



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobkyně:

BASE IC, s.r.o.

sídlem Stará 1470/6, 735 64 Havířov - Prostřední Suchá
zastoupená advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha

proti

žalovanému:

Magistrát města Havířova

sídlem Svornosti 86/2, 736 01 Havířov

o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

Shodu s prvopisem potvrzuje

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou doručenou Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) dne 18. 9. 2018 se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřovala v nevydání rozhodnutí v její věci vedené u žalovaného pod sp. zn. 7977/P/64246/2017/Vít.
2. Žalobu odůvodnila tím, že žalovaný vyhotovil dne 9. 8. 2017 příkaz č. j. MMH/64246/2017-2, kterým ji uznal vinnou ze spáchání přestupku. Žalobkyně podala dne 21. 8. 2017 proti příkazu odpor prostřednictvím zmocněnkyně Asociace pro poskytování právní ochrany z. s. Podle názoru žalobkyně došlo v důsledku podání odporu ke zrušení příkazu a žalovaný byl povinen do 60 dnů vydat ve věci rozhodnutí. Žalovaný však nerozhodl a žalobkyni bylo doručeno vyrozumění o nedoplatku ze dne 13. 3. 2018. Žalobkyně následně podala u nadřízeného Krajského úřadu Moravskoslezského kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, kterou však krajský úřad zamítl s odůvodněním, že odpor byl podán osobou neoprávněnou, protože Asociace pro poskytování právní ochrany z. s., která odpor podala, v okamžiku podání odporu nebyla zapsaná do veřejného rejstříku a jeho úkony tudíž nelze uznat. Žalobkyně s uvedeným názorem nesouhlasí. V žalobě připustila, že uvedený spolek nebyl v době podání odporu ještě zapsán ve spolkovém rejstříku, byl však již ustaven. Odpor byl fakticky učiněn, a to v zákonné lhůtě, proto bylo podle žalobkyně povinností žalovaného se jím zabývat, případně vyzvat k odstranění jeho vad postupem podle § 37 odst. 3 zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dále žalobkyně poukázala na skutečnost, že jako zástupce byl v odporu sice označen spolek Asociace pro poskytování právní ochrany, z. s., ale pod textem podání byla podepsána Š. Š. Pokud žalovaný považoval odpor za úkon učiněný neexistující osobou, měl jej posoudit jako úkon učiněný existující a plně svéprávnou Š. Š. s tím, že jedinou vadou by tak byla absence prokázání jejího zmocnění. Žalobkyně v této souvislosti poukázala na § 127 zákona číslo 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. z.“), podle kterého lze za právnickou osobu jednat jejím jménem již před jejím vznikem s tím, že kdo takto jedná, je z tohoto jednání oprávněn a zavázán sám, což podle jejího názoru podporuje závěr, že jedná-li za dosud nevzniklou právnickou osobu jiná osoba, je nutno takové jednání přičíst této osobě a zároveň vylučuje závěr žalovaného, podle kterého jednání za dosud nevzniklou právnickou osobu nemá žádné právní účinky. Na závěr žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že v důsledku podaného odporu došlo v souladu s § 150 odst. 3 správního řádu ke zrušení příkazu a povinností žalovaného je vydat meritorní rozhodnutí, což dosud neučinil, ačkoliv lhůty stanovené v § 71 odst. 3 správního řádu již uplynuly. Žalobkyně navrhl, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí v uvedeném řízení ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku.
3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Nezpochybnil skutkový děj popsany žalobkyní, pouze dodal, že žalobkyně byla informována již 15. 9. 2017 o tom, proč nelze k podanému odporu přihlížet. Žalovaný dále poukázal na některá rozhodnutí zdejšího soudu, ve kterých byly žaloby podané ve skutkově obdobných věcech (také odpor podaný shodným zmocněncem v době, kdy ještě právně neexistoval) zamítnuty. Žalovaný dále uvedl, že odpor byl podaný s plným vědomím žalobkyně Asociací pro poskytování právní ochrany z. s. a nikoliv Š. Š.

Shodu s prvopisem potvrzuje

4. Ze správního spisu žalovaného sp. zn. 7977/17 krajský soud zjistil, že příkazem žalovaného ze dne 9. 8. 2017, č. j. MMH/64246/2017-2, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu, za což jí byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Podle doručenky datové zprávy byl příkaz doručen žalobkyni do její datové schránky dne 14. 8. 2017. Dne 22. 8. 2017 byl žalovanému doručen odpor proti příkazu, ve kterém je jako obviněná označena žalobkyně, zastoupená Asociací pro poskytování právní ochrany z. s. a odpor je podepsán Š. Š., která je v něm označena jako předseda. K odporu byla připojena plná moc datovaná 6. 6. 2017, kterou žalobkyně udělila Asociací pro poskytování právní ochrany z. s. pro zastupování ve správním řízení pod sp. zn. 4583/P/27580/2017/Bj (tj. k odlišné právní věci, než ve které byl vydán napadený příkaz). Přípisem ze dne 15. 9. 2017, který byl podle doručenky doručen do datové schránky žalobkyně téhož dne, oznámil žalovaný žalobkyni, že odpor byl podán neoprávněnou osobou, protože zmocněnec, který za žalobkyni odpor podal, není zapsán ve spolkovém rejstříku a de iure neexistuje. Podáním datovaným 10. 4. 2018 požádala žalobkyně zastoupená advokátem Mgr. Voříškem Krajský úřad Moravskoslezského kraje o uplatnění opatření proti nečinnosti. V žádosti uvedla, že proti příkazu ze dne 9. 8. 2017 podala odpor a ke dni podání žádosti nebylo ve věci vydáno meritorní rozhodnutí. Usnesením ze dne 19. 4. 2018, č. j. MSK 56969/2018, Krajský úřad Moravskoslezského kraje žádost žalobkyně zamítl s odůvodněním, že spolek, který podal odpor, v době podání odporu ještě nevznikl, neboť nebyl zapsán ve veřejném rejstříku. Podle závěru odvolacího správního orgánu tak proti příkazu nebyl podán řádný odpor a příkaz nabyl právní moci dne 23. 8. 2017. Odvolací správní orgán uzavřel, že nečinnost žalovaného neshledal, a proto neučinil žádné opatření proti nečinnosti.
5. Podle § 79 odst. 1 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.
6. Krajský soud předně konstatuje, že žalobkyně splnila veškeré procesní podmínky pro věcné projednání žaloby, včetně vyčerpání příslušných prostředků podle správního řádu (podnět nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 správního řádu) a její žaloba je včasná. Bylo tedy možné přistoupit k jejímu věcnému projednání.
7. Nečinnostní žaloba je procesní prostředek sloužící k obraně proti nečinnosti správních orgánů, které v zákonné lhůtě nevydaly rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Míří jak na případy, kdy správní orgán nekoná, aniž by mu v postupu cokoliv bránilo, tak na situace, kdy správní orgán nekoná, neboť se domnívá, že je zde překážka, která mu brání pokračovat v řízení nebo ve vydání rozhodnutí (např. se domnívá, že řízení je přerušeno, nebo již skončilo). Ve druhém z uvedených případů se pak správní soud rozhodující o nečinnostní žalobě existencí takové překážky zabývá jako předběžnou otázkou. V projednávané věci nastala druhá z výše uvedených situací, kdy žalovaný po vydání příkazu nepokračoval v řízení, protože zastává názor, že odpor byl podán neoprávněnou osobou a příkaz již nabyl právní moci.
8. Podle § 150 správního řádu (který se v níže uvedeném rozsahu subsidiárně použije i na příkazy vydané v režimu § 90 zákona číslo 250/2016 Sb., což je případ posuzovaného příkazu ze dne 9. 8. 2017), nabývá příkaz právní moci, pokud byl doručen účastníkovi a nebyl proti němu ve lhůtě podán odpor. Řádným a včasným podáním odporu se naopak

příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Z obsahu správního spisu se podává, že příkaz žalovaného ze dne 9. 8. 2017 byl žalobkyni oznámen (doručením do její datové schránky) dne 14. 8. 2017 a dne 22. 8. 2017, tj. v zákonem stanovené 8 denní lhůtě (§ 150 odst. 3 věta první správního řádu), byl žalovanému doručen odpor, který v zastoupení žalobkyně podal zmocněnec označený jako Asociace pro poskytování právní ochrany, z. s. a podepsala jej z pozice předsedy Š.Š. Potud ani nebyly rozhodující skutečnosti mezi účastníky sporné. Sporné nebylo ani to, že označený zmocněnec v době podání odporu nebyl zapsán v příslušném veřejném rejstříku, protože podle § 226 odst. 1 o. z. v době podání odporu ještě „právně“ nevznikl a podle § 118 odst. 1 o. z. neměl v té době právní osobnost. Těžiště právního posouzení pak spočívá v posouzení právních následků podání odporu právnickou osobou (spolkem) v pozici zmocněnce účastníka, která v době udělení zmocnění ani podání odporu nebyla zapsána ve veřejném rejstříku.

9. Správní řád neupravuje způsobilost tzv. obecných zmocněnců (tj. zmocněnců, kteří nejsou advokáty ani jinými zákonem uznávanými „kvalifikovanými“ zmocněnci) k zastupování účastníků ve správním řízení ani procesní způsobilost právnických osob a tyto otázky je třeba řešit v souladu s judikaturou správních soudů za použití analogie. Krajský soud nemá pochybnosti o tom, že u právnických osob splývá nabytí způsobilosti být účastníkem správního řízení a procesní způsobilost (tj. způsobilost před správním orgánem samostatně jednat) v jeden okamžik, a ten se shoduje s okamžikem, kdy příslušná právnická osoba získala podle hmotného práva právní osobnost, což v případě zapsaných spolků nastává podle § 226 odst. 1 o. z. okamžikem zápisu do příslušného veřejného rejstříku. Po dobu, kdy zapsaný spolek má právní osobnost, má také způsobilost být účastníkem správního řízení, jakož i procesní způsobilost. Shodným způsobem vymezují způsobilost být účastníkem řízení příslušného řízení, resp. procesní způsobilost, veškeré předpisy, jejichž analogické použití přichází v úvahu (§ 33 odst. 2 a 3 s. ř. s., § 19 a § 20 odst. 1 zákona číslo 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „o. s. ř.“). V ostatních případech může být způsobilost účastnit se řízení, resp. procesní způsobilost, přiznána pouze zákonem, což není případ projednávané věci.
10. Ohledně požadavků kladených na obecné zmocněnce zastupující účastníky ve správním řízení je pak z poslední doby k dispozici poměrně rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu, která byla vybudována na případech, kdy plná moc byla udělena nezletilé osobě, která v době zmocnění dosud nebyla plně svéprávnou. V rozsudku č. j. 8 As 6/2016 – 34, ze dne 23. 2. 2016 (veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud v bodech 21 a 22 konstatoval, že *„Od procesní způsobilosti je pak třeba dále odlišit (přísnější) zákonné předpoklady pro zastupování (obecným) zmocněncem. Podle § 27 odst. 1 o. s. ř. i podle § 35 odst. 6 s. ř. s. může být obecným zmocněncem jen osoba plně svéprávná (§ 35 odst. 6 s. ř. s. opět používá ještě „starou“ terminologii, což řeší § 3029 odst. 1 občanského zákoníku z roku 2012). Pokud správní řád výslovně neupravuje, jaké předpoklady musí splňovat obecný zmocněnec, je třeba tuto otázku posoudit analogicky podle „nejbližších“ procesních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, č. j. 8 As 94/2011-80, v němž kasační soud aplikoval analogicky § 28 odst. 3 o. s. ř. na zánik zastoupení na základě plné moci ve správním řízení). Je-li i v případě posuzování procesní způsobilosti kvůli účinné ochraně práv účastníků řízení zpravidla nutné trvat na jejich zletilosti a s tím spojené plné svéprávnosti, pak v případě obecných zmocněnců (hájících práva jiných) je tím spíše namístě vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby. Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení*

Shodu s prvopisem potvrzuje

v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 15. 9. 2015, č. 8 As 57/2015-46). Tohoto účelu může být stěžejí dosaženo, pokud by zájmy účastníků v řízení hájil nezletilý zmocněnec. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocnění podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízky zletilosti. Krajský soud pochybil, pokud uzavřel, že se žalobce v předmětném přestupkovém řízení mohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná“ (zvýraznění provedl krajský soud u částí, které považuje pro projednávanou věc za podstatné). Na uvedených závěrech setrval Nejvyšší správní soud také v dalších rozhodnutích (např. ze dne 26. 7. 2018, č. j. 8 As 147/2017 – 41, nebo ze dne 17. 8. 2016, č. j. 7 As 79/2016 – 32) a ani krajský soud neshledal důvod postupovat jinak. Krajský soud si je sice vědom, že uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se týkají výhradně obecných zmocněnců z řad fyzických osob (o. s. ř. a s. ř. s. připouštějí coby obecného zmocněnce pouze fyzickou osobu), krajský soud však neshledává důvody, aby pro správní řízení (kde již je zastupování právníky osobami coby obecnými zmocněnci připuštěno) byly na obecné zmocnění z řad právnických osob kladeny mírnější požadavky, než jaké jsou na ně kladeny při posuzování způsobilosti být účastníkem správního řízení a procesní způsobilosti. Krajský soud proto uzavírá, že jelikož spolek Asociace pro poskytování právní ochrany z. s. nebyl v době převzetí zastoupení žalobkyně, ani v době podání odporu, zapsaný ve spolkovém rejstříku a neměl tak ve smyslu § 118 odst. 1 a § 226 odst. 1 o. z. právní osobnost, nemohl mít v rozhodné době ani způsobilost být účastníkem správního řízení ani obecným zmocněncem.

11. Nejvyšší správní soud také ve shora uvedených rozhodnutích již vyřešil právní následky zmocnění udělené nezpůsobilé osobě a podání opravného prostředku tímto nezpůsobilým zmocněncem tak, že se jedná o neplatné zmocnění, na které je třeba nahlížet jako na zmocnění, které nevzniklo. Také s tímto právním názorem se krajský soud ztotožňuje a v návaznosti na něj nahlíží na podání Asociace pro poskytování právní ochrany z. s., označené jako „Odpor“, jako na podání, jež nemohlo vyvolat žádné právní účinky. Pokud odpor učinila osoba, která k tomu nebyla procesně oprávněna pro nesplnění podmínky procesní způsobilosti, nemohlo se jednat jen o podání vadné, jehož vada by byla vadou jakýmkoliv dalším procesním způsobem odstranitelnou, ale jako na podání nepřipustné. Krajský soud proto uzavírá, že v řízení vedeném u žalovaného pod sp. zn. 7977/P/64246/2017/Vít nebyl proti příkazu ze dne 9. 8. 2017 podán včasný a přípustný odpor, proto se stal příkaz marným uplynutím osmidenní lhůty podle § 150 odst. 3 věty poslední správního řádu pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, čímž správní řízení skončilo. Protože po právní moci příkazu řízení dále nepokračovalo, žalovaný nebyl a nadále není povinen ve věci dále jednat a rozhodnout, a tudíž ani nemůže být nečinný.
12. Pro úplnost krajský soud dodává, že nepovažuje za důvodnou ani námitku žalobkyně, že odpor měl být posouzen jako úkon učiněný Š.Š. Z předložené plné moci totiž plyne, že úmyslem žalobkyně bylo udělit plnou moc Asociaci pro poskytování právní ochrany z. s. a nikoliv fyzické osobě Š. Š. Je přitom věcí účastníka řízení, s kým se dohodne na zastupování ve správním řízení a komu pro tyto účely udělí plnou moc. Na správním orgánu pak je, aby vyhodnotil, zda byla plná moc udělena způsobilé osobě, případně zda jiným způsobem neodporuje právním předpisům, nikoliv aby za účastníka dovozoval jiný obsah jím předložené plné moci, než jaký vyplývá z jejího písemného textu.

13. S ohledem na shora uvedené závěry vyhodnotil krajský soud žalobu jako nedůvodnou a podle § 81 odst. 3 s. ř. s. ji zamítl.
14. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. s přihlédnutím k tomu, že procesně úspěšnému žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady, které by přesahovaly jeho obvyklou úřední činnost, podle obsahu spisu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 28. února 2019

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu