



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobce **K. S.**, bytem x, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, 147 00 Praha 4, proti žalovanému **Městskému úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav**, se sídlem Masarykovo náměstí 1, 2, 250 01 Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného,

t a k t o :

- I. Žalovanému se ukládá, aby ve lhůtě 45 dnů od právní moci tohoto rozsudku rozhodl ve věci jím vedené pod sp. zn. 152-48404/2014.**
- II. Žalobci se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou dodanou dne 14. 8. 2015 do datové schránky soudu domáhá podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) ochrany proti nečinnosti žalovaného, který v návaznosti na odpor žalobce podaný prostřednictvím jeho tehdejšího zástupce M. J. proti příkazu vydanému žalovaným dne 1. 10. 2014 pod č. j. 152-48404/2014 (dále jen „příkaz“) v řízení nevydal ani po 60 dnech meritorní rozhodnutí. Příkazem byl žalobce shledán vinným přestupkem podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 64/2014 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“) spočívajícím v tom, že dne 13. 8. 2014 v 19:12 hodin řídil osobní vozidlo v obci Bořanovice v ulici

Mělnická rychlostí 73 km/h, ačkoliv nejvyšší dovolená rychlost v obci byla 50 km/h, a za to mu byla uložena pokuta ve výši 3.500,- Kč.

Žalobce uvedl, že dne 16. 10. 2014 podal prostřednictvím svého tehdejšího zástupce proti příkazu odpor, žalovaný však ve věci nenařídil jednání a nerozhodl. Dne 3. 12. 2014 podal u Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, avšak krajský úřad mu dne 30. 12. 2014 napsal, že podání odporu trpělo vadou v podobě absence podpisu na plné moci. Žalobce však s odkazem na § 37 odst. 3 správního řádu namítá, že žalovaný jej ani jeho zástupce nevyzval k odstranění vady podání. Žalobce proto navrhl, aby soud uložil žalovanému ve lhůtě 45 dnů od právní moci rozsudku vydat ve shora uvedené věci rozhodnutí a přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné. Konstatoval, že příkaz byl žalobci doručen dne 14. 10. 2014, dne 16. 10. 2014 pak žalovaný obdržel email s odporem a plnou mocí pro původního zmocněnce, která však nebyla podepsaná. Odpor tak byl podán osobou nepřislušnou, někým, kdo nebyl účastníkem řízení. Příkaz tedy nabyt právní moci a žalovaný má za to, že postupoval v souladu se správním řádem a nečinný nebyl.

Žalobce v replice zopakoval, že se žalovaný nerespektováním § 37 odst. 3 správního řádu dopustil nečinnosti, která vedla ke krácení jeho práv. Poukázal též na to, že z jeho postupu a úkonů bylo zřejmé, že M. J. zmocnil ke svému zastupování. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, č. j. 6 Ca 157/2004-29, publikovaný pod č. 918/2006 Sb. NSS, v příloze navíc doplnil i plnou moc pro správní řízení opatřenou podpisem žalobce.

Obsah správního spisu koresponduje tvrzení žalobce. Na základě oznámení policejního orgánu ze dne 14. 8. 2014 o spáchání shora popsáního přestupku, které měl žalobce odmítnout podepsat a podle něž měl překročit maximální povolenou rychlost v obci o 23 km/h, přičemž ve vozidle měl ještě spolujezdkyni a nebyl připoután bezpečnostním pásem, jež bylo dále doplněno i o odpovídající fotografii z radaru, žalovaný vydal příkaz, který podle připojené doručky žalobce převzal osobně dne 14. 10. 2014. Dne 22. 12. 2014 mu pak byl příkaz zaslán opět i s oznámením o nabytí právní moci. Dne 16. 10. 2014 žalovaný obdržel email od M. J., jímž bylo deklarováno podání odporu a jehož přílohou byl žalobcem nepodepsaný formulář plné moci. Na toto podání žalovaný nijak nereagoval. Dne 14. 8. 2015 navíc žalovaný obdržel další email od M. J., jehož přílohou byla oskenovaná kopie tentokrát již žalobcem podepsané plné moci. Na toto podání žalovaný reagoval přípisem, v němž potvrdil převzetí plné moci, ale konstatoval její bezpředmětnost, neboť příkaz již nabyt právní moci.

V průběhu jednání účastníci setrvali na dosavadních tvrzeních. Žalobce na úvod jednání zpochybnil platnost pověření pro Mgr. Kamila Janáčkovou, právničku jednající za žalovaného, přičemž poukázal na to, že žalovaný zřejmě ve smyslu § 33 odst. 5 s. ř. s. nevydal žádný vnitřní předpis, který by upravoval jeho jednání před správním soudem, a tudíž právnička jednající za žalovaného nepředstavuje osobu oprávněnou k zastupování žalovaného podle vnitřních předpisů. Upozornil tak na hrozící nedostatek podmínek řízení a zmínil v této souvislosti možnost odročení jednání. Brojil také proti tomu, že pověření žalovaného je opatřeno otiskem kulatého úředního razítka s malým státním znakem, což může být přestupkem na úseku používání státních symbolů, neboť v tomto případě se nejedná o výkon veřejné moci. Žalovaná ve věci samé namítla, že se ze strany žalobce jedná o zdržovací taktiku vedoucí v konečném důsledku k promlčení přestupku a poukázala na to, že jen v současné chvíli leží u žalovaného 25 případů, v nichž M. J. „opomněl“ předložit podepsanou plnou moc. Podle žalované byl odpor podán neoprávněnou osobou a má za to, že může předložení nepodepsané plné moci také vnímat tak, že obviněný nechce, aby byl

zmocněncem zastoupen. Žalobce naopak zpochybnil, že by z jeho strany mělo jít o zdržovací taktiku a poukázal na to, že je to on, kdo podává žalobu na ochranu proti nečinnosti. I kdyby tomu tak ovšem bylo, nijak to neopravňuje žalovaného k porušování ústavního práva žalobce na právní pomoc při odstranění vad podání způsobeného přehlédnutím zmocněnce.

Námitku vady v zastoupení žalovaného soud zamítl. Jakkoliv soudu není známo, zda žalovaný odpovídající vnitřní předpis upravující zastupování před soudem vydal, soud má za to, že v případě jeho nevydání lze pověření podle jeho obsahu vyhodnotit jako plnou moc (bylo přitom podepsáno přímo starostou města) k zastupování žalovaného před soudem a právníčka žalovaného by tak za žalovaného jednala jako obecná zmocněnkyně. Nesprávné použití razítka s malým státním znakem by pak na platnost pověření, resp. plné moci nemohlo mít vliv. Navíc soud dodává, že v daném případě bylo užití takového razítka v souladu s ustanovením § 5 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státních symbolech“), podle nějž malý státní znak užívají oprávněné osoby uvedené v § 2 odst. 1 písm. a) až t) na rozhodnutích a jiných listinách osvědčujících důležité skutečnosti, vydávaných při výkonu státní moci, který jim byl svěřen zákonem nebo na základě zákona, a může být též vyobrazen na mincích České republiky. V tomto směru je žalovaný jiným správním úřadem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. e), resp. město obcí ve smyslu písm. f) téhož ustanovení zákona o státních symbolech. Pokud přitom žalovaný před soudem obhajuje vlastní postup při výkonu přestupkové pravomoci, jeho vystupování před soudem (ať již obhajuje vydané správní rozhodnutí nebo jiné úkony v pozici správního orgánu, nečinnost z toho nevyjímaje) je v demokratickém právním státě nezbytným doplňkem přímého výkonu státní moci, která mu byla zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) svěřena. Pověření k zastupování žalovaného v takové věci před soudem pak nepochybně je důležitou listinou, která osvědčuje, kdo v této doplňkové činnosti související s výkonem svěřené státní moci bude jménem žalovaného před soudem vystupovat. S ohledem na uvedené tedy soud jednání neodročoval, s právníčkou žalovaného jednal a žalobu meritorně projednal.

Soud v řízení provedl důkaz sdělením krajského úřadu ze dne 30. 12. 2014, č. j. 165616/2014/KUSK-DOP/hol, jímž bylo žalobci oznámeno, že podle krajského úřadu byl příkaz vydán plně v souladu se zákonem a že nebyly shledány důvody k zahájení přezkumného řízení či vydání opatření proti nečinnosti. Návrh žalobce na doplnění dokazování samotnou žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti byl zamítnut pro jeho nadbytečnost.

Vzhledem k tomu, že podaná žaloba je včasná, má předepsané náležitosti a žalobce též neúspěšně vyčerpal prostředky, jež se mu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nabízely ve správním řízení, soud přistoupil k meritornímu projednání věci a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle § 87 odst. 1, 4 a 5 přestupkového zákona, není-li pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, může správní orgán bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty (§ 13 odst. 2). Obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměru sankce, než byly uvedeny v příkaze. Příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí.

Podle § 74 odst. 1 věty první přestupkového zákona koná o přestupku správní orgán v prvním stupni ústní jednání.

Podle § 51 přestupkového zákona, není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.

Podle § 71 odst. 3 správního řádu, pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba:

a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ,

b) nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Podle § 37 odst. 3 správního řádu, 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 § 33 odst. 1 správního řádu si může účastník zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.

Protože vydání příkazu je prvním úkonem v přestupkovém řízení, jež je zahajováno (až na výjimky, které na tuto věc nedopadají) z moci úřední, přestupkové řízení bylo zahájeno, avšak současně i ukončeno vydáním rozhodnutí v den vydání příkazu, tj. dne 1. 10. 2014. V případě, že by odpor byl považován za řádně podaný oprávněnou osobou, byl by ve smyslu § 87 odst. 4 přestupkového zákona ke dni jeho podání (16. 10. 2014) příkaz zrušen a počala by běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že podle § 74 přestupkového zákona je třeba v přestupkovém řízení nařídit ústní jednání, rozhodnutí ve věci mělo být vydáno (po uplynutí lhůty 60 dnů) nejpozději dne 15. 12. 2014. Z tohoto hlediska by musela být žaloba důvodná. Pro posouzení věci samé je tedy rozhodující, zda příkaz nabyl právní moci, nebo došlo k jeho zrušení podáním odporu.

Odpověď na tuto otázku již plyne z aktuální judikatury NSS, na niž lze v detailech odkázat. V rozsudku NSS ze dne 27. 11. 2014, č. j. 10 As 203/2014-48, bylo v odst. 15 až 22 vysvětleno, že ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu dostačuje předložení písemné plné moci v prosté kopii, přičemž shodné účinky má i doručení nekonvertované písemnosti (skenu plné moci) prostřednictvím datové schránky zmocněnce. Totéž lze podle zdejšího soudu nepochybně vztáhnout i na sken plné moci zaslaný emailem podepsaným zmocněncem elektronicky podle zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů. Výjimkou je pouze případ, kdy správní orgán pojme důvodné pochybnosti o (např. pravosti či aktuálnosti) plné moci předkládané pouze v kopii. V takovém případě může správní orgán vyzvat k předložení originálu či ověřené kopie plné moci (popř. jejich konvertovaného elektronického ekvivalentu). Takovou výzvu přitom adresuje tvrzenému zmocněnci a nikoliv zmocniteli (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014-32, odst. 40-41). Je to totiž zmocněnec, kdo je z povahy věci povinen v situaci, kdy má jednat s účinky pro jiného, prokázat plnou mocí své oprávnění zmocnitele zastupovat. Ostatně zmocnitel již z principu nemá doklad o zastoupení (plnou moc) u sebe, neboť jej právě za účelem prokázání zástupčího oprávnění vydal zmocněnci. Požadavek na předložení plné moci tak musí již z povahy věci směřovat k osobě, která o sobě tvrdí, že je zmocněncem účastníka řízení (a měla by tak být potřebnou plnou mocí podepsanou účastníkem vybavena), a nikoliv k účastníkovi řízení, u něž se plná moc nenachází.

Není-li plná moc předložena vůbec – čemuž je plně rovnocenný postup původního zástupce žalobce, který doložil pouze nepodepsaný formulář plné moci, tedy listinu, v níž v důsledku chybějícího podpisu zcela absentuje projev vůle žalobce – je třeba na podání osoby, jež své zmocnění nedoložila, nahlížet jako na podání někoho, kdo není účastníkem řízení. Takové podání tedy nemá žádné procesní účinky.

Takovému závěru však zcela nezbytně musí předcházet splnění povinnosti stanovené správnímu orgánu ustanovením § 37 odst. 3 správního řádu, tj. řádná výzva adresovaná podateli (osobě, jež se prezentuje jako zmocněnec žalobce), aby odstranil vadu podání spočívající v chybějící plné moci tím, že plnou moc (tj. odpovídající listinu obsahující podpis žalobce, resp. elektronický dokument s připojeným uznávaným elektronickým podpisem žalobce) v přiměřené lhůtě stanovené ve výzvě předloží, popř. zajistí, že se žalobce ke správnímu orgánu v této lhůtě osobně dostaví a udělí zmocněnci plnou moc do protokolu. Současně by ve výzvě měl být zmocněnec poučen, že v případě, že jí nebude vyhověno, nebude správní orgán k podání (odporu) přihlížet.

Nelze přitom akceptovat závěr žalovaného, že předložení plné moci lze chápat jako projev vůle žalobce, že si nepřije být zmocněncem zastoupen. Je třeba konstatovat, že odpor s nepodepsaným formulářem plné moci v sobě neobsahuje jakýkoliv projev vůle žalobce, je totiž projevem vůle zmocněnce, o němž není za daného stavu jisté, zda se s vůlí žalobce shoduje. Před splněním povinnosti žalovaného vyzvat podatele k odstranění vad přitom z absence projevu vůle žalobce nelze činit závěry o tom, že žalobce podat odpor nechce. Koneckonců takový závěr by byl v rozporu i s obvyklým chodem věcí – není přece normální, aby byl podáván odpor proti vůli obviněného.

V tomto případě žalovaný tehdejšímu zmocněnci žádnou výzvu neadresoval, o podání ze dne 16. 10. 2014 tedy po celou dobu trvala nejistota, zda bylo či nebylo podáno oprávněnou osobou. Příkaz tak v žádném případě nemohl nabýt právní moci, neboť nebylo najisto postaveno, zda proti němu byl uplatněn (jinak evidentně včasný) opravný prostředek. Tato nejistota byla odstraněna až podáním ze dne 14. 8. 2015, jímž tehdejší zmocněnec správnímu orgánu i bez výzvy sken plné moci (tj. listiny obsahující podpisem žalobce krytý projev vůle nechat se v řízení zastupovat jinou osobou) doložil. Od uvedeného data tedy žalovanému započala běžet 60denní lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci, protože příkaz byl uvedeného dne se zpětnými účinky podáním odporu zrušen. Ve věci mělo být rozhodnuto nejpozději dne 13. 10. 2015. Protože k dnešnímu dni dosud rozhodnuto nebylo, je žalovaný nečinný. Soud proto žalobě vyhověl.

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 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. Z tohoto důvodu také soud stanovil lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci na 45 dnů, přičemž přihlédl též k faktu, že bude nutné nařídit ústní jednání a nelze vyloučit, že řízení může být postiženo přinejmenším obtížemi při doručování zmocněnci žalobce.

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). 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.

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.

V Praze dne 3. listopadu 2015

Olga Štránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová