



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce **P. M.**, Třebíč, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem v Praze 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Městskému úřadu Třebíč**, se sídlem v Třebíči, Karlovo nám. 104/55, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu

t a k t o :

I. Žalovanému **se p ř i k a z u j e** vydat ve lhůtě 45 dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodnutí ve věci samé, v řízení pokračujícím po podání odporu žalobce proti příkazu o uložení pokuty ze dne 23. 12. 20014, č. j. OSČ-504,522/2014-5/Tu, vydaného žalovaným, ledaže by ani po řádné výzvě žalovaného nebyly odstraněny vady podaného odporu.

II. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 14 342 Kč k rukám jeho právního zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta, se sídlem v Praze 4, Na Zlatnici 301/2, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Obsah žaloby

V návrhu na zahájení řízení žalobce uvedl, že žalovaný vyhotovil dne 23. 12. 2014 příkaz č. j. OSČ-504,522/2014-4/Tu, doručený dne 2. 1. 2015, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků. Žalobce podal proti tomuto příkazu odpor prostřednictvím svého zmocněnce Ing. M. J. Odpor byl podán dne 7. 1. 2015 emailovou zprávou bez elektronického podpisu. Podání bylo následně potvrzeno zprávou opatřenou důvěryhodným elektronickým podpisem. Z vyrozumění žalovaného ze dne 29. 1. 2015, č. j. OSČ/504,522/2014-9/Tu vyplývá, že podání odporu mělo trpět vadou, a to absencí „řádně podepsané plné moci pro zastupování“. Žalovaný vyhotovil výzvu k odstranění vad podání, shledal ale dostatečným její doručení pouze žalobci, nikoliv jeho zástupci. Pokud žalovaný skutečně trval na doložení originálu plné moci, měl výzvu k jejímu doložení zaslat zmocněnci. Výzva k doložení bezvadné plné moci, doručená pouze žalobci, nikoliv jeho zástupci, nemohla zavazovat. Pokud by žalovaný vyzval k doložení plné moci přímo zástupce žalobce, plná moc by byla ihned doložena, zástupce žalobce touto plnou mocí disponoval. Žalovaný v rozporu s procesním předpisem nenařídil ústní jednání a nevydal ve věci následně rozhodnutí. Žalobce přitom vyčerpal prostředky ochrany proti nečinnosti, neboť podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti úřadu k nadřízenému orgánu žalovaného.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl s tím, že písemnost, která měla osvědčit udělení plné moci, mohl podepsat pouze žalobce, nikoliv tvrzený zástupce. Žalovaný též dovozoval, že tím, že nedošlo k předložení řádné plné moci, se žalobce dopustil účelového jednání, jehož cílem bylo zmařit správní řízení.

III. Právní hodnocení soudu

Krajský soud v Brně v předmětné věci rozhodoval bez jednání, za splnění podmínek vyplývajících z ust. § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“).

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobce přiléhavě zvolil ke své ochraně žalobu proti nečinnosti správního orgánu podle dílu druhého, hlavy II., části třetí s.ř.s.

Jak bylo shora již uvedeno, žalovaný jakožto prvostupňový správní orgán dospěl k závěru, že jím vydaný příkaz nabyl právní moci, avšak žalobce v žalobě namítá, že podáním odporu došlo ke zrušení příkazu (v nyní projednávané věci jde o spor, zda odpor byl podán osobou oprávněnou, či neoprávněnou). Žalobce nemohl podat proti příkazu odvolání, neboť ve smyslu ust. § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“) může účastník proti rozhodnutí podat odvolání pouze, pokud zákon nestanoví jinak. Podle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o přestupcích“) platí, že je možno

proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor k prvostupňovému správnímu orgánu. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Jediným možným řádným opravným prostředkem proti příkazu je tedy odpor, přičemž přímo proti příkazu se nelze ani domáhat ochrany žalobou ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 51/2013 – 58).

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 – 32, vyplývá, že za uvedeného stavu zbývá žalobci jediná možná smysluplná a efektivní obrana, a sice brojit proti „nečinnosti“ prvostupňového správního orgánu, neboť v takové situaci je podstatou tvrzení účastníka, že jeho včasný odpor způsobil zrušení příkazu, avšak prvostupňový správní orgán nepokračoval ve správním řízení a nevydal rozhodnutí ve věci. Prostředkem ochrany proti nečinnosti prvostupňového správního orgánu je pro účastníka institut žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Vyčerpání tohoto účinného prostředku nápravy je podmínkou podání žaloby proti nečinnosti podle § 5 a § 79 a násl. s.ř.s. S tímto názorem se Krajský soud v Brně plně ztotožňuje. Vztaheno k nyní projednávané věci je tedy nutno dovodit, že žalobce zvolil jedinou možnou smysluplnou a efektivní obranu prostřednictvím podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, poté co vyčerpal prostředek nápravy proti nečinnosti nacházející se uvnitř správního řízení, neboť podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti postupem podle ust. § 80 odst. 3 správního řádu.

Z obsahu správního spisu vyplývají následující rozhodné skutečnosti (mezi účastníky řízení nesporné).

Dne 5. 11. 2014 vyhotovilo město Třebíč, Městská policie Třebíč listinu označenou jako Oznámení o přestupku, č. j. 2014/06741, v níž je uvedeno, že žalobce dne 5. 11. 2014 ve 12.48 hod projížděl jako řidič osobního motorového vozidla Škoda Yeti, r.z. 8B6 5764 úsek pozemní komunikace Tábořská v Třebíči, kontrolovaný Městskou policií Třebíč, přičemž mu byla prostřednictvím radaru naměřena rychlost vyšší o 8 km/hod, než v místě povolená. Na základě tohoto oznámení vydal žalovaný dne 23. 12. 2014 pod č.j. OSČ-504,522/2014-5/Tu příkaz, kterým byl žalobce shledán vinen ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Žalobci byla příkazem uložena pokuta ve výši 2 000 Kč. Dne 7. 1. 2015 byla žalovanému doručena emailová zpráva, v jejímž rámci podal žalobce proti příkazu odpor. Toto podání nebylo opatřeno důvěryhodným elektronickým podpisem, jeho přílohou byla listina, která měla osvědčovat udělení plné moci žalobcem ve prospěch zmocněnce Ing. M. J.; listina neobsahovala podpis zmocnitele ani zmocněnce. Uvedené podání bylo následně v zákonem stanovené lhůtě doplněno podáním stejného obsahu, včetně stejné přílohy, elektronicky podepsaným s certifikátem podporovaným podatelnou žalovaného. Žalovaný zaslal přímo žalobci dne 13. 1. 2015 listinu nadepsanou jako Výzva k doplnění plné moci, v jejímž rámci byl žalobce vyzván „k doplnění řádně originál podepsané plné moci pro zastupování“, vzhledem k tomu, že nebyla doložena řádná plná moc. Žalovaný dále listinou ze dne 29. 1. 2015 vyrozuměl žalobce, že Ing. M. J. nedoložil řádnou plnou moc pro zastupování a tato nebyla doložena ani žalobcem. Žalovaný proto neakceptoval odpor podaný Ing. M. J. a příkaz nabyl podle žalovaného dne 20. 1. 2015 právní moci. Žalobce dne

20. 3. 2015 podal k nadřízenému správnímu orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného, přičemž Krajský úřad Kraje Vysočina přípisem ze dne 13. 4. 2015 žalobci sdělil, že nadřízený správní orgán neshledal žádný důvod k provedení opatření proti nečinnosti, příp. k jinému úkonu, který by směřoval k nápravě postupu správního orgánu prvního stupně v předmětné věci.

Žalobní tvrzení obsažená v návrhu na zahájení řízení soud posoudil následovně.

Za stavu, kdy není mezi účastníky řízení sporu o tom, že správní řízení bylo zahájeno, soud hodnotil, zda žalovaný měl povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (jiné než citovaný příkaz) a zda již uplynula lhůta stanovená zákonem. Žalovaným sice ve věci bylo rozhodnuto, ovšem pouze v rámci příkazního řízení, které je zvláštním druhem správního řízení, jehož účel je zaměřen zejména na rychlost a hospodárnost řízení; skutkové okolnosti nejsou v takovém případě sporné a samotné zrychlení a snížení nákladů řízení spočívá v tom, že další dokazování se zásadně neprovádí. Vzhledem k této skutečnosti poskytl zákonodárce obviněnému z přestupku účinnou možnost obrany, a to formou podání odporu. Včasné podání odporu má ex lege (tj. aniž by bylo potřeba dalšího úkonu) za následek zrušení příkazu a pokračování v „běžném“ správním řízení. Správní orgán vydá (po takovém zrušení příkazu) prvostupňové rozhodnutí, které má obviněný možnost napadnout odvoláním, a pokud nesouhlasí ani s tímto rozhodnutím, má možnost proti němu brojit správní žalobou podle § 65 a násl. s.ř.s. Není-li odpor podán včas, anebo vůbec, nabývá příkaz účinku pravomocného a vykonatelného rozhodnutí.

Z obsahu připojeného správního spisu vyplývá, že proti předmětnému příkazu byl podán jménem žalobce odpor, k němuž však nebyla přiložena písemnost, která by osvědčovala udělení plné moci, resp. tato písemnost zůstala nepodepsána. K odstranění této tzv. jiné vady podání zvolil žalovaný výzvu k doložení listiny osvědčující udělení plné moci, která byla adresována pouze žalobci. Požadovaná listina nebyla správnímu orgánu předložena.

Pro posouzení věci jsou rozhodná následující ustanovení správního řádu.

Podle ust. § 150 odst. 1 správního řádu platí, že povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení.

Podle ust. § 150 odst. 3 správního řádu platí, že proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

Podle ust. § 37 odst. 1 správního řádu platí, že podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.

Podle ust. § 37 odst. 2 věta první správního řádu platí, že z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje.

Podle ust. § 37 odst. 3 správního řádu platí, že 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.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 – 32, vyplývá, že v případě, kdy je podání učiněno osobou označenou v něm jako zástupce účastníka a zároveň nedošlo k řádnému prokázání zastoupení, jde o tzv. jinou vadu podání.

Ust. § 37 odst. 3 správního řádu přitom určuje osobu, vůči níž výzva k odstranění vady má směřovat, přičemž se jedná o osobu podatele. Takový postup je logický, neboť jde o osobu, která podání činí, je s věcí obeznámena a účastník tuto osobu zmocnil proto, aby za něj ve věci jednala.

V projednávané věci je nesporné, že podatelem odporu je Ing. M. J., který měl být v souladu s ust. § 37 odst. 3 správního řádu vyzván žalovaným k odstranění vad podání – předložení písemnosti nepochybně osvědčující, že došlo k udělení plné moci. Udělení plné moci je smluvní záležitostí dvou stran, zmocnitele a zmocněnce, přičemž průkazem o tomto smluvním ujednání je písemnost osvědčující udělení plné moci. Je na uvážení žalovaného, zda takováto písemnost má obsahovat podpis pouze zmocnitele, anebo zda by měla obsahovat i podpis zmocněnce. Ze shora citované výzvy adresované žalobci i následného vyrozumění nevyplývá, zda by žalovaný požadoval na předmětné listině pouze podpis zmocnitele, či i podpis zmocněnce. V obou případech však bylo třeba, aby k odstranění vady podání byl vyzván podatel, tedy Ing. M. J.

Správní orgán by byl povinen doručovat písemnost přímo žalobci pouze v případě, kdy by měl žalobce v řízení něco osobně vykonat, jednalo by se např. o výslech účastníka řízení ve sporném řízení, který podle § 141 odst. 6 správního řádu nelze nahradit výslechem jeho zástupce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, č. j. 9 As 159/2012 – 28). Nejvyšší správní soud obdobný závěr vyslovil i v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 100/2008 – 61, z něhož vyplývá, že má-li zastoupený v řízení něco osobně vykonat, doručuje se písemnost též jemu, přičemž zákonný požadavek „nutnost osobní účasti“ je třeba vykládat tak, že správní orgán může příslušnou osobu předvolat pouze a jen tehdy, jestliže je osobní účast předvolané osoby nutná pro dosažení cíle řízení. Otázkou zastupitelnosti a nezastupitelnosti jednání účastníků řízení se v souvislosti s aplikací § 49 o.s.ř., ve znění platném do 31. 12. 2004, které je obdobného znění jako ust. § 34 odst. 2 správního řádu, zabýval i Nejvyšší soud; v rozhodnutí ze dne 8. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1949/99 vyslovil, že úkony, které má účastník řízení osobně vykonat, se rozumí jen takové, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný, než účastník samotný, tedy jde o tzv. jednání nezastupitelné, charakteristické svým osobním prvkem, které se upíná právě a jen na osobu jednajícího, a to tak, že jiná osoba, odlišná od konkrétního účastníka řízení, nemůže takový úkon vykonat; pod takovým jednáním si lze v praxi představit např. výslech účastníka řízení, strpění ohledání, vydání určité věci apod. Předložení písemnosti osvědčující udělení plné moci není v žádném

případě úkonem, který by musel vykonat pouze osobně žalobce. Žalobcem podepsanou listinu osvědčující udělení plné moci může správnímu orgánu předložit jeho zástupce. Žalovaný měl vyzvat zástupce žalobce k předložení plné moci tím spíše, je-li mu z úřední činnosti známo, jak uvádí, že Ing. M. J. vystupuje jako zástupce účastníků správního řízení opakovaně (žalovaný navíc poukázal ve vyjádření k žalobě na věci, kde byla později plná moc doplněna).

V projednávané věci nelze výzvu k předložení „řádně originál podepsané plné moci pro zastupování“, doručenou pouze žalobci, mít za doručenou řádně, neboť výzva měla být doručována ve smyslu ust. § 37 odst. 3 správního řádu podateli odporu, tedy Ing. M. J. Pokud žalobce na základě této výzvy písemnost osvědčující udělení plné moci nedoložil, nelze mu to přičítat k tíži. Výzva k doplnění odporu navíc neobsahuje srozumitelný pokyn ve smyslu toho, co je míněno „řádně originál podepsanou plnou mocí pro zastupování“.

V dalším řízení bude žalovaný povinen vyzvat podatele odporu postupem ve smyslu ust. § 37 odst. 3 k odstranění této tzv. jiné vady podání, přičemž je třeba, aby výzva byla formulována určitým způsobem, tedy zda má písemnost osvědčující udělení plné moci obsahovat podpis pouze zmocnítele, či i zmocněnce. Poté žalovaný zváží, zda došlo ke zhojení vad odporu a pokud nazná, že vady odporu byly zhojeny, je povinen vydat rozhodnutí ve věci samé, neboť podle ust. § 150 odst. 3 správního řádu platí, že podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Pravomocným a vykonatelným rozhodnutím se stává příkaz pouze v případě, pokud by proti němu nebyl podán odpor.

Správní řízení bylo zahájeno vydáním příkazu (jednalo se o první úkon v řízení; § 150 odst. 1 správního řádu a § 51 zákona o přestupcích). Podáním odporu začíná znovu běžet lhůta pro vydání rozhodnutí (viz ust. § 150 odst. 3 správního řádu a § 51 zákona o přestupcích). Z obsahu připojeného správního spisu i z vyjádření žalovaného vyplývá, že žalovaný rozhodnutí vydat nehodlá; jedinou možnou obranou za dané situace po vyčerpání prostředků ochrany nacházející se uvnitř správního řízení bylo podání předmětné žaloby.

Jelikož soud žalobní argumentaci přisvědčil, zavázal žalovaného vydat ve lhůtě 45 dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodnutí ve věci samé v řízení pokračujícím po podání odporu žalobce proti příkazu o uložení pokuty vydaného žalovaným, ledaže by ani po řádné výzvě žalovaného nebyly odstraněny vady podaného odporu. V dalším postupu je žalovaný rovněž povinen zvážit, zda nedošlo k uplynutí lhůty pro projednání přestupku.

IV. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud proto rozhodl o povinnosti žalovaného zaplatit mu náklady řízení. Náhrada nákladů řízení se sestává z odměny zástupce žalobce za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 7 odst. 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (příprava a převzetí právního zastoupení, sepis žaloby, sepis repliky), z náhrady hotových výdajů za 3 úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované

vyhlášky, přičemž přiznaná náhrada byla zvýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, kterou je povinen odvést zástupce žalobce. Žalobci byla dále přiznaná náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč. Celkem přiznaná náhrada nákladů řízení činí částku 14 342 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku 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. 1. 2016

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu