



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D. a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera v právní věci **žalobce: J. R.**, nar. „X“, bytem „X“, zastoupeného obecnou zmocněnkyní R. D., nar. „X“, bytem „X“, proti **žalovanému: Magistrátu města Ústí nad Labem**, sídlem Velká Hradební 8, Ústí nad Labem, **v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,**

takto:

- I. Žalovaný je **povinen** v řízení vedeném pod sp. zn. MM/OK/PD/24143/14/PR **vydat meritorní rozhodnutí do 60 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen **zaplatit** žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **10.522,- Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobce se včasně podanou žalobou domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. MM/OK/PD/24143/14/PR ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Současně se žalobce domáhal náhrady nákladů řízení.

Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaný zahájil s žalobcem řízení o přestupku doručením příkazu ze dne 7.10.2014, sp. zn. MM/OK/PD/24143/14/PR, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „silniční zákon“). Žalobce podal proti příkazu dne 22.10.2014 odpor prostřednictvím svého zástupce Ing. M. J. Odpor byl

podán elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem. Žalobce trval na tom, že žalovaný byl po doručení odporu ze dne 22.10.2014 ve lhůtě 60 dnů od doručení tohoto podání povinen vydat rozhodnutí ve věci. Žalovaný tak neučinil, a proto je dle žalobce nečinný. Žalobce uvedl, že vyčerpal prostředek ochrany proti nečinnosti, který mu poskytuje procesní právní předpis, když dne 2.11.2015 podal k nadřízenému orgánu žalovaného žádost o opatření proti nečinnosti úřadu. Žalobci není zřejmé, proč žalovaný nevydal meritorní rozhodnutí.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k podané žalobě navrhl její zamítnutí v plném rozsahu. Žalovaný zrekapituloval průběh správního řízení. Uvedl, že dne 3.11.2015 obdržel dotaz na stav řízení ke sp. zn. MM/OK/PD/24143/14/PR od zástupce Ing. M. J. Následně bylo zjištěno, že v řízení ke sp. zn. MM/OK/PD/24143/14/PR byl dne 22.10.2014 podán odpor, kdy toto podání bylo nedopatřením založeno k jinému spisu shodného příjmení se žalobcem. Po zjištění této skutečnosti dal žalovaný podnět k přezkoumání pravomocného příkazu Krajskému úřadu Ústeckého kraje, který příkaz neshledal nezákonným.

Zmocněnkyně žalobce při jednání soudu uvedla, že dle jejího názoru žaloba byla podána důvodně. Žalovaný byl dle jejího názoru bezdůvodně nečinný. Trvá na tom, že ze strany žalobce byl podán řádný odpor, a žalovaný byl povinen ve věci konat. Pokud se žalovaný domníval, že podání žalobce je vadné, měl jej vyzvat k odstranění vad. Zmocněnkyně žalobce navrhla žalobě v plném rozsahu vyhovět a uložit žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

Pověřený pracovník žalovaného při tomtéž jednání soudu uvedl, že podanou žalobu považuje za nedůvodnou a odkázal na písemné vyjádření k žalobě. Uvedl, že žalovaný nebyl bezdůvodně nečinný. Připomněl, že tento názor zaujal i Krajský úřad Ústeckého kraje, který dospěl k závěru, že daný příkaz není nezákonný a neshledal podnět k přezkumu důvodným.

Soud podle ust. § 52 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), provedl z vlastní iniciativy důkaz Posouzení podnětu – sdělení Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 1.2.2016. Z uvedené listiny vyplývá, že krajský úřad se na základě podnětu žalovaného k přezkumnému řízení zabýval pravomocným příkazem a shledal, že odpor nebyl podán zmocněnou osobou. Zástupce Ing. M. J. je osobou znalou práva, která si je vědoma podstatných náležitostí plných mocí. Absencí podpisu žalobce nemohlo dle názoru Krajského úřadu Ústeckého kraje dojít k udělení řádné plné moci a nelze prokázat, že zástupci Ing. M. J. bylo uděleno právo jednat jménem žalobce. Závěrem Krajský úřad Ústeckého kraje neshledal pravomocný příkaz nezákonným rozhodnutím.

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu ust. § 79 odst. 1 s.ř.s., se lze domáhat po bezvýsledném vyčerpání prostředků k nápravě nečinnosti ve správním řízení, aby v případě nečinnosti správního orgánu soud uložil příslušnému nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Žalovaným je podle odst. 2 téhož ustanovení ten správní orgán, jenž má podle žalobního tvrzení povinnost rozhodnutí vydat. Podle ust. § 81 odst. 1 s.ř.s. soud o této žalobě rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

Soud konstatuje, že z obsahu správního spisu jednoznačně vyplývá, že žalobce vyčerpal zasláním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti úřadu ze dne 2.11.2015

Krajskému úřadu Ústeckého kraje prostředky k nápravě nečinnosti ve správním řízení, proto je možno přistoupit k meritornímu přezkumu v rámci správního soudnictví.

Z obsahu správního spisu dále plyne, že příkazem o uložení sankce za přestupek ze dne 7.10.2014, sp. zn. MM/OK/PD/24143/14/PR, byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) silničního zákona, kterého se měl dopustit tím, že jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplnil nebo porušil povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona, když dne 1.3.2014 v 11:45 hod. v Ústí nad Labem, v ulici J. Plachty, jako řidič motorového vozidla tovární značky VW, registrační značky „X“, nerespektoval svislou dopravní značku B 24b – Zákaz odbočení vlevo, a svislou dopravní značku C 7a – Stezka pro chodce. Předmětným příkazem mu byla uložena pokuta ve výši 1.500 Kč. Příkaz byl žalobci doručen dne 16.10.2014.

Dne 22.10.2014 byl žalovanému doručen prostřednictvím elektronické pošty řádný odpor vyhotovený Ing. M. J., k němuž byla přiložena plná moc ze dne 19.10.2014, kterou žalobce zmocňoval Ing. M. J. Tato plná moc nebyla žalobcem podepsána, a proto žalovaný (i potom, co bylo zjištěno, že byl nejprve nesprávně založen) k odporu nepřihlížel a považoval předmětný příkaz ze dne 7.10.2014 za pravomocný. Dne 2.11.2015 byl zmocněncem žalobce zaslán dotaz Magistrátu města Ústí nad Labem na stav řízení, ke kterému byl přiložen scan plné moci ze dne 19.10.2014, která byla připojena i k podanému odporu proti výše uvedenému příkazu, i s podpisem žalobce. Dne 3.11.2015 byla nadřízenému orgánu žalovaného, Krajskému úřadu Ústeckého kraje, doručena žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti úřadu s datem 2.11.2015, k níž byla přiložena plná moc ze dne 19.10.2014 opatřená vlastnoručním podpisem žalobce.

Právní úprava příkazního řízení je obsažena v ustanovení § 87 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“). V odst. 1 tohoto ustanovení je uvedeno, že není-li pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, může správní orgán bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty.

Podle odst. 4 téhož ustanovení obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení.

Podle odst. 5 citovaného ustanovení příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí.

V projednávané věci je nepochybné, že odpor proti vydanému příkazu byl podán včas, úkon byl učiněn zmocněncem žalobce, Ing. M. J., byla připojena plná moc, jejíž vadou byla absence podpisu žalobce, a navíc toto podání bylo žalovaným založeno do jiného spisu. Po zjištění této skutečnosti, podal žalovaný podnět k přezkumu řízení ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje. Pro posouzení dané věci je podstatné stanovit, zda předmětný příkaz nabyl právní moci, či zda v důsledku včasného podání odporu došlo ke zrušení příkazu. Zásadní otázkou je skutečnost, zda absence podpisu na plné moci, kterou žalobce zmocnil osobu, která odpor podala, odůvodňuje postup žalovaného, který od podaného odporu v důsledku této skutečnosti v přezkumném řízení zcela bez dalšího odhlédl a považuje předmětný příkaz za pravomocný.

Soud konstatuje, že správní řád nestanoví povinnost, aby písemná plná moc byla předložena v originále nebo v ověřené kopii, a ani nespojuje účinky zastoupení teprve s předložením plné moci v této podobě. Dle § 33 odst. 1 správního řádu platí, že si účastník 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. Plná moc, resp. průkaz plné moci, je prohlášením zmocnitele především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, dokládá, že účastník správního řízení se dohodl na svém zastoupení a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva. Obsahem průkazu plné moci pak musí být pouze uvedení osoby zmocněnce, konkrétní rozsah zmocnění, okamžik, od kterého platí, a podpis zmocnitele.

V předmětném případě nebyl odpor žalobce založen do správního spisu, tj. ke sp. zn. MM/OK/PD/24143/14/PR, a ke včasnému odporu byla přiložena plná moc obsahující veškeré náležitosti kromě podpisu zmocnitele. Za takové situace však nelze bez dalšího vycházet z předpokladu, že neexistuje vůle zmocnitele zmocněnce pověřit zastupováním v předmětné věci a že byl úkon učiněn osobou zcela nepřislušnou. Otázku, zda ke zmocnění došlo, či nikoliv musí správní orgán postavit na jisto. Stejně jako v případě, že byl učiněn úkon osobou odlišnou od účastníka řízení jeho jménem bez doložení zmocnění, tak i předložení plné moci, na které absentuje podpis zmocnitele, je vadou podání, kterou je možno odstranit. V ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu je uvedeno, že 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. V daném případě proto měl být podatel, osoba vystupující v pozici zmocněnce, vyzván, aby doložil řádně podepsanou plnou moc. Dále soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2015, č.j. 10 As 266/2014-32, konstatuje, že k odstranění vad měl být vyzván prvně zmocněnec, „*když však zmocněnec nereaguje a s ohledem na okolnosti věci je zřejmé, že zastoupení je vysoce pravděpodobné, je na místě odstranit absenci doložení plné moci také prostřednictvím samotného účastníka řízení (zmocnitele)*“. Vzhledem ke skutečnosti, že soudu je známo z jeho úřední činnosti (např. sp. zn. 78 A 18/2015, sp. zn. 78 A 9/2014, sp. zn. 15 A 58/2015, sp. zn. 42 A 7/2016), že Ing. M. J. je osobou, která zastupuje účastníky v přestupkových řízeních velice často, lze vycházet z toho, že zastoupení v předmětné věci bylo možno chápat jako velice pravděpodobné. Výzva k odstranění vad podání by dle soudu měla rovněž obsahovat poučení, že v případě neodstranění předmětné vady podání, nebude správním orgánem k podanému odporu přihlíženo.

V daném případě však žalovaný nejen pochybil tím, že založil odpor žalobce k jinému spisu, ale následně i tím, že rezignoval na svou povinnost vyzvat podatele (osobu vystupující jako zmocněnec), resp. žalobce, k odstranění vad podaného odporu a ani jednomu z nich výzvu na odstranění vad podání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu nezaslal. Za situace, kdy nebylo najisto stanoveno, zda byl uplatněn včasný odpor, nemohl žalovaný bez dalšího presumovat, že příkaz ze dne 7.10.2014 nabyl právní moci.

Nutnost informovat o podání učiněném třetí osobou i samotného účastníka řízení rovněž vyplývá i z ust. § 34 odst. 4 správního řádu. V tomto ustanovení je uvedeno, že správní orgán může uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, jestliže o to účastník požádá a nemůže-li vzniknout újma jinému účastníkovi; o uznání úkonů rozhoduje správní orgán usnesením; nevyhoví-li podateli, oznamuje usnesení pouze jemu. Účastník řízení musí být informován o úkonu

učiněném případně třetí osobou bez řádného zmocnění, aby případně mohl využít postupu dle výše citovaného ust. § 34 odst. 4 správního řádu.

K dotazu zmocněnce žalobce na stav řízení k žalovanému ze dne 2.11.2015 byl přiložen scan kopie plné moci s podpisem žalobce datované dnem 19.10.2014. Další tentokrát již řádně vlastnoručně podepsaná plná moc ze dne 19.10.2014, kterou žalobce zmocnil Ing. M. J., byla žalovanému doručena dne 3.11.2015 spolu s usnesením Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 5.11.2015, č.j. 4679/DS/2015, o postoupení podání nazvaného Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti úřadu, které adresoval žalobce Krajskému úřadu Ústeckého kraje jako nadřízenému orgánu žalovaného. Nejpozději ke dni 3.11.2015 byla tedy pochybnost správního orgánu o zastoupení žalobce při podání odporu odstraněna a mělo být pokračováno ve správním řízení s tím, že předmětný příkaz byl včasným doručením odporu zrušen.

Výše uvedené závěry soudu korespondují i se závěry Nejvyššího správního soudu uvedenými v rozsudku ze dne 19.11.2015, č.j. 1 As 100/2015-59 (dostupný na www.nssoud.cz), ve kterém soud rozhodoval ve věci postupu správního orgánu v případě pochybnosti o zastoupení při předložení pouhé kopie plné moci. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že pro doložení zmocnění je v zásadě dostačující předložení i prosté kopie plné moci. Následně se zabýval otázkou správního orgánu, pokud v odůvodněných případech bude mít pochybnosti o zastoupení i po předložení kopie plné moci. Nejvyšší správní soud uvedl: *„Poněvadž v nyní projednávané věci správní orgán vyzval k prokázání zmocnění předložením originálu plné moci pouze údajného zmocněnce, navíc bez uvedení jakýchkoli důvodů odůvodňujících jeho pochybnosti, odňal stěžovateli právo účastnit se řízení, neboť se zástupcem stěžovatele nejednal a jeho podání považoval za podání učiněná třetí osobou, nemající relevanci pro projednávanou věc. Stěžovatel se však domníval, že je v řízení zastoupen Ing. J. Takový postup správního orgánu nelze akceptovat, navíc za situace, jsou-li ze spisu evidentní indicie, že údajný zmocněnec je o věci plně informován, a je tedy nanejvýš pravděpodobné, že jedná za účastníka řízení, a nikoliv sám za sebe. K otázce formy plné moci postačující k prokázání zastoupení Nejvyšší správní soud uzavírá, že kopie plné moci je zásadně dostatečná. Má-li pak o existenci zmocnění správní orgán důvodné pochybnosti, je na místě vyzvat (údajného) zmocněnce k doložení originálu plné moci. Za situace, že zmocněnec nepostaví otázku zastoupení najisto, nelze bez dalšího pokračovat v řízení, ale je nutné vyzvat k prokázání existence zmocnění také zmocnítele, jenž je jediný s to udělení plné moci potvrdit nebo vyvrátit.“*

Za dané situace soud vyhodnotil, že žalobce se zcela oprávněně obrátil na soud se žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s.ř.s., neboť tento postup byl jediným možným způsobem, jak se domoci pokračování ve správním řízení a vydání meritorního rozhodnutí. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 29.1.2015, č.j. 10 As 266/2014-32, kde uvedl: *„V případech, kdy prvostupňový správní orgán dospěje k závěru, že jím vydaný příkaz nabyl právní moci, avšak účastník je přesvědčen, že podaný odpor způsobil zrušení napadeného příkazu [může se jednat o spor o existenci odporu, o včasnosti odporu nebo o podání odporu osobou (ne)oprávněnou], nastane situace, ve které nemůže dojít ke „kontrolě“ ze strany nadřízeného správního orgánu ve smyslu § 92 správního řádu. Není rovněž možné, aby takový účastník napadl samotný příkaz řádným opravným prostředkem – odvoláním (§ 81 odst. 1 správního řádu); dle zákona jediným možným řádným opravným prostředkem proti příkazu je odpor podaný proti*

nepravomocnému příkazu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 51/2013-58). Účastníku proto zbývá jediná možná smysluplná a efektivní obrana v jeho situaci, a sice brojit proti „nečinnosti“ prvostupňového správního orgánu, neboť v takové situaci je podstatou tvrzení účastníka, že jeho včasný odpor způsobil zrušení příkazu, avšak prvostupňový správní orgán nepokračoval ve správním řízení a nevydal rozhodnutí ve věci.“

Z výše uvedených důvodů soud posoudil žalobou jako důvodnou, a v souladu s § 81 odst. 2 s.ř.s. uložil žalovanému v předmětném řízení vydat ve věci meritorní rozhodnutí, a to ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozsudku.

Lhůtu pro vydání rozhodnutí stanovil soud ve lhůtě 60 dnů, přestože žalobce se ve svém návrhu domáhal vydání rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů, neboť dle soudu jsou v daném případě, kdy se jedná o projednání přestupku a je nutno ve věci nařídít ústní jednání, splněny podmínky pro prodloužení lhůty k vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu. Takto stanovená lhůta odpovídá požadavku uvedenému v ust. § 81 odst. 2 in fine s.ř.s.

Jelikož žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle ust. § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. uložil žalovanému zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o předmětné žalobě v celkové výši 10.522 Kč, která se skládá z částky 2.000 Kč za soudní poplatek za podání žaloby, z částky 6.200 Kč za dva úkony právní služby právního zástupce žalobce po 3.100 Kč podle ust. § 7, ust. § 9 odst. 4 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění od 1.1.2013 [převzetí a příprava zastoupení - § 11 odst. 1 písm. a), podání žaloby - § 11 odst. 1 písm. d)]; z částky 600 Kč za dva s tím související režijní paušály po 300 Kč podle ust. § 13 odst. 1, odst. 3 vyhl. Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., z částky 243 Kč za cestovné (osobním automobilem značka VW Passat, palivo benzín 95, z „X“ do Ústí nad Labem, Národního odboje 1274, tj. 43 km) a z částky 1.479 Kč odpovídající 21% DPH z výše uvedených částek kromě soudního poplatku.

Zmocněnkyně žalobce požadovala přiznání náhrady cestovného z adresy „X“, kterou má uvedenou v plné moci jako adresu doručovací. Zmocněnkyně žalobce však ničím nedoložila, že se na této adrese zdržuje s úmyslem zdržovat se zde trvale, a proto soudu nezbylo než náhradu cestovného přiznat zmocněnkyni z adresy jejího trvalého pobytu, tj. z „X“.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-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.

V Ústí nad Labem dne 1. června 2016

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Gabriela Zlatová