



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. v právní věci žalobce **R. N.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného,

t a k t o :

- I. Žalovanému se ukládá povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp.zn. ODSČ-42663/14-NS/PZ ve lhůtě do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 2.000 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4.

O d ů v o d n ě n í :

Příkazem ze dne 28. 11. 2014, č.j. ODSČ-42663/14-10 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, a byla mu uložena pokuta ve výši 2.500 Kč. Proti tomuto příkazu podal žalobce prostřednictvím obecného zmocněnce dne 15. 12. 2014 odpor. K odporu byla připojena plná

moc udělená žalobcem obecnému zmocněnci, která nebyla žalobcem podepsána. Žalovaný vyzval žalobce k odstranění vad plné moci a poskytnul mu k tomu lhůtu. Žalobce na výzvu nereagoval. Dne 3. 7. 2015 podal u Krajského úřadu Jihomoravského kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného v uvedeném správním řízení. Krajský úřad vydal dne 2. 9. 2015 usnesení, č.j. JMK 113766/2015, kterým žádosti nevyhověl. V odůvodnění uvedl, že příkaz nabyt právní moci a řízení tedy bylo skončeno.

Žalobou podanou dne 14. 9. 2015 u Krajského soudu v Brně na ochranu proti nečinnosti Magistrátu města Brna v řízení vedeném pod sp. zn. ODSČ-42663/14-NS/PZ se žalobce domáhal, aby soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout v uvedeném řízení do 30 dnů ode dne právní moci rozsudku. Žalobu odůvodnil tím, že žalovaný měl vyzvat k odstranění vad plné moci obecného zmocněnce, nikoliv žalobce samého. Tento postup podle něho vyplývá z § 37 odst. 3 a § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který užívá spojení „pomůže podateli nedostatky odstranit“. Uvedené ustanovení tedy nemíří výlučně na účastníka řízení, ale obecně na podatele, tedy osobu, která správnímu orgánu adresovala podání. Dále uvedl, že zastoupený účastník oprávněně očekává, že se správním orgánem neprijde do styku a veškeré záležitosti za něho během řízení obstará zmocněnec. Výzva adresovaná přímo žalobci proto nemohla vyvolat žádné účinky a příkaz v důsledku podaného odporu nenabyl právní moci. Žalovaný měl pokračovat v řízení a ve lhůtě do 30 dnů vydat rozhodnutí, což neučinil. Žalobce vyčerpal prostředek ochrany před nečinností správního orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu, kterému však nadřízený správní orgán nevyhověl a žádost dne 2. 9. 2015 zamítl.

Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Nepodepsání plné moci považoval za absenci plné moci jako takové, nikoliv pouze za vadu podání. Vzhledem k tomu, že plná moc je jednostranné právní jednání učiněné účastníkem, nemohl být vyzýván podatel, nýbrž jedině účastník, který mohl takové právní jednání učinit. Tento postup plyne z § 34 odst. 2 správního řádu. Žalovaný postupoval obdobně jako v případě, kdy vznikne pochybnost o zmocnění při předložení pouhé kopie plné moci a vyzývá se účastník k předložení originálu plné moci. Podle žalovaného uplatňuje obecný zmocněnec tutéž strategii s nepodepsanou plnou mocí opakovaně a šlo o ryze účelové jednání. Navíc pokud zmocněnec plnou mocí disponoval, měl ji předložit současně s odporem. Dále žalovaný zpochybnil rozumnost počínání účastníka, který má během řízení střežit svá práva, a i přes poučení o možných následcích nereaguje na výzvu k předložení plné moci. Žalovaný považoval řízení za pravomocně skončené.

Žalobce v replice namítl, že je třeba rozlišit podepsání plné moci, jakožto právního jednání výlučně žalobce, a předložení podepsané plné moci a doložení zastoupení ve správním řízení, jakožto procesního úkonu kohokoliv, kdo disponuje podepsanou plnou mocí, tedy kteréhokoliv zmocněnce. Předložení plné moci není osobním úkonem zastoupeného a výzva měla být podle § 34 odst. 2 správního řádu doručena obecnému zmocněnci.

Na nařízeném jednání setrval žalovaný na svém stanovisku. Žalobce ani jeho právní zástupce se k jednání soudu nedostavili. Již v podané žalobě vyslovil žalobce souhlas s rozhodnutím věci bez jednání. Soud za podmínek ust. § 49 odst. 3 jednal a rozhodl o žalobě v nepřítomnosti žalobce. O žalobě uvažil soud takto:

Podle § 37 odst. 3 s. ř. 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. Podle § 34 odst. 2 s.ř. 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.

Řešení dané věci spočívá na zodpovězení otázky, zda má být při absenci podpisu na plné moci správním orgánem vyzýván k odstranění této vady zástupce účastníka, nebo přímo účastník. Odpověď na tuto otázku ve skutkově naprosto shodné věci jednoznačně stanovil ve své judikatuře Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č.j. 4 As 267/2015 – 24, a zdejší soud vázán zásadami předvídatelnosti soudního rozhodování a legitimního očekávání plně převzal jeho závěry. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgán postupoval v rozporu se zákonem, když zaslal výzvu k odstranění nedostatků plné moci, spočívající v absenci podpisu žalobce coby zmocnitele, výhradně žalobci. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 1996, sp. zn. 2 Cdon 1007/96, je plná moc toliko listinou osvědčující uzavření dohody o plné moci. Ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu je však plná moc nezbytná k prokázání existence zmocnění. Jestliže tvrzený zmocněnec učiní jménem účastníka řízení podání, avšak správnímu orgánu nebylo prokázáno zmocnění prostřednictvím plné moci, popřípadě, pokud tvrzený zmocněnec předloží správnímu orgánu plnou moc, která však neobsahuje podstatné náležitosti, jedná se o podání, které trpí odstranitelnou vadou ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu. Předmětnou vadu je přitom možné odstranit pouze řádnou plnou mocí. Zákon nestanoví, zda je k předložení plné moci oprávněn výlučně zmocněnec, nebo zmocnitel, přičemž z vlastní iniciativy tak mohou učinit oba. Rovněž z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37, ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32, a ze dne 30. 9. 2015, č. j. 2 As 181/2015 - 35, vyplývá, že správní orgán je povinen vyzvat k odstranění vad plné moci tvrzeného zmocněnce a za splnění dalších podmínek uvedených v rozsudku téhož soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37, až následně také samotného účastníka řízení, coby tvrzeného zmocnitele. Nejvyšší správní soud v jím souzené věci přitom nepřisvědčil námitce, že závěry obsažené ve věci sp. zn. 10 As 266/2014 nejsou v nyní posuzované věci použitelné z důvodu skutkové a právní odlišnosti obou věcí. Naopak, Nejvyšší správní soud v naposledy uvedené věci reagoval na úvahu žalobce, kterou však učinil v souvislosti s tvrzením stěžovatele, že výzva k odstranění nedostatku podání směřovala k odstranění vad plné moci. V této souvislosti tehdejší žalobce namítal, že „[...] nepostačovalo doručení výzvy toliko zmocněnci, nýbrž mělo být doručováno žalobci, který jediný mohl doplnit plnou moc o vlastnoruční podpis nebo podpis elektronický (poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 – 37); jde navíc o osobní úkon dle § 34 odst. 2 s.ř.“ Ve věci vedené pod sp. zn. 10 As 266/2014 Nejvyšší správní soud konstatoval, že i pokud by se jednalo o výzvu k odstranění nedostatku prokázání zastoupení, nejedná se o úkon, který by měl osobně vykonat pouze účastník řízení (zmocnitel). Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích postavil na jisto, že správní orgán je povinen zaslat výzvu k odstranění nedostatků plné moci tvrzenému zmocněnci účastníka řízení a až v případě, že jsou splněny podmínky uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37, následně také samotnému účastníku řízení, coby tvrzenému zmocniteli. Je zapotřebí vycházet z toho, že správní orgán v okamžiku, kdy obdrží nepodepsanou plnou moc, nemá postaveno na jisto, zda tvrzený zmocněnec skutečně zastupuje účastníka řízení. Pokud by však mezi tvrzeným zmocněncem a účastníkem řízení neexistovala smlouva o zastoupení, bylo by jakékoliv podání učiněné tvrzeným zmocněncem prováděno pouze jeho jménem a na jeho účet, to znamená, že by na účastníka řízení ani na prováděné řízení nemohlo mít žádný vliv, neboť tvrzený zmocněnec by v něm sám o sobě neměl žádné procesní postavení. Tvrzený zmocněnec by v takové situaci nebyl schopen předložit správnímu orgánu řádnou plnou moc, protože by ji bez součinnosti účastníka řízení nezískal. V takovém případě by ovšem bylo zřejmé, že vystupování tvrzeného zmocněnce se účastníka řízení netýká, a proto ani nevyžaduje jeho procesní aktivitu. Pokud by po doplnění plné moci správní orgán pochyboval

o pravosti podpisu účastníka řízení, jistě by mu nic nebránilo v tom, aby své pochybnosti sdělil přímo tomuto účastníkovi řízení. Toto sdělení by však samo o sobě nemělo žádné procesní důsledky. Na druhou stranu, v případě, kdyby účastník řízení s tvrzeným zmocněncem skutečně uzavřel smlouvu o zastoupení, avšak správní orgán by požadoval doplnění vadné plné moci výlučně od účastníka řízení, nebylo by splněno jeho očekávání, že s ním správní orgán bude komunikovat jen prostřednictvím zmocněnce.

Z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu a jím předestřených úvah tedy jednoznačně vyplývá, že žalovaný byl povinen zaslat výzvu k odstranění vad podání tvrzenému zmocněnci.

Jakkoli Krajský soud v Brně vnímá obstrukční taktiku užívanou ve věcech stejné skutkové a právní podstaty, a to jak z vlastní rozhodovací praxe, tak i rozhodovací praxe jiných krajských soudů, nemohl s ohledem na zásadu předvídatelnosti soudního rozhodnutí odmítnout přiznat právní ochranu užitým procesně obstrukčním taktikám. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi odmítl, že by takovému postupu nebylo možno přiznat právní ochranu. V rozsudku ze dne 29. 7. 2015, č. j. 9 As 34/2015 - 25, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[j]estliže 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.“ V posuzované věci nebylo nevysvětleno, jakým způsobem by postup, který je v souladu se zákonem, tj. zaslání výzvy k odstranění nedostatků plné moci zmocněnci žalobce, mohl vést ke zmaření přestupkového řízení. Konstatování, že zmocněnec žalobce má na každou procesní situaci připravenou taktiku, která vede k zániku odpovědnosti za přestupek, a že o účelovosti jeho jednání svědčí způsob jakým on, nebo s ním spojené osoby, vystupují v jiných řízeních, nebylo Nejvyšším správním soudem shledáno důvodem k neposkytnutí právní ochrany soudem. Podle Nejvyššího správního soudu se správní orgán v jím posuzované věci nenacházel v takové situaci, v níž by měl na výběr toliko mezi porušením právního předpisu na jedné straně a zmařením účelu přestupkového řízení na druhé straně, ale jednal v rozporu se zákonem bez přímé souvislosti s naplněním účelu řízení. Proto skutečnost, že v posuzované věci již pravděpodobně nebude možné dosáhnout účelu přestupkového řízení, není důsledkem procesního postupu žalobce, ale pochybení správního orgánu, který doručil výzvu k odstranění nedostatků plné moci nesprávnému adresátovi. Proto ani v daném případě nemohl soud odmítnout žalobci právní ochranu z důvodu porušení zákazu zneužití práva.

Ze shora uvedeného musel vyplynout pro posuzovanou věc jednoznačný závěr: Předložení podepsané plné moci není jednáním výlučně v dispozici účastníka a žalovaný měl vyzvat k odstranění vady plné moci označeného obecného zmocněnce, nikoliv účastníka samého. Účastníková nečinnost proto neměla za následek neúčinnost odporu a příkaz vydaný žalovaným byl podáním odporu podle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, zrušen. Povinností správního orgánu bylo v řízení pokračovat a podle § 51 zákona o přestupcích ve spojení s § 71 odst. 3 s.r. vydat ve lhůtě do 30 dnů rozhodnutí.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. a § 60 odst. 7 s.ř.s. Úspěšnému žalobci přiznal náhradu nákladů řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč, kterou bude žalovaný povinen zaplatit žalobci v soudem stanovené třicetidenní lhůtě k rukám právního zástupce žalobce. Žalobci by jinak náležela též náhrada odměny jeho právního zástupce za tři úkony právní služby (příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby, podání repliky, kterou právní zástupce uplatnil v podané žalobě) podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, v platném znění, advokátní tarif, podle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 a třikrát náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 1 a odst. 3 advokátního tarifu a náhrada za daň z přidané hodnoty. Náhradu nákladů řízení za zastoupení žalobce v řízení před soudem soud žalobci nepřiznal s odkazem na ust. § 60 odst. 7 s.ř.s., podle něhož jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkovi nepřizná zcela nebo zčásti. Důvody zvláštního zřetele hodné spatřuje soud právě ve zvolené procesní strategii, která nemá jiné rozumné vysvětlení než ryze procesními obstrukcemi dosáhnout ve výsledku zánik odpovědnosti ze spáchání dopravního přestupku. Cílem není urychlit správní řízení, naopak ho zcela účelně protahovat. Soudu je z vlastní rozhodovací praxe senátu 31 známa účelovost obstrukční strategie, završená v soudním řízení advokátem žalobce, který podáním žaloby završuje zvolenou obstrukční taktiku ve skutkově shodných věcech. Tak v rozsudku např. ve věci vedené pod sp.zn. 31A 86/2015 soud konstatoval záměrné procesní obstrukce hraničící se zneužitím práva se záměrem vyhnout se odpovědnosti za přestupek s předem připravenou a vykonstruovanou procesní taktikou, směřující ke zneužití procesního práva s cílem vyhnout se odpovědnosti za přestupek. To i v dané věci odpovídá rámci, ve kterém se zástupce žalobce pohybuje. Indicie o tom, že zástupce žalobce slouží toliko „obstrukčním záměrům, nikoliv oprávněným zájmům žalobce na poskytnutí skutečné (nikoliv obstrukční a účelové) právní ochrany žalobce“ vyslovil Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 14. 3. 2016, č.j. 52 A 66/2015-42 směrem k totožnému právnímu zástupci a zdejší soud tuto indicii sdílí. Zastupování žalobců v obdobných přestupkových věcech advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem považuje soud za součást procesní strategie s cílem dosáhnout zániku odpovědnosti za dopravní přestupky v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty. Tomu nasvědčuje rovněž časová posloupnost v řízení činěných úkonů, jak plyne z obsahu spisu. Jednání na hranici zneužití práva sice soud nemohl zohlednit při rozhodování v meritu věci, nicméně je zohlednil při rozhodování o nákladech řízení a náhradu nákladů v části týkající se odměny za právní zastoupení advokátem žalobci nepřiznal, a to v souladu s ustanovením § 60 odst. 7 s.ř.s.

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 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.

V Brně dne 27. dubna 2016

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu