



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 **M. Š.**, právně zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem v Praze 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem ve Zlíně, tř. T. Bati 21, v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Obsah žaloby

V návrhu na zahájení řízení žalobce uvedl, že Městský úřad Kroměříž vydal ve věci sp. zn. MeUKM/041990/2013 dne 16. 1. 2014 rozhodnutí o vině, bez uvedení čísla jednacího, které doručil zástupci žalobce dne 30. 1. 2014. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal dne 3. 2. 2014 odvolání, na něž žalovaný reagoval tak, že se jím nebude zabývat, neboť podání bylo prosté jeho náležitosti podle ust. § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu, ve

znění platném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“) – vlastnoručního podpisu podatele. Žalobce namítal, že žalovaný měl podání zohlednit a pokud je považoval za nedostatečné, měl podatele vyzvat k odstranění vady podání. Správní orgán sice zaslal výzvu k doplnění podpisu zmocněnci žalobce, avšak vzhledem k tomu, že vlastnoruční podpis je osobní úkon, který musí učinit pouze ten, jehož podpis na listině musí být, nelze na výzvu k doplnění podpisu zaslanou zmocněnci brát zřetel. Zmocněnec předpokládal, že výzvu obdrží též sám obviněný, neměl potřebu zasahovat do úkonů, které činil z vlastní vůle. Zmocněnec žalobce ani nemohl vědět, o jaký úkon se jednalo, původní podání neměl k dispozici, také proto bylo nelogické, aby on byl vyzván k tomu doplnit jej o nějakou náležitost. V takovém případě se na doručování písemností uplatňuje výjimka podle ust. § 34 odst. 2 správního řádu. Pokud by správní orgán vyzval k odstranění nedostatku přímo žalobce, tento by svůj podpis jistě rychle doplnil. Výzvou k doplnění odvolání byl sice zástupce žalobce vyzván k doplnění blíže nespecifikovaného odvolání, avšak nebyl poučen o následcích, které nastanou, pokud tak neučiní. Žalobce dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 2 Afs 162/2005 – 66, který by měl na danou situaci analogicky dopadat. Ve prospěch tvrzení žalobce lze též odkázat na situaci, kde se žalobce osobně dostaví ke správnímu orgánu, aby podání odvolání učinil ústně do protokolu. Následně se zvedne ze židle v úmyslu odejít z místnosti, aniž by ústně učiněné podání odvolání, zaznamenané do protokolu podepsal. Žalobce je názoru, že je logické, aby v takovém případě byl k odstranění vady podání vyzván sám žalobce jako podatel. Žalobce spolu s žalobou zasílá správnímu orgánu odvolání doplněné o elektronický podpis svého zástupce. I přes podané odvolání žalovaný ve věci neprovedl další úkony a nepřezkoumal věc v odvolacím řízení. Žalovaný byl tedy nečinný, neboť nevydal rozhodnutí v meritu věci ve lhůtě podle ust. § 71 odst. 3 správního řádu. Žalobce vyčerpal prostředky, které mu procesní předpis dává pro ochranu před nečinností, neboť podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dne 6. 6. 2014.

II.

Vyjádření žalovaného k žalobě

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 16. 1. 2014, sp. zn. MeUKM/041990/2013 byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Rozhodnutí o přestupku bylo oznámeno zmocněnci žalobce Ing. M. J. dne 30. 1. 2014. Dne 1. 2. 2014 žalobce toto rozhodnutí napadl blanketním odvoláním, které nebylo podepsáno. Správní orgán proto vyzval zmocněnce žalobce k doplnění odvolání o vlastnoruční nebo elektronický podpis. Zmocněnec žalobce na výzvu k doplnění odvolání nijak nereagoval, ač si ji osobně převzal dne 14. 2. 2014. Žalovaný podáním ze dne 19. 3. 2014 zmocněnci žalobce sdělil, že vzhledem k tomu, že odvolání neobsahovalo podpis a nebylo doplněno, jedná se pouze o odvolání zdánlivé. V žádném případě tak nelze tvrdit, že žalovaný byl nečinný. Ve svém závěru o zdánlivosti odvolání žalovaný vyšel z ust. § 37 odst. 3 správního řádu, ve spojení se závěrem č. 50 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Z podacího razítka na obálce, ve které bylo odvolání zasláno, je zřejmé, že písemnost byla vložena do poštovní schránky v Mělníku, žalobce je přitom bytem v Koryčanech, tato místa jsou od sebe vzdálena 300 km. Žalovaný měl důvod pochybovat o tom, že jde o podání učiněné žalobcem, zvláště když zmocněnec na výzvu k doplnění nereagoval. Ke stejnému závěru jako žalovaný dospělo i ministerstvo dopravy jako

nadřízený orgán ve sdělení k žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 18. 6. 2014. Správní orgány musí zásadně zmocnění akceptovat, proto bylo správné adresování výzvy nikoliv žalobci, ale jeho zmocněnci. V projednávané věci bylo podání nutno doplnit nejen o podpis podatele, ale i o odvolací důvody. Doplnění podpisu nelze považovat za úkon, který by mohl učinit pouze žalobce osobně. Proto podmínka zaslání výzvy přímo žalobci ve smyslu ust. § 34 odst. 2 správního řádu nebyla naplněna. Institut zastoupení není koncipován jako nástroj obstrukce či průtahů, které ve svém důsledku mohou vést ke zmaření smyslu a účelu řízení. Nesvědčí příliš o kvalitě zastoupení, nereagoval-li zmocněnec žalobce na výzvu k doplnění odvolání, a ani se s žalobcem nespojil, aby mu sdělil, že výzvu obdržel. Zmocněnec žalobce není v přestupkovém řízení žádným nováčkem, ale opakovaně se věnuje zastupování v přestupkových řízeních napříč republikou. Nelze uvěřit jeho tvrzení, že se spoléhal na to, že správní orgán výzvu k doplnění odvolání zaslal i žalobci. Věnuje-li se zastupování takřka profesionálně, bylo jeho povinností postupovat v řízení s procesní opatrností a na výzvu k doplnění odvolání alespoň reagovat, naopak nemohl spoléhat na to, že žalobci správními orgány bude věnována zvláštní péče, jaká by byla na místě, kdyby žalobce v řízení zastoupen nebyl a s přestupkovým řízením se dosud nesetkal.

Absence podpisu žalobce na odvolání zřejmě nebyla nevědomým opomenutím, ale záměrnou taktikou se snahou nastražit správním orgánům procesní minu, na kterou stoupne, nebo alespoň prodloužit řízení tak, aby bylo dosaženo prekluze přestupku. Je zvláštní, když v řízení, kde je obviněný zastoupen zmocněncem, odvolání podá sám obviněný, a nikoli zmocněnec, nicméně odvolání není podepsáno ani odůvodněno, a na výzvu správního orgánu zmocněnec nijak nereaguje, a to nejen vůči správnímu orgánu, ale ani vůči obviněnému. Není náhodou, že pokud by soud žalobě přisvědčil, žalovaný by již řízení musel zastavit, neboť by odpovědnost žalovaného zanikla. Ačkoliv byl žalobce v řízení před správními orgány zastupován nekvalitně osobou Ing. M. J., v soudním řízení jej zastupuje advokát, který v drtivé většině případů figuruje v soudních řízeních, kdy před správními orgány byl obviněný zastoupen pokoutními zmocněnci známými nekalými praktikami, např. společností FLEET Control, s.r.o., osobou pana K., J., K., Š. aspol. Je veřejně známou informací, že Ing. J. ukončil svůj pracovní poměr na Magistrátu hlavního města Prahy poté, co proti němu bylo vzneseno trestní obvinění, když byl natočen, jak přijímá úplatek a slibuje protislužbu účastníku řízení v podobě vrácení zadrženého řidičského průkazu. Proti praktikám pokoutních zmocněnců se velmi ostře postavil i Nejvyšší správní soud. Bylo by logickým krokem žalobce, byl-li nespokojen, jak řízení pasivitou jeho zmocněnce skončilo, kdyby se s pomocí při podání žaloby obrátil nikoli na osobu, která se zmocněncem Ing. J. úzce spolupracuje.

Žalobce zřejmě žalobu nepodal proto, že by byl skutečně přesvědčen o tom, že se žádného přestupku nedopustil, ale proto, že to prostě a jednoduše možné je. V dnešní době se řidič tzv. pojistí proti pokutám prostřednictvím některých webových stránek, které řidiče nabádají, aby za své přestupky policii pokuty na místě neplatili, aby žádali správní řízení a že oni pak řidiče ve správním řízení zastoupí a vše za něj k jeho plné spokojenosti vyřeší, řidič neprijde ani o peníze, ani o řidičský průkaz a nebudou mu ani přiděleny body. Žalobce v podstatě nemá co ztratit, neboť v případě, že soud žalobu zamítne, skupina kolem pánů K., J., K., S. či T. se mu zavazuje zaplatit uloženou pokutu, náklady řízení a každý připsaný bod kompenzovat částkou 1 500 Kč. Řidič pak není motivován k tomu, aby dodržoval pravidla provozu na pozemních komunikacích, ba právě naopak, a má pocit, že se mu už nemůže vůbec nic stát. Uvedená

situace je neudržitelná, zvyšuje všeobecnou nekázeň v silničním provozu a snižuje respekt řidičů k dopravním předpisům, k policii a vyčerpává veřejné zdroje složitým dokazováním jednoduchých skutečností. Jádrem správního řízení již mnohdy přestává, alespoň ze strany účastníků řízení, být věcná obhajoba či ochrana procesních práv, ale činění pouze obstrukčních kroků směřujících k paralyzování veřejné správy. Práce na úseku dopravních přestupků je plná konfliktů a kontroverzí a úkolem žalovaného není se těmito konfliktům vyhýbat, ale přinášet hodnotově racionální závěry každého jím vedeného přestupkového řízení, bez ohledu na to, že jeho úřední osoby budou vystavovány šikaně, nátlaku, obstrukcím, účelovým trestním oznámením, stížnostem apod., jak se to ze strany zejména pokoutních zmocněnců často děje. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.

III.

Právní hodnocení soudu

Mezi účastníky řízení není sporné, že žalobce vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu (viz shora uvedený obsah procesních podání účastníků řízení), proto se žalobce může ve smyslu ust. § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Mezi účastníky řízení není ani sporné a z obsahu správního a soudního sporu vyplývá, že žalobce předmětný návrh na zahájení řízení podal ve lhůtě pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, ve smyslu ust. § 80 odst. 1 s.ř.s. Krajský soud v Brně rozhodl o věci bez jednání, za splnění podmínek vyplývajících z ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. Tvzení obsažená v návrhu na zahájení řízení posoudil soud následovně.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce byl rozhodnutím Městského úřadu Kroměříž, odboru občansko-správních agend, oddělení dopravy a silničního hospodářství ze dne 15. 1. 2014, zn. MeUKM/041990/2013 shledán vinným tím, že dne 29. 6. 2013 okolo 01:25 hodin řídil nákladní motorové vozidlo zn. Opel Van Combo, rz: 3Z6 9248 po vedlejší pozemní komunikaci č. 432 od obce Cetechovice ve směru jízdy k obci Střílky a při projíždění křižovatkou hlavní silnice č. I/50 nerespektoval svislé dopravní značení „P6 Stůj dej přednost v jízdě“ a s vozidlem projel, aniž by vozidlo zastavil před svislou dopravní značkou nebo v místě, kde měl náležitý rozhled do křižovatky, přičemž tímto jednáním naplnil skutkovou podstatu přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu; žalobci byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a stanovena povinnost nahradit náklady spojené s projednáním přestupků v paušální částce 1 000 Kč.

V předmětném správním řízení byl žalobce zastoupen zmocněncem Ing. M. J., v listině osvědčující udělení plné moci je uvedeno, že plná moc je udělena pro zastupování ve věci v plném rozsahu, ve všech stupních řízení, včetně řízení před správním soudem a doručování písemností. Citované správní rozhodnutí bylo doručeno žalobci a dne 30. 1. 2014 jeho zástupci. Dne 1. 2. 2014 byla držiteli poštovní licence předána k přepravě písemnost nedatovaná, bez podpisu, označená jako „odvolání proti rozhodnutí“, v níž je uvedeno, že žalobce obdržel shora citované rozhodnutí a že se z právní opatrnosti proti němu odvolává; uvedená písemnost nebyla vlastnoručně podepsána. Dne 4. 2. 2014 prvostupňový správní

orgán vyzval zástupce žalobce k doplnění odvolání proti předmětnému rozhodnutí, a to tak, aby odvolání bylo řádně vlastnoručně nebo elektronicky podepsáno ve lhůtě pěti dnů od doručení výzvy. Zároveň výzva obsahovala poučení, že je možno se vyjádřit k napadenému správnímu rozhodnutí, v čem žalobce spatřuje rozpory s právními předpisy. Tato výzva byla osobně převzata zástupcem žalobce dne 14. 2. 2014. Blanketní odvolání postoupil prvostupňový správní orgán žalovanému, který vydal dne 19. 3. 2014 sdělení o neexistenci odvolání pod sp. zn. KUSP-12922/2014/DOP/Ků, č. j. KUZL-12922/2014, jenž bylo doručováno zástupci žalobce. Žalovaný v uvedeném sdělení mj. vyslovil, že odvolání bylo sice podáno včas, ovšem absentuje v něm základní náležitost odvolání, kterou je podpis osoby, která odvolání podává. Přes výzvu nebyl podpis doplněn, proto se jedná pouze o odvolání zdánlivé, což představuje zásadní překážku bránící tomu, aby na jeho základě bylo zahájeno odvolací řízení; odvolací orgán se proto tímto podáním nebude zabývat. Zároveň bylo ve sdělení uvedeno, že prvostupňové správní rozhodnutí nabylo právní moci dne 15. 2. 2014.

Pro posouzení věci jsou rozhodná následující ustanovení správního řádu.

Podle ust. § 34 odst. 1 správního řádu platí, že zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonu zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.

Podle ust. § 34 odst. 2 správního řádu platí, že s výjimkou případu, kdy má zastoupený něco v řízení vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.

Podle ust. § 82 odst. 2 věta první a druhá správního řádu platí, že odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.

Podle ust. § 37 odst. 2 věta první, druhá a čtvrtá správního řádu platí, že z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popř. jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.

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.

Mezi účastníky řízení není sporné, že předmětné odvolání neobsahovalo podpis podatele, a ani podpis jeho zástupce. Podání tedy chyběla jedna ze základních formálních náležitostí ve smyslu ust. § 37 odst. 2 správního řádu. Správní orgán proto postupem ve smyslu ust. § 37 odst. 3 vyzval žalobce k odstranění vad podání a poskytl mu k tomu přiměřenou lhůtu; zároveň žalobce poučil o možnosti uvést, v čem spatřuje rozpory s právními předpisy (platí přitom, že odvolací správní orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které

vydání napadeného rozhodnutí předcházelo s právními předpisy vždy, a to i v případě, že by to nebylo odvolatelem napadáno, správnost napadeného rozhodnutí se však přezkoumává pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak pouze tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem).

Jelikož žalobce byl v rámci správního řízení zastoupen na základě udělené plné moci zmocněncem Ing. M. J., doručoval předmětnou výzvu správní orgán prvního stupně tomuto zástupci v souladu s ust. § 34 odst. 2 správního řádu, podle něhož platí, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručí se písemnosti pouze zástupci. Podpis nepodepsané listiny nazvané jako „odvolání proti rozhodnutí“ nemusel osobně vykonat žalobce, neboť byl ve správním řízení zastoupen zástupcem. Uvedené podání mohl jeho zástupce podepsat, neboť tento ve smyslu ust. § 34 odst. 1 správního řádu v řízení vystupuje jménem zastoupeného a z úkonu zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.

Správní orgán by byl povinen doručovat písemnost přímo žalobci pouze v případě, kdy by měl tento 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 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. Skutečnost, že nejde o nezastupitelné jednání, dokládá i samotný žalobce, neboť v žalobě tvrdil, že spolu s žalobou zaslal správnímu orgánu odvolání doplněné o elektronický podpis svého zástupce.

Ze shora uvedených důvodů soud nepřisvědčil žalobním námitkám uplatněným v návrhu na zahájení řízení, týkajícím se tvrzené povinnosti doručovat výzvu k odstranění nedostatků podání též přímo žalobci. Závěr žalovaného o neexistenci odvolání, tedy o kvalifikaci předmětného odvolání jakožto zdánlivého úkonu nebyl konkrétně v rámci předmětné žaloby napaden, soud proto není povolán se k uvedenému závěru vyjadřovat. Nad rámec svých povinností však soud obiter dictum souhlasí s právním hodnocením žalovaného předmětného podání jako zdánlivého, nemajícího základní náležitost podání, která nebyla přes výzvu správního orgánu doplněna. Z uvedených důvodů soud žalobu postupem ve smyslu ust. § 81 odst. 3 s.ř.s. zamítl.

IV. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož 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 v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě 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 6. 2. 2015

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu