



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Aleše Korejtky a Petry Venclové věci **žalobce V.. K., nar. XX. X. XXXX**, bytem X, **zastoupeného Jaroslavem Topolem, advokátem** se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti **žalovanému Městskému úřadu Svitavy** se sídlem T. G. Masaryka 5/35, Svitavy, **o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem,**

t a k t o :

I. Žaloba, již se žalobce domáhal toho, aby

- a) soud určil, že zásah žalovaného spočívající v nepředání odporu žalobce proti příkazu ze dne 22. 4. 2015, č. j. 22943-15/OD-stp/2075-2015, nadřízenému správnímu orgánu jako podnětu k prezkumnému řízení ve lhůtě dle § 88 odst. 1 správního řádu, byl nezákonný,**
- b) žalovanému zakázal pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání odporu proti příkazu ze dne 22. 4. 2015, č. j. 22943-15/OD-stp/2075-2015, nadřízenému správnímu orgánu jako podnětu k prezkumnému řízení,**

se zamítá.

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajskému soudu v Hradci Králové - pobočce v Pardubicích byla dne 6. 8. 2015 doručena žaloba, v níž žalobce tvrdil, že žalovaný nezákonně zasáhl do jeho práv tím, že nepředal **odpor** proti příkazu ze dne 22. 4. 2015, č. j. 22943-15/OD-stp/2075-2015 (v právní moci dne 12. 5. 2015), podaný neoprávněnou osobou (M. J., nar. XX. XX. XXXX, bytem X) jako podnět k přezkumnému řízení nadřízenému správnímu orgánu, a to ve lhůtě stanovené § 88 odst. 1 větou třetí zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále též „správní řád“ (dle zmíněného ustanovení správního řádu v případě nepřipustného nebo opožděného **odvolání** předá správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání).

Žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále též „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Pod pojem zásah ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 82 s. ř. s. lze podřadit velké množství faktických činností správních orgánů, k nimž jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být na úrovni jednoduchého práva výslovně stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Ačkoliv se zdá být nepochybné, že zásahem může být pouze aktivní jednání správního orgánu, Nejvyšší správní soud v minulosti připustil, že „*zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ (srov. např. bod 20 usnesení rozšířeného senátu ze dne 16.11.2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, či rozsudek ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 – 52, popř. rozsudek ze dne 26. 2. 2015, č. j. 2 As 138/2014 – 35, bod 45).

Dále je třeba zdůraznit, že o zásah se pojmově může jednat pouze tehdy, jestliže lze tvrdit, že zásahem byl žalobce přímo zkrácen na svých právech. Mezi tvrzeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí tudíž existovat bezprostřední vztah (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2009, č. j. 7 Aps 1/2008 – 43, či rozsudek téhož soudu ze dne 13. 8. 2015, č. j. As 168/2015 - 28). Žalobce však v žalobě vůbec netvrdil, jaká jeho práva měla být údajným zásahem žalovaného porušena.¹ Již tato skutečnost by postačovala k zamítnutí žaloby.

¹ Na tomto místě je třeba navíc připomenout, že **procesní práva nejsou samoučelná, nýbrž slouží k ochraně práv hmotných**. A jak uvedl Ústavní soud např. v odůvodnění usnesení ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. II. ÚS 1449/15, „*nedává rozumný smysl, aby se někdo soudil toliko za účelem ochrany svých procesních práv*“.

Krajský soud se přesto zabýval tím, zda žalovaný měl právní povinnost předložit neodůvodněný odpor proti příkazu podaný neoprávněnou osobou nadřízenému správnímu orgánu ve lhůtě stanovené § 88 odst. 1 větou třetí správního řádu, jak tvrdí žalobce v žalobě, či nikoliv.

Podle § 87 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o přestupcích“), 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 (odst. 1). Příkaz má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku. Oznamuje se vždy písemně (odst. 3). 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 (odst. 4). Příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí (odst. 5).

Z výše uvedeného je zřejmé, že na rozdíl od opožděného nebo nepřipustného odvolání, které je odvolací orgán povinen rozhodnutím zamítnout (§ 92 odst. 1 správního řádu), není dle zákona správní orgán prvního stupně povinen opožděný či nepřipustný odpor předkládat nadřízenému správnímu orgánu (srov. body 20 a 21 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 – 32). Již vůbec pak nemohl být zmíněný odpor považován za podnět k provedení přezkumného řízení, neboť se jednalo o „odpor“ neodůvodněný (viz list číslo 25 správního spisu), nebyla v něm proto obsažena žádná výtka zpochybňující soulad příkazu s právními předpisy. Z těchto důvodů žalovaný nepostupoval nezákonně, pokud neodůvodněný odpor podaný osobou neoprávněnou nepředložil nadřízenému správnímu orgánu jako podnět k provedení přezkumného řízení ve lhůtě stanovené § 88 odst. 1 větou třetí správního řádu.

Pokud se žalobce dovolá aplikace § 88 odst. 1 správního řádu per analogiam, je třeba připomenout, že užití analogie je na místě pouze v případě, že existuje mezera v právu, kterou je nezbytné (je zde sociální potřeba) vyplnit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005 – 72). Pouhé mlčení zákona není automaticky důvodem k tomu, aby bylo řešeno analogií. V některých případech totiž zákonodárce prostě věc regulovat nechtěl, čili tento postup není vůbec na místě (srov. např. MATES, Pavel. Analogie ve správním právu. *Správní právo*, Praha, 2011, roč. 44, č. 6, s. 342 - 353. ISSN 0139-6005). Přestupkový zákon obsahuje speciální a ucelenou úpravu příkazního řízení (srov. též Vedral J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, str. 1166), přičemž pokud by chtěl zákonodárce upravit postup správních orgánů v případě, že je odpor podán osobou neoprávněnou nebo je podán opožděně, jistě by tak učinil, stejně jako tak učinil v § 88 odst. 1 a v § 92 odst. 1 správního řádu v případě odvolání (argumentum e silentio legis). Zákonodárce to však neučinil, a to zjevně úmyslně. **Ostatně judikatura aplikaci § 92 odst. 1 správního řádu již vyloučila a nalezla řešení jiné** (srov. body 21 až 23 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 – 32).

I kdyby však bylo možno dovodit právní povinnost žalovaného předložit neodůvodněný odpor podaný neoprávněnou osobou nadřízenému správnímu orgánu jako podnět k provedení přezkumného řízení, samotná nečinnost žalovaného by zásahem býti nemohla, neboť (jak již bylo naznačeno výše) nebyla zasažena sféra práv a povinností žalobce. Žalobce se jednak mohl s podnětem k provedení přezkumného řízení na nadřízený správní orgán či na žalovaného obrátit sám (právo žalobce na podání podnětu k provedení přezkumného řízení nebylo *prima vista* nijak dotčeno), jednak žalovaný po doručení žaloby z opatrnosti předložil spis nadřízenému správnímu orgánu, ten však ještě před vydáním rozsudku v této věci dospěl k závěru, že zde důvody pro zahájení přezkumného řízení nejsou (a vyrozuměl dotčené subjekty), o čemž byl soud žalovaným informován při jednání dne 7. 10. 2015. Na posledně zmíněnou skutečnost (předání „odporu“ nadřízenému správnímu orgánu) navíc žalobce nijak nereagoval a setrval i na požadavku, aby soud žalovanému zakázal něco, což již v době rozhodování soudu prokazatelně nečinil (viz bod II *petitu* žaloby). Takový návrh by musel s ohledem na výše uvedené krajský soud zamítnout i v případě, že by dospěl k závěru, že žalovaný nezákonně jednal (srov. § 87 odst. 1 s. ř. s., dle kterého soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu).

Dále krajský soud nemohl přehlédnout ani to, že žalobce účelově měnil svá procesní stanoviska, když v tomto řízení žalovanému vytýkal, že neodůvodněný odpor podaný osobou neoprávněnou nepředložil nadřízenému správnímu orgánu jako podnět k provedení přezkumného řízení (v němž se přezkoumávají **pravomocná** rozhodnutí správních orgánů), současně však dne 6. 8. 2015 (tedy v den, kdy byla vyhotovena žaloba) zaslal nadřízenému správnímu orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnost (viz listy číslo 64 až 65 správního spisu), v níž naopak tvrdil, že řízení před žalovaným dosud nebylo pravomocně ukončeno a že žalovaný je nečinný, neboť po zrušení příkazu v důsledku včas podaného odporu žalovaný nevydal v zákonem stanovené lhůtě rozhodnutí ve věci samé. **Je tedy zřejmé, že žalobce návrh v nyní projednávané věci ani nemínil vážně** (stejně jako svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání, neboť žalobce, za nějž v tomto řízení jednal Jaroslav Topol, advokát, se k následně nařízenému jednání bez omluvy nedostavil, což by bylo možno hodnotit jako porušení povinností advokáta).² Ve skutečnosti je totiž žalobce přesvědčen, že předmětný příkaz dosud moci práva nenabyl, což lze dovodit i z žaloby, v níž uvádí, že „v případě, že žalovaný vyhodnotil odpor jako podaný osobou neoprávněnou, měl za povinnost postoupit odpor nadřízenému správnímu orgánu“. **Ze strany žalobce se tak jedná o šikanu žalovaného. Takové jednání však nepožívá právní ochrany.**

Nekorektně žalobce postupoval i v řízení před správními orgány. Zde žalobce zastupoval M. J., nar. XX. XX. XXXX, bytem X, jehož obstrukční strategie jsou správním soudům již dobře známé. Podobně jako v této věci postupoval tento zástupce např. ve věci sp. zn. 65 A 18/2015 (KS Ostrava – pobočka v Olomouci), plnou moc k obstrukcím pak využil např. i ve věcech sp. zn. 78 A 1/2015, 18 A 23/2014 (KS Ostrava), sp. zn. 46 A 33/2015 – 25 (KS v Praze) či sp. zn. 52 A 34/2014 (zdejší soud). **Jako obstrukční vyhodnotil postupy M. J. též Nejvyšší správní soud** v rozsudcích ze dne 27. 11. 2014, č. j. 10 As 203/2014-48, ze dne 31. 10. 2014, č. j. 8 As 119/2014-34, či v rozsudku ze dne 16. 7. 2015, č. j. 4As 63/2015 - 52, v jehož odůvodnění (pod bodem 38) Nejvyšší správní

² Dle kárného rozhodnutí České advokátní komory publikovaného pod č. 1/96 je porušením povinnosti advokáta, jestliže se – ač řádně obeslán – bez omluvy nedostaví k soudnímu jednání.

soud uvedl: „Správní orgány správně zohlednily nedostatek formy podání, jehož prostřednictvím byla omluva učiněna, že toto podání došlo správnímu orgánu prvního stupně těsně před nařízeným jednáním, omluvu zaslala osoba, která nedoložila, že je zmocněncem stěžovatele (nepředložila plnou moc, respektive jí předložená plná moc vůbec nebyla podepsána stěžovatelem – plnou moc podepsanou stěžovatelem předložil Ing. J. až na výzvu v odvolacím řízení), tento ‚zmocněnec‘ převzal dle svého tvrzení zastoupení stěžovatele v době své pracovní neschopnosti, tedy když věděl, že nebude moci činit potřebné úkony v řízení. **Správně pak byla zohledněna skutečnost, že správním orgánům i soudům je z úřední činnosti známa osoba Ing. M. J., který opakovaně zastupuje obviněné v přestupkových řízeních, přičemž pravidelně využívá obdobného postupu, kdy se snaží zdržet řízení opakovanými omluvami z nařízených ústních jednání (mimo krajským soudem uváděných věcí srov. též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové z 30. 7. 2014, č. j. 30 A 38/2014 - 45).** Za těchto okolností nelze než aprobovat postup správního orgánu prvního stupně, který takovouto „omluvu“ neakceptoval a přestupek projednal v nepřítomnosti stěžovatele, respektive jeho domnělého ‚zmocněnce‘.“

Obdobně Krajský soud v Praze v odůvodnění již zmiňovaného rozsudku ze dne 8.4.2015, č. j. 46 A 33/2015 – 25 (ústavní stížnost proti tomuto rozsudku Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. IV.ÚS 1224/15, jako zjevně neopodstatněnou), uvedl: „**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 skenu 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.**“

V této souvislosti je třeba znovu připomenout, že institut zástupce má účastníku řízení usnadnit jeho komunikaci s orgány státní moci a s dalšími subjekty, zajistit možnost jeho právních jednání v případě, že se účastník ze zdravotních či jiných důvodů nemůže jednání osobně zúčastnit, a rovněž umožnit kvalitnější právní ochranu jeho zájmu či takovou právní ochranu usnadnit. Tento institut nesmí být účastníky řízení zneužíván. **Tak, jako nikdo nemůže mít prospěch ze svého protiprávního jednání, nemůže mít nikdo v demokratickém právním státě prospěch ani z jednání právní řád úmyslně obcházejícího či právní řád zneužívajícího³ (shodně srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2015, sp. zn. II. ÚS 3231/14). Protiprávním jednáním se práva domoci nelze (ex iniuria ius non oritur).**

³ Připomenout lze na tomto místě i slova Deklarace lidských práv a občanských povinností (součástí tzv. Ústavy z roku III /22. 8. 1795/): „Není dobrým člověkem ten, kdo nezachovává upřímně a striktně zákony /článek 5/. Ten, kdo zákony otevřeně porušuje, se dostává se společností do sporu /článek 6/. Ten, kdo zákony obchází lstí či vychytralostí, aniž je otevřeně přestupuje, poškozují zájmy všech lidí a stává se nehodným jejich přízně a úcty /článek 7/.“ (Tinková, D. /editorka/. Zrození občana: antologie dokumentů z Francouzské revoluce. 1. vydání, Praha: Academia, 2015, s. 351).

Ze všech výše uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl (§ 78 odst. 1 s. ř. s.)
Jelikož žalobce nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení nemá (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario). Úspěšný žalovaný se práva na náhradu řízení vzdal, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

P o u č e n í :

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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). Případně-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.

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 Pardubicích dne 7. října 2015

Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová