



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobce: **P. D.**
zastoupen advokátem JUDr. Emilem Flegelem
sídlem K Chaloupkám 3170/2, 160 00 Praha 10

proti
žalovanému: **Magistrát města Ostravy**
sídlem Prokešovo náměstí 8, 729 30 Ostrava

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou doručenou soudu dne 28. 6. 2021 domáhá určení nezákonnosti zásahu ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), spočívajícího v nedoručení rozhodnutí ve věci vedené žalovaným pod sp. zn. S-SMO/008385/19/DSC zmocněnci žalobce; zároveň požadoval, aby bylo žalovanému zakázáno pokračovat v porušování práv žalobce.
2. K věci žalobce uvedl, že je účastníkem řízení vedeného žalovaným pod shora uvedenou spisovou značkou s tím, že je ve věci zastupován zmocněncem a žalovaný nikdy nezpochybnil žádnou plnou moc. Dne 8. 5. 2021 bylo žalobci doručeno vyrozumění o nedoplatku na základě rozhodnutí splatného ke dni 7. 12. 2020. Z uvedeného vyplývá, že zmocněnci žalobce mělo být doručeno rozhodnutí, to se však nikdy nestalo. Žalobce připomněl znění § 34 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) s tím, že nedoručením rozhodnutí zmocněnci se nerozeběhla lhůta pro podání odvolání, nemohla tak být vyznačena právní moc rozhodnutí a nemohla být po žalobci vymáhána pokuta. Nedoručením rozhodnutí zmocněnci se tak žalovaný dopustil nezákonného zásahu.
3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Rekapituloval průběh správního řízení s tím, že ve věci bylo nařízeno ústní jednání na 2. 9. 2020, přičemž dne 1. 9. 2020 zaslal žalobce žalovanému sdělení, ve kterém navrhoval výslech svědkyně a zároveň oznámil, že si volí zástupce s trvalým pobytem M. X, X M., Republic of Rwanda. Dne 7. 10. 2020 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku, přičemž toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno fikcí. Jelikož součástí sdělení žalobce bylo toliko sdělení o zvolení zmocněnce, zaslal žalovaný rozhodnutí z opatrnosti také označenému zmocněnci. Písemnost se však vrátila jako nedoručitelná a bylo zjištěno, že Rwanda není zemí, se kterou by byl realizován poštovní styk. Navíc bylo zjištěno, že osoba zmocněnce (J. R.) není evidována v základních registrech.
4. Žalovaný má za to, že jednání žalobce od počátku vykazuje znaky obstrukce. Označení neexistujícího zmocněnce, údajně se zdržujícího ve Rwandě, jen stěží může naplňovat smysl a účel zastoupení; naopak cílem bylo mařit probíhající řízení. Zvolení zástupce proto žalovaný vyhodnotil jako neplatný úkon, proto ani nevyzýval žalobce k předložení smlouvy o zmocnění a vyznačil na rozhodnutí právní moc.

Zjištění z obsahu správních spisů

5. Ze správních spisů soud pro účely posouzení žaloby zjistil následující skutečnosti. Žalovaný na základě oznámení Policie ČR o spáchání přestupku blíže neustanoveným řidičem vozidla RZ X dne 20. 12. 2018 v 8.40 hodin v tunelovém tubusu v katastru obce Klimkovice, ve směru na Brno, kde je povolená nejvyšší rychlost 80 km/h, byla naměřena průměrná rychlost 95 km/h, výzvou ze dne 3. 1. 2019 vyzval žalobce k úhradě částky 1 000 Kč do 15 dnů ode dne doručení výzvy s tím, že v opačném případě bude žalovaný pokračovat v šetření přestupku. Žalobce v uvedené lhůtě sdělil údaje osoby, která měla vozidlo v inkriminovaném čase řídit, přičemž na podkladě výzvy žalovaného uvedená osoba sdělila, že vozidlo skutečně řídila ona.
6. Žalovaný po ústním jednání dne 25. 6. 2019 rozhodl usnesením ze dne 26. 6. 2019 tak, že zastavil řízení o přestupcích, kterých se měla dopustit osoba označená žalobcem, neboť jednak zjistil, že označená osoba (D. B.) není držitelkou řidičského oprávnění skupiny B a navíc, z fotografie vozidla je zjevné, že vozidlo neřídí žena.

7. Následně příkazem ze dne 19. 8. 2019 uznal žalobce vinným ze spáchání předmětného přestupku a uložil mu pokutu ve výši 1 000 Kč. Proti tomuto příkazu si žalobce podal včasný odpor. Následně rozhodl žalovaný dne 30. 10. 2019 o uznání viny žalobce ze spáchání přestupku provozovatele vozidla; toto rozhodnutí bylo k odvolání žalobce zrušeno Krajským úřadem Moravskoslezského kraje a věc byla vrácena k dalšímu řízení.
8. Žalovaný dále nařídil k projednání věci ústní jednání na 2. 9. 2020, ke kterému se žalobce nedostavil. Podáním daným k poštovní přepravě dne 1. 9. 2020, doručeným žalovanému dne 3. 9. 2020 navrhl žalobce provedení dokazování a zároveň sdělil, že „si ve věci volí zmocněnce pana J. R., nar. X, trvale bytem M.X, X M., Republic of Rwanda“.
9. Rozhodnutím ze dne 7. 10. 2020 opětovně uznal žalovaný žalobce vinným ze spáchání přestupku provozovatele motorového vozidla a uložil mu pokutu ve výši 1500 Kč. Toto rozhodnutí bylo doručeno žalobci uložením na adrese trvalého pobytu. Zároveň žalovaný provedl lustraci osoby označeného zmocněnce v základních registrech s negativním výsledkem a odeslal rozhodnutí zmocněnci na adresu sdělenou žalobcem, přičemž zásilka se vrátila jako nedoručitelná. Žalovaný dotazem na provozovatele poštovních služeb zjistil, že s ohledem na nedostatek přepravních kapacit a omezení mezinárodní přepravy není možné realizovat poštovní styk mezi ČR a Rwandou.
10. Dne 3. 3. 2021 vyhotovil žalovaný úřední záznam, ve kterém shrnul zjištěné skutečnosti a uzavřel, že rozhodnutí doručoval pouze žalobci a rozhodnutí nabylo právní moci dne 7. 11. 2020.

Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud se nejprve zabýval otázkou včasnosti žaloby, neboť dle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nejpozději však do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Žalobci bylo, jak vyplývá z žaloby, doručeno vyrozumění o nedoplatku dne 8. 5. 2021, žalobu podal dne 28. 6. 2021. Z uvedeného vyplývá, že žaloba byla podána včas. Krajský soud poté žalobu přezkoumal v intencích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Ve věci soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
12. K žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. připomíná soud ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32 a ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65), dle které je pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem rozhodné splnění pěti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který je zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo (5. podmínka). Všechny podmínky přitom musí být splněny současně, kdy nesplnění byť jen jediné podmínky by vedlo k závěru, že se o nezákonný zásah nejedná.
13. Aktivní legitimaci k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem má každý, kdo tvrdí, že byl *přímo zkrácen* na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen *přímo proti němu*

nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Postavení žalobce je tak dáno jeho tvrzením. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci (srov. blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, sp. zn. 9 Aps 1/2007). Dále uvedl k aktivní legitimaci rozšířený senát Nejvyššího v usnesení ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, že „...v průběhu řízení je proto nutno zkoumat, zda žalobce tvrzenou aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp., zda se žalovaný státní orgán tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv skutečně dopustil (zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován). V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí subjektivní právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Posouzení jednotlivých definičních znaků tvrzeného nezákonného zásahu (zkrácení na právech, nezákonnost zásahu) představuje vždy úvahu ve věci samé, která v konečném důsledku může vést nanejvýš k zamítnutí žaloby (se závěrem, že k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo že k němu sice došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice nezákonným byl, avšak žalobce jím nebyl přímo zkrácen na svých subjektivních právech) - § 87 odst. 3 s. ř. s. - nikoliv k jejímu odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.“

14. Žalobce, jenž v žalobě tvrdí zásah do jeho práva na doručení rozhodnutí svému zmocněnci, je tak podle krajského soudu aktivně legitimován. Krajský soud se dále zabýval přípustností žaloby

z hlediska existence plausibilního tvrzení nezákonného zásahu. Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 63, totiž vyplývá, že „pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu“. Sluší se dodat, že uvedený rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen náležením Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení tohoto rozsudku pro protiústavnost se však vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě analyzovaných otázek. Tyto Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu ve věci EUROVIA se naopak staly základem navazující judikatury (podobně např. rozsudek v jiné věci žalobkyně ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019-21, bod 12).

15. Krajský soud vycházel z žalobních tvrzení, že nedoručení rozhodnutí zmocněnci se nerozeběhla lhůta pro podání odvolání proti vydanému rozhodnutí, tudíž rozhodnutí ani nemohlo nabýt právní moci a povinnost jím uložená nemohla být po žalobci vymáhána.
16. Při svých úvahách krajský soud reflektoval závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 1902014-52, Sb. NSS 3289/2015: „Jelikož se stěžovatel nemůže bránit proti neoznámení rozhodnutí obviněnému nečinnostní žalobou a z povahy věci nelze podat ani žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., „zbývá“ se proti nezákonné nečinnosti ministerstva bránit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud v bodě 17 již zmiňovaného usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, konstatoval, že „věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. [žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. a zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s.] je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči

jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole“. V citovaném usnesení Nejvyšší správní soud dále v bodě 20 uvedl, že „zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“

17. Zároveň Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku vyslovil, že „(Ne)doručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.“
18. S ohledem na uvedené závěry krajský soud uzavřel, že žalobu je nutné považovat za přípustnou a rozhodnout o ní věcně.
19. Žalobce v žalobě argumentoval co do povinnosti žalovaného doručit jím vydané rozhodnutí zmocněnci zněním § 34 správního řádu. Žalobce však již pominul otázku, zda v řízení bylo prokázáno udělení plné moci žalobcem jím označenému zmocněnci; tvrzení žalobce, že žalovaný plnou moc nikdy nezpochybnil, totiž neodpovídá obsahu správního spisu.
20. Dle § 33 odst. 1 správního řádu platí, že 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.
21. Otázka, zda je nutné, aby plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu či ověřené kopii, nebo zda postačuje plná moc v prosté kopii, již byla řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu například v rozsudku ze dne 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005 – 65, nebo ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26. Nejvyšší správní soud ve druhém z citovaných rozsudků uvedl, že k prokázání oprávnění zmocněnce zastupovat ve správním řízení účastníka postačí plná moc předložená v kopii, pokud správní orgán nemá na základě konkrétních okolností případu pochybnosti, zda byla účastníkem řízení skutečně udělena. V takovém případě si správní orgán vyžádá plnou moc v originále nebo její ověřenou kopii. Dále bylo v rozsudku konstatováno, že správní řád nestanoví povinnost, aby písemná plná moc byla předložena v originálu nebo v ověřené kopii, a ani nespojuje účinky zastoupení teprve s předložením plné moci v této podobě. Dostačuje-li předložení plné moci v prosté kopii, je na její roveň postaven i scan plné moci zaslaný e-mailem. Plná moc, resp. průkaz plné moci, je prohlášením zmocnitele především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že účastník správního řízení se dohodl na svém zastoupení a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva. Obsahem průkazu plné moci pak musí být pouze uvedení osoby zmocněnce, konkrétní rozsah zmocnění, okamžik, od kterého platí, a podpis zmocnitele. Pokud zmocněnec disponoval udělenou plnou mocí mající všechny uvedené

náležitosti, bylo pro to, aby nastaly účinky zastoupení, dostatečné, že její prostá kopie (scan) byla předložena správnímu orgánu v řízení, k němuž se vztahovala.

22. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015-42, může se stát, že správní orgán na základě konkrétních okolností považuje kopii plné moci za nedostatečnou k prokázání existence zmocnění. V takovém případě je na místě vyzvat zmocněnce k doložení originálu plné moci, tedy ke kvalitativně vyššímu prokázání zmocnění, přičemž je vhodné, s ohledem na zákaz libovůle, v odůvodnění výzvy uvést důvody, proč se správní orgán nespokojil s prokázáním zmocnění předložením prosté kopie plné moci. Je-li pak zmocněncem originál plné moci předložen, pochybnosti správního orgánu jsou odstraněny a v řízení je možné pokračovat se zvoleným zmocněncem. Je-li však údajný zmocněnec nekontaktní, jako v nyní projednávané věci, pochybnosti správního orgánu přetrvávají a jediný, kdo je schopen je odstranit, je zmocnitel. V takovém případě je na místě vyzvat k prokázání existence zmocnění také zmocnitele (obviněného z přestupku), který může jako jediný potvrdit, nebo vyvrátit existenci zmocnění. (zdůrazněno krajským soudem). Bez tohoto úkonu nelze ve věci bez dalšího jednat, neboť účastník řízení se nemusí vůbec o zpochybnění existence zmocnění a pasivně jím zvoleného zmocněnce dozvědět a může tak být zásadním způsobem dotčen na svých právech (obdobně viz rozsudek ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37). Nejedná se tak o postup dle § 34 odst. 2 správního řádu *[(s) výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci]*, neboť v tomto případě má správní orgán pochybnost o existenci zmocnění a musí postupovat tak, jakoby účastník řízení zastoupen nebyl.
23. Jakkoli se žalobce o udělení plné moci „zmínil“ pouze v podání ze dne 1. 9. 2020, je podle krajského soudu toto sdělení nutné považovat za sdělení o udělení plné moci, resp. o plnou moc, byť tato nebyla předložena v „běžném“ formátu. Ze sdělení totiž vyplývá, kdo koho zmocňuje a v jakém rozsahu a že se tak děje pro účely předmětného správního řízení.
24. Nicméně, z obsahu správního spisu především vyplývá, že osoba označená žalobcem jako zmocněnec, neprošla lustrací v základních registrech, přičemž nebylo možné této osobě doručit rozhodnutí ve věci. Z těchto skutečností již lze dospět k závěru o existenci kvalifikovaných pochybností o samotné existenci zmocnění učiněném žalobcem. Je přitom zřejmé, že za uvedeného stavu ani nebyl dán prostor k tomu, aby žalovaný vyzýval označeného zmocněnce k předložení originálu plné moci k odstranění nastalých pochybností. Bylo tudíž na žalovaném, aby z uvedených důvodů vyzval k předložení originálu plné moci přímo žalobce coby zmocnitele a do té doby postupovat tak, jako by žalobce zastoupen nebyl.
25. Žalovaný proto ve výsledku postupoval správně, pokud doručil rozhodnutí žalobci, neboť pro doručení zmocněnci skutečně nebyly splněny zákonné podmínky. Shodně nebyl ani prostor pro aplikaci díkce § 33 odst. 4 správního řádu.
26. Žalobce z důvodů stručně popsanych v žalobě požadoval, aby bylo určeno, že nezákonným zásahem je nedoručení prvostupňového rozhodnutí žalobcem označenému zmocněnci a zároveň, aby soud zakázal žalovanému v tomto zásahu pokračovat. Tomu však soud nemohl vyhovět, neboť z obsahu správního spisu vyplývá, že ke dni rozhodnutí soudu nebyly splněny zákonné podmínky pro to, aby žalovaný rozhodnutí zmocněnci doručoval. Je sice faktem, že žalovaný doposud nepostupoval judikaturou předvídaným způsobem a nevyzval žalobce k předložení originálu plné moci za účelem odstranění

[Zadejte text.]

pochybností o existenci zmocnění, nicméně tato skutečnost nemůže mít s ohledem na obsah žaloby a navrhovaný petit na závěr o nedůvodnosti žaloby žádný vliv.

Závěr a náklady řízení

27. Ze všech uvedených důvodů proto krajský soud žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
28. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému žalovanému nebyla přiznána náhrada nákladů řízení proti žalobci, neboť jeho náklady nepřesáhly běžnou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 9. září 2021

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu