



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. v právní věci žalobce: **P. M.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému: **Městský úřad Třebíč**, se sídlem Třebíč, Karlovo nám. 104/55, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

t a k t o :

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou dne 24.11.2015 domáhá vydání rozsudku, kterým by bylo určeno, že zásah žalovaného spočívající v nepředání spisu sp. zn. OSČ-PŘ-401/2013/Tu se svým stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), byl nezákonný, a kterým by bylo žalovanému zakázáno pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání spisu sp. zn. OSČ-PŘ-401/2013/Tu se svým stanoviskem odvolacímu orgánu.

I. Shrnutí žaloby

Žalobce tvrdí, že žalovaný vydal dne 25.3.2014 rozhodnutí č.j. OSČ-PŘ-401/2013-15/Tu, proti němuž podal žalobce prostřednictvím svého zmocněnce P. K. odvolání, které však žalovaný dosud nepostoupil odvolacímu orgánu k rozhodnutí. Podle žalobce jde o nezákonný zásah, který stále trvá, přitom žalobce se podle svých žalobních tvrzení o nepředání spisu dozvěděl teprve dne 24.9.2015 z telefonického dotazu, když se takto domáhal odstranění nečinnosti a vydání rozhodnutí o odvolání.

II. Shrnutí vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě poukazuje především na to, že žaloba je podána opožděně a že je nepřipustná pro nedostatek aktivní legitimace. Žalovaný tedy navrhuje její odmítnutí.

III. Posouzení věci

Nepostoupení spisu odvolacímu orgánu po podání odvolání není nečinností ve smyslu § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“), neboť se nejedná o nečinnost ve vztahu k vydání rozhodnutí ve věci samé, nýbrž o nečinnost ve vztahu k určitému faktickému úkonu správního orgánu (kupř. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29.6.2005 ve věci sp. zn. 6 Ans 1/2004 a ze dne 20.5.2015 ve věci sp. zn. 6 As 129/2014). Jestliže tedy účastník správního řízení má za to, že do jeho subjektivních veřejných práv bylo zasaženo takovou „nečinností“, jež spočívá v jiném nekonání než vydání rozhodnutí ve věci samé (či osvědčení), a jde přitom o „nečinnost“ prvostupňového správního orgánu po vydání prvostupňového rozhodnutí a po podání odvolání proti takovému rozhodnutí, jež spočívá v nepostoupení věci k rozhodnutí o odvolání nadřízenému (odvolacímu) správnímu orgánu podle § 88 odst. 1 správního řádu, pak v úvahu nepřichází žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s.ř.s. (pro úplnost ani žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s.ř.s.), nýbrž jediné žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 odst. 1 s.ř.s. Napadána totiž není pasivita správního orgánu při vydávání rozhodnutí ve věci samé; prvostupňový orgán rozhodnutí ve věci samé již vydal, tudíž nečinným při vydávání rozhodnutí ve věci samé být ani nemůže, a druhostupňovému orgánu lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu na základě pravidla podávaného z § 90 odst. 6 správního řádu ještě běžet nepočala, neboť mu věc dosud postupem podle § 88 odst. 1 správního řádu ještě předložena nebyla, a tedy ani on nečinným při vydávání rozhodnutí ve věci samé být nemůže. Napadána je pasivita při uskutečňování povinného kroku předepsaného správním řádem po vydání rozhodnutí, proti němuž lze podat opravný prostředek, a to za situace, kdy jiná ochrana než cestou žaloby podle § 82 odst. 1 s.ř.s. v úvahu nepřichází. Z toho plyne i přípustnost žaloby coby tzv. žaloby zásahové.

Zdejší soud tedy za této situace posuzoval nejprve to, zda je v této věci dán dostatek legitimace aktivní i pasivní podle § 82 a § 83 s.ř.s. a zda byla dodržena lhůta pro podání žaloby podle § 84 s.ř.s.; žalovaný totiž zpochybňuje aktivní legitimaci žalobce i včasnost podání žaloby.

Aktivní legitimace (§ 82 s.ř.s.) svědčí každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace na straně žalobce je tedy fakt tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli skutečnost, že k přímému zásahu do práv žalobců skutečně došlo (to již je otázkou pro posouzení žaloby ve věci samé), ani jiné otázky související s okolnostmi, za nichž je zkrácení na právech žalobou dovozováno. V nyní posuzované věci je přímé zkrácení na právech ze strany žalobce jasně tvrzeno a argumentováno – spočívá v tom, že žalovaný dosud nepostoupil odvolacímu orgánu k rozhodnutí žalobcovo odvolání, které podal již v roce 2014. To pro žalobcovu aktivní legitimaci postačuje. Tato podmínka řízení je tedy splněna.

Pokud jde o legitimaci pasivní, pak § 83 s.ř.s. stanoví, že žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. Tu je nepochybně správním orgánem žalovaný, který měl žalobcovo odvolání odvolacímu orgánu k rozhodnutí nepostoupit. Identifikace žalovaného není spornou, spornou není ani skutečnost, že jde o správní orgán. I tato podmínka řízení je tedy splněna.

Pokud jde o podmínku včasnosti žaloby podávanou z § 84 odst. 1 s.ř.s. (při jejím nedostatku by musela být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. b/ s.ř.s., a tedy touto otázkou je také třeba se zabývat předtím, než soud přistoupí k meritornímu posouzení žaloby), i ta je dle soudu splněna.

Podle § 84 odst. 1 s.ř.s. musí být žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Podle § 84 odst. 2 s.ř.s. zmeškání lhůty nelze prominout.

Z obsahu správního spisu, který žalovaný zdejšímu soudu k jeho výzvě předložil, vyplývají následující podstatné skutečnosti pro posouzení podmínky včasnosti žaloby (a následně i pro posouzení důvodnosti žaloby). Žalovaný nejprve vydal ve věci samé dne 7.11.2013 příkaz, kterým uznal žalobce vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Příkaz byl žalobci doručen dne 16.11.2013. Proti tomuto příkazu podal žalobce prostřednictvím zmocněnce P. K. dne 27.11.2013 odpor; k odporu byla přiložena plná moc. Po podaném odporu žalovaný pokračoval v řízení, v rámci něhož nařídil ústní jednání, na které předvolal zmocněnce P. K. Zmocněnec v rámci odporu sdělil adresu pro doručování „*obecny@zastupce.eu*“, na kterou bylo předvolání doručováno, tam se však žalovanému doručit nepodařilo. Následně žalovaný doručoval předvolání na doručovací adresu zmocněnce uvedenou v registru obyvatel „*Calle Aquere no. 9, Puerta 1, Edificio Torres de Cristal, 38005 Santa Cruz de Tenerife*“, i v tomto případě marně, žalovaný také doručoval na adresu trvalého pobytu zmocněnce (doručeno fikcí dne 27.1.2014) a též na adresu „*Motoristická vzájemná pojišťovna, družstvo, Václavské náměstí 832/19, 110 00 Praha 1*“ (po marném pokusu o doručení vloženo

do schránky dne 14.2.2014). Žalovaný též zjistil, že po zmocněnci P. K. je vyhlášeno celostátní pátrání. Žalovaný tak dospěl k závěru o nedostižnosti zmocněnce a nadále v průběhu správního řízení komunikoval napřímo se žalobcem; žalobci (napřímo) též dne 28.2.2014 doručil vyrozumění o tom, že účinky zastoupení zmocněncem P. K. nadále neakceptuje. Dne 28.3.2014 žalovaný vydal rozhodnutí, kterým uznal žalobce vinným z přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Toto rozhodnutí bylo (napřímo) žalobci doručeno dne 2.4.2014.

Z dalšího obsahu správního spisu pak plyne, že dne 14.4.2014 žalovaný obdržel od původního žalobce zmocněnce P. K. „*podání odvolání*“, v němž P. K. uvedl, že byl žalobcem informován o vydaném rozhodnutí, že se proti němu odvolává a že jej doplní. Na to reagoval žalovaný tak, že (napřímo) žalobci zaslal dne 22.4.2014 přípis, v němž žalobci sdělil, že (jak byl žalobce vyrozuměn již dne 28.2.2014) neakceptuje účinky zastoupení zmocněncem P. K. a že rozhodnutí ze dne 28.3.2014 nabylo dne 18.4.2014 právní moci. Tento přípis byl (napřímo) žalobci doručen dne 3.5.2014. Následně dne 7.4.2015 obdržel žalovaný od původního zmocněnce P. K. přípis, v němž žádá o sdělení informace o stavu řízení a o zrušení právní moci rozhodnutí.

Jestliže za nezákonný zásah porušující jeho subjektivní veřejné právo pokládá žalobce nepředání spisu odvolacímu orgánu poté, co podal odvolání, pak o tom, že žalovaný věc pokládá za pravomocně ukončenou ke dni 18.4.2014, a tedy že věc odvolacímu orgánu nepředal a předat v budoucnu ani nehodlá, žalobce sám najisto věděl nejpozději dne 3.5.2014, kdy byl o neakceptování účinků zastoupení zmocněncem P. K. a především o nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí žalovaným vyrozuměn. Nejpozději v tomto okamžiku se tedy žalobce nade vši pochybnost dozvěděl o neuskutečnění faktického úkonu žalovaného, jehož uskutečnění se žalobou domáhá. I kdyby žalobce hodlal argumentovat tím, že není podstatné, kdy se o zásahu dozvěděl on sám, nýbrž kdy se o něm dozvěděl Petr Kocourek, pak ten o neuskutečnění faktického úkonu žalovaného spočívajícího v nepředání věci odvolacímu orgánu (a o tom, že žalovaný věc odvolacímu orgánu ani předat nehodlá) musel vědět nejpozději dne 7.4.2015, kdy zaslal žalovanému přípis, v němž žádá o zrušení právní moci rozhodnutí ze dne 28.3.2014.

Ani přes právě uvedené zdejší soud nesdílí názor žalovaného, že by žaloba byla podána opožděně. Na nepředání spisu odvolacímu orgánu poté, co bylo podáno odvolání, a to ani s přihlédnutím ke skutečnostem plynoucím ze správního spisu, jak byly shora shrnuty (především k časovému odstupu mezi podáním odvolání, které mělo být žalovaným odvolacímu orgánu postoupeno, a podáním žaloby), nelze nahlížet jinak, než jako na jednání trvající; tím, že s odvoláním nebylo naloženo tak, jak dovozuje žalobce, že naloženo být mělo (tj. postoupeno odvolacímu správnímu orgánu podle § 88 odst. 1 správního řádu), došlo k založení stavu, který nadále trvá, a tedy žaloba nemůže být pokládána za opožděnou (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.6.2013 ve věci sp. zn. 6 Aps 1/2013). Na tom nemůže nic změnit ani úvodní východisko zdejšího soudu, podle něhož je žalována „nečinnost“ ve vztahu k určitému faktickému úkonu správního orgánu, neboť i neuskutečnění určitého

faktického úkonu může založit trvalý stav. Neuskutečnění úkonu má tedy charakter trvalý a lhůta pro podání žaloby dosud nemohla marně uplynout. Zdejší soud tedy na žalobu pohlíží jako na včas podanou.

Za tohoto stavu tedy zdejší soud přistoupil k posouzení důvodnosti žaloby. Rozhodoval bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s. a dospěl k závěru, že žaloba důvodná není.

Podstatou tvrzené nezákonnosti je nepředání spisu odvolacího orgánu poté, co bylo podáno odvolání. Nelze přehlédnout, že žalovaný (který nepopírá, že odvolání odvolacímu orgánu nepostoupil) tak neučinil z liknavosti či opomenutí, nýbrž proto, že na odvolání nahlížel jako na podání fakticky neučiněné, což odvíjel od předchozích procesních kroků v rámci řízení v prvním stupni. Třeba též zdůraznit, že odvolání nepodal ani sám žalobce, ani zmocněnec, jenž by byl do té doby žalovanému „neznámým“; podala jej osoba, které byla v předchozím průběhu správního řízení udělena plná moc, s níž se žalovaný snažil jako se zmocněncem komunikovat, avšak marně, což vedlo k tomu, že žalovaný následně v řízení účinky zastoupení přestal akceptovat, tuto skutečnost žalobci sdělil a nadále komunikoval napřímo se žalobcem. Jak plyne se shora uvedené rekapitulace podstatných skutečností vyplývajících ze správního spisu, žalovaný se tak už v průběhu řízení před vydáním rozhodnutí ze dne 28.3.2014 (tj. v řízení v prvním stupni) rozhodl proto, že zmocněnce opakovaně marně kontaktoval a že po zmocněnci bylo vyhlášeno celostátní pátrání.

Zdejšímu soudu z obsahu správního spisu přesvědčivě plyne, že postup související se zmocněním P. K., jenž se pak odrazil v dalších navazujících krocích tohoto zmocněnce, vykazuje znaky systémového zneužití práva na zastoupení směřujícího k záměrným komplikacím vedení správního řízení, jež měly zjevně vyústit v oddálení rozhodnutí ve věci samé, a to zřejmě až do doby, kdy již nebude možno přestupek projednat a tudíž pachatele přestupku potrestat. Kombinaci skutečností, že již odpor proti příkazu podal zmocněnec, po kterém je vyhlášeno celostátní pátrání a kterému na adresu trvalého pobytu účinně doručovat nelze (doručováno bylo fikcí) a který jako doručovací adresu vykazuje „*Calle Aquere no. 9, Puerta 1, Edificio Torres de Cristal, 38005 Santa Cruz de Tenerife*“, kam mu nebylo možno žalovaným doručit vůbec (zásilka se jako nedoručitelná vrátila), dále skutečnosti, že tento zmocněnec žalovanému sdělil, aby mu doručoval na adresu „*obecny@zastupce.eu*“, kam se však žalovanému účinně doručovat rovněž nepodařilo, a konečně skutečnosti známé zdejšímu soudu z jeho úřední činnosti, že týž zmocněnec zastupuje jiné osoby podezřelé ze spáchání přestupků v silničním provozu ve správních řízeních s obdobnou procesní taktikou jako ve věci nyní posuzované, jinak vykládat nelze.

Účastník přestupkového řízení (tu žalobce) je sice oprávněn zvolit si pro dané řízení zástupce na základě plné moci podle § 33 odst. 1 správního řádu prakticky bez výraznějších omezení, smyslem zastoupení by pak ovšem mělo být, že zmocněnec bude namísto zastoupeného činit v průběhu řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup v řízení, např. poskytnutím právní či jiné pomoci, vyřizováním komunikace se správním orgánem apod. Přiměřeně lze i

v přestupkovém řízení vycházet ze závěrů vyslovených Ústavním soudem ve vztahu k trestnímu řízení v nálezu sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), podle nichž „...z odpovědnosti obhajovaného za (včasnou) volbu obhájce však nikterak nevyplývá povinnost obecného soudu přizpůsobovat režim řízení a jeho průběh představám a požadavkům obhájce (...).“.

Byl-li tedy žalovaný po podání odporu v pochybnostech ohledně účelovosti postupu žalobce (jeho zmocněnce), stejně jako je v týchž pochybnostech nyní i zdejší soud, nacházel se v situaci, kdy správní řád možnost „vylovení“ zmocněnce ze zastupování neupravuje. Řeší pouze situaci, kdy se zmocněnci nedaří doručovat písemnost (§ 33 odst. 4 správního řádu). Za shora rekapitulovaného skutkového stavu však podle přesvědčení zdejšího soudu mohl žalovaný kromě postupu podle § 33 odst. 4 správního řádu bez dalšího využít i obecného konceptu zákazu zneužití práva, jak byl vyložen kupř. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10.11.2005 ve věci sp. zn. 1 Afs 107/2004) a zmocnění nepřipustit. Zneužito totiž může být i procesních práv (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2010 ve věci sp. zn. 1 As 70/2008, nálezu Ústavního soudu ze dne 25.9.1996, sp. zn. III. ÚS 83/96), mezi něž lze řadit i právo na zastoupení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011 ve věci sp. zn. 1 As 27/2011-81). Jestliže žalovaný tento obecný koncept zákazu zneužití práva využil tak, že vyrozuměním ze dne 19.2.2014, doručeným napřímo žalobci dne 28.2.2014, žalobci sdělil, že účinky zastoupení zmocněncem P. K. nadále neakceptuje, pak tak učinil podle zdejšího soudu zcela poprávu.

V případě, že žalovaný s ohledem na mimořádné okolnosti zjištěné v průběhu správního řízení důvodně vyhodnotil postup žalobce (a jeho zástupce) jako zneužití práva na zastoupení a intimoval-li žalobci, tj. zastoupenému, že v dalším řízení účinky takového zastoupení konkrétním zástupcem nebude akceptovat, pak další úkony takového zástupce v řízení žádné právní účinky nezaložily.

V nyní posuzované věci nejde o situaci, v níž by žalovaný „překvapivě“ nepřihlédl k odvolání podanému osobou, s níž by do té doby (v průběhu řízení v prvním stupni) jako se zmocněncem jednal, tedy že by zastoupení nepřipustil až v souvislosti s podaným odvoláním. Již v průběhu řízení před žalovaným (v průběhu řízení v prvním stupni), a sice ode dne 28.2.2014, bylo pro žalobce zřetelně seznatelné, že žalovaný zastoupení zmocněncem P. K. nepřipouští, žalovaný nadále v řízení jednal se žalobcem, tomu v řízení též řádně doručoval a dne 2.4.2014 mu také řádně doručil rozhodnutí ze dne 28.3.2014. Jestliže odvolání proti tomuto rozhodnutí podal opět zmocněnec P. K., poprávu jej žalovaný pokládal za osobu, která tímto podáním účinky odvolání založit nemohla. Postup žalovaného podle zdejšího soudu nikterak nezkrátil žalobce na žádném jeho právu – ani na právu zvolit si ve správním řízení zástupce, ani na právu činit ve správním řízení úkony, ani konkrétně na právu napadat rozhodnutí žalovaného vydané v prvním stupni opravným prostředkem. V nyní posuzované věci se zdejšímu soudu nadto jeví jako obecně spravedlivé, aby volba procesní taktiky žalobce založené na zneužití procesních práv šla k tíži samotného žalobce.

Zdejší soud tedy uzavírá, že jestliže za shora uvedeného skutkového stavu žalovaný s „odvoláním“ nenaložil tak, jak předvídá § 88 odst. 1 správního řádu, tj. nepředal spis sp. zn. OSČ-PŘ-401/2013/Tu se svým stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání, nedopustil se tím jednání, jež by bylo možno pokládat za nezákonný zásah. Proto zdejší soud žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s.ř.s. zamítl.

IV. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce ve věci nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Toto právo má úspěšný žalovaný, tomu však podle obsahu soudního spisu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti, a proto mu zdejší soud náhradu žádných nákladů řízení nepřiznal.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

V Brně dne 1. února 2016

Za správnost vyhotovení:
Romana Lipovská

David Raus, v.r.
předseda senátu