněn. Tuto skutečnost se měl dozvědět od žalobce, který mu sdělil, že ho pro řízení ve věci provozovatele vozidla nezmocnil. Zmocnil ho pouze pro řízení ve věci přestupku řidiče vozidla, které bylo v dané době vedeno pod spisovou značkou 12371/2020.
13. Přípisem ze dne 9. 3. 2021 prvostupňový orgán P. K. sdělil, že jej považuje za právního zástupce žalobce i pro řízení o přestupku provozovatele vozidla. Následně bylo ve věci dále vedeno správní řízení.
14. Rozhodnutím ze dne 29. 4. 2021 byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla. Toto rozhodnutí bylo doručeno do datové schránky žalobce i P. K. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém namítá, že P. K. nebyl v předmětné věci jeho právním zástupcem. Žalobci nebyly doručeny žádné písemnosti, nemohl se v řízení hájit. Žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil. Úkon učiněný P. K. dne 24. 2. 2022 vyhodnotil jako vypovězení plné moci. Konstatoval, že prvostupňový orgán měl následně žalobce vyzvat k seznámení se s podklady rozhodnutí, došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu.

15. Žalobci bylo následně doručeno oznámení ze dne 3. 9. 2021 o pokračování v řízení o přestupku. Žalobce byl vyrozuměn o tom, že ve věci budou prováděny důkazy mimo ústní jednání. Následně bude mít správní orgán shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí. Správní orgán vyrozuměl žalobce o jeho možnosti se k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit, což žalobce neučinil. Následně bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, proti kterému žalobce podal odvolání. Poté bylo vydáno napadené rozhodnutí.

IV. Posouzení věci krajským soudem

16. Při splnění podmínek řízení soud přezkoumal napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky.
17. Ve věci je sporné, zda došlo k zániku odpovědnosti za přestupek provozovatele v důsledku uplynutí zákonem stanovení prekluzivní doby. Délka prekluzivní (v zákonné terminologii „promlčecí“) doby činí podle § 30 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) v případě projednávaného přestupku 1 rok. Nutno podotknout, že k prekluzi odpovědnosti za přestupky musí soudy přihlížet i z úřední povinnosti (podrobně viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004–39, č. 845/2006 Sb. NSS či ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010–134, č. 2122/2010 Sb. NSS).
18. Podle § 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky počíná promlčecí (prekluzivní) doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku. Pro zachování lhůty je nezbytné, aby rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým je osoba uznána vinnou ze spáchání přestupku, nabylo právní moci nejdéle do posledního dne promlčecí doby; jinak odpovědnost za přestupek zaniká.
19. Řešení otázky prekluze se v posuzované věci odvíjí od skutečnosti, zda byl žalobce v řízení o přestupku provozovatele právně zastoupen P. K., jemuž správní orgán doručoval, a zda tedy došlo k zahájení řízení před uplynutím prekluzivní lhůty. Oznámením o zahájení řízení o přestupku totiž dochází k přerušení promlčecí (prekluzivní) doby a počíná běžet prekluzivní doba nová.
20. Zastoupení na základě plné moci upravuje § 33 správního řádu. Dle odst. 1 tohoto ustanovení: *„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.“*
21. Dle odst. 2 tohoto ustanovení: *„Zmocnění může být uděleno a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení, b) pro celé řízení, c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.“*
22. Dle § 34 odst. 3 správního řádu: *„V pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení.“*

23. Žalovaný dovozuje právní zastoupení žalobce z plné moci ze dne 29. 7. 2020. Ve ní byl právní zástupce zmocněn pro řízení identifikované spisovou značkou, v plném rozsahu a ve všech stupních řízení.
24. Plnou mocí se dává třetím osobám na vědomí, že zástupce je oprávněn zastoupeného zastupovat, je tedy osvědčením existence práva určité osoby zastupovat osobu jinou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, č. j. 5 Afs 16/2004–60). Plná moc je pouhým průkazem zastoupení, nikoliv aktem zastoupení konstituujícím. Smluvní zastoupení vzniká ujednáním stran, tj. uzavřením smlouvy o zastoupení. Z hlediska určení rozsahu zastoupení je pak potřeba vycházet z toho, jaký byl úmysl smluvních stran, který lze usuzovat především z textu plné moci, jakožto vnějšího průkazu, že zmocnitel udělil zmocněnci zmocnění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 5 As 38/2016-28).
25. Je především otázkou vnitřní organizace správního orgánu, jakou spisovou značku jakému řízení přidělí. Spisová značka, pod kterou je řízení vedeno, však není určující pro jeho samostatnost. V posuzované věci bylo zahájeno řízení o přestupku řidiče vozidla ve smyslu § 125c odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu. Otázkou je, zda došlo také k zahájení řízení o přestupku provozovatele vozidla ve smyslu § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud se odlišností těchto dvou řízení zabýval v rozsudku ze dne 5. 4. 2022, č. j. 1 As 359/2021-45, ve kterém konstatoval, že se jedná o dvě různá řízení o dvou různých skutcích. Konstatoval: „*V případě přestupku řidiče vozidla jde o jednání spočívající v překročení nejvyšší dovolené rychlosti řidičem, ve druhém případě jde o nezajištění provozovatele vozidla, aby osoba užívající vozidlo dodržela všechny povinnosti stanovené zákonem o silničním provozu. Právně významným následkem se rozumí porušení či obrožení chráněného zájmu (objektu). Skutkovou podstatou přestupku řidiče vozidla je chráněn zájem na tom, aby řidiči dodržovali dovolenou rychlost, skutkovou podstatou přestupku provozovatele vozidla je naopak chráněn zájem na tom, aby provozovatel vozidla zajistil, aby osoby užívající jeho vozidlo dodržovaly pravidla silničního provozu.*“ Právě samostatnost těchto správních řízení je v posuzované věci zásadní.
26. Z textu plné moci ze dne 29. 7. 2020 lze usuzovat na to, že zmocnění bylo zmocniteli uděleno pro jedno právě vedené řízení, které je v plné moci identifikováno pomocí spisové značky, pod kterou bylo prvostupňovým orgánem vedeno. Je proto zřejmé že zmocnění bylo uděleno pro řízení vedené o přestupku řidiče vozidla. To vyplývá i z toho, že plná moc byla zmocniteli udělena poté, co žalobce obdržel příkaz, kterým byl shledán vinným ze spáchání přestupku řidiče vozidla. Z textu plné moci je patrné, že je udělena pro jedno řízení ve všech jeho stupních. Jedná se tak o plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu.
27. V okamžiku udělení plné moci nebylo jasné, zda vůbec bude zahájeno řízení o přestupku provozovatele vozidla a jakou bude mít toto řízení spisovou značku. Pokud by se mělo jednat o plnou moc, kterou by bylo uděleno zmocnění zástupci pro neurčitý počet řízení, tedy plnou moc presidiální dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, musela by taková plná moc splňovat formální požadavky stanovené tímto ustanovením, tedy musela by obsahovat úředně ověřený podpis, což však plná moc nesplňuje.
28. Soud proto dospěl k závěru, že plná moc ze dne 29. 7. 2020 je osvědčením existence práva P. K. zastupovat žalobce v řízení o přestupku řidiče vozidla, nikoliv také v řízení o přestupku provozovatele vozidla. Opačný výklad by znamenal, že by prvostupňový orgán mohl určit, zda je v řízení o přestupku provozovatele vozidla žalobce zastoupen či nikoliv

pouze na základě toho, jestli by toto řízení vedl pod stejnou spisovou značkou nebo by mu přidělil spisovou značku novou. Takový výklad nelze připustit.

29. Žalovaný namítá, že dle § 34 odst. 3 správního řádu v pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení. Uvedené pravidlo umožňuje v pochybnostech rozšířit rozsah zastoupení na celé řízení, nikoliv však i na zcela jiné samostatné řízení.
30. Prvostupňový orgán neměl v okamžiku vydání příkazu, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla, plnou moc prokazující zastoupení žalobce v řízení o přestupku provozovatele vozidla. V této věci proto měl doručovat písemnosti přímo žalobci. Uvedené plyne i z podaného odporu proti příkazu, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla. V odporu P. K. sice konstatoval, že se s žalobcem dohodl na zastoupení v tomto řízení, sám však přiznal, že doposud nemá k dispozici plnou moc, kterou by mu žalobce pro toto řízení udělil. Sice slíbil dodání takové plné moci, k tomu však nedošlo. Prvostupňový orgán pochybil, pokud doručoval písemnosti právě P. K., jehož zmocnění neměl doloženo.
31. Lze tak uzavřít, že řízení o přestupku provozovatele vozidla nebylo ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku řádně zahájeno. Písemnost, kterou se řízení zahajuje, ale ani žádná jiná písemnost v této věci nebyla žalobci před uplynutím prekluzivní doby řádně doručena. První písemností doručenou žalobci bylo až rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 29. 4. 2021. Za situace, kdy ke spáchání přestupku mělo dojít dne 22. 2. 2020, došlo k zániku odpovědnosti žalobce za přestupek provozovatele vozidla uplynutím prekluzivní doby dle § 29 písm. a) a § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. V takové situaci je správní orgán povinen přestupkové řízení zastavit podle § 86 odst. 1 písm. h) téhož zákona.
32. Nesouhlas žalobce s vyvěšením osobních údajů žalobce a jeho zástupce na internetu se netýká předmětu řízení.

V. Závěr a náklady řízení

33. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou. Napadené rozhodnutí jakož i rozhodnutí o přestupku proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
34. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč, dále náklady za zastoupení advokátem za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby), tedy 6 200 Kč a dva režijní paušály po 300 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, celkem tedy 6 800 Kč. Zástupce žalobce je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani, tj. o 1 428 Kč. Celková výše žalobci přiznaných nákladů řízení tak činí 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno dne 19. dubna 2023

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v.r.
samosoudkyně