



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudkyně zpravodajky Mgr. Sylvie Šiškeové a soudce JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **L. W. Š.**, zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát města Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 2336/8, Ústí nad Labem, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 4. 2020, č. j. 15 A 17/2019 – 24,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 4. 2020, č. j. 15 A 17/2019 – 24, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 15. 2. 2018 vydal žalovaný příkaz, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), neboť řídil motorové vozidlo, na němž nebyla umístěna přední registrační značka. Žalovaný žalobci za tento přestupek uložil pokutu ve výši 5 000 Kč a trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu šesti měsíců.

[2] Příkaz byl žalobci doručen dne 19. 2. 2018. Zástupce žalobce, Ing. M. J., proti příkazu podal dne 27. 2. 2018 odpor prostřednictvím e-mailu bez elektronického podpisu. K odporu přiložil též plnou moc, nepodepsanou žalobcem jako zmocnitelem,

datovanou dne 29. 2. 2018. Dne 5. 3. 2018 zástupce žalobce podal odpor znovu, tentokrát elektronicky podepsaný. Součástí podání byla opět žalobcem nepodepsaná plná moc. Dne 14. 3. 2018 vyzval žalovaný zástupce žalobce, aby ve lhůtě 5 dní předložil plnou moc, která bude obsahovat podpis zmocnitele. Výzva byla zástupci žalobce doručena dne 23. 3. 2018, téhož dne zástupce žalobce odeslal žalovanému žalobcem podepsanou plnou moc, která byla žalovanému doručena dne 26. 3. 2018. Dne 29. 3. 2018 zaslal žalovaný žalobci sdělení, že příkaz nabytí právní moci dne 28. 2. 2018, neboť zmocnění bylo zástupci žalobce uděleno ke dni 29. 2. 2018, tedy jeden den po uplynutí lhůty pro podání odporu a po nabytí právní moci příkazu. Žalovaný proto podání odporu Ing. M. J. neakceptoval. Žalobce dne 18. 4. 2018 zaslal žalovanému „reakci na sdělení“, ve které uvedl, že dne 27. 2. 2018 komunikoval se svým zmocněncem a dohodli se, že plnou moc podepíše o dva dny později. Sdělil, že plnou moc Ing. J. udělil pro celé řízení, tedy i pro podání odporu a dotázal se, jaké kroky by měl dále ve věci učinit. Žalovaný žalobci odpověděl, že přestupkové řízení již bylo ukončeno nabytím právní moci příkazu. Žalobcovu reakci pak žalovaný vyhodnotil jako podnět k přezkumnému řízení, proto věc postoupil Krajskému úřadu Ústeckého kraje, který dospěl k závěru, že odpor byl podán opožděně. Jelikož příkaz žalovaného nebyl vydán v rozporu s právními předpisy, neshledal krajský úřad ani jiné důvody k zahájení přezkumného řízení.

[3] Žalobce podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, neboť nesouhlasil s tím, že žalovaný neakceptoval odpor jen z toho důvodu, že na plné moci je uvedeno pozdější datum. Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný není nečinný, a žalobu v návětí uvedeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se s názorem žalovaného, že ze strany žalobce nebyl podán odpor proti příkazu v zákonem stanovené lhůtě osobou, která by byla k takovému jednání zmocněna. Původní vada žalobcova odporu spočívající v absenci řádně doložené plné moci sice byla aktivitou zmocněnce žalobce zhojena, ale plná moc je datována až den poté, co příkaz nabytí právní moci. Žalovaný správně vyhodnotil, že žalobce nepodal ve stanovené lhůtě řádný odpor; nebylo proto třeba, aby dále pokračoval v přestupkovém řízení.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které namítá, že odpor byl podán řádně. Jediným důvodem, pro který krajský soud nevyhověl žalobě, je skutečnost, že na plné moci je uvedeno datum, které následuje dva dny po dni podání odporu. To podle krajského soudu prokazuje, že zástupce stěžovatele nebyl k podání odporu zmocněn. Stěžovatel však i žalovanému vysvětlil, že se na zastoupení dohodl se svým zmocněncem telefonicky dne 27. 2. 2018, podpis plné moci si domluvili na den 29. 2. 2018, tedy opravdu dva dny po podání odporu. Zástupce stěžovatele předložil již s podáním odporu plnou moc s předpokládaným datem jejího podpisu podle smluvené schůzky. Žalovaný podle výzvy k odstranění vad plné moci shledal její vadu v chybějícím podpisu zmocnitele, nikoliv v pozdním datu udělení. Plná moc je však pouhé osvědčení a není rozhodné, kdy je vydáno. Podstatný je rozsah a ten byl v tomto řízení vymezen pro celé řízení ve všech jeho stupních. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, č. j. 6 Ca 157/2004 – 29, a na nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 3144/14, podle kterých je vada

pokračování

chybějícího podpisu zhojena tehdy, pokud je plná moc doložena dodatečně, a to i ve vztahu k úkonům učiněným přede dnem podpisu plné moci. Za této situace měl proto krajský soud přikázat žalovanému, aby pokračoval ve správním řízení.

[5] Ve zbytku kasační stížnosti stěžovatel vyjádřil nesouhlas s tím, že Nejvyšší správní soud vyvěšuje jeho osobní údaje a osobní údaje jeho advokáta a neanonymizované rozhodnutí krajského soudu na své webové stránky.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel předložil plnou moc až poté, co bylo správní řízení pravomocně skončeno. Stěžovatel zcela odhlíží od rozlišení dodatečného předložení řádné plné moci ještě v průběhu řízení od předložení plné moci až po pravomocném skončení řízení. Rozhodnutí, na která stěžovatel odkazuje, nejsou na tuto věc přílehlavá, neboť neřeší stejnou procesní situaci. Stěžovatel se také dopustil nepravdy, neboť tvrdil, že skutečné datum podpisu bylo dne 29. 2. 2018, přestože tento den v daném kalendářním roce neexistoval.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení a dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná.

[8] 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 přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s.: *„Ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“*

[11] Stěžovatel se obrátil na krajský soud se žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného, neboť se domníval, že po řádně a včas podaném odporu proti příkazu vydanému žalovaným měl žalovaný vést přestupkové řízení. Stěžovatel předložil v řízení před krajským soudem kopii žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 20. 6. 2018 podle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vyčerpал tedy prostředky předcházející žalobě proti nečinnosti správního orgánu.

[12] Podle § 90 odst. 1 věty první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich může správní orgán o přestupku rozhodnout příkazem.

[13] Podle § 150 odst. 3 správního řádu může proti příkazu ten, „*jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřipustný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřipustného nebo opožděného odporu. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.*“

[14] Podstatou sporu je tvrzení stěžovatele, že jím podaný odpor měl způsobit zrušení příkazu a pokračování v přestupkovém řízení, avšak žalovaný tak neučinil a byl tedy podle něj nečinný. Žalovaný naopak zastává názor, že příkaz nabyl právní moci, jelikož stěžovatel proti němu nepodal řádný odpor. V řešeném případě je tedy stěžejní otázkou, zda měl žalovaný vést po podání odporu proti příkazu řízení o přestupku a vydat v něm rozhodnutí, či zda se příkaz stal za daných okolností pravomocným. Pro posouzení této otázky je přitom klíčové zvážit, jaký vliv na včasnost podání odporu zmocněncem účastníka má předložení plné moci, která neobsahuje podpis zmocnitele.

[15] Stěžovatel si ve správním řízení zvolil zmocněnce pro zastupování v řízení ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu a zmocnění udělil pro celé řízení podle odst. 2 písm. b) téhož ustanovení. Zmocněnec podal za stěžovatele odpor e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu dne 27. 2. 2018 a ve lhůtě podle § 37 odst. 4 správního řádu, dne 5. 3. 2018, jej doplnil. Ani jedno z podání však neobsahovalo stěžovatelem podepsanou plnou moc.

[16] Plná moc je podle ustálených judikатурních i doktrinálních závěrů jednostranným prohlášením zmocnitele (zde účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna. Přitom dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem), a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí, kterou stěžovatelův zástupce předložil společně s podáním odporu. Na plné moci však při podání odporu dne 27. 2. 2018 i při doplnění podání elektronickým podpisem dne 5. 3. 2018 chyběl podpis stěžovatele jakožto zmocnitele.

[17] Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že učinil-li ve správním řízení procesní úkon, jímž se nakládá s předmětem řízení, zmocněnec jménem zmocnitele, tedy pokud byl procesní úkon zjevně činěn za jiného, je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tak zmocněnec neučiní, je třeba jej k odstranění této vady podání vyzvat. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017 – 33, který uvedl, 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.*“ Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2019, č. j. 1 As 283/2018 – 3, „*tento závěr je možné bez dalšího*

pokračování

aplikovat i na zastoupení před správním orgánem, neboť podmínky pro jednání za jiného na základě plné moci jsou dány v s. ř. s. i ve správním řádu totožně (srov. § 33 správního řádu a § 35 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 24 o. s. ř.).“

[18] Žalovaný v souzené věci nepokračoval ve správním řízení, neboť shledal stěžovatelův odpor jako opožděný. Stěžovatel však v reakci na sdělení o nabytí právní moci příkazu žalovanému sdělil, že odpor proti příkazu podal bez podepsané plné moci, neboť v době jeho podání byl se svým zmocněncem na zastoupení domluven teprve ústně, telefonicky. Jelikož je lhůta k podání odporu krátká (8 dnů), nestihli se do té doby setkat a plnou moc fyzicky podepsat.

[19] Žalovaný i krajský soud argumentovali tím, že stěžovatel předložil plnou moc datovanou až poté, co příkaz nabyl právní moci, proto byl odpor ve lhůtě pro jeho podání podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. To však není správný závěr. Zástupce stěžovatele předložil plnou moc již s podáním odporu, avšak bez podpisu zmocnítele. Nedostatek plné moci je odstranitelná vada podání (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2003, č. j. 5 A 41/2001 – 28, č. 333/2004 Sb. NSS, ze dne 13. 1. 2005, č. j. 7 A 79/2002 – 66, či ze dne 7. 5. 2009, č. j. 6 As 22/2008 – 73). Podle § 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.“*

[20] Žalovaný tedy zmocněnce stěžovatele správně vyzval, aby předložil plnou moc, která bude obsahovat podpis stěžovatele jako zmocnítele. Teprve pokud by zástupce stěžovatele k výzvě žalovaného nedoložil podepsanou plnou moc, mohl by žalovaný podanému odporu zpětně odeprít právní účinky a příkaz by nabyl právní moci. Stěžovatelův zástupce však podepsanou plnou moc na výzvu žalovaného obratem předložil, čímž zhojil vadu podaného odporu.

[21] Tento názor podporuje rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, č. j. 6 Ca 157/2004 – 29, na který odkazoval stěžovatel v kasační stížnosti a ve kterém městský soud dospěl k závěru, že: *„jestliže ten, kdo vystupoval ve správním řízení jako zástupce účastníka, aniž se prokázal plnou mocí, ji předloží dodatečně, je tím nedostatek průkazu zastoupení zhojen, a jsou tak schváleny i ty úkony, které zástupce účastníka učinil v řízení ještě před podpisem plné moci. I pokud byla plná moc osvědčující zastoupení žalobce při podání odvolání vystavena později, nelze z toho dovozovat, že odvolání bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou, a že se tedy jedná odvolání nepřípustné.“*

[22] Shodný názor pak zastal i Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 3144/14, podle nějž: *„Bude-li soudu dodatečně předložena písemná plná moc nebo řádná písemná plná moc, která byla udělena až po té, co zmocněnec již za účastníka provedl některé úkony (například podal žalobu nebo odvolání), je tím nedostatek plné moci zhojen a byly tak schváleny i ty úkony učiněné v řízení zástupcem účastníka, k nimž došlo před podpisem plné moci.“*

[23] Žalovaný i krajský soud shodně upozornili na skutečnost, že stěžovatel a jeho zástupce datovali plnou moc na den 29. 2. 2018, tedy na den, který toho roku neexistoval. Blíže však nerozvedli, jaký vliv tato skutečnost měla na závěr o tom, že plnou moc nemohou přijmout.

[24] Odpor podaný zástupcem stěžovatele Ing. Jarošem byl tedy včasný, protože byl podán ve lhůtě pro podání odporu, a současně podaný osobou k tomu oprávněnou, neboť k výzvě žalovaného byla zhojena odstranitelná vada podání spočívající v absenci plné moci. Nesprávné datum uvedené na plné moci nemá na posouzení oprávnění zastupovat stěžovatele vliv (ať už se jednalo o chybu v psaní nebo záměrnou snahu zmást žalovaného), neboť v souladu s citovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3144/14 byl nedostatek plné moci zhojen jejím předložením a schváleny i úkony, které zástupce stěžovatele učinil před podpisem plné moci. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že po podání odporu proti příkazu započala v souladu s § 150 odst. 3 větou čtvrtou správního řádu běžet znovu lhůta pro vydání rozhodnutí o stěžovatelově přestupku. Žalovaný meritorní rozhodnutí v uvedené lhůtě nevydal, je proto v řízení nečinný.

[25] Pokud jde o nesouhlas stěžovatelova advokáta se zveřejněním jeho osobních údajů na webu Nejvyššího správního soudu, odůvodněný obsáhlou argumentací v kasační stížnosti, zástupce stěžovatele tento nesouhlas uplatňuje rutinně a Nejvyšší správní soud na něj již opakovaně reagoval (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 2 As 383/2017 – 46, ze dne 17. 1. 2019, č. j. 10 As 321/2017 – 38 a ze dne 5. 12. 2019, č. j. 10 As 283/2019 – 36). Proto Nejvyšší správní soud na svou dosavadní argumentaci plně odkazuje, neboť je advokátovi známa.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud z důvodů výše uvedených zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 s. ř. s. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[27] O případné náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. srpna 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu