



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2016, č. j. 8 A 193/2015 – 20,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2016, č. j. 8 A 193/2015 – 20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 26. 9. 2014 příkaz č. j. S-MHMP 358552/2014/Hoc (dále jen „příkaz“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, a kterým mu byla uložena pokuta za tento přestupek.

[2] Dne 13. 10. 2014 podal žalobce prostřednictvím svého zástupce Ing. M. J., bytem M. 989/7, P. 9 (dále jen „zástupce“), odpor, jímž se domáhal zrušení příkazu, nařízení jednání ve věci a vydání meritorního rozhodnutí. Žalovanému byla spolu s odporem doručena žalobcova nepodepsaná plná moc, kterou zmocnil svého zástupce. Žalovaný dne 24. 10. 2014 vyzval žalobce k odstranění nedostatku podání ve lhůtě tří dnů s poučením. Výzva byla doručena žalobci fikcí dne 12. 11. 2014. Žalobce na výzvu nereagoval.

[3] Dne 3. 7. 2015 podal žalobce u Ministerstva dopravy podnět na vydání opatření proti nečinnosti spočívající v tom, že žalovaný po podání odporu nepokračoval v řízení a nevydal meritorní rozhodnutí ve věci žalobcova přestupku. Ministerstvo dopravy ve svém sdělení ze dne 24. 8. 2015 uvedlo, že neshledalo důvod k uplatnění opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

[4] Žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí ve věci vedené pod č. j. S-MHMP 358552/2014/Hoc ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku. Pochybení spatřoval v nerespektování § 37 odst. 3 správního řádu, a to konkrétně, že žalovaný nevyzval k odstranění vady podání výzvou adresovanou jeho zástupci.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 16. 12. 2015 navrhl, aby městský soud podanou žalobu zamítl, neboť není důvodná.

II. Právní názor krajského soudu

[6] Dle názoru městského soudu odpor podala neoprávněná osoba. Žalobce nese odpovědnost za řádnou formu svého podání, resp. za důsledky s vadou formy spojené. Tím, že nedošlo ani po výzvě k odstranění nedostatku podpisu plné moci, bylo namíste hodnotit odpor podaný zástupcem žalobce jako podaný neoprávněnou osobou. Důsledkem toho žalovaný k odporu nepřihlížel. Žalovaný nebyl nečinný, neboť příkaz vydal dne 26. 9. 2014. Právní moci nabyl příkaz dne 22. 10. 2014.

[7] Městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl.

III. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Dle názoru stěžovatele městský soud nesprávně posoudil právní otázku, komu je nutné výzvu k doložení plné moci doručovat. Stěžovatel v žalobě tvrdil, že je tuto výzvu nutné doručit zástupci. Městský soud se s tímto tvrzením nijak nevypořádal, v zásadě jen konstatoval, že výzva k doložení plné moci dána byla, a takový stav je dostatečný. V důsledku toho se stěžovatel cítí být zkrácen na svých právech.

[10] Stěžovatel setrvává na svém stanovisku, dle kterého k tomu, aby výzva vyvolala zamýšlené právní účinky, musí být doručena též k rukám zástupce žalobce. Ten si zvolil zástupce, aby měl jistotu řádného doručení písemností, protože se na své adrese příliš nezdržuje. Namítá, že z tohoto důvodu se o žádné výzvě k doložení plné moci nedozvěděl.

V otázce nutnosti doručení výzvy k doložení plné moci odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[11] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vyjádřil ve věci závazný právní názor.

IV. Vyjádření žalovaného

[12] Žalovanému byl doručen odpor proti příkazu spolu s plnou mocí opatřenou zaručeným elektronickým podpisem z emailové adresy X. Dle názoru žalovaného bylo v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, aby přiložená plná moc byla podepsaná stěžovatelem. V případě, že by se jednalo o plnou moc opatřenou zaručeným elektronickým podpisem a doručenou z elektronické adresy stěžovatele, podpis na takto přiložené plné moci by nebyl nezbytný.

[13] Plná moc byla jako příloha přímo vložena z počítače ve tvaru PDF, z čehož žalovaný usuzuje, že stěžovatel podepsanou plnou moc vůbec neměl k dispozici. Dále je zřejmé, že se nejednalo ani o sken plné moci. Zástupci by mělo být známo, jakým způsobem má činit podání, neboť vystupuje jako zmocněnec v řízeních vedených žalovaným.

[14] Žalovaný odkazuje na § 34 správního řádu, z kterého dovozuje, že úkon spočívající v doplnění podpisu na plné moci, nemůže za stěžovatele vykonat nikdo jiný. Zároveň stěžovatel nebyl zastoupen v souladu s § 33 správního řádu. Plná moc tudíž neobsahuje veškeré náležitosti, neboť na ní chybí podpis zastoupeného. Výzva k doplnění podpisu na plné moci byla proto stěžovateli řádně doručena.

[15] K judikatuře uváděné stěžovatelem žalovaný dodává, že v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 – 36 se nejedná o případ, který svými skutkovými okolnostmi dopadá na posuzovanou věc. Dále žalovaný poukazuje na případy, ve kterých žalobci kladli za vinu správním orgánům, že v případě potřeby doložení podpisu plné moci nevyžývaly správní orgány přímo osoby obviněné z přestupků, ačkoliv jedině ony mohou takový úkon učinit.

[16] Na závěr dodává, že městský soud ve věci rozhodl správně a navrhuje, aby kasační stížnost Nejvyšší správní soud v plném rozsahu zamítl.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Klíčovou otázkou kasační stížnosti je, zda žalovaný postupoval správně, pokud k odstranění vad plné moci vyzval stěžovatele jakožto účastníka správního řízení přímo a nikoliv prostřednictvím jeho zástupce.

[20] Podle § 34 odst. 2 správního řádu „[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.“

[21] Nejvyšší správní soud v případech obdobných posuzované věci opakovaně judikoval, že k odstranění vad plné moci či pochybností o jejím udělení: „(...) je primárně vhodné vyzvat zmocněnce, a teprve nereaguje-li tento, pak samotného účastníka. Zároveň však musí být dány okolnosti, dle kterých je zřejmé, že deklarované zastoupení je vysoce pravděpodobné.(...) Stále se nejedná o úkon, který by měl osobně vykonat pouze zmocnitel, a odlišnost postupu je dána potřebou šetřit práva účastníků řízení.“ (z rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 2 As 181/2015 - 34). Obdobně v žalobcem uváděném rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32,; „(...) stěžovatel postupoval správně, pokud výzvu k odstranění vad doručoval zmocněnci a nikoliv zmocniteli, a to ať již by se jednalo o výtku vad samotného odporu nebo o výtku vad plné moci. Dle § 34 odst. 2 správního řádu „[s] výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci“. I pokud by se jednalo o výzvu k odstranění nedostatku prokázání zastoupení (jak tvrdil stěžovatel), nejedná se o úkon, který by měl osobně vykonat pouze účastník řízení (zmocnitel).“

[22] Jakkoliv se procesní okolnosti jednotlivých případů dílčím způsobem odlišují, vyslovený právní názor je setrvalý a plně aplikovatelný na posuzovanou věc: má-li správní orgán za to, že zmocněncem předložená plná moc vykazuje vady (např. nedostatek podpisu zmocnitele), nebo pokud má důvodné pochybnosti o existenci zastoupení (v případě předložení neověřené kopie plné moci), má zásadně k odstranění těchto vad či pochybností vyzvat zmocněnce. V případě, že zmocněnec na takovou výzvu nereaguje, je na místě vyzvat k tomuž i zmocnitele; případně v časové tísní tak lze učinit i současně (obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015 - 57). Vždy je však nutno, v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu jednat se zmocněncem.

[23] Jak vyplývá z citovaných závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu, nelze přisvědčit argumentaci žalovaného, že se v případě potřeby doplnění podpisu, resp. předložení podepsané plné moci, jedná o úkon, který je účastník řízení povinen vykonat osobně. Samozřejmě, že svůj podpis plné moci musí zmocnitel učinit osobně. Nemusí tak ale učinit vůči správnímu orgánu a proto se nejedná o úkon, kvůli němuž by musela (a mohla) být výzva správního orgánu doručována výlučně účastníku řízení.

[24] Nejvyšší správní soud dává za pravdu žalovanému, že pokud se jedná o zástupce, který opakovaně vystupuje v obdobných věcech, měl by vědět, jaké jsou náležitosti podání. Může být i posuzován přísněji než ostatní osoby. To však nic nemění na závěru, že správní orgány nepostupovaly při doručování výzvy k doplnění plné moci v souladu se zákonem. Měly postupovat s veškerou procesní opatrností, která v tomto případě znamená, že i když na plné moci chyběl podpis zmocnitele, primárně měly vyzývat zástupce, byť jen tvrzeného.

[25] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015 - 42: „(...) *Má-li pak o existenci zmocnění správní orgán důvodné pochybnosti, je na místě vyzvat (údajného) zmocněnce k doložení originálu plné moci. Za situace, že tento zmocněnec je nekontaktní, nelze bez dalšího pokračovat v řízení, ale je nutné vyzvat k prokázání existence zmocnění také zmocnitele, jenž je jediný s to udělení plné moci potvrdit nebo vyvrátit.*“ V citovaném rozsudku správní orgány vyzývaly k odstranění vad podání zástupce, který nepotvrdil převzetí zprávy. Z uvedeného vyplývá, že postup při doručování výzvy údajnému zmocněnci obecně správními orgány není zcela cizí.

[26] Žalovaný měl výzvu k doplnění plné moci doručit zástupci stěžovatele, i když měl pochybnosti o zastoupení. Jestliže ji doručil stěžovateli, nelze proto z tohoto úkonu dovozovat počátek běhu lhůty pro podání odporu. Za tento okamžik je třeba považovat až okamžik doručení rozhodnutí zástupci.

[27] Nelze se ztotožnit ani s názorem žalovaného, že z předložení nepodepsané plné moci v elektronické podobě ve formátu pdf lze důvodně vyvodit, že vůbec neexistoval její podepsaný originál. Přílohu nepodepsaného konceptu mohlo být samozřejmě obstrukční praktikou, mohlo být ale také způsobeno pouhou nepozorností. Jedná se proto o spekulaci, jakkoliv třeba ovlivněnou zkušeností správního orgánu. I proto ale měl být postup při doručování výzvy k doplnění plné moci zvolen tak, aby nedošlo ke zkrácení práv stěžovatele.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[28] Nejvyšší správní soud z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. června 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu