



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Š. Š.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Poděbrady**, se sídlem Jiřího náměstí 20/1, Poděbrady, zastoupeného JUDr. Petrem Šlaufem, advokátem se sídlem Kovářská 4, Plzeň, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 3. 2018, č. j. 48 A 114/2017 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř í z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Příkazem ze dne 20. 7. 2016 shledal žalovaný žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), za což mu uložil pokutu ve výši 1.500 Kč.

[2] U Krajského soudu v Praze brojil žalobce proti nečinnosti žalovaného, která měla spočívat v nevydání rozhodnutí ve výše uvedené věci, neboť žalobce měl za to, že proti příkazu účinně podal odpor.

[3] Krajský soud neshledal žalobcem namítanou nezákonnou nečinnost žalovaného a žalobu zamítl. Uvedl, že žalovaný neměl povinnost k doložení plné moci vyzývat i žalobce. Postačila výzva učiněná jeho zástupci, neboť se nejedná o úkon, který by musel učinit žalobce osobně. Odkázal přitom na svůj dřívější rozsudek ze dne 2. 2. 2016, č. j. 46 A 57/2015 - 27, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2016, č. j. 7 As 28/2016 - 48.

[4] K otázce originálu plné moci krajský soud poukázal na to, že z výzvy žalovaného ze dne 23. 8. 2016 je zjevné, že za vadu podání žalovaný považoval právě nepodepsání plné moci. Soud připustil, že zvolená formulace dané výzvy se může jevit nejasnou v tom smyslu, že za nedostatek označuje absenci podpisu zmocnitele, současně ovšem požaduje předložení originálu plné moci (nikoliv „pouhé“ doplnění podpisu). Neshledal však v takovém postupu nezákonnost. Judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou v této souvislosti poukazoval žalobce, a podle níž k prokázání oprávnění zmocněnce zastupovat ve správním řízení účastníka postačí plná moc předložená v prosté kopii (rozsudky č. j. 4 As 171/2014 - 26 a č. j. 2 As 110/2015 - 42), totiž vychází z toho, že předložená plná moc byla řádnou plnou mocí a nezbytné náležitosti (včetně podpisu zmocnitele) splňovala. To však dle krajského soudu není případ projednávané věci, v níž jedna z podstatných náležitostí v podobě podpisu zmocnitele chyběla. Absence podpisu na plné moci představuje pochybnost ve smyslu citovaných rozsudků a odkaz na nepodepsání plné moci též představuje dostatečné odůvodnění požadavku žalovaného na předložení originálu plné moci. Krajský soud dále uvedl, že je s podivem, že scan plné moci (včetně podpisu žalobce) jeho zmocněnec nepřipojil již k odporu (zvláště podával-li jej hned dvakrát), resp. proč na danou výzvu žalovaného nereagoval alespoň zasláním scanu podepsané plné moci.

[5] K povaze lhůty k odstranění vad podání krajský soud uvedl, že rozsudek č. j. 51 A 21/2016 - 31, na který žalobce odkazoval, se týká situace, kdy je účastník vyzván k odstranění vad podání, neučiní tak ve stanovené lhůtě, ale učiní tak v časově omezeném a specifickém období po uplynutí stanovené lhůty k odstranění vad, ovšem před zastavením řízení. V nyní projednávané věci je nicméně situace odlišná, neboť zde je dána speciální úprava tzv. příkazního řízení, podle níž se vydaný příkaz ruší pouze v případě podání včasného odporu (viz § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Oproti obecné úpravě správního řízení tedy v takovém případě (opožděně podaného odporu) správní orgán žádné rozhodnutí nevydává a k opožděnému odporu nepřihlíží.

[6] Lhůtu 5 dnů od doručení výzvy k předložení originálu plné moci, kterou žalovaný v dané věci stanovil, pak soud nepovažoval s ohledem na povahu odstraňované vady za nepřiměřenou, a to tím spíše, že během této lhůty zmocněnec žalobce ani nepožádal o její prodloužení, ani žalovanému nedoručil scan podepsané plné moci, kterou měl dle tvrzení žalobce k dispozici.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[8] Stěžovatel namítá, že žalovaný měl k předložení originálu plné moci vyzvat žalobce samého, nikoliv jeho zmocněnce, neboť se jednalo o nestandardní výzvu, která šla nad rámec běžného standardu prokázání zmocnění. Z povahy věci to byl pouze on, kdo mohl výzvě správního orgánu vyhovět. Judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou odkazoval krajský soud a která byla nedávno potvrzena též rozšířeným senátem (sp. zn. 6 As 405/2017), se týká předložení plné moci, kterou by měl zmocněnec disponovat, v nynější věci však žalovaný požadoval originál.

[9] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že uložená lhůta má propadný charakter. Rozsudek č. j. 5 Azs 115/20216 – 34 je dle názoru žalobce v projednávané věci irelevantní, neboť posuzovanou otázkou v něm byla přípustnost doložení plné moci po koncentraci řízení. Ztotožňuje se naopak s názorem vyjádřeným ve věci sp. zn. 51 A 21/2016, dle kterého je rozdíl v tom, zda je lhůta ukládána usnesením či výzvou. Výzva má ze své podstaty pouze neformální charakter, usnesení je závazné, přezkoumatelné správní rozhodnutí. Stěžovatel se nemohl odvolat ani proti délce lhůty, ani proti oprávněnosti požadavku na originál plné moci, výzva proto nemohla mít propadný charakter.

[10] Dle stěžovatele výzva žalovaného nebyla nejasná, žalovaný mu uložil povinnost k předložení originálu plné moci. Judikaturu NSS nelze vykládat tak, že v případě, že není k podání předložena plná moc, existují pochybnosti o zmocnění, a proto je na místě požadovat originál plné moci. Jinak by byla veškerá judikatura nepřipadná, neboť ta se vztahovala právě k tomu, jak postupovat v případě absence plné moci, a jaký je kvalitativní požadavek na její předložení. Žalovaný ani žádné konkrétní pochybnosti o existenci zmocnění nevyjádřil. Tato výzva tedy byla nezákonná, neboť k požadavku na předložení originálu plné moci nebyly dány důvody. Nezákonná výzva stěžovatele nemohla zavazovat.

[11] Stěžovatel dále k úvahám krajského soudu uvádí, že plnou moc nedoložil již s podáním odporu z důvodu krátké osmidenní lhůty k jeho podání. Kopii plné moci nepředložil, neboť jej správní orgán vyzval k předložení originálu plné moci. Stěžovatel a jeho zástupce se tak pouze snažili vyhovět žalovanému. Proti výzvě není přípustné odvolání, proti nezákonnému požadavku tak nemohli brojit.

[12] Závěrem stěžovatel namítá, že lhůta k předložení plné moci nebyla přiměřená, neboť se jednalo o nestandardní žádost. Pětidenní lhůta je dle ustálené úřední praxe stanovována pro jednoduché úkony. Nadto stěžovatel odůvodnil, proč doložení plné moci trvalo déle, než činila stanovená lhůta, jakož i vysvětlil, že důvod tohoto prodlení byl způsoben ryze nestandardním požadavkem správního orgánu.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti shrnuje dosavadní průběh řízení a uvádí, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Žalovaný poukazuje na zřejmou účelovost jednání stěžovatele, neboť v případě, že zmocněnec v době podání odporu disponoval kopií plné moci, jak sám tvrdil, mohl tuto plnou moc doložit od prvního podání žalovanému. Délka lhůty byla dle žalovaného standardní, v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu. V této lhůtě zmocněnec vůbec nereagoval, ačkoliv mohl žádat o prodloužení lhůty k předložení plné moci.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel namítá, že žalovaný neměl požadovat originál plné moci, neboť standardně k prokázání zmocnění postačí její kopie. Nejvyšší správní soud předně považuje za nutné vyjasnit skutkovou situaci před správním orgánem. Stěžovatel jak v žalobě, tak v kasační stížnosti několikrát zopakoval, že odpor proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu byl podán bez předložení plné moci. Z obsahu správního spisu je však zřejmé, že Ing. J. zaslal dne 12. 8. 2016 (prostým emailem) a dne 17. 8. 2016 (emailem s ověřeným elektronickým podpisem) odpor proti prvostupňovému rozhodnutí, přičemž podání obsahovalo též plnou moc datovanou ke dni 1. 8. 2016, kterou stěžovatel zmocňoval Ing. J. k zastupování ve věci „0019998/DZD/2016/Smi“ v plném rozsahu, avšak bez podpisu zmocnitele (stěžovatele).

[17] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že obsahem výzvy správního orgánu byl požadavek na předložení originálu plné moci. Žalovaný zaslal Ing. J. jakožto předpokládanému zmocněnci stěžovatele ve správním řízení výzvu, již ho vyzval k odstranění *„nedostatku spočívajícího v nepodepsání plné moci zmocnitelem“*. K tomu mu poskytl lhůtu 5 dní od doručení této výzvy s tím, že *„pokud ... nebude ve stanovené lhůtě zaslán originál předmětné plné moci nebo její kopie s úředně ověřeným podpisem plné moci udělení obviněným, s náležitým projevem jeho vůle, kterým je nepochybně jeho podpis, nebude možné k podání přihlížet jako k podání učiněnému oprávněnou osobou.“* Ačkoliv obsah výzvy může být zavádějící, při jeho posuzování je třeba vycházet z kontextu daných skutkových okolností. Plná moc předložená Ing. J. netrpěla jinými vadami (tj. bylo zřejmé, kdo koho zmocňuje a k jakým úkonům, plná moc obsahovala též datum) než chybějícím podpisem zmocnitele, čehož si sám zmocněnec stěžovatele musel a měl být vědom. Tato vada předložené plné moci byla ve výzvě jasně identifikována. Měl-li zástupce účastníka řízení pochybnosti ohledně doručené písemnosti, měl se v souladu se zásadou *vigilantibus iura* obrátit na orgán veřejné moci, který ji vydal, tím spíše jde-li o osobu znalou práva (srov. rozsudek ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 – 37 či ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 12/2017 – 57). Bylo proto na zmocněnci, aby v průběhu dané lhůty jakkoliv reagoval vůči žalovanému – tedy např. pokusil se s žalovaným ujasnit požadavky na předložení plné moci, předložil podepsanou kopii, kterou měl dle tvrzení stěžovatele k dispozici, či požádal o prodloužení lhůty k předložení originálu, pokud plnou mocí nedisponoval a nebyl-li si jist, že ji stihne zajistit v požadovaném termínu.

[18] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že originál plné moci je správní orgán či soud oprávněn požadovat pouze tehdy, vyvstanou-li pochybnosti, zda předložená kopie plné moci skutečně prokazuje oprávnění zmocněnce jednat za účastníka, avšak v tom

smyslu, že má správní orgán důvodné pochybnosti o pravosti podpisu či z důvodu obstrukčních taktik (takové pochybnosti však musí vyjádřit nejlépe již v usnesení či výzvě, kterou k předložení originálu plné moci vyzývá – srov. rozsudek ze dne 1. 2. 2018, č. j. 1 As 127/2017- 38). V projednávané věci Nejvyšší správní soud nesouhlasí s obecným závěrem krajského soudu, že takové pochybnosti mohou vzniknout i na základě absence podpisu v předložené plné moci. V takovém případě by bylo možno vyžadovat originál plné moci prakticky vždy, není-li při prvním úkonu zmocněnce za zmocnitele doložena žádná či perfektní plná moc. Nejvyšší správní soud nevylučuje, že v určitých případech mohou zásadní pochybnosti například z důvodu výše uvedených obstrukčních taktik správnímu orgánu vzniknout, v takovém případě by ovšem správní orgán musel odůvodnit, z jakých okolností plynou.

[19] V projednávaném případě však byla vadou, kterou bylo nutno odstranit, absence podpisu na předložené plné moci. Ačkoliv výzva žalovaného mohla být formulována srozumitelněji, i právě s ohledem na osobu zmocněnce, který si ze své pozice častého vystupování před správními orgány musí být vědom požadavků na prokázání zastoupení, nelze uzavřít, že se jednalo o výzvu nezákonnou. Pokud by zmocněnec stěžovatele doložil kopii plné moci podepsané stěžovatelem jakožto zmocnitelem, byl by správní orgán povinen ji akceptovat. Ing. J. však na výzvu vůči správnímu orgánu nikterak nereagoval – nepředložil originál ani prostou kopii plné moci, ani nepožádal žalovaného o prodloužení lhůty k jejímu předložení. Ačkoliv tedy výzva žalovaného mohla způsobit nejasnosti, zmocněnec stěžovatele svou naprostou pasivitou způsobil marné uplynutí lhůty ve výzvě uvedené.

[20] Stěžovatel dále namítá, že požadoval-li žalovaný originál plné moci, měl výzvu adresovat žalobci. Tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Sám stěžovatel odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017 – 33, který se této otázce věnoval, přičemž rozšířený senát v tomto rozsudku uzavřel, že: „Byla-li tedy žaloba podána zmocněncem jménem zmocnitele (procesní úkon byl zjevně činěn za jiného), je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tuto zákonnou povinnost zmocněnec přes výzvu soudu nesplní, pak je soud oprávněn žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení, aniž by byl povinen vyzývat ke splnění této povinnosti vedle zmocněnce i samotného zmocnitele.“. Tento závěr je možné bez dalšího aplikovat i na zastoupení před správním orgánem, neboť podmínky pro jednání za jiného na základě plné moci jsou dány v s. ř. s. i správním řádu totožně (srov. § 33 správního řádu a § 35 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 24 o. s. ř.). Rozšířený senát dodal, že soud (zde správní orgán) má povinnost oslovit kromě zmocněnce též zmocnitele pouze ve výjimečných případech, například pokud si účastník řízení zvolil nepřipustně dva zmocněnce. Žádné výjimečné okolnosti, které by odůvodňovaly povinnost vyzvat k odstranění vady plné moci též zmocnitele, v projednávané věci nenastaly. Předložení originálu plné moci není ani úkonem, který by účastník řízení musel učinit osobně, nikoliv prostřednictvím svého zástupce. Je pravdou, že samotný podpis plné moci musí učinit zmocnitel, výzva správního orgánu však směřovala k předložení podepsané plné moci. Tou je zmocněnec povinen disponovat, aby prokázal své oprávnění za zmocnitele jednat, již při prvním úkonu vůči třetí osobě. V případě, že takovým průkazem nedisponuje, může a má ji po dohodě se zmocnitelem obstarat a následně předložit správnímu orgánu, který jej k tomu vyzval. Nejedná se proto o úkon, který by nemohl splnit nikdo jiný, než zmocnitel (viz rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016 - 35), na rozdíl např. od výsledku svědka, který je z povahy věci svázán s nutným osobním zapojením vyslýchaného. Ani z tohoto důvodu proto nebyl žalovaný povinen doručit výzvu přímo zmocniteli (srov. § 34 odst. 2 správního řádu).

[21] Stěžovatel dále namítá, že pětidenní lhůta ve výzvě byla nepřiměřeně krátká. Ani s touto námitkou se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Předložení plné moci, ať už originálu nebo kopie, není nikterak složitým úkonem, jak správně uvedl krajský soud, a to i s ohledem na výše uvedené, totiž že plnou mocí má zmocněnec disponovat již při prvním jednání za zmocnitele, nikoliv ji ex post vyhotovovat na základě výzvy správního orgánu. Této skutečnosti si přitom Ing. J. s ohledem na své značné zkušenosti se zastupováním osob před správními orgány musel být vědom. Nadto domníval-li se, že v dané lhůtě nebude schopen výzvě vyhovět, mohl požádat žalovaného o prodloužení této lhůty, to však neučinil.

[22] Další stěžovatelova námitka míří proti závěru krajského soudu týkajícímu se propadného charakteru lhůty. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s posouzením této otázky krajským soudem. Ten vysvětlil, že rozsudek ve věci sp. zn. 51 A 21/2016 se týká řízení, v němž je po vydání výzvy vydáváno konečné rozhodnutí. V projednávané věci se však uplatnila speciální úprava příkazního řízení (srov. § 87 zákona o přestupcích). Po vydání a doručení příkazu počíná běžet tomu, komu byla příkazem uložena povinnost, 15 denní (nikoliv 8 denní, jak tvrdí stěžovatel) lhůta pro podání odporu. Podáním odporu se příkaz ruší a v řízení se pokračuje. V případě, že odpor nebyl podán, nabývá příkaz právní moci. Děje se tak automaticky na základě zákonné úpravy, správní orgán o této skutečnosti nevydává žádné další konstitutivní rozhodnutí. Krajský soud proto správně uzavřel, že dodatečná lhůta stanovená k odstranění vady podání (odporu) měla propadný charakter. Stěžovateli lze jistě přisvědčit v obecném rozboru rozdílů mezi výzvou a usnesením, jak však plyne z výše uvedeného i rozsudku krajského soudu, v projednávané věci nejde o relevantní argumentaci.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému jakožto úspěšnému účastníkovi pak soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť náklady vynaložené na zastoupení advokátem neshledal jako účelně vynaložené. Orgán veřejné moci, s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením (jako žalovaný v nyní projednávaném případě), je schopen kvalifikovaně hájit svá rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musel využívat právní pomoci advokátů (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, č. j. Pst 1/2009-348).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu