



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Olgy Stránské v právní věci žalobce: **P. N.**, bytem x, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Rakovník**, se sídlem Husovo náměstí 27, Rakovník, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem v řízení vedeném žalovaným pod sp. zn. OD01/23828/2015/Gurbo 520

t a k t o :

- I. Zásah žalovaného spočívající v nepředání spisu sp. zn. OD01/23828/2015/Gurbo 520 s jeho stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu je nezákonný.**
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobce spočívajícím v nepředání spisu sp. zn. OD01/23828/2015/Gurbo 520 s jeho stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu a přikazuje se mu předložit uvedený správní spis s jeho stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou ze dne 21. 7. 2015 domáhal ochrany před nezákonným zásahem, a to vydání rozsudku o tom, že zásah žalovaného spočívající v nepředání správního spisu sp. zn. OD01/23828/2015/Gurbo 520 se stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) byl nezákonný a že se žalovanému zakazuje pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání tohoto správního spisu se stanoviskem odvolacímu orgánu.

V žalobě uvedl, že žalovaný dne 9. 6. 2015 vydal rozhodnutí, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o

provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 294/2014 Sb., (dále jen „zákon o silničním provozu“). Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal dne 24. 6. 2015 prostým emailem odvolání, které dne 29. 6. 2015 doplnil v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu emailem opatřeným uznávaným elektronickým podpisem. Obě podání učinil prostřednictvím svého zmocněnce Ing. Miloslava Jaroše. Ze sdělení žalovaného ze dne 9. 7. 2015 se posléze žalobce dozvěděl, že žalovaný považuje odvolání za vadné s ohledem na chybějící plnou moc pro zmocněnce. Podle názoru žalobce bylo v takovém případě povinností žalovaného, aby žalobce podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzval k odstranění vady. Dále se žalobce domnívá, že i když žalovaný takto nepostupoval a vada odvolání nebyla z daného důvodu odstraněna, bylo povinností žalovaného odvolání předložit nadřízenému orgánu v zákonné lhůtě, neboť o nepřipustně podaném odvolání rozhoduje nadřízený orgán podle § 92 odst. 1 správního řádu. Žalobce popsany postup žalovaného považuje za nezákonný zásah, a to s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, a rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 2. 2015, č. j. 15 A 49/2014-47.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že k odvolání nebyla připojena plná moc pro zmocněnce a žalobce ani postupem podle § 34 odst. 4 správního řádu nepožádal o uznání úkonu učiněného ve prospěch účastníka jinou osobou. Za takové situace nebylo podle žalovaného odvolání podáno v souladu s § 33 odst. 1 správního řádu. Žalobce přitom byl již v oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 15. 5. 2015 řádně poučen o tom, že ve správním řízení může být zastoupen jen tehdy, prokáže-li zastoupení písemnou plnou mocí. Žalovaný má tudíž za to, že nebyl důvod vyzývat žalobce k odstraňování vad odvolání podle § 37 odst. 3 správního řádu. Jelikož žalobce nepostupoval podle § 34 odst. 4 správního řádu, nebyl podle žalovaného důvod postupovat odvolání podle § 88 odst. 1 správního řádu nadřízenému správnímu orgánu. Žalobce si přitom svého pochybení spočívajícího v nepřeložení plné moci je vědom, přesto podává žalobu. Jeho odkaz na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem je navíc nepřiléhavý, neboť v tam řešeném případě byla plná moc k odvolání předložena. Závěrem žalovaný poznamenává, že plná moc pro zmocněnce byla do správního spisu založena dne 22. 7. 2015, s ohledem na uplynutí lhůty pro podání odvolání k ní však již nepřihlížel.

Žalobce v replice s argumentací žalovaného nesouhlasil a setrval na svých závěrech uvedených již v žalobě.

Obsah správního spisu odpovídá tomu, jak po skutkové stránce věc popisuje žalobce. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 6. 2015 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona o silničním provozu a uložil mu pokutu ve výši 7000 Kč. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 22. 6. 2015. Dne 24. 6. 2015 žalovaný obdržel prostý email od Ing. Miloslava Jaroše., jehož obsahem bylo podání odvolání. V příloze tohoto emailu byl dokument obsahující totožný text odvolání jako tělo samotného emailu. V obou listinách je věc identifikována příslušnou spisovou značkou žalovaného a Ing. Miloslav Jaroš je označen jako zmocněnec žalobce. Dne 29. 6. 2015 žalovaný obdržel od Ing. M. Jaroše shodný email, tentokrát opatřený elektronickým podpisem. Dne 9. 7. 2015 žalovaný vyhotovil a žalobci zaslal sdělení, že rozhodnutí ze dne 9. 6. 2015 s ohledem na to, že Ing. Miloslav Jaroš., který ve věci učinil dne 25. 6. 2015 (pozn. soudu: správně 24. 6. 2015) a 29. 6. 2016 úkony, nepřeložil plnou moc a že žalobce ani podle § 34 odst. 4 správního řádu nepožádal o uznání těchto úkonů, nabylo dne 8. 7. 2015 právní moci. Toto sdělení bylo

žalobci doručeno dne 20. 7. 2015. Dne 22. 7. 2015 byla žalovanému předložena plná moc podepsaná žalobcem zmocňující k zastupování zmocněnce Ing. Miloslavem Jarošem. Tato plná moc je datovaná dnem 30. 5. 2015.

Z jednání se žalovaný omluvil, přičemž souhlasil s tím, aby byla věc projednána v jeho nepřítomnosti. Žalobce při jednání upravil petit žaloby tak, že se domáhá vydání rozsudku o tom, že zásah žalovaného spočívající v nepředání správního spisu sp. zn. OD01/23828/2015/Gurbo 520 se stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu je nezákonný a že se žalovanému zakazuje pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání tohoto správního spisu se stanoviskem odvolacímu orgánu. Ohledně důvodů žaloby setrval na svém dosavadním stanovisku. V návaznosti na výzvu předsedkyně senátu, aby se vyjádřil k tomu, že soud při rozhodování o náhradě nákladů vychází z toho, že pokud je z postupu v řízení před správními orgány zřejmé, že jeho účelem je pouze dosažení zániku přestupkové odpovědnosti v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty podle § 20 přestupkového zákona, jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele podle § 60 odst. 7 s. ř. s., žalobce odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. II ÚS 3845/15, s tím, se jedná sice o jiného žalobce, kterému, ačkoliv byl v řízení před Krajským soudem v Praze úspěšný, nebyla přiznána náhrada nákladů řízení. Je si dále vědom toho, že Ústavní soud nepřiznání náhrady nákladů v daném případě nepovažoval za intenzivní zásah do práv žalobce, domnívá se však, že pokud náhrada nákladů řízení činí částku cca 14 tisíc, jde o částku pro většinu občanů vysokou, a tedy zásah je třeba považovat za intenzivní. Dále uvedl, že obhajoba směřující k prekluzi deliktu, případně i trestného činu je legitimní a je pouze na orgánech veřejné moci, aby se případně s takovou strategií obhajoby zákonným způsobem a včas vypořádaly. V této konkrétní věci šlo o nepředložení podepsané plné moci. Tento nedostatek lze podle jeho názoru napravit velmi rychle tak, že správní orgán vyzve k předložení originálu plné moci. Nebylo proto prokázáno, že by za jednáním žalobce byla obstrukce a snaha zamezit prekluzi deliktu. V případě úspěchu by mu měla být přiznána plná náhrada nákladů řízení, neboť součástí ústavně zaručeného práva na spravedlivé řízení je i právo na přiznání náhrady nákladů řízení zvláště ve vztahu k orgánům veřejné moci, jinak se nejedná o kompletní ochranu práv žalobce. Žalobce má ústavně zaručené právo na efektivní soudní přezkum postupu orgánu veřejné moci, a pokud by při úspěchu ve věci mu neměla být soudem přiznána náhrada nákladů řízení, tak by se nejednalo o efektivní přezkum. Lze mít rozumně za to, že uložení povinnosti správnímu orgánu k náhradě nákladů řízení může mít do budoucna preventivní funkci a může odrazovat správní orgány od porušování zákonů, neboť pokud nejsou odsouzeni k náhradě nákladů řízení, nemají důvod zlepšit činnost, ke které byly zřízeny. Pro žalobce náklady řízení ve výši 14.783,-Kč jsou vysoké, vydělává si na ně skoro celý měsíc. Žalobce nemůže být ani diskriminován za to, že ho zastupuje Mgr. Topol, event. ve správním řízení pan ing. Jaroš a má obavu, aby s ohledem na judikaturu Krajského soudu v Praze ve věci sp. zn. 46 A 128/2015 dále 46 A 90/2015 mu nebyla přiznána náhrada nákladů z důvodu toho, jak nahlíží soud na jeho právní zástupce. Žalobci nemůže být přičítána k tíži činnost jeho zástupců. Z veřejně dostupných zdrojů nelze zjistit, že pokud se nechá zastoupit Mgr. Topolem, nebo ing. Jarošem, tak mu nebude přiznána náhrada nákladů. Nepřiznání nákladů by znamenalo porušení ústavně zaručeného práva na ochranu majetku, neboť žalobce vynaložil majetek na právní zastoupení, a pokud mu nebudou náklady přiznány, tak zůstane v ekonomické ztrátě.

Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.

Žaloba je důvodná.

Podle ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu „Neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Jestliže byl odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 a lze-li příslušnou část spisu oddělit, předá správní orgán pouze tu část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí. V případě nepřipustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání“.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2015 bylo podáno odvolání. Odvolání podal prostým emailem dne 24. 6. 2015 (dne 29. 6. 2015 bylo toto podání v zákonné pětidenní lhůtě potvrzeno obsahově shodným podáním podaným emailem opatřeným uznávaným elektronickým podpisem) Ing. Miloslav Jaroš, který se označil za zmocněnce žalobce. Skutečnost, že Ing. Miloslav Jaroš své zmocnění neprokázal, nemá na samotné podání odvolání vliv. Tato skutečnost bude mít posléze vliv až na posouzení přípustnosti tohoto odvolání. Toto posouzení náleží nadřízenému správnímu orgánu, který nepřipustné odvolání podle § 91 odst. 1 správního řádu zamítá. I odvolání, o němž se správní orgán I. stupně domnívá, že je nepřipustné, musí být nicméně předloženo nadřízenému správnímu orgánu, a to postupem a ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu. Jelikož však žalovaný tuto povinnost nesplnil a zůstal nečinný, dopustil se vůči žalobci nezákonného zásahu, který trvá až do dnešního dne. Jsou tak splněna všechna kritéria nezákonného zásahu požadovaná ustanovením § 82 s. ř. s. a navazující judikaturou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2002).

Pro úplnost soud dodává, že pro posouzení otázky, zda bylo podáno odvolání, není podstatné, že podání Ing. Miloslava Jaroše ze dne 24. 6. 2015 a 29. 6. 2015 neobsahovala plnou moc prokazující jeho zmocnění k zastupování žalobce. Za takové situace je totiž třeba postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu a vyzvat zmocněnce k předložení plné moci. V dané věci pak s ohledem na to, že tato plná moc byla i bez výzvy předložena dne 22. 7. 2015, tento postup již nebude zapotřebí. Současně soud pro další postup v řízení poznamenává, že pro prokázání zmocnění je nerozhodné, že tato plná moc je datována dnem 30. 5. 2015, tj. jeden den po potvrzení podání odvolání obsahově shodným podáním podaným emailem opatřeným uznávaným elektronickým podpisem.

Vzhledem k tomu, že soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, postupoval podle ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s. a zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv žalobce spočívajícím v nezákonném nepředání spisu odvolacímu správnímu orgánu a přikázal mu obnovit stav před zásahem, což v dané věci znamená, že žalovaný předloží spis příslušné spisové značky neprodleně nadřízenému správnímu orgánu se svým stanoviskem podle § 88 odst. 1 správního řádu.

Žalobce se (vedle uložení shora uvedeného zákazu) domáhal rovněž určení nezákonnosti zásahu. Tomuto návrhu však soud nemohl vyhovět, a to s ohledem na rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 1 Afs 60/2014, podle kterého „V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (§ 87 odst. 2 s. ř. s.)“.

Závěrem soud uvádí, že si je vědom nejnovějších judikatorních závěrů NSS, a to konkrétně rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20, ze kterého plyne, že v odvolacím řízení je za průběh řízení bez průtahů (čítaje v to i řádné předání správního spisu orgánem I. stupně orgánu odvolacímu) procesně „odpovědný“ odvolací správní orgán, a proto se ochrany svého subjektivního práva na to, aby odvolací řízení bylo prosto průtahů, může účastník řízení domáhat (po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu z roku 2004) žalobou na ochranu před nečinností odvolacího správního orgánu. Jelikož však tyto závěry nebyly v době podání žaloby ještě známy (žaloba byla podána dne 3. 8. 2015), soud k této judikatuře nepřihlédl a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podanou proti správnímu orgánu I. stupně projednal a vyhověl jí.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 7 s. ř. s. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, a to z důvodu, že jeho postup v řízení (v dané věci podání odvolání bez přiložení plné moci prokazující zmocnění pro osobu podávající odvolání, v jiných případech pak zasílání nevyplněného formuláře plné moci, vždy se přitom jedná o téhož zmocněnce) představuje z jeho strany, resp. ze strany jeho zástupců či zmocněnců případ sofistikované procesní obstrukce, jejímž účelem je dosažení zániku přestupkové odpovědnosti v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty podle § 20 přestupkového zákona. Uvedené vyplývá jak ze skutkových okolností řešených v rozsudcích NSS ze dne 27. 11. 2014, č. j. 10 As 203/2014-48, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 8 As 119/2014-34, kde totožného postupu téhož zmocněnce bylo následně využíváno ke zpochybnění existence plné moci, tak i z použití obdobné strategie dalšími zmocněnci, jako např. v případech řešených rozsudky NSS ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 As 162/2014-31, ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 151/2014-33 nebo ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26. U zdejšího soudu lze pak odkázat například na rozsudky ze dne 8. 4. 2015, č. j. 46 A 33/2015 – 25, ze dne 11. 8. 2015, č. j. 48 A 56/2015 – 32, ze dne 3. 11. 2016, č. j. 46 A 90/2015 – 25, ze dne 14. 1. 2016, č. j. 45 A 63/2015 – 24 a ze dne 8. 3. 2016, č. j. 46 A 128/2015 – 33. Řízení ve správním soudnictví má sloužit k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (srov. § 2 s. ř. s.) a nikoliv jako jeden z nástrojů směřujících k dosažení zániku odpovědnosti za správní delikt bez jeho věcného projednání. Procesní strategii žalobce a její zneužívající povahu proto soud hodnotí jako okolnost zvláštního zřetele hodnou, která odůvodňuje nepřiznání náhrady nákladů řízení podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **l z e** 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 je 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 Praze dne 10. května 2016

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost: Alena Lébllová