



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. v právní věci žalobce: **K. S.**, zast. P. K., proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Kounicova 67, Brno, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u zdejšího soudu dne 19. 10. 2015 domáhá ochrany před nečinností žalovaného, který podle žalobce nadále vede řízení o přestupku žalobce podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) silničního zákona. V žalobě žalobce uvádí, že obdržel dne 5. 11. 2014 příkaz, kterým žalobce uznal vinným ze spáchání uvedeného přestupku. Proti příkazu podal žalobce prostřednictvím svého zmocněnce (K. Z.) odpor, ten však žalovaný „neakceptoval“, neboť zmocněnec nebyl ke dni podání odporu zletilý. Žalovaný o svém postupu vyrozuměl zmocněnce žalobce, ten na to reagoval vyjádřením a souhlasem svého

zákonného zástupce s právním jednáním zmocněnce. Žalovaný nereagoval, a proto se žalobce obrátil na nadřízený orgán – Krajský úřad Jihomoravského kraje – se žádostí o opatření proti nečinnosti (doručena dne 30. 7. 2015). Ten žádosti nevyhověl. Žalobce nesouhlasí s tím, že zmocněnec (K. Z.) nebyl způsobilý jako zmocněnec žalobce podat odpor.

Podle žalobce je spornou otázkou, zda je osoba, která za 7 dní dosáhne zletilosti (tedy 18. roku), dostatečně vyspělá k tomu, aby měla procesní způsobilost zastupovat účastníka ve správním řízení, konkrétně tedy podat ve věci odpor proti příkazu.

Dle žalobce správní řád nezakazuje nechat se zastoupit mladistvým a zástupce účastníka prokázal, že je na takové rozumové vyspělosti, že je schopen podat odpor (v opačném případě by jej nepodala), nadto zmocněnec též doložil správnímu orgánu souhlas svého zákonného zástupce k zastupování žalobce ve správním řízení. Dle občanského zákoníku tedy byl zmocněnec způsobilý k právnímu jednání, které učinil, tj. k podání odporu.

Dále žalobce namítl, že i pokud by však zmocněnec nebyl procesně způsobilý k tomu, aby zastupoval účastníka, pak měl správní orgán žalobce vyzvat, aby si zvolil jiného, procesně způsobilého zmocněnce a stanovit k tomu žalobci přiměřenou lhůtu, případně, dle § 37 odst. 4 správního řádu vyzvat žalobce k tomu, aby doplnil svůj vlastnoruční podpis na odporu, neboť jedinou náležitostí, která (i v případě akceptace právního názoru žalovaného) chyběla odporu k bezvadnosti, byla právě absence podpisu žalobce.

Dle názoru žalobce byla nečinnost žalovaného způsobena nesprávným právním posouzením procesní způsobilosti zmocněnce účastníka řízení žalovaným, a proto se žalobce domáhá, aby zdejší soud uložil žalovanému povinnost v řízení vydat rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření po shrnutí procesního postupu konstatoval, že ze strany zástupce žalobce ve správním řízení nebylo prokázáno udělení plné moci a i bez ohledu na to, nemohl tento úkon vyvolat právní účinky. Podle žalovaného nemohl odpor vyvolat právní účinky jednak pro absenci aktivní legitimace zmocněnce a dále pro absenci jeho procesní způsobilosti. Z toho dospěl žalovaný k závěru, že odpor nemohl vyvolat právní účinky, nebylo nutné zabývat se vnitřními vadami podání a ani nebylo možné někoho vyzvat k jejich odstranění. Žalovaný konstatoval, že se ve věci jedná o další předem připravené obstrukční praktiky, kterými jsou sledovány mimoprocesní cíle.

Poté, co 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, a žaloba je proto podána osobou oprávněnou a v zákonné lhůtě, nařídil ve věci jednání. U nařízeného jednání setrvaly strany na svých procesních stanoviscích.

Smyslem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s. je 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, který zde je v den rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Zároveň je třeba předeslat, že 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).

Z obsahu správního spisu plyne, že příkaz o uložení pokuty za přestupek ze dne 23. 10. 2014 byl žalobci doručen dne 5. 11. 2014. Na to žalobce reagoval podáním předaným k poštovní přepravě dne 7. 11. 2014 a doručeným žalovanému dne 10. 11. 2014; toto podání obsahuje spisovou značku žalovaného, je na něm uvedena adresa sídla žalovaného, podání je označeno jako „Odpor“ a uvádí se v něm: „Jakožto zmocněnec podávám odpor v právní věci, kde je obviněn K. S., nar. „X“, bytem V. 2199/59, 61600 B. Přílohou dopisu je plná moc, jejíž podepsaný originál doložím při ústním jednání. Veškeré písemnosti mi prosím zasílejte na adresu mého trvalého bydliště. S pozdravem K. Z., 14. 11. 1996, D. 509, V. P.“. Příložen byl nepodepsaný výtisk plné moci datované 7. 11. 2014, kterou žalobce zmocňuje k zastupování ve věci podezření ze spáchání přestupku sp. zn. ODSČ-42785/14-JR/PŘ K. Z., nar. „X“, trvalým bydlištěm D. 509, V. P. Na to reagoval žalovaný přípisem ze dne 2. 12. 201, v němž sděluje, že odpor byl podán osobou procesně nezpůsobilou a k takovému podání nebude přihlíženo. Na to pak dne 9. 12. 2014 reagovala slečna K. Z. zasláním vyjádření ke své svéprávnosti a zároveň zaslala i „Souhlas zákonného zástupce“, v němž J. Z., označovaná jako zákonný zástupce, souhlasí s tím, aby její dcera K. Z. podala odpor. Žalovaný učinil podnět k zahájení přezkumného řízení, kterému nadřízený správní orgán nevyhověl.

Mezi žalobcem a žalovaným není sporu o skutkových okolnostech, jak jsou shora popsány. Sporu je o to, zda řízení o přestupku žalobce bylo ukončeno vydáním příkazu a nepodáním odporu ve lhůtě k tomu oprávněnou osobou (jak tvrdí žalovaný) anebo zda byl podáním odporu příkaz zrušen a správní řízení tedy nadále bez dosavadního vydání rozhodnutí pokračuje (jak tvrdí žalobce).

V nyní posuzované věci rozhodl správní orgán o přestupku žalobce příkazem, proti kterému podala za žalobce (jménem žalobce) odpor osoba, která v době, kdy odpor podávala, ještě nedosáhla věku 18 let.

Shodnou situací se poté, co o ní rozhodoval zdejší soud, zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 2. 2016, č. j. 6 As 6/2016-34, který v jím projednávané věci jasně konstatoval, že „[c]o do vztahu mezi svéprávností a procesní způsobilostí je ovšem vždy na místě obezřetnost, aby nedošlo ke zkrácení na právech nezletilých účastníků řízení. Ve vztahu k § 20 odst. 1 o. s. ř. tuto skutečnost zřetelně vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. I. ÚS 1041/14: „Podle Ústavního soudu je nutno činit rozdíl mezi chápáním řízení (nezbytným pro nutnost nezletilé dítě do řízení zapojit) a schopností jednat před soudem samostatně. Schopnost jednat před soudem samostatně vyžaduje mnohem vyšší nároky na vyspělost osoby než pouhé chápání podstaty řízení.“ Následně Ústavní soud podotkl, že navzdory odvození procesní způsobilosti od způsobilosti k hmotněprávnímu jednání procesními předpisy, v praxi se tento vztah nepovažuje za zcela striktní a zpravidla je vyžadováno zastoupení nezletilého účastníka řízení jeho zákonným zástupcem i tehdy, je-li předmětem řízení právní jednání nezletilého, ke kterému byl bezpochyby způsobilý (v této souvislosti Ústavní soud odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2005 sp. zn. 20 Cdo 2775/2004). Ústavní soud vyslovil souhlas s popsanou praxí: „Ústavní soud se ztotožňuje s důvody, na kterých se tato praxe zakládá. Soudní řízení je mnohem komplexnější a komplikovanější proces než samotné právní jednání. (...) Nelze tedy bez dalšího

předpokládat, že pokud nezletilé dítě má hmotněprávní způsobilost k danému jednání, má také plnou procesní způsobilost v řízení, jehož předmětem je dané jednání. Z těchto důvodů se Ústavní soud domnívá, že v případě nezletilých dětí by pravidlem měl být závěr, že tyto nemají plnou procesní způsobilost ve smyslu § 20 odst. 1 občanského soudního řádu, přičemž opačný závěr lze přijmout pouze v konkrétních zcela výjimečných situacích a vždy je nutno jej řádně odůvodnit.“ S uvedenými závěry Ústavního soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a dodává, že je namístě vztáhnout je kromě § 20 odst. 1 o. s. ř. i na obdobná ustanovení týkající se procesní způsobilosti obsažená ve správním řádu a soudním řádu správním.

21. Od procesní způsobilosti je pak třeba dále odlišit (přísnější) zákonné předpoklady pro zastupování (obecným) zmocněncem. Podle § 27 odst. 1 o. s. ř. i podle § 35 odst. 6 s. ř. s. může být obecným zmocněncem jen osoba plně svéprávná (§ 35 odst. 6 s. ř. s. opět používá ještě „starou“ terminologii, což řeší § 3029 odst. 1 občanského zákoníku). Pokud správní řád výslovně neupravuje, jaké předpoklady musí splňovat obecný zmocněnec, je třeba tuto otázku posoudit analogicky podle „nejbližších“ procesních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, čj. 8 As 94/2011 – 80, v němž kasační soud aplikoval analogicky § 28 odst. 3 o. s. ř. na zánik zastoupení na základě plné moci ve správním řízení).

22. Je-li i v případě posuzování procesní způsobilosti kvůli účinné ochraně práv účastníků řízení zpravidla nutné trvat na jejich zletilosti a s tím spojené plné svéprávnosti, pak v případě obecných zmocněnců (hájících práva jiných) je tím spíše namístě vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby. Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení, v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011 – 81, nebo ze dne 15. 9. 2015, čj. 8 As 57/2015 – 46). Tohoto účelu může být stěží dosaženo, pokud by zájmy účastníků v řízení hájil nezletilý zmocněnec. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocněnce podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Krajský soud pochybil, pokud uzavřel, že se žalobce v předmětném přestupkovém řízení mohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná.

23. Přihlédnutí k nejblížejším procesním předpisům v otázce podmínek zastoupení na základě plné moci přitom nepředstavuje nepřípustnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku, jak naznačuje žalobce. Pokud § 33 správního řádu vůbec neupravuje předpoklady, které musí splňovat obecný zástupce, je třeba tuto mezeru vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních řádů, aby byl zachován účel institutu zastoupení (srov. odst. 22 výše).“

Jestliže tedy K. Z., narozená dne 14. 11. 1996, podala odpor k poštovní přepravě dne 7. 11. 2014, tedy sedm dnů před nabytím zletilosti, tak s ohledem na uvedené závěry Nejvyššího správního soudu, konstatuje zdejší soud, že odpor v projednávané věci byl podán osobou neoprávněnou.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že příkaz žalovaného převzal žalobce dne 5. 11. 2014. Po doručení příkazu slečna K. Z., nar. „X“, zaslala žalovanému podání označené jako odpor a zároveň nepodepsanou plnou moc. S ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu ohledně procesní způsobilosti slečny Z. je zřejmé, že odstraňování vad jejího odporu, resp. nedostatků plné moci (mj. i absence podpisu na plné moci předložené slečnou Z.) by

bylo úkonem zcela nadbytečným, neboť její vlastní úkon sám o sobě napravit nejde, neboť k danému úkonu za žalobce nebyla vůbec oprávněná z důvodů své nezletilosti.

Zároveň nelze ani uvažovat o následném zhojení úkonů slečny K. Z. dodatečným schválením žalobcem, neboť takové procesní řešení předpokládá, že za žalobce jednal bez plné moci zástupce, který by byl obecně oprávněn ho zastupovat, k čemuž ale v projednávané věci nedošlo. Slečna Z. totiž v okamžiku tvrzeného zmocnění (7. 11. 2014) nebyla oprávněna stát se zástupcem žalobce a zastupovat ho v řízení. Nadto ani ze spisu nevyplývá, že by žalobce její úkony dodatečně schválil.

Důvodné není ani tvrzení žalobce, že měl správní orgán žalobce vyzvat, aby si zvolil jiného, procesně způsobilého zmocněnce a stanovit k tomu žalobci přiměřenou lhůtu. S ohledem na to, že k podanému odporu nebyla přiložena plná moc s podpisem žalobce a s ohledem na to, že slečna Z. nebyla oprávněna zastupovat žalobce a činit jeho jménem procesní úkony, nelze klást za vinu správnímu orgánu, že s žalobcem vůbec nejednal, neboť z podání slečny Z. nelze vůbec dovodit, že se jedná o úkony učiněné s vědomím žalobce.

Pouze nad rámec uvedeného soud s ohledem na skutečnosti známé z věci vedených u zdejšího soudu pod sp. zn. 62A 183/2015 a sp. zn. 29 A 54/2015 (všechny spojené osobou právního zástupce přestupců) konstatuje, že se v souzené věci stejně jako v ostatních věcech, kde byl odpor podáván prostřednictvím slečny K. Z., jasně jedná o záměrné procesní obstrukce, hraničící se zneužíváním práva na zastoupení. Stejně jako v ostatních věcech i z nyní projednávané věci jasně číší záměr vyhnout se odpovědnosti za přestupek. Kdyby žalobce měl zájem na projednání přestupku, nic mu nebránilo činit úkony k jeho projednání tak, aby mohl být přestupek projednán v zákonné lhůtě. Soud dospěl na základě obsahu správního spisu k závěru, že se bez pochyby jednalo o předem připravenou a vykonstruovanou procesní taktiku směřující ke zneužití procesního práva s cílem vyhnout se odpovědnosti za přestupek, plně odpovídající rámci, ve kterém se pohybuje zástupce žalobce.

Soud s ohledem na uvedené uzavírá, že neshledal důvodnou ani námitku dostatečné procesní způsobilosti zástupce žalobce v řízení před správním orgánem, ani námitku nesprávného procesního postupu žalovaného.

S ohledem na vyslovené závěry dospěl soud k závěru, že žalovaný není nečinný, a proto žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 81 odst. 3 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první 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 účastníku, který ve věci úspěch neměl. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá, úspěšnému žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho jinak běžné administrativní činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 7. března 2016

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu