



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci

žalobce: **RIVA SERVIS s. r. o.**, IČ 26956683
se sídlem Ludvíka Poděště 774/10, 602 00 Brno
zastoupený advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem
se sídlem Na Zlatnici 301/2, 147 00 Praha 4

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného ve věci vedené pod sp. zn. ODSČ-91776/15-FIL/V

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 28. 4. 2017 doručenou zdejšímu soudu téhož dne domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. ODSČ-91776/15-FIL/V, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci vydaného rozhodnutí.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce v žalobě předně shrnul skutkový stav. Proti žalobci bylo žalovaným zahájeno řízení o deliktu doručením příkazu ze dne 17. 3. 2016, č. j. ODSČ-91776/15-20, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle ustanovení § 125 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů. Proti tomuto příkazu podal žalobce dne 29. 3. 2016 odpor prostřednictvím svého zmocněnce, společnosti FLEET Control, s. r. o., IČ: 24149322, sídlem Smetanovo nábřeží 327/14, Praha 1 (dále jen „zmocněnec“). Žalovaný však dále nepokračoval v řízení, nenařídil jednání, nevyzval žalobce k seznámení s podklady pro rozhodnutí, ani nevydal rozhodnutí, proto se žalobce obrátil s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu žalovaného, Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, který usnesením ze dne 12. 7. 2016, č. j. JMK 108011/2016, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti zamítl s odůvodněním, že podání odporu bylo imperfektní z důvodu absence řádného podpisu žalobce na plné moci přiložené k podanému odporu. V předmětném usnesení dále konstatoval výzvu adresovanou žalobci k předložení řádné plné moci, na takovou výzvu však žalobce údajně nereagoval. Žalobce i zmocněnec doručení takové výzvy popírají. Současně je žalobce přesvědčen, že i pokud by výzva k doložení plné moci byla doručena přímo žalobci, nevyvolávala by zamýšlené právní účinky a nemohla by žalobce zavazovat, protože právně relevantní je teprve okamžik doručení takové výzvy zmocněnci. Svůj názor opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016-35 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014-32.
3. Z těchto důvodů žalobce zastává názor, že žalovaný je nečinný. Po konzultaci se svým právním zástupcem žalobce plnou moc do správního spisu dodatečně doplnil, a tedy soudu nic nebrání v tom, aby nečinnému správnímu orgánu přikázal vydat rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil svým podáním ze dne 1. 6. 2017, přičemž uvedl, že z důvodu procesní opatrnosti zaslal příkaz i následné usnesení přímo žalobci, neboť žalovanému nebyla v žádné fázi řízení o správním deliktu provozovatele vozidla doručena podepsaná plná moc, která by zmocněnci zakládala právo zastupovat žalobce.

5. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce, že žalobci není známo doručení jakékoli výzvy k doložení řádné plné moci, neboť žalovaný disponuje potvrzením o doručení/převzetí datové zprávy ze dne 12. 4. 2016, což ostatně potvrzuje také písemné vyjádření žalobce doručené žalovanému dne 10. 5. 2017, v němž uvádí, že mu „žalovaný zaslal usnesení vyzývající k odstranění vad podání, a to doplněním podpisu na plnou moc.“ Žalobce dále v tomto vyjádření uvádí, že měl za to, že jeho zmocněnec podepsanou plnou moc žalovanému včas doložil, proto se usnesením dále nezabýval.
6. V případě nečinnosti správního orgánu se tak žalovaný ztotožňuje s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, který ve svém usnesení uvedl, že k odporu ze dne 29. 3. 2016 podaným zmocněncem nelze přihlídnout, neboť tento byl podán neoprávněnou osobou, když žalobce nerozptýlil pochybnosti stran plné moci ze dne 18. 3. 2016. S ohledem na tyto skutečnosti příkaz žalovaného nabyl právní moci. Bylo-li správní řízení pravomocně ukončeno, nelze správnímu orgánu vytýkat nečinnost spočívající v tom, že ve věci nejednal, nenařídil ústní jednání či nevydal rozhodnutí ve věci samé.
7. Žalovaný dále ve svém vyjádření upozorňuje na procesní taktiky uvedeného obecného zmocněnce, které jsou mu známy z jeho úřední činnosti, kdy tento často předkládá listiny osvědčující udělení plné moci zmocněnci bez podpisu. Ze spisu lze dle žalovaného seznat i další obstrukční taktiky.

IV. Replika žalobce k vyjádření žalovaného

8. Žalobce se k vyjádření žalovaného vyjádřil svými podáními ze dne 31. 7. 2017 a 1. 8. 2017. Pokud žalovaný tvrdí absenci doručení plné moci žalovanému, má žalobce za to, že tomu tak je jen pro jeho vlastní pochybení, když žalobce řádně k předložení plné moci nevyzval, a to výzvou doručenou jeho zástupci (zmocněnci). V době, kdy žalobce podával odpor, nedisponoval podepsanou plnou mocí, neboť z právní opatrnosti bylo jeho snahou podat odpor co nejdříve, byť ke dni podání odporu zatím podepsanou kopií plné moci nedisponoval. Tvrzení žalovaného o doručení usnesení vyzývajícího k odstranění vad plné moci prokazuje dle žalobce nezákonný postup žalovaného, když toto usnesení bylo povinností doručit zástupci žalobce (zmocněnci).
9. Žalobce konstatuje, že doručenka ze dne 12. 4. 2016 prokazuje doručení výzvy k doložení plné moci žalobci, nevyvrací však žalobní tvrzení, že předmětná výzva nebyla doručena zástupci žalobce (zmocněnci), ač bylo povinností žalovaného doručit tuto výzvu zmocněnci. Svým postupem žalovaný vytvořil v řízení chaos, když nepostupoval podle § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), týkající se doručování písemností zástupci. Žalobce spoléhal na to, že žalovaný doručuje písemnosti též jeho zmocněnci, a proto je nerefletoval.
10. Dále žalobce rozporuje tvrzení žalovaného o obstrukční taktice a sám zpochybňuje způsob vedení řízení žalovaným. Nadto upozorňuje, že již v žalobě uvedená judikatura správních soudů musí být žalovanému známa. K tomu přidává ještě poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2016, č. j. 4 As 49/2016-69, z něhož také vyplývá povinnost doručovat procesní výzvy ustavenému zástupci, v případě žalobce tedy zmocněnci.

V. Duplika žalovaného k replice žalobce

11. Žalovaný se k replice žalobce vyjádřil přípisem ze dne 18. 8. 2017, v němž konstatoval, že jsou mu z úřední činnosti známa častá podání zmocněnce bez řádné plné moci i bez řádného podpisu, která následuje doplnění o platný podpis do 5 pracovních dnů. Nadto mu nutnost doložení řádné plné moci musí být známa ze správních řízení, v nichž vystupuje mnohdy jako obecný zmocněnec.
12. V tomto přípisu žalovaný dále upozorňuje na skutečnost, že z repliky žalobce i ze správního spisu je patrné, že si zmocněnec byl vědom vad podání v podobě nedoložení řádné plné moci, kdy se dle slov žalobce snažil jednat v co nejkratším čase ve prospěch žalobce. Jestliže si byl zmocněnec od samého počátku vědom, že jeho podání nesplňuje předepsané náležitosti, jednal tak dle žalovaného úmyslně obstrukčně. Důsledky takového jednání by měl nést žalobce, nikoliv žalovaný.

VI. Replika žalobce k duplice žalovaného

13. Žalobce se podáním ze dne 28. 10. 2017 vyjádřil k duplice žalovaného, přičemž znovu opakuje, že si byl vědom nepodepsané plné moci v době podání odporu, avšak se dohodl se svým zmocněncem na podání daného odporu. Následně měl žalovaný povinnost vyzvat k doložení podepsané plné moci tohoto zmocněnce, avšak tak neučinil, čímž se dopustil chyby, což ostatně vyplývá také z judikatury. Vědomost absence podepsané plné moci však dle žalobce neznamená obstrukční jednání. Podle jeho názoru jde o korektní postup, pokud avizoval dopředu existenci zmocnění nepodepsanou plnou mocí, jejíž podepsaný originál by doplnil na základě výzvy žalovaného.

VII. Posouzení věci krajským soudem

14. Podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, 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. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Smyslem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. je tak posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídít vydání rozhodnutí či osvědčení (§ 81 odst. 2 s.ř.s.). Soud přitom při svém rozhodování vychází ze skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).
15. Nejvyšší správní soud konstatoval již v rozsudku ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009-76, že *„žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se tak žalobce může domáhat pouze toho, aby soud žalovanému správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí (osvědčení) v žalobou vymezené věci.“* Zároveň Nejvyšší správní soud v jiném svém rozhodnutí jasně uvedl, že krajský soud *„není v žádném případě oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003-80). Ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu zdejší soud nemůže v řízení podle § 79 a násl. s.ř.s. stanovit,

jak má být v řízení vedeném před žalovaným rozhodnuto, tj. k jakému závěru má ten, kdo má povinnost rozhodnout, v řízení dospět, ani jej zdejší soud nemůže svým rozhodnutím přímo navádět k vedení správního řízení určitým směrem (k uskutečňování konkrétních kroků, jimiž by byl nasměrován k rozhodnutí ve věci samé konkrétního obsahu, resp. s konkrétním výsledkem).

16. V daném případě zdejší soud dospěl k závěru, že byly vyčerpány prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žaloba je proto podána osobou oprávněnou a v zákonné lhůtě. Z těchto důvodů soud nařídil ve věci jednání nejprve na den 8. 11. 2017.
17. Na jednání konané dne 8. 11. 2017 se nedostavil žalobce ani jeho právní zástupce, byť u obou bylo vykázáno doručení předvolání k soudnímu jednání ze dne 4. 10. 2017. Z toho důvodu bylo jednání odročeno na 29. 11. 2017.
18. Právní zástupce žalobce dne 27. 11. 2017 zaslal substituční plnou moc pro JUDr. Martina Reichla, advokáta, která však nebyla podepsána. S ohledem na absenci podpisů na substituční plné moci proto zdejší soud nepřipustil zastoupení žalobce tímto pověřeným advokátem na jednání konaném dne 29. 11. 2017. Dále soud konstatoval opětovné nedostavení se žalobce i jeho právního zástupce bez omluvy. S ohledem na tyto skutečnosti bylo jednání odročeno na 19. 12. 2017 a následně přeloženo na 31. 1. 2018.
19. V mezidobí do doby konání jednání žalovaný předložil zdejšímu soudu sdělení ze dne 12. 12. 2017, podle něhož dne 15. 11. 2017 žalovaný vyzval žalobce (adresováno zmocněnci) usnesením, č. j. ODSČ-91776/15-75, k odstranění vad podání plné moci ze dne 18. 3. 2016, k čemuž žalobci stanovil lhůtu 5 dnů. Tato výzva byla zmocněnci žalobce doručena do datové schránky dne 16. 11. 2017. Ve stanovené lhůtě však nebyly vady podání odstraněny. K tomuto sdělení žalovaný přiložil předmětné usnesení, jakož i potvrzení o doručení tohoto usnesení do datové schránky zmocněnce.
20. Na nařízeném jednání dne 31. 1. 2018 obě strany setrvaly na svých procesních stanoviscích. Žalobce byl na tomto jednání zastoupen svým zaměstnancem P. K. (narozený „X“, bytem Č. A. 601, P., dále jen „pověřený zástupce žalobce“). Pověřený zástupce žalobce uvedl na jednání ve vztahu ke sdělení žalovaného ze dne 12. 12. 2017 další skutečnosti, když žalobce proti usnesení ze dne 15. 11. 2017, č. j. ODSČ-91776/15-75, podal dne 28. 11. 2017 odvolání, o kterém doposud nebylo rozhodnuto a v němž žádal o prodloužení lhůty k doložení řádné plné moci. Současně žalobce vyhověl výzvě žalovaného a ke dni 30. 11. 2017 předložil požadovanou plnou moc. Tyto nově tvrzené skutečnosti nejsou součástí správního spisu, nicméně na nařízeném jednání je žalovaný potvrdil, zdejší soud je proto nepokládá za rozporné. Žalovaný však na jednání upozornil, že odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek a jediným odvolacím důvodem bylo tvrzení, že poskytnutá lhůta je příliš krátká, což za situace dlouhého trvání předmětného sporu nemůže být myšleno ani vážně. Nadto žalovaný připomněl, že v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti soud rozhoduje podle stavu ke dni, kdy se jednání koná, dále předložil společenské smlouvy pro posouzení podpisu ve společenských smlouvách a předložených plných mocích, čímž se snažil znevěrohodnit uvedené podpisy na plných mocích. Pověřený zástupce žalobce naproti tomu za důkaz označil také dopis ze dne 3. 5. 2017, který byl žalovanému doručen

dne 10. 5. 2017, nicméně tento je součástí správního spisu. Žalovaný v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že předmětný dopis byl odeslán z Olomouce, ač má žalobce sídlo v Brně, a zároveň doložená plná moc neobsahuje předepsané náležitosti.

21. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti. Proti žalobci bylo zahájeno řízení o správním deliktu dle § 125 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů, neboť jako provozovatel vozidla nezajistil, aby při užití vozidla žalobce na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích dle zákona o silničním provozu. Vozidlo žalobce porušilo pravidla silničního provozu spočívající v neoprávněném zastavení nebo stání. Příkazem ze dne 17. 3. 2016, č. j. ODSČ-91776/15-20 byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle ustanovení § 125 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů, a byla mu uložena povinnost uhradit částku ve výši 2.000,- Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1.000,- Kč. Tento příkaz byl žalobci doručen dne 18. 3. 2016. Prostřednictvím svého zmocněnce žalobce podal proti tomuto příkazu dne 29. 3. 2016 odpor, který byl žalovanému doručen 30. 3. 2016. Žalovaný usnesením ze dne 11. 4. 2016, č. j. ODSČ-91776/15-27 vyzval žalobce v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu k odstranění vady podání – nepodepsaná plná moc k zastupování, která neobsahovala náležitosti dle § 37 odst. 2 správního řádu, a pro doplnění stanovil žalobci lhůtu 10 dnů. Žalobci toto usnesení bylo doručeno dne 12. 4. 2016. Jelikož žalobce plnou moc opatřenou podpisem nepředložil, ani nepodal proti usnesení odvolání, nabyl předmětný příkaz účinky pravomocného rozhodnutí, o čemž byl žalobce vyrozuměn přípisem ze dne 2. 6. 2016, č. j. ODSČ-91776/15-27, který byl žalobci doručen téhož dne. Vzhledem k tomu, že podle žalobce žalovaný dále nepokračoval v řízení, nenařídil jednání, nevyzval žalobce k seznámení s podklady rozhodnutí, ani nevydal rozhodnutí, obrátil se s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu žalovaného, Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, který usnesením ze dne 12. 7. 2016, č. j. JMK 108011/2016, žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nevyhověl, když konstatoval podání odporu neoprávněnou osobou, neboť žalobce nerozptýlil pochybnosti stran plné moci, v důsledku čehož k němu nelze přihlédnout.
22. Podstatou v předmětné věci je skutečnost, zda žalovaný pochybil, když s ohledem na pochybnosti o vzniku zastoupení žalobce zmocněncem adresoval výzvu k odstranění nedostatků plné moci žalobci namísto tohoto zmocněnce. Obecněji tedy, s kým má správní orgán komunikovat v situaci, kdy podatel jednající jménem účastníka správního řízení neprokáže řádně své zmocnění.
23. Podle § 33 odst. 1 správního řádu: *„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.“*
24. Podle § 34 odst. 2 správního řádu: *„S výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.“*

25. Podle § 37 odst. 3 správního řádu: „*nemá-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.*“
26. Podstatou této věci se ve své judikatuře zabýval Nejvyšší správní soud ve více případech. Žalobce sám upozorňuje v žalobě na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016-35, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014-32. Krajský soud však ve svém rozhodování musí zohlednit také novější judikaturu Nejvyššího správního soudu, rozsudek ze dne 29. června 2017, č. j. 5 As 19/2016-49.
27. V případě pochybností o udělení plné moci či odstranění jejich vad je dle Nejvyššího správního soudu „*primárně vhodné vyzvat zmocněnce, a teprve nereaguje-li tento, pak samotného účastníka. Zároveň však musí být dány okolnosti, dle kterých je zřejmé, že deklarované zastoupení je vysoce pravděpodobné.(...) Stále se nejedná o úkon, který by měl osobně vykonat pouze zmocnitel, a odlišnost postupu je dána potřebou šetřit práva účastníků řízení*“ (viz rozsudek ze dne 30. 9. 2015, č. j. 2 As 181/2015-34). Obdobně v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014-32, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*(...) stěžovatel postupoval správně, pokud výzvu k odstranění vad doručoval zmocněnci, a nikoliv zmocniteli, a to ať již by se jednalo o výtku vad samotného odporu nebo o výtku vad plné moci. Dle § 34 odst. 2 správního řádu „[s] výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci“. I pokud by se jednalo o výzvu k odstranění nedostatku prokázání zastoupení (jak tvrdil stěžovatel), nejedná se o úkon, který by měl osobně vykonat pouze účastník řízení (zmocnitel).*“
28. Z uvedeného plyne, že správní orgán je primárně povinen doručovat výzvu zmocněnci a pouze ve chvíli, kdy je zmocněnec nečinný a zastoupení je z okolností případu vysoce pravděpodobné (k posuzování okolností určujících míru pravděpodobnosti viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 2 As 181/2015-34, a ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 188/2016-18), je správní orgán povinen pokusit se odstranit vadu podání kontaktováním zmocnitele, případně může v případech časové tísně, jako např. při projednání přestupku, kontaktovat oba současně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015-57).
29. S ohledem na tento závěr je domněnka žalobce, že nemusí věnovat pozornost korespondenci ze strany žalovaného, nadmíru diskutabilní a ve své podstatě by popírala smysl doručování zastoupenému i v případech, kdy má něco v řízení osobně vykonat. Vždy je však v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu nutné v těchto případech jednat nejprve, či případně současně, s údajným zmocněncem. Nic na tom nemění ani možnost klást zvýšené nároky „*na zástupce, který opakovaně vystupuje v obdobných věcech, měl by vědět, jaké jsou náležitosti podání*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016-35). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 1 As 290/2016-33, „*[v]ýzva k odstranění vad totiž slouží k odstranění nejen vad způsobených neznalostí zákonných náležitostí podání, ale například i vad způsobených administrativním nedopatřením (opomenutím plnou moc podepsat či přiložit, přiložení jiného souboru atp.).*“

30. Na danou situaci dopadají rovněž závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 1 As 298/2016-28:

„[27] Nejvyšší správní soud v obdobných případech opakovaně konstatoval, že ve správním soudnictví se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo vydat osvědčení. Ve správním soudnictví se však nelze dovolávat ochrany proti jakékoliv pasivitě správního orgánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003-50). Pravomoc soudu k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. je dána jen tehdy, pokud je žalobou požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v tom, že správní orgán nerozhodl o věci samé, či nevydal osvědčení, přestože tak byl v souladu se zákonem povinen učinit. Citovaný § 79 odst. 1 s. ř. s. chrání před nečinností správního orgánu s důsledkem nerozhodování ve věci samé, nikoliv však před jinými procesními vadami správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 – 64, publikovaný pod č. 670/2005 Sb. NSS).

[28] Městský soud, zcela v souladu s výše uvedenými závěry ustálené judikatury, konstatoval na jedné straně povinnost žalovaného směřovat v dalším řízení k vyřešení otázky oprávněnosti ing. J. k podání odporu jménem stěžovatele, na druhé straně vyslovil, že do vyřešení této otázky nelze v pasivitě žalovaného spatřovat naplnění znaků nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Tyto závěry nejsou nikterak rozporné.

[29] V posuzované věci bylo řízení o přestupku stěžovatele ukončeno (přínejmenším nepravomocně) příkazem ze dne 26. 9. 2014. Pouze, pokud byl tento příkaz zrušen, je povinností žalovaného v řízení pokračovat a vydat ve věci rozhodnutí. Podaný odpor má za následek zrušení příkazu jen tehdy, pokud je včasný a podaný oprávněnou osobou. Právě oprávněnost ing. J. k podání odporu je přitom v důsledku chybějícího podpisu stěžovatele na plné moci sporná. Dokud nebude tato otázka dalším postupem žalovaného správního orgánu a za součinnosti stěžovatele, resp. jeho zmocněnce vyřešena, nelze posoudit, zda v přestupkovém řízení má být pokračováno a zda má být vydáváno rozhodnutí ve věci, nebo zda jde o věc již pravomocně skončenou dříve vydaným příkazem.

[30] Za dané procesní situace proto skutečně nelze žalovanému uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán je povinen řádně doručit zmocněnci stěžovatele výzvu k odstranění vad podání. Teprve za situace, že správní orgán tuto výzvu řádně doručí, tato vada bude stěžovatelem, resp. jeho zmocněncem odstraněna, bude namíste pokračovat v řízení o přestupku. Nevydal-li by poté správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, bylo by možné využít prostředky ochrany proti nečinnosti nejprve ve správním řízení, posléze případně i ve správním soudnictví.“

31. V rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 5 As 19/2016-49, Nejvyšší správní soud závěry předchozího rozsudku komentuje následovně: *„Jinými slovy, krajský soud není na základě nečinnostní žaloby oprávněn nařídit správnímu orgánu vydání rozhodnutí v případě, že není postaveno najisto, zda jsou splněny veškeré podmínky k tomu, aby povinnost žalovaného správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé vznikla. Krajský soud přitom není oprávněn ani podmínit vydání rozhodnutí žalovaného vykonáním procesních úkonů ze strany správního*

orgánu, účastníka řízení či jiné osoby. Jak rovněž vyplývá z citované argumentace Nejvyššího správního soudu, i v nyní posuzované věci je třeba odmítnout názor, že k prokázání zastoupení účastníka řízení při podání odporu došlo dodatečně. Ani v projednávaném případě tedy zatím nelze učinit závěr, že by stěžovatel byl povinen vydat rozhodnutí ve věci samé. Námitka stěžovatele týkající se nesprávného posouzení této otázky krajským soudem je tudíž důvodná.“

32. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 5 As 19/2016-49, dále uvedl: *„V projednávaném případě lze mít značné pochybnosti o záměrech žalobce. Především se naskytá otázka, proč neinformoval svého údajného zástupce o výzvě k doplnění plné moci, která mu byla doručena stěžovatelem, a proč perfektní plnou moc zástupce nepředložil. Jestliže očekával výzvu k doplnění plné moci, bylo by možné u takto zkušeného zástupce předpokládat, že překontroluje podání, které odeslal, a jestliže měl řádně podepsanou plnou moc u sebe, jak tvrdil žalobce v průběhu řízení, vyvstává otázka, proč ji v takovém případě údajný zástupce nedoplnil z vlastní iniciativy, a to do dnešního dne.“*
33. V rozsudku ze dne 29. 7. 2015, č. j. 9 As 34/2015-25, se Nejvyšší správní soud vyjádřil ke zneužívání práva v přestupkovém řízení v tom smyslu, že: *„jestliže překážky bránící státu navzdory realizované snaze věc ve stanovené lhůtě pravomocně skončit jsou v extrémním rozporu s účelem řízení o přestupku (srovnej § 1 zákona o přestupcích), 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, ale i takové, které - ačkoli takové znaky postrádají - sledují již mimoprocesní cíle (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 70/2008 – 74). Lze tedy shrnout, že institut zneužití práva je možné použít pouze ve zcela výjimečných situacích a jednání ke zneužití práva směřující musí být v konkrétním případě dostatečně prokázáno.“* Obdobné závěry o zneužívání práva lze vztáhnout také na řízení o správním deliktu.
34. Krajský soud při posuzování dané věci vyšel z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu a aplikoval ji na nyní posuzovanou věc.
35. Žalovanému je potřeba přisvědčit v tom, že neměl podklad pro to, aby po podání odporu zahájil a vedl správní řízení, neboť nedostatky plné moci přiložené k podanému odporu nebyly v průběhu celého správního řízení odstraněny. Žalobce, případně zmocněnec, nedoložil řádně plnou moc tak, aby měl žalovaný vůbec nějaký důvod předpokládat, kým byl podán odpor, kdo jej podal, v jaké věci byl odpor podán nebo zda existuje řádné zastoupení účastníka, kterého se předmětná věc týká. Zdejší soud souhlasí se závěrem žalovaného, že odpor žalobce nemohl pokládat za řádně podaný, v důsledku čehož v dané procesní věci neměl žádný důvod vést správní řízení a rozhodovat o podaném odporu, když ten nebyl doložen řádnou plnou mocí. Za takové situace není postaveno najisto, zda jsou splněny veškeré podmínky k tomu, aby povinnost žalovaného správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé vznikla, a proto krajský soud není na základě nečinnosti žaloby oprávněn nařídit správnímu orgánu vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, č. j. 5 As 19/2016-49). Do vyřešení otázky oprávněnosti podání odporu zmocněncem, která je sporná v důsledku chybějícího podpisu, nelze v pasivitě žalovaného spatřovat naplnění znaků nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 1 As 298/2016-28).

36. Argumentuje-li žalobce doložením podepsané plné moci dne 30. 11. 2017, krajský soud k tomu uvádí, že takové doložení řádné plné moci nastalo po lhůtě, která byla žalobci stanovena usnesením žalovaného ze dne 15. 11. 2017, č. j. ODSČ-91776/15-75, přičemž toto usnesení bylo adresováno zmocněnci. Krajský soud považuje takto stanovenou lhůtu za prekluzivní, neboť v opačném případě by byla možnost zaslat řádnou plnou moc i se značným časovým odstupem za současného zachování práv. Nesplněním této lhůty předmětný příkaz ze dne 17. 3. 2016, č. j. ODSČ-91776/15-20, nabyl právní moci. Za této situace žalovaný nemusí následně vůči žalobci vydávat žádné rozhodnutí ani osvědčení (může žalobce o nabytí právní moci předmětného příkazu informovat například sdělením či vyzněním). Navíc i v případě existence takové povinnosti vydat rozhodnutí či osvědčení by žalobce, pokud by se chtěl domáhat své ochrany proti nečinnosti žalovaného před soudem, musel vyčerpat všechny procesní prostředky, které mu právní řád umožňuje. Zdejší soud tak není oprávněn zabývat se případnou nečinností žalovaného po doložení řádné podepsané plné moci dne 30. 11. 2017, pokud by se žalobce domníval, že je po tomto doložení podepsané plné moci žalovaný nečinný.
37. Krajský soud si je vědom, že původně judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela z toho, že při obstrukčních taktikách využívaných zmocněncem, které jsou navíc známy mezi všemi krajskými soudy napříč Českou republikou, nelze těmito obstrukčním taktikám nepřiznat soudní ochranu. V současné době se judikatura mírně přechýlila a Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajské soudy nejsou na základě nečinnosti žaloby oprávněny nařídít správním orgánům vydat rozhodnutí v případech, že není postaveno najisto, zda jsou splněny veškeré podmínky k tomu, aby povinnost žalovanému orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé vznikla.
38. Zdejší soud vychází také z novější judikatury, podle níž může hodnotit i záměry žalobce při podání odporu, tedy jestliže přímo výzva k odstranění nedostatků plné moci byla adresována nikoliv údajně tvrzenému zástupci, ale rovnou žalobci, pak žalobci nic nebrání v tom, aby informoval svého údajného zástupce o výzvě k doplnění plné moci, kterou správní orgán vydal a která je mu doručována; a dále proč na základě této výzvy k odstranění nedostatku plné moci plnou moc svého zástupce nedoložil z vlastní iniciativy, pokud svou obranu ve správním řízení proti konání správního orgánu považuje za vážně míněnou. V jednání žalobce krajský soud spatřuje účelové chování a zneužití práva, kterému by podle názoru soudu neměla být poskytována soudní ochrana.

VIII. Shrnutí a náklady řízení

39. S ohledem na výše uvedené krajský soud došel k závěru, že žaloba v dané věci **důvodná není**, byla proto soudem zamítnuta podle § 81 odst. 3 s. ř. s.
40. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož 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. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 31. ledna 2018

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu