



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., ve věci žalobce **M. M.**, bytem R. 91, Z. na M., zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Otmíče 4, proti žalovanému **Městskému úřadu Zábřeh**, se sídlem nám. Osvobození 15, Zábřeh, o žalobě na ochranu proti nečinnosti,

t a k t o :

I. Žalovaný je povinen vydat rozhodnutí ve věci samé v řízení vedeném pod sp. zn. DO./204/2014/ do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 13.919 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Václava Voříška, advokáta se sídlem Otmíče 4.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou doručenou soudu dne 19.3.2015 se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, konkrétně uložení povinnosti žalovanému vydat meritorní rozhodnutí v řízení o přestupku, vedeném proti žalovanému jako obviněnému žalovaným pod sp. zn. DO./204/2014/.

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že žalovaný vydal dne 23.9.2014 příkaz č.j. 2014/1787/DO-MUZB-3, jímž žalobci uložil pokutu ve výši 2.000 Kč za spáchání přestupků dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 a písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterých se měl dopustit dne 12.8.2014 v 15:01 hod. při řízení motorového vozidla tov. zn. Audi A3, reg. zn. X na silnici II. třídy č. 369 v Rovensku tím, že překročil stanovenou rychlost jízdy v obci (50 km/h) minimálně o 13 km/h a současně nebyl za jízdy na sedadle připoután bezpečnostním pásem. Příkaz byl žalobci doručen dne 26.9.2014.

Dne 8.10.2014 byl žalovanému doručen odpor proti příkazu, a to z e-mailové adresy X, podepsaný zaručeným elektronickým podpisem. V podání bylo uvedeno, že zmocněncem žalobce je Ing. M. J., a dále, že žalobce žádá o doručování na adresu Ing. M. J., bytem M. 989/7, P. 9, K.. Přílohou podání byla plná moc, vystavená dne 29.9.2014 žalobcem jako zmocnitelem Ing. M. J. jako zmocněnci k zastupování ve správním řízení DO./204/2014/, která však nebyla podepsána.

Usnesením ze dne 9.10.2014 vyzval žalovaný žalobce k doplnění podání tak, že *„vyzývá k odstranění nedostatků písemného podání (odpor proti příkazu) ze dne 8.10.2014, jehož součástí je zmocnitelem nepodepsaná plná moc. Správnímu orgánu proto předložte Vámi podepsanou plnou moc, ze které bude zřejmé, že osoba, která podala odpor, je skutečně a prokazatelně Vámi zvolený zmocněnec.“* K odstranění vad plné moci stanovil žalobci lhůtu 5 pracovních dnů od doručení tohoto usnesení. Usnesení bylo doručeno žalobci dne 14.10.2014.

Dne 30.10.2014 bylo žalobci doručeno sdělení žalovaného, že příkaz č.j. 2014/1787/DO-MUZB-3 nabyl dne 14.10.2014 právní moci, neboť žalovaný nepovažuje doručený odpor za řádný, jelikož byl podán osobou, jejíž zmocnění k zastupování žalobce v řízení nebylo prokázáno.

Dne 29.12.2014 byla doručena Krajskému úřadu Olomouckého kraje žádost žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Krajský úřad sdělil dne 15.1.2015 žalobci, že žádost nepovažuje za opodstatněnou, neboť žalovaný v řízení nebyl nečinný. Krajský úřad uvedl, že žalovaný správně vyzval žalobce k odstranění nedostatku plné moci v podobě chybějícího podpisu, avšak žalobce ve stanovené lhůtě vadu podání neodstranil, tudíž vydaný příkaz nabyl právní moci.

Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaný pochybil, když k odstranění vad plné moci nevyzval zmocněnce žalobce, nýbrž žalobce samotného. Uvedl, že se jeho zmocněnec mylně domníval, že je plná moc elektronicky podepsána. Dále potvrdil, že sice obdržel nějakou písemnost od žalovaného, avšak její obsah mu není znám, neboť šlo o složitý právní text plný paragrafů, přičemž žalobce je 22 letým studentem technického oboru, proto přeposlal písemnost svému zmocněnci Ing. J., avšak zásilka nebyla zaslána doporučeně a zjevně tak došlo k její ztrátě v předvánočním období. Žalovaný postupoval v rozporu s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.“), jelikož k odstranění vad podání měl vyzvat „podatele“, tj. zmocněnce žalobce, neboť odstranění vad podání není úkon, který by musel žalobce vykonat osobně. Povinnost správního úřadu adresovat výzvu k odstranění vad podání primárně zástupci účastníka dovodil rovněž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) v rozsudcích ze dne 29.9.2011, č.j. 4 As 27/2011-37 a ze dne 29.1.2015, č.j. 10 As 266/2014-36. Žalobce právním textům nerozumí a výzvě nevěnoval pozornost, neboť predikoval doručování všech písemností jeho zmocněnci. Doručení písemnosti

zastoupenému nemá dle § 34 odst. 2 s.ř. vliv na běh lhůt. Žalobce dále uvedl, že opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu, Krajského úřadu Olomouckého kraje, bezvýsledně vyčerpal, přičemž minimálně z žádosti krajskému úřadu byla zřejmá vůle žalobce být zastoupen, kdy toto podání obsahovalo již bezvadnou plnou moc. Žalovaný je tedy dle názoru žalobce nečinný, neboť měl nejprve řádně vyzvat zmocněnce žalobce k doložení řádné plné moci, poté nařídít ústní jednání a vydat meritorní rozhodnutí.

Žalovaný požadoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že plná moc byla úřadu doručena bez podpisu, tudíž měl důvodné pochybnosti o tom, zda je žalobce ve správním řízení skutečně Ing. J. zastupován. Usnesení k doplnění podání ze dne 9.10.2014 proto logicky doručil osobě, o níž je nepochybné, že právě jí má být v řízení doručováno, tj. samotnému žalobci, který navíc jako jediný mohl doplnit plnou moc o vlastnoruční nebo elektronický podpis. Dále označil za účelové tvrzení žalobce, že k odeslání nepodepsané plné moci došlo omylem, neboť z dosavadní správní praxe je žalovanému známo, že se jedná o standardní postup Ing. J., který shodně postupoval již v sedmi jiných přestupkových řízeních, kde vystupoval jako zmocněnec obviněného. Dále žalovaný poukázal na jednoduchost textu výzvy k odstranění vad plné moci ze dne 9.10.2014, jehož význam dle názoru žalovaného průměrně inteligentní člověk pochopí. Ztrátu zásilky, v níž žalobce přeposílal výzvu žalovaného Ing. J., v důsledku předvánočního shonu dle žalovaného zpochybňuje fakt, že žalobci bylo usnesení doručeno více než 2 měsíce před Vánoci. Pasivita žalobce musí jít dle žalovaného k jeho tíži, a to z důvodu platnosti ústavní zásady *vigilantibus iura skripta sunt*. Žalovaný tak jednal zcela v souladu se zákonem. Naopak jednal-li by s osobou, která ve skutečnosti nemá oprávnění zastupovat účastníka, jednalo by se o závažnou vadu řízení. Jelikož se na plné moci předložené krajskému úřadu nachází fyzický podpis žalobce, je zjevně účelové tvrzení, že došlo toliko k opomenutí připojení elektronického podpisu, a dále lze z této skutečnosti dovodit, že v době podání odporu Ing. Jaroš žádnou plnou mocí podepsanou účastníkem nedisponoval. Ze všech uvedených skutečností vyplývá, že žalovaný není nečinný, neboť řízení již bylo pravomocně ukončeno vydaným příkazem, vůči němuž žalobce nepodal odpor, resp. proti němuž podala odpor osoba neoprávněná. Smyslem promyšlené procesní taktiky žalobce není ochrana jeho procesních práv, nýbrž snaha prodlužovat správní řízení a docílit prekluze odpovědnosti za přestupek. Procesní právo je prostředkem k ochraně subjektivních práv, nikoli nástrojem pro vyhnutí se odpovědnosti za protiprávní jednání.

Při jednání soudu dne 22.7.2015 žalobce namítl, že závěry žalovaného o procesní taktice Ing. J. jsou spekulativní a není zřejmé, co by měl Ing. J. uvedenou taktikou sledovat. Žalobce má za to, že se ze strany Ing. J. mohlo jednat o pouhou neobratnost či nedostatečnou znalost správní praxe.

Podle § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (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, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

Krajský soud předně uvádí, že žalobce zvolil k ochraně svých práv správný typ žaloby. Podstatou tvrzení žalobce je, že jeho včasný odpor způsobil zrušení příkazu, avšak žalovaný, jakožto prvostupňový správní orgán nepokračoval ve správním řízení a nevydal rozhodnutí ve věci. Naopak žalovaný zastává názor, že vydaný příkaz nabyl právní moci, neboť podaný odpor byl podán osobou neoprávněnou. NSS v rozsudku ze dne 29.1.2015, č.j. 10 As 266/2014-32, na nějž poukazoval žalobce v žalobě, dovodil, že v dané situaci je jedinou možnou smysluplnou a efektivní obranou žalobce žaloba proti nečinnosti správního orgánu I. stupně dle § 79 a násl. s.ř.s. S uvedeným názorem se krajský soud ztotožňuje.

Podmínku bezvysledného vyčerpání prostředků, které správní procesní předpis stanoví k ochraně proti nečinnosti, žalobce splnil, neboť prokázal, že podal u nadřízeného správního orgánu žalovaného, Krajského úřadu Olomouckého kraje, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 s.ř. a že krajský úřad posoudil tuto žádost jako neoprávněnou.

Mezi účastníky není sporné, že proti příkazu č.j. 2014/1787/DO-MUZB-3, jenž žalovaný vydal dne 23.9.2014, byl podán odpor. Dále žalovaný nerozporuje skutečnost, že odpor sám byl podán v přípustné formě dle § 37 odst. 4 s.ř., tj. v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Z uvedených nesporných skutečností lze dovodit, že odpor byl podán včas, tj. ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení příkazu žalobci, k němuž došlo dne 26.9.2014, neboť byl podán dne 8.10.2014, tj. 12. den zákonné lhůty.

Zásadní mezi účastníky spornou otázkou je, zda k odstranění nedostatku plné moci, která byla přílohou podaného odporu, v podobě chybějícího podpisu zmocnitele, měl být vyzván zmocněnec, či zmocnitel, a zda zaslání výzvy toliko zmocniteli, tj. žalobci, mohlo vyvolat právní účinky.

Podle § 33 odst. 1 s.ř. si účastník může 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.

Plná moc je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna a dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem), a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ustanovení § 33 odst. 1 s.ř. (ani jiné zákonné ustanovení) však nestanoví povinnost předkládat správnímu orgánu plnou moc „pouze“ účastníkem - zmocnitelem (zde žalobcem). Naopak zákon nijak nevylučuje možnost, aby byla plná moc předložena zmocněncem, což se v praxi i často, ba povětšinou, děje, neboť plná moc bývá předkládána současně s jiným úkonem ve věci, který vyhotoví zmocněnec.

Podle § 34 odst. 1 s.ř. zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.

Podle odst. 2 téhož ustanovení 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.

NSS ve zmiňovaném rozsudku č.j. 10 As 266/2014-32 dovodil, že výtka vady plné moci spojená s výzvou výzvu k jejímu odstranění není úkonem ve smyslu § 34 odst. 2 s.ř., který by měl osobně vykonat pouze účastník řízení (zmocnitel). Správní úřad proto postupuje správně, pokud výzvu k odstranění vad plné moci doručí zmocněnci a nikoliv zmocniteli. Za určitých specifických okolností, popsaných např. v rozsudku NSS ze dne 29.9.2011, č.j. 4 As 27/2011-37, lze pak odůvodněně trvat na nutnosti dožadovat odstranění absentující či vadné plné moci jak po zmocněnci, tak následně v případě jeho pasivity či existence pochybností i po zmocniteli. O takový případ se však v posuzované věci nejedná.

Za situace, kdy v posuzované věci byla v plné moci uvedena spisová značka, pod kterou bylo předmětné správní řízení vedeno, byla existence zastoupení přinejmenším vysoce pravděpodobná. Krajský soud proto uzavírá, že povinností žalovaného bylo vyzvat žalobce, avšak prostřednictvím jeho zmocněnce, k řádnému prokázání zastoupení dle § 33 odst. 1 s.ř., tj. doručit usnesení ze dne 9.10.2014 Ing. J.. Pokud tak žalovaný neučinil a zaslal výzvu k doložení řádné plné moci pouze žalobci samotnému, zatížil řízení vadou, neboť jeho závěr o tom, že byl odpor podán osobou neoprávněnou, a tudíž k němu nelze přihlížet, je předčasný.

Námítkou žalovaného, že postup zmocněnce žalobce byl předem promyšlenou a hojně využívanou procesní taktikou, tj. že žalobce, resp. jeho zmocněnec sledoval v řízení obstrukční cíle a jeho jednání by tudíž nemělo požívat právní ochrany, neměl krajský soud důvod se detailně zabývat.

Z judikatury správních soudů, zveřejňované na internetových stránkách www.nssoud.cz, je krajskému soudu známo, že některé postupy Ing. J., vystupujícího jako obecný zmocněnec v řadě přestupkových řízení v rámci celé republiky, byly již opakovaně označeny NSS za úmyslné protahování řízení a oddalování konečného rozhodnutí ve věci, tj. procesní obstrukce, jež znemožnily zákonem předvídaný plynulý postup stěžovatele v řízení. Správními úřady se v posuzovaných věcech podařilo zejména poukázáním na shodnou procesní taktiku zmocněnce žalobce v jiných řízeních prokázat, že jednání uvedeného zmocněnce obviněného z přestupku směřovalo ke zneužití práva na zastoupení, nikoli k realizaci práva na spravedlivý proces (kupř. odesílání podání z pošty v Libanonu – viz rozsudky NSS sp.zn. 2 As 47/2015, 1 As 16/2015, 1 As 137/2014 či 9 As 34/2015).

Nutno však zdůraznit, že k nepřiznání právních účinků jednání z důvodu zneužití práva může dojít jen ve výjimečných situacích. NSS v usnesení rozšířeného senátu ze dne 27.5.2010, č.j. 1 As 70/2008-74, publikovaném pod č. 2099/2010 Sb. NSS uvedl: *„zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě*

a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se - zcela logicky - nejvíce střetává.“

Společným rysem případů, v nichž byla tato zásada aplikována, a obstrukčnímu jednání nebyly přiznány právní účinky, je, že správní orgány nedisponovaly žádnými procesními prostředky, kterými by mohly na obstrukční jednání účastníka, či jeho zmocněnce účinně reagovat. Postupu zmocněnce účastníka proto mohly čelit jediné tak, že mu nepřiznaly právní účinky a považovaly jej za zneužití práva.

Dle názoru krajského soudu však posuzovaný případ popsané charakteristiky nesplňuje, neboť žalovaný nejenže mohl, ale měl využít zákonného procesního postupu, který je popsán výše, tj. reagovat na doručenou plnou moc výzvou zaslanou zmocněnci žalobce. Jestliže žalovaný správný procesní postup dle s.ř. nezvolil, je zcela nerozhodné, zda bylo opomenutí podpisu na plné moci náhodné, či zda byl postup zmocněnce žalobce promyšlenou procesní strategií. Soud proto zamítl návrh na provedení důkazu žalovaným předloženými plnými mocemi pro Ing. Jaroše, dodanými v jiných správních řízeních, neboť šlo o důkazní návrhy směřující k prokázání tvrzení, jež je pro posouzení věci nerozhodné.

Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 2.7.2015, č.j. 9 As 37/2015-36: *„Přestože je možné v rámci přestupkového řízení chápat určité procesní strategie některých účastníků řízení jako účelové, nezabývá to správní orgány povinností postupovat v souladu se zákonem.“*

S ohledem na shora uvedené, a dále na skutečnost, že nejpozději v rámci návrhu na uplatnění opatření proti nečinnosti podané krajskému úřadu, byl nedostatek předmětné plné moci zhojen, uložil krajský soud žalovanému podle § 81 odst. 2 s.ř.s. povinnost pokračovat ve správním řízení po podaném odporu a vydat rozhodnutí ve věci samé. K vydání rozhodnutí stanovil soud žalovanému lhůtu 30 dnů, která odpovídá běžné lhůtě pro vydání správního rozhodnutí dle § 71 s.ř.

Nad rámec potřebného odůvodnění nelze než doporučit žalobci, který dle vlastních tvrzení v žalobě není s to pochopit větu *„Správnímu orgánu proto předložte Vámi podepsanou plnou moc, ze které bude zřejmé, že osoba, která podala odpor, je skutečně a prokazatelně Vámi zvolený zmocněnec“* (byť je 22 letým studentem, tj. s nejvyšší pravděpodobností dosáhl již maturitního vzdělání), aby si ve správním řízení zvolil zástupcem osobu, jejíž postupy budou prosté neobratností a projevů neznalosti práva a správní praxe.

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovanému uložil povinnost nahradit důvodně vynaložené náklady procesně úspěšného žalobce. Tyto náklady v celkové výši 13.919 Kč spočívají v:

1. soudním poplatku ve výši 2.000 Kč;
2. odměně advokáta ve výši 9.300 Kč za tři úkony právní služby – a to převzetí věci, sepsání žaloby a účast u jednání dne 22.7.2015 – dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů

- (dále jen „AT“), přičemž výše odměny za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT;
3. třech režijních paušálech po 300 Kč dle § 13 odst. 3 AT za provedené úkony právní služby, tj. 900 Kč;
 4. náhradě za 13 půlhodin promeškaného času ve výši 1.300 Kč dle § 14 odst. 3 AT, tj. 13 x 100 Kč; a
 5. náhradě cestovného k jednání soudu a zpět do sídla zástupce žalobce ve výši 419 Kč, tj. ve výši prokázané ceny jízdného hromadnou dopravou.

Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 o.s.ř.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, **m ů ž e** oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Olomouci dne 22. července 2015

Za správnost vyhotovení:
Ing. Petra Rýparová

Mgr. Jiří Gottwald v. r.
předseda senátu