



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **M. N.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Havířov**, se sídlem Svornosti 2, Havířov - Město, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 1. 2018, č. j. 78 A 6/2017 - 24,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející průběh věci

[1] Žalobou ze dne 28. 7. 2017 se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. 6197/P/62191/2016/Pb. Žalobci byl totiž doručen příkaz ze dne 20. 7. 2016 pod sp. zn. 6197/P/62191/2016/Pb, č. j. MMH/62191/2016 - 4, kterým byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 4 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), přičemž žalobce proti tomuto příkazu podal dne 18. 8. 2016 odpor. Na tento

odpor žalovaný reagoval usnesením ze dne 24. 8. 2016, kterým žalobce vyzval k doplnění podpisu, neboť podaný odpor nebyl podepsaný. Fotokopii podepsaného odporu žalobce podal dne 14. 9. 2016. Následně bylo žalobci doručeno upozornění na nedoplatek, přičemž ten zjišťoval, proč bylo toto upozornění vydáno, když podal včasný odpor. Jelikož žalovaný na jeho dotaz nereagoval, obrátil se žalobce s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu žalovaného (tj. Krajský úřad Moravskoslezského kraje). Ten však jeho žádost zamítl s odůvodněním, že žalobce zaslal „pouze scan podepsaného odporu“, tedy nikoliv originál opatřený vlastnoručním podpisem žalobce.

[2] Krajský soud pak podanou žalobu rozsudkem ze dne 11. 1. 2018, č. j. 78 A 6/2017 - 24, zamítl. V odůvodnění uvedl, že spornou otázkou mezi účastníky bylo to, zda žalobcem učiněné podání bylo způsobilé vyvolat účinky včasného odporu proti příkazu žalovaného ze dne 20. 7. 2016. Krajský soud dále upozornil na skutečnost, že podstatnou náležitostí podání je kromě jiných skutečností uvedených v § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), též podpis osoby, která jej činí. V daném případě na prvním podání odporu žalobce podpis vůbec neuvedl. Na druhém vyhotovení stejného podání byl pak viditelný podpis, avšak nešlo o podpis originální, ale pouze o jeho kopii. K tomu krajský soud doplnil, že žalobce použil poštovní službu *Dopisonline*, při které byla listovní zásilka (tj. odpor proti příkazu) zaslána žalovanému poté, kdy byla vytištěna, a nemohla tak vlastnoruční podpis žalobce obsahovat.

[3] Podle krajského soudu je ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu zákonnou podmínkou, aby podání, má-li mít právní účinky, obsahovalo podpis podatele potvrzující skutečnost, že je učinila osoba, která je na něm jako podatel uvedena. Pouhé skenování podpisu podatele tuto záruku neposkytuje a zároveň vylučuje možnost zkoumání pravosti podpisu podatele, pakliže by o něm vyvstaly pochybnosti. Žalovaný tudíž dle názoru krajského soudu nepochybil, když ve správním řízení ve věci přestupku žalobce nepokračoval a nevydal správní rozhodnutí. Za této situace tedy nemohla být žaloba proti nečinnosti žalovaného důvodná.

[4] Poukaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26, přitom krajský soud neshledal příležitým. V tomto rozsudku byl prezentován názor, že pro účinné zastoupení účastníka řízení zmocněncem podle § 33 odst. 1 správního řádu postačuje předložení plné moci v kopii prosté, je tedy nasnadě, že v takovém případě naroveň prosté kopii je postavená nekonvertovaná písemnost doručená prostřednictvím datové schránky zmocněné osoby. Krajský soud současně zdůraznil, že se tento případ týkal podpisu na plné moci a nikoliv podpisu na podání ve smyslu § 37 správního řádu. Podáním ve smyslu tohoto zákonného ustanovení nelze chápat udělení plné moci, která prokazuje zastoupení dle § 33 odst. 1 správního řádu a kterou se fakticky dokumentuje předchozí uzavření dohody o zastoupení mezi zmocnitelem a zmocněncem.

[5] Za nepřiléhavý považoval krajský soud také poukaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 63/2015 - 36, neboť předmětem sporu, který byl v této věci řešen, byla otázka, zda byl, či nebyl žalovaný nečinný, pokud

pokračování

nepřihlížel k včas podanému odvolání, které nebylo podepsáno, přičemž tento nedostatek nebyl ani přes výzvu odstraněn. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku dovodil, že bylo povinností správního orgánu o podaném odvolání rozhodnout a že v úvahu připadal postup dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 93 správního řádu (tj. pro neodstranění vad podání odvolací řízení zastavit). Obdobnou situaci poté řešil Nejvyšší správní soud i v žalobcem poukázaném rozsudku ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 - 34, ve kterém rovněž zdůraznil, že i nepodepsané odvolání zásadně zahajuje řízení o odvolání v přestupkové věci a že toto řízení je třeba skončit některým ze zákonem předvídaných způsobů. Na rozdíl od právní úpravy odvolacího řízení však podle krajského soudu zákon nespojuje s podáním odporu proti příkazu žádné další řízení o tomto odporu. Žalovaný proto podle krajského soudu nepochybil, když ve věci předmětného příkazu další procesní úkony nečinil za situace, kdy tento příkaz nabyl právní moci v důsledku toho, že žalobcem podaný odpor (i přes výzvu a poučení) neobsahoval vlastnoruční podpis žalobce.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti tomuto rozsudku podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Podle názoru stěžovatele má krajský soud pravdu v tom, že z každého podání musí být patrné, kdo jej činí. Podání tedy musí být podepsané (§ 37 odst. 2 správního řádu), avšak to neznamená, že na podání musí být originál podpisu. Nadto stěžovatel zmínil, že ani originál podpisu neosvědčuje skutečnost, že ho opravdu učinila osoba podatele.

[8] Stěžovatel poté doplnil odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26, ze kterého vyplývá, že podpis na plné moci nemusí být originální, když postačí jeho neověřená kopie. Nemusí-li být podpis na plné moci předkládán v originálu, a přesto plná moc vyvolává zamýšlené právní účinky, není podle stěžovatele důvodu, aby na podání (zde odporu) nepostačovala též kopie podpisu.

[9] S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 63/2015 – 36, stěžovatel uvedl, že pokud v případě nepodepsaného odvolání i toto vyvolává zamýšlené právní účinky (tj. zahajuje odvolací řízení), pak musí také nepodepsaný odpor vyvolávat zamýšlené právní účinky (tj. rušit příkaz). V takovém případě se tedy pokračuje v řízení, přičemž dalším úkonem je vydání rozhodnutí, kterého se stěžovatel domáhá.

[10] Stěžovatel v projednávané věci odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 – 34, přičemž zdůraznil, že žalovaný netvrdil žádné pochybnosti o tom, že podání učinil vskutku ten, kdo v něm byl jako podatel deklarován. Příkaz byl doručen přímo žalobci a ten podal odpor, ve kterém vymezil spisovou značku věci, skutečnost, že podává odpor, jakož i datum vydání napadeného příkazu. Tyto údaje nemohla jiná osoba znát. Žalovaný následně výzvou, opět doručenou přímo stěžovateli, tohoto vyzval k doplnění podpisu na odporu. Žalovanému poté stěžovatel zaslal podepsaný odpor. I kdyby kopie podpisu nebyla formálně v pořádku, žalovaný nemohl mít dle názoru stěžovatele nejmenší pochybnost o tom, že odpor podal právě on.

[11] Stěžovatel tedy uzavřel, že již první podání odporu, které nebylo podepsané, bylo dostatečné k tomu, aby byl předmětný příkaz zrušen a pokračovalo se v řízení, neboť podpis v tomto případě nebyl nutný. Žalovaný totiž neměl žádnou pochybnost o tom, že odpor podal ten, kdo v něm byl označen. Pokud by však tento argument nebyl Nejvyšším správním soudem uznán, stěžovatel trvá na tom, že žalovaný měl pokračovat v řízení poté, co by byla doručena fotokopie podepsaného odporu. Postačí-li kopie plné moci k prokázání zmocnění, pak musí i kopie podpisu na podání prokazovat, že podání učinil jeho podatel.

[12] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 29. 3. 2018 uvedl, že stěžovatel vůči němu neučinil perfektní podání, nýbrž zaslal „*kopii z kopie*“, když nejprve sám neautorizovaně převedl listinný originál odporu do elektronické podoby a poté nechal odpor podruhé převést zpět do podoby listinné prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb. V daném případě přitom nelze přehlédnout, že stěžovatel zcela pomíjí souvislost kogentního § 37 odst. 2 správního řádu a navazujícího odst. 4 tohoto ustanovení, které by nedávalo žádný smysl. Stěžovatel sice odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, nicméně ignoruje fakt, že průkaz plné moci sám o sobě není podáním, proto se na něj požadavky § 37 odst. 2 správního řádu neuplatní.

[14] Žalovaný dále upozornil na to, že o podaném odporu se žádné řízení nevede, resp. správní orgán nerozhoduje „o zamítnutí“ odporu ani „o vrácení věci k novému projednání“. Pro procesní postup požadovaný stěžovatelem nelze nalézt oporu ve správním řádu (popř. ani v tehdy účinném zákonu o přestupcích). Postup žalovaného vedoucí k odstranění vady v případě vůbec prvního iniciačního podání stěžovatele, které je současně opravným prostředkem, je žádoucí vždy a je dán obligatorně poslední větou § 37 odst. 2 správního řádu.

[15] Žalovaný proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Z obsahu správního spisu v dané věci vyplývá, že dne 20. 7. 2016 vydal Magistrát města Havířova příkaz, kterým stěžovatele uznal vinným tím, že jako držitel řidičského oprávnění neodevzdal Magistrátu města Havířova do 5 pracovních dnů od nabytí právní moci rozhodnutí, kterým mu byla uložena sankce zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel, řidičský průkaz a neučinil tak až do dne vydání tohoto příkazu, čímž porušil § 94a odst. 2 zákona o silničním provozu, a spáchal tak úmyslně přestupek podle § 125c odst. 4 písm. b) téhož zákona, za což mu byla ve smyslu § 125c

pokračování

odst. 5 písm. f) zákona o silničním provozu uložena pokuta ve výši 2500 Kč. Dne 22. 8. 2016 byla žalovanému doručena prostřednictvím pošty 370 20 České Budějovice 90 písemnost nazvaná „*Odpor ve věci sp. zn. 6197/P/62191/2016/Pb*“, ve které bylo uvedeno bez podpisu jméno stěžovatele s tím, že podává odpor proti příkazu ze dne 20. 7. 2016. Dne 24. 8. 2016 vydal Magistrát města Havířova usnesení, kterým stěžovateli určil lhůtu 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto usnesení k odstranění vady předmětného podání, konkrétně doplnění podpisu osoby, která odpor proti příkazu podala. Dne 16. 9. 2016 byla žalovanému doručena stejná písemnost odporu, avšak opatřená naskenovaným podpisem žalobce (odeslaná poštou 370 20 České Budějovice 90 s datem podání 14. 9. 2016). Dne 24. 7. 2017 pak vydal Krajský úřad Moravskoslezského kraje usnesení, kterým zamítl žádost žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti v souvislosti s řízením o shora uvedeném přestupku.

[18] Podle § 37 odst. 2 správního řádu *z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.*

[19] V nyní posuzovaném případě je třeba předně poukázat na závěr vyslovený rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 – 39: „*Podpis na listinném podání je podstatnou náležitostí podání. Každé listinné podání musí být podepsáno osobou, která podání činí. Chybějící podpis na podání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení (§ 37 odst. 2 správního řádu). Chyběl-li podpis na odporu podle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích, a nebyla-li tato vada přes výzvu odstraněna, odpor nevyvolal žádné právní účinky a příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty nabyl právní moci.*

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v této souvislosti dále vyložil, že „*chybějící podpis na podání adresovaném správnímu orgánu je tedy vadou podání, neboť podání postrádá jednu z podstatných náležitostí. Podpis stvrzuje, že se podatel ztotožňuje s obsahem podání, že jej myslí vážně, nikoliv jen „jako“. V neposlední řadě stvrzuje též to, že podání skutečně činí podatel (a nikoliv někdo jiný jeho jménem). Podle § 37 odst. 3 správního řádu, 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. Neodstraní-li podatel vadu, tj. nedoplní podpis, správní orgán zastaví řízení započaté vadným podáním podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (srov. např. rozsudek ze dne 29. 1. 2013, čj. 8 As 105/2012 - 40). Jinými slovy, listinné podání, které trpí podstatnou vadou, jako je např. chybějící vlastnoruční podpis, řízení zahájí. Podání ovšem nemůže bez toho, aniž by byla vada odstraněna, vyvolat projednání věci. V takovémto případě řízení skončí procesním rozhodnutím, zastavením podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.*

Podání s chybějícím podpisem, tedy podání vadné, nemůže vést k projednání věci, ale jen k zastavení řízení.

Nicméně ne každé podání podle § 37 správního řádu má za cíl vyvolat nějaké řízení. Proto procesní následky podání bez podstatné náležitosti, jakou je podpis, se budou lišit v závislosti na povaze podání. V obecné rovině lze jistě rozlišit podání, kterými se disponuje řízením, a podání ostatní. V nynější věci jde o odpor podle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích - byl-li podán odpor včas, rušil příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty. V důsledku toho správní orgán pokračoval v (původním) řízení. Neexistovalo však nějaké zvláštní řízení o odporu, které by v případě vadného odporu bylo třeba zastavovat. Proto je nutno souhlasit se závěry krajského soudu v nynější věci, že nebyla-li vada odporu zhojena přes výzvu správního orgánu (podpis nebyl řádně doplněn), odpor jednoduše nevyvolal žádné právní účinky, příkaz nabyl právní moci a správní orgán již ve vztahu k odporu nemusel nic dalšího činit.“

[21] Shora citovaný právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je pak plně aplikovatelný i na nyní posuzovanou věc. Na tomto místě je vhodné zrekapitulovat, že v daném případě na prvním podání odporu proti příkazu stěžovatel podpis vůbec neuvedl. Na druhém vyhotovení stejného podání již byl uveden viditelný podpis, avšak se nejednalo o podpis originální, ale pouze o jeho fotokopii. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom v nadepsaném rozhodnutí konstatoval, že vlastnoruční podpis podatele je jednou z podstatných náležitostí podání (§ 37 správního řádu), která stvrzuje zejména to, že se podatel ztotožňuje s obsahem podání, že je myslí vážně a že podání skutečně činí on a nikoliv někdo jiný jeho jménem. V projednávané věci tak bylo zcela v souladu se zákonem trvat na tom, aby podání učiněné stěžovatelem (mělo-li mít právní účinky) obsahovalo jeho vlastnoruční podpis. Pouhá fotokopie podpisu stěžovatele totiž neposkytuje požadovanou záruku ztotožnění podatele ve smyslu již výše konstatovaných závěrů, přičemž vylučuje, popř. zásadně limituje, možnost zkoumání pravosti podpisu. Nutno doplnit, že s fotokopií podpisu lze snadno manipulovat, kupříkladu ji jako samostatný grafický soubor včlenit do jiného textového či grafického digitálního dokumentu a vytvořit z nich dokument nový, jen zdánlivě opatřený podpisem vyjadřujícím vůli údajně podepsaného (podobně lze s podpisem na listinném dokumentu manipulovat i za umného použití kopírky).

[22] Z uvedeného je tedy zřejmé, že chyběl-li v dané věci podpis stěžovatele na podaném odporu a nebyla-li tato vada přes výzvu odstraněna, jelikož stěžovatel doplnil toliko fotokopii podpisu (resp. celého podání), předmětný odpor nevyvolal žádné právní účinky a příkaz o uložení pokuty nabyl právní moci. Za tohoto stavu tudíž nemohla být žaloba proti nečinnosti žalovaného důvodná, jak správně vyhodnotil krajský soud.

[23] Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud uvádí, že se již blíže nezabýval poukazem stěžovatele na několik starších judikátů zdejšího soudu (konkrétně rozsudky ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26, ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 63/2015 – 36, a ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 – 34), a to za situace, kdy se rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 – 39, vypořádalo i s názorovými alternativami obsaženými ve stěžovatelem odkazovaných rozsudcích, přičemž vyústilo v přesvědčivě odůvodněný závěr, který poskytuje jednoznačnou odpověď na spornou otázku nyní projednávaného případu.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 17. ledna 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu