



**ČESKÁ REPUBLIKA**

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **P. B.**, nar. X, bytem B., P., zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému **Městskému úřadu Brandýs nad Labem - Stará Boleslav**, sídlem Masarykovo nám. 1, 2, Brandýs nad Labem - Stará Boleslav, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem,

**t a k t o :**

- I. Žalovanému **se zakazuje** pokračovat v porušování práv žalobce spočívajícím v nepředání spisu sp. zn. 152-24063/2015 se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu.
- II. Žalobci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce podal u zdejšího soudu žalobu, ve které se domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího v nepředání spisu sp. zn. 152-24063/2015 odvolacímu správnímu orgánu a rovněž se domáhal, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání spisu.

Žalobce uvedl, že žalovaný vyhotovil dne 1. 7. 2015 rozhodnutí č. j. 152-24063/2015, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č.

361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Žalobce podal do rozhodnutí odvolání, a to dne 16. 7. 2015 prostou e-mailovou zprávou, kdy podání bylo v souladu s § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dne 21. 7. 2015 potvrzeno e-mailem opatřeným uznávaným elektronickým podpisem. Odvolání podal žalobce prostřednictvím svého zmocněnce M. J. Žalovanému tak dle žalobce následně vznikla povinnost ve lhůtě 30 dnů postoupit odvolání nadřízenému orgánu k vydání rozhodnutí o odvolání. V případě, že by žalovaný vyhodnotil odvolání jako nepřipustné nebo opožděné, měl by povinnost je postoupit ve lhůtě 10 dnů. Žalovaný však shora uvedeným způsobem nepostupoval a dopustil se tak dle žalobce nezákonného zásahu, který stále trvá.

Žalovaný soudu písemné vyjádření k žalobě nezaslal.

U jednání soudu zástupce žalobce odkázal na písemné vyhotovení žaloby a dodal, že z písemného vyjádření žalovaného k žalobě, které u jednání předložil, vyplývá, že odvolání žalobce nebylo postoupeno odvolacímu orgánu proto, že s odvoláním nebyla předložena plná moc. Za této situace však měl žalovaný upozornit zástupce žalobce, že plnou moc nepředložil, měl si ji tedy vyžádat a pokud tak neučinil, dopustil se chyby, ze které vyplývá, že žaloba je důvodná. Uvedl, že nezákonný zásah stále trvá a příčinou je skutečnost, že žalovaný nevyzval zmocněnce žalobce k předložení plné moci. Postup žalobce nesměruje k prodlužování řízení, a pokud se nezdá soudu postup zmocněnce žalobce, nemůže být za to postihován sám žalobce. Žádal, aby žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení a dodal, že v obdobné věci, kde nebyly žalobci přiznány náklady řízení, přesto, že byl úspěšný ve věci, podal jeho právní zástupce ústavní stížnost. Upozornil, že pochybení při vyřízení obvyčejného podání na straně správního orgánu přetrvávají a vyjádřil názor, že pokud žalobci nebudou dostávat náhradu nákladů řízení, správní orgány nebudou mít motivaci, aby svoji činnost přizpůsobily správnímu řádu.

Pověřená pracovnice žalovaného u jednání soudu navrhla zamítnutí žaloby, protože je nedůvodná. Předložila písemné vyjádření žalovaného k žalobě písemně a sdělila, že příslušný referent, který měl spis na starosti, odvolání vyhodnotil jako odvolání, které nebylo podáno účastníkem řízení. Práva na náhradu nákladů řízení se vzdala a dodala, že tím, že si žalobce vybral jako zmocněnce J., nepochybně jeho kroky směřují k promlčení přestupku.

Krajský soud v Praze zjistil ze správního spisu následující skutečnosti:

Dne 1.7.2015 vydal pod č.j. 152-24063/2015 žalovaný rozhodnutí, kterým žalobce uznal vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu“), pro porušení § 18 odst. 4 tohoto zákona o provozu a podle § 125c odst. 4 písm. f) zákona o provozu mu uložil pokutu v částce 1500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Na tomto rozhodnutí je vyznačeno, že nabylo právní moci 23.7.2015. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 7. 7. 2015.

Dne 16. 7. 2015 bylo žalovanému doručeno emailem odvolání proti shora uvedenému rozhodnutí M. J., který se v něm označil jako zmocněnec žalobce. Dne 21. 7. 2015 bylo žalovanému doručeno obsahově shodné podání podané opět J. a opatřené uznávaným

elektronickým podpisem. Dne 15.10.2015 zaslal žalovaný žalobci výzvu k zaplacení dlužné částky, ve které uvedl, že pravomocným rozhodnutím, které nabylo právní moci 23.7.2015, mu byla uložena za přestupek ze dne 14.4.2015 povinnost uhradit pokutu ve výši 1500 Kč a náklady správního řízení ve výši 1000 Kč a byl vyzván, aby tyto částky zaplatil do 15 dnů od doručení této výzvy. V této výzvě byl žalobce poučen, že po bezvýsledném uplynutí stanovené lhůty přistoupí žalovaný k exekučnímu vymáhání. Dne 13.11.2015 došla žalovanému elektronicky plná moc zmocnitele – žalobce pro zmocněnce M. J., udělená dne 27.5.2015 „*ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod za subsidiárního využití § 33 a 34 správního řádu*“, podepsaná žalobcem jako zmocnitelem. Toto podání bylo opatřeno platným elektronickým podpisem.

Vzhledem k tomu, že se žalobce domáhal nejen určení nezákonnosti zásahu, ale rovněž uložení zákazu pokračovat v trvajícím protiprávním jednání žalovaného, postupoval soud v souladu s § 87 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), podle kterého soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

Nejprve se soud zabýval otázkou (spornou i v judikatuře), zda je v projednávané věci procesně správným prostředkem obrany žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného (tj. správního orgánu prvního stupně) nebo žaloba proti nečinnosti odvolacího správního orgánu. Dospěl k závěru, že proti nepředání spisu odvolacímu správnímu orgánu je třeba brojit zásahovou žalobou, a to s ohledem na ustanovení § 90 odst. 6 správního řádu, podle kterého „*Rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán ve lhůtách stanovených v § 71. Lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí (§ 88)*“. Jelikož odvolacímu správnímu orgánu v případě, že mu není správním orgánem prvního stupně spis vůbec předán, nezačne běžet zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí, nemůže být tedy ani nečinným, což odpovídá i logice věci, jelikož v obdobných případech odvolací správní orgán o podaném odvolání ani o řízení v prvním stupni zpravidla ještě neví. Výše řečené podporuje i rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008, kde NSS uvedl, že „*V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s.*“. Žalovaný, jako správní orgán 1. stupně tuto povinnost ke dni rozhodnutí soudu nemá, neboť již rozhodnutí ve věci vydal. Pokud jde o povinnost odvolacího orgánu, odpověď na tuto otázku dává § 90 odst. 6 věta druhá správního řádu, z níž vyplývá, že obecně vzato odvolací správní orgán takovou povinnost sice má (resp. žalobce má tomu odpovídající oprávnění), avšak taková povinnost se stává vymahatelnou (a oprávnění žalobce se stává soudně vymahatelným nárokem) teprve uplynutím lhůty, jejíž počátek jednoznačně stanoví zákon (§ 90 odst. 6 správního řádu). Pokud lhůta ani nepočala běžet, žalobcovo právo se nemohlo stát vymahatelným nárokem, a tudíž jeho nečinnostní žaloba nemůže být z povahy věci úspěšná. S ohledem na to, že správní řád spojuje s předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu počátek běhu lhůty pro vydání rozhodnutí, pak nelze tento úkon (tj. předání spisu) pokládat jen za úpravu pouhého procesního postupu technicky zajišťujícího průběh řízení po podání odvolání, ale bezpochyby jde o úkon, jehož neučinění má nezanedbatelný dopad na postavení jednotlivce. Opačný náhled, opírající se o výhodnější postavení účastníka, jež nemusí zjišťovat, zda spis již byl předán či nikoliv, ale rovnou (po vyčerpání opatření proti nečinnosti) brojí nečinnostní žalobou vůči odvolacímu správnímu

orgánu, je dle názoru soudu přesvědčivým argumentem de lege ferenda, který však nelze sladit s ustanovením § 90 odst. 6 správního řádu.

Podle ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu „*Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu.*“

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 žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného prostřednictvím svého zmocněnce odvolání, a to emailovým podáním ze dne 16. 7. 2015, které bylo následně dne 21. 7. 2015 (tedy v zákonné pětidenní lhůtě) potvrzeno obsahově shodným podáním podaným emailem opatřeným uznávaným elektronickým podpisem. Soud tak konstatuje, že žalobce skutečně podal odvolání proti rozhodnutí žalovaného a žalovaný tak měl postupovat jedním ze způsobů předvídaných ustanovením § 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 [srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005 sp. zn. 2 Aps 1/2002, kde NSS uvedl, že „*Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň - splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka), přičemž "zásah" v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování "zásahu" (6. podmínka)*“]. Pro úplnost soud dodává, že pro posouzení věci není rozhodné, že podání ze dne 16. 7. 2015 a 21. 7. 2015 neobsahovala plnou moc zmocněnce k zastupování zmocnitele, která byla žalovanému zaslána až dne 12. 11. 2015, jelikož pokud měl žalovaný pochybnosti o tom, zda je zmocněnec oprávněn zmocnitele zastupovat, měl postupovat podle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu a vyzvat zmocněnce k předložení plné moci, což však rovněž neučinil.

Soud musí dodat, že je mu známa judikatura NSS, která připouští v takovém případě přímo podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu – odvolacího správního orgánu (2 As 198/2015-20 ze dne 4.11.2015), avšak přihlédl k tomu, že v době podání žaloby dne 13.11.2015 tato judikatura ještě nebyla veřejně známa.

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. 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.)*“.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 8 s. ř. s. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, a to z důvodu, že zasílání nevyplněného formuláře plné moci představuje z jeho strany případ sofistikované procesní obstrukce, jejímž účelem je nepochybně 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. Procesní strategii žalobce a její zneužívající povahu soud hodnotí jako okolnost zvláštního zřetele hodnou, která odůvodňuje nepřiznání náhrady nákladů řízení.

**Poučení :** Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 8. března 2016

**Olga Stránská, v. r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost: Bc. Pavlína Švejdová