



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobce: **M. J.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 2, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Brno, Dominikánské nám. 2, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žalovaný **je povinen** vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp.zn. ODSČ-43384/14-CI/PŘ ve lhůtě 45 dnů od právní moci rozsudku.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou ke zdejšímu soudu domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp.zn. ODSČ-43384/14.

I. Podstata věci

Dne 19.1.2015 vydal žalovaný příkaz č.j. ODSČ-43384/14-14, sp.zn. ODSČ-43384/14-CI/PŘ, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, kterého se dopustil tím, že dne 3.7.2014 v 15:53 při řízení motorového vozidla v Brně na ul. Masarykova 11 nerespektoval dopravní značku IP 27a „Pěší zóna“. Příkaz byl žalobci doručen dne 20.1.2015.

Dne 3.2.2015 byl žalovanému doručen ve věci ODSČ-43384/14-CI/PŘ odpor podepsaný za žalobce elektronickým podpisem Ing. M. J., jako zmocněnce žalobce. K odporu byla připojena plná moc ze dne 20.11.2014, kde byl jako zmocnitel uveden žalobce a jako zmocněnec Ing. M. J. Plná moc však nebyla podepsána.

Výzvou ze dne 5.2.2015 žalovaný žalobce vyzval k doložení podepsané plné moci k zastupování v předmětné věci. Žalobce byl také poučen, že pokud plnou moc ve lhůtě 5 dní ode dne doručení výzvy nedoloží, nebude k odporu přihlíženo. K předložení řádně podepsané plné moci byl žalobce vyzván i usnesením žalovaného ze dne 5.2.2015 podle § 37 odst. 3 a § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Obě písemnosti byly doručeny do datové schránky žalobce dne 5.2.2015.

Žalobce plnou moc nedoložil a byl proto žalovaným informován (sdělením ze dne 10.3.2015), že příkaz ze dne 19.1.2015 nabyl právní moci dne 5.2.2015.

Dne 27.5.2015 požádal Ing. M. J. Krajský úřad Jihomoravského kraje o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. K této žádosti přiložil kopii plné moci ze dne 20.11.2014, která byla zmocnitelem (žalobcem) podepsána.

Krajský úřad usnesením ze dne 24.6.2015 této žádosti nevyhověl.

II. Shrnutí argumentace účastníků

Žalobce uvádí, že žalovaný pochybil, pokud k předložení řádně podepsané plné moci nevyzval zmocněnce (Ing. M. J.), ale přímo žalobce. Poukazuje k tomu na § 34 odst. 2 a § 37 odst. 3 správního řádu a na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2015, č.j. 10 As 266/2014-36. Výzva doručená přímo žalobci nemohla zavazovat a odpor tedy právní moci nenabyl. Žalobce sice v petitu žaloby navrhuje, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp.zn. OSČ-Sp/108204/3591/2014/MK ve lhůtě 45 dnů od právní moci rozsudku, nicméně z obsahu žaloby je zřejmé, že se jedná o řízení ve věci sp. zn. ODSČ-43384/14-CI/PŘ. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

Žalovaný ve svém vyjádření se žalobou nesouhlasí. Má za to, že plnou moc mohl podepsat toliko žalobce jako zmocnitel, a proto postupoval správně, pokud vyzval k předložení podepsané plné moci žalobce. Poukazuje též na to, že předložení nepodepsané plné moci bylo účelové a že zmocněnec tuto strategii používá ve správních řízeních opakovaně. Příkaz tedy považuje za pravomocný, neboť odpor byl podán osobou neoprávněnou. I žalovaný setrval na svém procesním stanovisku po celou dobu řízení.

III. Posouzení věci

Zdejší soud se nejprve zabýval tím, zda byl žalobce oprávněn žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného podat, tj. zda se jí zdejší soud vůbec může věcně zabývat.

Podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, se může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně žalobce proti nečinnosti správního orgánu, byla naplněna žádostí žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného, o které Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodl usnesením ze dne 24.6.2015 tak, že se žádosti nevyhovuje.

Žalobce teda skutečně nemá jinou možnost efektivní ochrany, než se na zdejší soud obrátit postupem podle § 79 s.ř.s. Žalobce totiž netvrdí, že by se pochybení žalovaného projevilo v nesprávně vyznačené doložce právní moci na příkazu (žalobce tedy netvrdí, že by vyznačením této doložky bylo nezákonně do jeho práv zasaženo). Žalobce tvrdí, že řízení nadále běží a že v něm nebylo dosud (ve věci samé) rozhodnuto.

Za této situace se tedy zdejší soud zabýval důvodností žaloby. 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 nařídit 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.). Není-li mezi žalobcem a žalovaným sporu o to, že žalovaný je orgánem příslušným k vedení řízení a k rozhodnutí ve věci samé, pak klíčovou otázkou pro zdejší soud je otázka, zda žalovanému (v situaci, kdy je nesporné, že správní řízení bylo zahájeno a stále běží bez rozhodnutí ve věci samé) pro rozhodnutí ve věci samé již uplynula zákonem stanovená lhůta či nikoli, tj. zda je nečinný či nikoli. 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).

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).

Příkazní řízení 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 se proti němu bránit správní žalobou podle § 65 a násl. s.ř.s. Naopak, není-li odpor podán včas, anebo vůbec, nabývá příkaz účinků pravomocného a vykonatelného rozhodnutí.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že proti příkazu, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku, podal jménem žalobce odpor Ing. M. J., avšak k odporu přiložil žalobcem nepodepsanou plnou moc. Žalovaný pak k doložení řádně podepsané plné moci vyzval toliko žalobce, který plnou moc nedoložil.

V daném případě je tedy třeba posoudit, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, pokud k předložení plné moci vyzval žalobce.

Podle § 37 správního řádu je podání úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno (odst. 1). Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3 správního řádu (...). Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí (odst. 2). 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 (odst. 3).

Podle § 34 správního řádu zástupce na základě plné moci v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (odst. 1). S výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak (odst. 2). V pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení (odst. 3).

Z uvedeného plyne, že je-li doručeno neúplné či vadné podání, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Mezi tzv. jiné vady podání je třeba řadit právě i neprokázání zastoupení v případě, kdy podání činí osoba označená v něm za zástupce účastníka (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2015, č.j. 10 As 266/2014 – 32, dostupný na www.nssoud.cz). Správní řád v § 37 odst. 3

přímo uvádí, že správní orgán vyzve k odstranění vad podatele, tedy osobu, která podání učinila. Takový postup je zcela logický, neboť právě ten, kdo podání podal (a zpravidla i vypravil a vypracoval), je s obsahem podání i jeho případných příloh nejlépe obeznámen a nejlépe tedy dokáže vady podání odstranit. Podatelem je jistě v řadě případů účastník, avšak může jím být i někdo jiný, např. právě osoba účastníkem zmocněná.

V daném případě byl podatelem Ing. M. J., který podání (odpor) podal. To plyne jak z obsahu podání, tak (a to zejména) z elektronického podpisu emailové zprávy, kterou byl odpor doručen. Žalovaný tedy v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu měl k odstranění vad podání (tj. k předložení řádně podepsané plné moci) vyzvat právě Ing. M. J. a nikoli přímo žalobce.

Jistě lze připustit, že žalobce je jedinou osobou, která je oprávněna plnou moc podepsat, to však neznamená, že předložení plné moci je úkonem, který musí vykonat rovněž osobně žalobce (tj. úkonem ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu). Je totiž zřejmé, že žalobcem podepsanou plnou moc může správnímu orgánu doložit *de facto* kdokoli. Většinou je to přitom právě zástupce, který ji také k učiněnému podání či při jednání zpravidla předkládá. V daném případě přitom byla plná moc datována 20.11.2014 a bylo tedy lze předpokládat, že jí Ing. M. J., který odpor i nepodepsanou plnou moc podal, disponuje. Žalovaný měl vyzvat zástupce žalobce k předložení plné moci tím spíše, je-li mu z úřední činnosti známo, že Ing. M. J. působí jako zástupce opakovaně a předkládání nepodepsaných plných mocí je jeho „procesní taktikou“. Soud tedy nerozumí tomu, proč žalovaný k předložení plné moci nevyzval Ing. M. J., jako podatele odporu, ale přímo žalobce, který o tom, že byl podán odpor, nemusel vůbec vědět; případně, proč žalovaný na obstrukční postup žalobcova zástupce „nevyzrál“ tak, že by k předložení plné moci vyzval jak údajného zástupce, tak přímo žalobce.

Soud nesouhlasí se žalovaným, že jeho postup byl v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17.10.2014, č.j. 4 As 171/2014 – 26. Předně se citovaný rozsudek vztahuje k procesně zcela odlišné situaci (byla zde řešena otázka, zda je povinností předkládat originál plné moci, resp. její ověřenou kopii, nebo zda stačí kopie prostá), navíc názor, že „vyvstanou-li pochybnosti, zda předložená kopie plné moci skutečně prokazuje oprávnění zmocněnce jednat za účastníka, je na místě, aby správní orgán vyzval tohoto účastníka k doložení jejího originálu“ byl vysloven toliko jako *obiter dictum*, aniž by bylo váženo, zda má být vyzván účastník přímo či prostřednictvím jeho zástupce. Citovaný rozsudek tedy na danou věc nedopadá.

V daném případě tedy nelze výzvu k předložení plné moci považovat za řádně doručenou, neboť byla-li doručena toliko žalobci, nebyla doručena podateli, jak ukládá § 37 odst. 3 správního řádu. Pokud pak žalobce na základě této výzvy plnou moc nedoložil, nelze mu to přičítat k tíži. Žalobce totiž oprávněně vycházel z toho, že je v řízení řádně zastoupen na základě plné moci. Po obdržení výzvy také nemohl vědět, zda nebyla shodná výzva zasílána též jeho zástupci, který odpor jménem žalobce podal a který plnou mocí disponoval.

Soud tedy má za to, že v daném případě na odpor podaný Ing. M. J. nelze nahlížet jako na podaný neoprávněnou osobou. Tak by tomu mohlo být tehdy, pokud by řádně podepsanou plnou moc nedoložil k výzvě podatel odporu (Ing. M. J.) a nikoli žalobce. Tak tomu ale v daném případě nebylo.

Správní řízení se žalobcem bylo zahájeno vydáním příkazu (jednalo se o první úkon v řízení; § 150 odst. 1 správního řádu na základě § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Podáním odporu pak začala znovu běžet lhůta pro vydání rozhodnutí (§ 150 odst. 3 správního řádu na základě § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích).

Pokud jde o lhůtu k vydání rozhodnutí ve věci podezření ze spáchání přestupku, na věc se podle § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, aplikuje § 71 správního řádu. Podle § 71 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Podle § 71 odst. 2 správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:", b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1 správního řádu), c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25 správního řádu, nebo d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu. 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 správního řádu, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny. Podle § 71 odst. 4 správního řádu po dobu nezbytnou k opatření údajů podle § 6 odst. 2 správního řádu lhůty pro vydání rozhodnutí neběží. Podle § 71 odst. 5 správního řádu nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.

Jestliže od 3.2.2015 dosud žalovaný v řízení neučinil žádný úkon ve věci samé, pak všechny lhůty podle § 71 správního řádu již uplynuly – a to již před podáním žaloby. Z postoje žalovaného je zároveň nepochybné, že žalovaný rozhodnutí vydat nehodlá.

Jsou tedy důvody pro vyhovění žalobě a k uložení povinnosti žalovanému v řízení vedeném pod sp. zn. ODSČ-43384/14-CI-PŘ ve věci rozhodnout podle § 81 odst. 2 s.ř.s. Zda půjde o rozhodnutí „odsuzující“ nebo o rozhodnutí jinak ukončující věc pro uplynutí lhůty k projednání přestupku, nemá vliv na to, že půjde o rozhodnutí, jímž bude ukončeno řízení dosud vedené pod sp. zn. ODSČ-43384/14-CI-PŘ (věcí je řízení o podezření žalobce ze spáchání přestupku). Za shora popsané procesní situace žalovanému nic nebrání, aby tak učinil ve lhůtě 45 dnů, jak žalobce v žalobě požaduje.

IV. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 7 s.ř.s. Žalovaný ve věci nebyl úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Toto právo má úspěšný žalobce. Zdejší soud však dospěl k závěru, že jsou dány mimořádné důvody zvláštního zřetele hodné, pro které by přiznání náhrady nákladů řízení žalobci bylo nespravedlivé a nemravné. Zdejší soud je silného přesvědčení, že celá aktivita žalobce počínající okamžikem, kdy již při projednávání přestupku na místě přestupek nejprve uznal, ale poté chtěl jeho dořešení u správního orgánu, pokračující volbou zmocněnce, který v přestupkových řízeních zastupuje opakovaně a tato řízení prodlužuje, a následně uskutečňováním kroků právní ochrany proti žalovanému v takové časové posloupnosti, jež ve skutečnosti vylučovala projednat přestupek v jednorroční lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (přestupek se měl stát začátkem července 2014, v lednu 2015 byl vydán příkaz a začátkem března 2015 se žalobce dozvěděl, že žalovaný považuje příkaz za pravomocný; proti tomu se však ohradil až na konci května 2015 opatřením proti nečinnosti a po nevyhovění této žádosti v červnu 2015 pak žalobu podal až na konci července 2015), představuje jednání přinejmenším na hranici zneužití práva, což se sice nemůže projevit přímo v rozhodnutí zdejšího soudu ve věci samé (bylo třeba vyřešit spor mezi žalobcem a žalovaným o to, zda řízení před žalovaným stále ještě běží či nikoli, přitom procesní situace byla žalobcem „připravena“ tak, aby žaloba nemohla být nedůvodná), je však namístě to zohlednit v rozhodnutí o nákladech řízení s využitím § 60 odst. 7 s.ř.s. Každé rozhodnutí soudu by mělo vyhovět alespoň základním kritériím spravedlnosti, přitom přiznání náhrady nákladů řízení žalobci by jim podle zdejšího soudu vyhovět nemohlo. Proto zdejší soud rozhodl, že žalobci se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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 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.

V Brně dne 8.10.2015

Za správnost vyhotovení:
Romana Lipovská

David Raus, v.r.
předseda senátu