



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: M. Ž., X,
zastoupeného JUDr. Emilem Fleglem, advokátem, K Chaloupkám
3170/2, 106 00 Praha 10,

proti
žalovanému: Městský úřad Sokolov, Rokycanova 1929, 356 01 Sokolov,

o žalobě ze dne 6. 9. 2022 na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod označením PO-1329/2020, sp. zn. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV,

takto:

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

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou ze dne 6. 9. 2022 domáhal, aby soud uložil žalovanému povinnost „pokračovat v řízení a vydat rozhodnutí ve správním řízení vedeném pod interním označením PO-1329/2020, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-4, a to ve lhůtě 15 dnů od doručení rozsudku“.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

2. Ze správního spisu byly zjištěny následující skutečnosti. Žalovaný příkazem ze dne 7. 12. 2020, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-4, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků a uložil mu za ně správní tresty. V té době nebyl žalobce zastoupen a příkaz byl doručován (dne 14. 12. 2020) přímo jemu. Dne 16. 12. 2020 obdržel žalovaný nedatovaný žalobcův odpor proti uvedenému příkazu.
3. Dne 8. 2. 2021 nahlížel žalobcův zástupce do správního spisu v předmětné věci, o čemž byl pořízen protokol o seznámení s podkladovými materiály. Žalobce byl v tu chvíli zastupován Janem Kubíčkem, a to na základě plné moci ze dne 29. 1. 2021. Plná moc se vztahovala na žalobcovo „*zastupování při nahlížení a pořizování kopie spisu vedeného odborem právním a živnostenským Městského úřadu Sokolov pod č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-4 a veškeré spisové dokumentace vztahující se k této značce a k tomuto předmětnému řízení*“.
4. Žalobce se následně dvakrát omluvil z účasti na ústním jednání. Žalovaný dne 15. 3. 2021 uskutečnil ústní jednání v žalobcově nepřítomnosti a pořídil o tom protokol (č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-13).
5. Dne 15. 3. 2021 žalovaný obdržel vyjádření žalobce k podkladům pro vydání rozhodnutí. Žalovanému byla též předložena plná moc ze dne 15. 3. 2021, kterou žalobce zmocnil Mgr. Zdeňka Burdu, advokáta, aby jej, krom generálního zmocnění, zastupoval „*ve správním, resp. přestupkovém řízení, a to vedeném u správního orgánu MÚ Sokolov pod č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV, dále k řízením, úkonům a jednáním, navazujícím a souvisejícím, včetně námitek proti záznamu bodů v kartě řidiče*“.
6. Rozhodnutím ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků a byly mu za ně uloženy správní tresty (rozhodnutí bylo doručeno do datové schránky žalobcova zástupce dne 13. 10. 2021). Podáním datovaným dne 29. 10. 2021 se žalobce proti rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22, odvolal. Dne 5. 11. 2021 obdržel žalovaný (z datové schránky žalobcova zástupce) podání ze stejného dne, kterým vzal žalobce odvolání proti rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22, zpět a požádal o rozložení úhrady pokuty a nákladů řízení na splátky.
7. Dne 11. 11. 2021 obdržel žalovaný žalobcův podnět k provedení zkráceného přezkumného řízení, a to formou usnesení o postoupení z Krajského úřadu Ústeckého kraje.
8. Rozhodnutím ze dne 15. 11. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-28, žalovaný zrušil vlastní rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22 (doručeno do datové schránky žalobcova zástupce dne 18. 11. 2021). Dne 3. 12. 2021 obdržel žalovaný (z datové schránky žalobcova zástupce) odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-28. Dne 14. 12. 2021 pak žalovaný obdržel (rovněž z datové schránky žalobcova zástupce) podání, kterým vzal žalobce zpět odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽIJ/JASV-28. Krajský úřad Karlovarského kraje usnesením ze dne 17. 2. 2022, č.j. KK/3236/DS/21-8, zastavil řízení o odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-28 (pravomocné ke dni 17. 2. 2022).
9. Následně žalovaný výzvou ze dne 10. 5. 2022 vyzval žalobce k odstranění vady jeho odporu proti příkazu žalovaného ze 7. 12. 2020, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-4,

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

spočívající v chybějícím podpisu. Výzva byla doručena do datové schránky žalobcova zástupce dne 11. 5. 2022.

10. Na výzvu ze dne 10. 5. 2022 nebylo reagováno, a tak žalovaný dne 15. 6. 2022 vyznačil právní moc a vykonatelnost příkazu ze dne 7. 12. 2020, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-4. Písemností ze dne 16. 6. 2022, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-45, pak sdělil žalobci, že příkaz nabyl právní moci a je vykonatelný. Tato písemnost byla doručena do datové schránky žalobcova zástupce dne 17. 6. 2022.
11. Dne 21. 7. 2022 uplatnil žalobce u Krajského úřadu Karlovarského kraje žádost na ochranu proti nečinnosti, krajský úřad však usnesením ze dne 22. 8. 2022, č.j. KK/1956/DS/22-3, žádosti nevyhověl.

[III] Žaloba

12. Žalobce připomněl, že Městský úřad Sokolov rozhodnutím ze dne 15. 11. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-28, rozhodl tak, že vyhovuje podnětu k přezkumnému řízení, který podal žalobce „*zastoupen na základě plné moci Mgr. Zdeňkem Burdou (...) (dále jen „zástupce účastníka řízení“), a v souladu s ustanovením dle § 97 odst. 3 správního řádu, ve spojení s ustanoveními § 95 odst. 2 a § 98 správního řádu, ruší napadené rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22, vydané správním orgánem, které nabylo právní moci dne 30. 10. 2021, neboť rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.*“ Předmětné rozhodnutí nabylo právní moci 15. 12. 2021. Jelikož městský úřad zrušil v přezkumu své vlastní rozhodnutí, byl následně povinen pokračovat v řízení, neboť tím se řízení dostalo do stavu, kdy bylo zahájeno, ale ve věci nebylo vydáno rozhodnutí.
13. Žalobce s odkazem na § 71 odst. 1, resp. § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu vyslovil přesvědčení, že městský úřad byl povinen ve věci rozhodnout ve lhůtě 30 dní, tedy do 15. 1. 2022. To však doposud neučinil a následně postupoval tak, že zmocněnce – nikoliv žalobce samotného – vyzval písemností ze dne 6. 12. 2022, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-35, k doplnění podpisu v odporu s tím, že „*nebude-li výše uvedené podání ve stanovené lhůtě doplněno, na podaný odpor nebude brán ze strany správního orgánu zřetel a výše uvedený příkaz nabyde právní moci zpětně ke dnu 23. 12. 2020.*“.
14. Taková výzva jednak vůbec neměla být dána, a za druhé, pokud již dána byla, měla být doručena přímo žalobci, nikoliv jeho zmocněnci.
15. Účastník řízení k doplnění podpisu v odporu vůbec vyzýván být neměl, jelikož podání odporu nikdy nezpochybnil a v následujícím řízení byl aktivní (zvolil si zmocněnce, vyjádřil se k věci, podal odvolání), čímž byla vada absence podpisu zahlazena. To vyplývá z nyní již konstantní judikatury založené na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2021, č. j. 1 As 161/2021-29, ve kterém tento soud dospěl k závěru, že nebylo třeba stěžovatele vyzývat k odstranění vad (doplnění podpisu odporu), neboť stěžovatel s městským úřadem po celou dobu jednal, přebíral poštu, dostavil se k nahlížení do spisu a následně podal odvolání. Nenamítal, že se jednalo o neúplný odpor a že jej měl městský soud vyzvat k odstranění vad, neboť tento odpor nevyvolal žádné právní účinky. Na absenci podpisu si v tam posuzovaném případě stěžovatel vzpomněl až v žalobě. Taková vada nezpůsobuje nezákonnost správních rozhodnutí, neboť sám stěžovatel v dalším řízení jednal tak, že považoval odpor za účinný a ve správním řízení využíval svých procesních

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

práv. Z toho navazující judikatura dovodila, že pokud účastník řízení nepodepsal odpor, ale následně v řízení využíval svých práv a dal tak najevo, že odpor pokládá za účinný, absence podpisu v odporu není vadou, k jejímuž odstranění by se účastník dále vyzýval, a odpor se pokládá za podepsaný.

16. Když už by účastník řízení k doplnění podpisu vyzván být měl, pak § 34 odst. 2 správního řádu stanoví, že „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.“. V daném případě je žalobce vyzýván, aby doplnil podpis v odporu proti příkazu, který sám osobně podal, nadto v době, kdy ve věci ani nikým nebyl zastupován. Doplnění podpisu je typický úkon, který může účastník řízení učinit jedinečně osobně, podepsat listinu nemůže nikdo za něj. Taková výzva tedy musí být doručena přímo účastníkovi řízení. Doručení zástupci, které je nesprávné a nezákonné, nemá účinky na běh lhůt. V daném případě však byla výzva doručována advokátovi a nikoliv přímo účastníkovi řízení.
17. Žalovaný zjevně dospěl k závěru, že v řízení má být pokračováno, a tím, že v něm nepokračuje a na příkazu nezákonně vyznačil právní moc, jak bylo zmocněnci oznámeno písemností ze dne 17. 6. 2022, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV, je ve věci nečinný. Jelikož žalobce dne 20. 7. 2022 podal u nadřízeného orgánu (= Krajského úřadu Karlovarského kraje) žádost o ochranu před nečinností, a ten usnesením ze dne 22. 8. 2022, č.j. KK/1956/DS/22-3, rozhodl tak, že žádosti nevyhovuje, žalobce bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu (správní řád) stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, a nezbylo mu, než se skrze žalobu obrátit na soud.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve rekapituloval skutkový děj a stran věci samé zdůraznil, že vydání rozhodnutí ve věci ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22, předcházelo vydání příkazu ze 7. 12. 2020, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-4, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22, bylo v přezkumném řízení zrušeno proto, že nemělo být vydáno - proti příkazu ze 7. 12. 2020, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-4, totiž žalobce podal vadný (= nepodepsaný) odpor, který nezpůsobil zrušení citovaného příkazu. Po podání tohoto odporu tedy žalovaný neměl pokračovat v řízení a vydat rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22, nýbrž měl žalobce nejprve vyzvat k odstranění vady odporu. To se sice stalo, ale až po vydání posledně uvedeného rozhodnutí a jeho zrušení v přezkumném řízení, a to výzvou žalovaného ze dne 10. 5. 2022, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-42. Žalobce této výzvě nevyhověl, vadu odporu neodstranil, v důsledku čehož nabyl příkaz žalovaného ze 7. 12. 2020, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-4, právní moci, a to ke dni 23. 12. 2020. Tím bylo řízení pravomocně ukončeno. Námitka žalobce týkající se nerozhodnutí ve věci ve lhůtě podle § 71 správního řádu je tedy podle názoru žalovaného lichá.
19. Stran tvrzení, že žalobce neměl být k odstraňování vady chybějícího podpisu odporu vyzván a pokud se tak stalo, měla být výzva doručena přímo žalobci, nikoliv jeho zmocněnci, žalovaný konstatoval, že chybějící podpis na podání podle § 37 správního řádu, tj. i na odporu proti příkazu, je jeho podstatnou vadou, která brání pokračování v řízení, jak vyplývá ze související judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

18. 12. 2018, č.j. 4 As 113/2018-39). To původně tvrdil i sám žalobce, když se podáním, označeným jako „Podnět k provedení zkráceného přezkumného řízení“, doručeným do datové schránky žalovaného dne 11. 11. 2021, domáhal právě z důvodu absence svého podpisu na odporu proti příkazu a neučinění výzvy k odstranění této vady ze strany žalovaného zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22, vydaného po domnělém zrušení příkazu.
20. Závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2021, č.j. 1 As 161/2021-29, na které žalobce odkazuje, nelze podle názoru žalovaného na řešený případ použít, a to už jen proto, že samotný žalobce u žalovaného proti chybějícímu podpisu na výše označeném odporu a proti postupu žalovaného souvisejícímu s nevyzváním žalobce k odstranění této vady brojil, jak bylo popsáno výše. Sám žalobce tedy v řízení nejednal tak, že považoval odpor proti příkazu za účinný, tudíž argumentace žalobce rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2021, č.j. 1 As 161/2021-29, není případná. Navíc to byl právě žalobce, kdo žalovaného na vadu svého podání neboli chybějící podpis na odporu proti příkazu upozornil. Bez tohoto upozornění by sám žalovaný pravděpodobně svoje pochybení spočívající v přehlednutí chybějícího podpisu neodhalil. Jinými slovy, argumentace závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu by podle přesvědčení žalovaného byla logická v případě, že by se žalobce těmito závěry řídil od počátku řízení a neuhnul od nich, nikoliv tehdy, kdy žalobce svojí argumentaci obrátil o sto osmdesát stupňů, a to zjevně s cílem dosáhnout zastavení řízení.
21. Námitku týkající se nesprávného doručování výzvy k odstranění chybějícího podpisu na odporu proti příkazu považoval žalovaný za zjevně nesprávnou a judikaturou dávno vyvrácenou. Proto se k ní vyjádřil stručně tak, že odstranění vady podání podle § 37 odst. 3 správního řádu není úkon, který by musel vykonat účastník řízení osobně, nýbrž může jej za něj vykonat jeho zástupce. Tento závěr vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, č.j. 9 As 63/2015-36. Postup podle § 34 odst. 2 správního řádu, resp. doručení výzvy k odstranění vady podání (doplnění podpisu) rovněž samotnému účastníkovi řízení (žalobci), který měl podle žalobce žalovaný uplatnit, tedy nebyl v daném případě vůbec namístě.
22. Žalovaný s ohledem na výše uvedené skutečnosti konstatoval, že nečinný nebyl, po zjištění svého pochybení v podobě přehlédnutí vady odporu proti příkazu, které uznává, bezodkladně konal tak, aby jej zhojil, a stejně tak se choval i ve zbytku řízení. Byl to především žalobce, kdo se zejména prostřednictvím svého právního zástupce snažil řízení zdržovat nesmyslnými a protichůdnými jednáními, jejichž cílem jistě nebylo vydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, jak se jej nyní žalobce domáhá.

[IV] Replika

23. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného k žalobě replikou ze dne 9. 11. 2022, v níž zopakoval, že podání odporu nikdy nezpochybnil, jak tvrdí žalovaný. Žalobce pouze upozornil na skutečnost, že jím podaný odpor byl nepodepsaný, což je skutečnost, o které není sporu.
24. Právě vzhledem k tomu, že žalovaný pokračoval v řízení a žalobce podání odporu nikdy nijak nezpochybnil, přičemž ve správním řízení aktivně činil úkony a hájil se, byla původní vada nepodepsaného odporu (k jejímuž odstranění nebyl v rozporu se zákonem správními úřady vyzván) zahlazena.

25. Svůj názor opíral žalobce o závěr Nejvyššího správního soudu učiněný v rozsudku ze dne 26. 11. 2021, č.j. 1 As 161/2021-29 (bod 20), kde mimo jiné uvedl, že namítaná procesní vada navázaná na nepodepsaný odpor nemohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí a nebylo třeba vyzývat k odstranění vad odporu. Stěžovatel po celou dobu s orgány komunikoval a na absenci odporu si „vzpomněl“ až poté, co ve správním řízení plně využíval všech svých procesních práv, tedy až v žalobě. Nejedná se o vadu způsobující nezákonnost rozhodnutí, neboť sám stěžovatel v dalším řízení jednal tak, že považoval odpor za účinný.
26. Žalobce dále poukázal na další judikaturu, která dle jeho názoru navázala na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 3. 2022, č.j. 73 A 17/2021-24 (bod 18), rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 9. 3. 2022, č.j. 36 A 10/2021-35 (bod 16), a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 2. 2022, č.j. 4 A 15/2020-32 (bod 16).
27. Z nyní již konstantní a ustálené judikatury tak dle žalobce vyplývá, že absence podpisu v odporu proti příkazu, pokud řízení dál pokračuje a účastník v něm činí úkony, „ničemu nevaří“, funkce podpisu v odporu je naplněna jen tím, že účastník řízení dál činil úkony a podání odporu nijak nerozporoval.
28. Z toho též plyne, že na příkazu nemůže být vyznačena právní moc jen proto, že odpor proti němu nebyl podepsán, za situace, kdy správní orgán žalobce k doplnění odporu o podpis po jeho podání nevyzval, žalobce sám nikdy podání odporu nijak nezpochybnil a v řízení činil úkony (omluva z ústního jednání, nahlížení do spisu, odvolání proti rozhodnutí), kterými stvrdil, že odpor podal on sám a vážně.
29. Pokud jde o výzvu k doplnění podpisu v odporu, je zjevné, že bylo po žalobci požadováno, aby on sám vlastnoručně podepsal jím podaný odpor. Po žalobci tedy bylo požadováno, aby tento úkon učinil on sám osobně, nikoliv aby někdo jiný podepsal odpor za něj. Taková výzva tedy musela být doručována výhradně žalobci a její doručení komukoliv jinému nemohlo mít žádné právní účinky. Žalobce navíc v době podání odporu ani nikým zastupován nebyl.
30. Pokud jde o požadavek žalovaného na paušální náhradu nákladů řízení před soudem, odkázal žalobce na ustálenou judikaturu správních soudů, podle které lze procesně úspěšnému správnímu orgánu přiznat náhradu pouze takových nákladů řízení, které přesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS).
31. Žalobce zcela setrval na žalobě, přičemž měl žalovaného za nečinného v řízení.

[V] Rozhodnutí soudu

32. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
33. Podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního, *„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.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

34. Vzhledem k tomu, že strany sporu s takovým postupem souhlasily, soud rozhodl bez nařízení jednání.
35. Žaloba není důvodná.
36. Stran prvé z námitek, totiž že výzva k doplnění žalobcova podpisu na podaném odporu „vůbec neměla být dána“, jelikož žalobce „podání odporu nikdy nezpochybnil a v následujícím řízení byl aktivní (zvolil si zmocněnce, vyjádřil se k věci, podal odvolání), čímž byla vada absence podpisu zahlazena“ (to vše s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2021, č.j. 1 As 161/2021-29), soud uvážil následovně.
37. Přílehlavé je v tomto případě citovat z rozsudku kasačního soudu ze dne 26. 11. 2021, č.j. 1 As 161/2021-29, toto:

„[5] Krajský soud žalobu zamítl. K otázce absence podpisu na odporu uvedl, že jde skutečně o podstatnou náležitost podání. Podle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, nelze bez podpisu pokračovat v řízení. Rozšířený senát ovšem konstatoval, že pokud je zjevné, že určitá osoba vystupuje před správními orgány často a podání bez podpisu je její procesní taktikou, není třeba takovou osobu vyzývat k doplnění podpisu. (...)

[20] Ve správním soudnictví je nicméně vždy nutno posoudit, zda zjištěná procesní vada mohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č.j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 51/2001-30, č. 494/2005 Sb. NSS). Podle Nejvyššího správního soudu nebylo třeba stěžovatele vyzývat k odstranění vad (doplnění podpisu odporu), neboť stěžovatel s městským úřadem po celou dobu jednal, přebíral si poštu, po vydání rozhodnutí se dostavil k nahlášení do spisu a následně podal odvolání. V tomto odvolání naopak stěžovatel zdůraznil, že podal odpor a městský úřad měl řádně konat správní řízení, které však dle jeho názoru ve skutečnosti nekonal. Nenamítal však, že by se jednalo o neúplný odpor a že jej městský úřad měl vyzvat k odstranění vad, neboť tento odpor nevyvolal žádné právní účinky. Naopak, na absenci podpisu si stěžovatel „vzpomněl“ až poté, co ve správním řízení plně využíval všech svých procesních práv, tedy až v žalobě. Na rozdíl od krajského soudu se kasační soud domnívá, že městský úřad nemohl učinit úvahu, že absentující podpis na odporu stěžovatele je jeho procesní taktikou a měl stěžovatele k odstranění této vady vyzvat. Tato vada však nezpůsobuje nezákonnost správních rozhodnutí, neboť sám stěžovatel v dalším řízení jednal tak, že považoval odpor za účinný a ve správním řízení využíval všech svých procesních práv. S ohledem na to je jeho námitka neúčinnosti odporu pro absenci podpisu nedůvodná.“

38. V nyní souzené věci však situace byla a je jiná.
39. Podle § 37 odst. 2 správního řádu platí (zvýraznění podtržením provedl soud): „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. 4. 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.“

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

40. Jednoznačný názor Nejvyššího správního soudu stran nezbytnosti podpisu na podání byl vyjeven v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č.j. 4 As 113/2018-39, přičemž lze odkázat na celkem tři právní věty rezultující z tohoto rozhodnutí:
- I. Podpis na listinném podání je podstatnou náležitostí podání. Chybějící podpis na podání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení (§ 37 odst. 2 správního řádu).*
 - II. Chyběl-li podpis na odporu podle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., 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.*
 - III. Podává-li stejná osoba jako účastník či jako zmocněnec opakovaně listinná podání bez podpisu, není procesní chybou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 správního řádu a osobu nevyzve k odstranění nedostatku podání. Stejně závěry platí i pro osoby nějakým způsobem spojené s osobami tyto obstrukční taktiky využívajícími. Takovéto podání je v těchto výjimečných případech zneužitím práva, nepožívá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat.*
41. Ergo, podpis na odporu je jeho podstatnou náležitostí. Absence podpisu je odstranitelnou vadou podání a důvodem k výzvě k odstranění takové vady.
42. Aplikováno na žalobcovu věc – nebyl-li jím podaný odpor podepsán, bylo povinností žalovaného vyzvat žalobce k odstranění vady. Situace, které byly označeny v právní větě III., jsou výjimkou z tohoto pravidla. Podával-li by žalobce listinná podání bez podpisu opakovaně, příp. by bylo zřejmé, že se jedná o obstrukční procesní taktiku, bylo by možné na absenci podpisu nereagovat. To je však výjimka z jinak „železného“ pravidla formulovaného ve výše uvedených právních větách I. a II.
43. V souzené věci tu nebylo nic, z čeho by se dalo dovodit, že žalobce podává listinná podání opakovaně bez podpisu, příp. že by se jednalo o jeho obstrukci. Nebylo tak místa pro výjimečný postup a na absenci podpisu na odporu rezignovat. Žalobce si po podání odporu uvědomil své pochybení, příkladně upozornil na nedostatek odporu a žalovaný, stejně příkladně, přistoupil nejprve ke zrušení rozhodnutí ze dne 13. 10. 2021, č.j. MUSO/20220/2020/OPŽÚ/JASV-22, a posléze k vydání výzvy k odstranění specifikované vady podání (= absence podpisu). Fakt, že žalobce později změnil názor a na podpisu na odporu již nebazíroval, nemůže nic změnit na správném závěru žalovaného o tom, že žalobce měl být (a byl) vyzván k odstranění vady podání. Námitka proto nebyla důvodná.
44. Žalobce dále namítal, že byla-li výzva k odstranění vady podání učiněna, měla být doručena přímo žalobci, nikoliv jeho zmocněnci (= Mgr. Zdeněk Burda). Žalobce v té souvislosti odkázal na § 34 odst. 2 správního řádu a konstatoval, že doplnění podpisu je typický úkon, který může účastník řízení učinit jedinečně osobně, podepsat listinu nemůže nikdo za něj. Zároveň zdůraznil, že v době podání odporu zastoupen nebyl.
45. Podle § 34 odst. 2 správního řádu platí: „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.“.
46. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal v souvislosti s uplatněnou námitkou na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, č.j. 9 As 63/2015-36. Předmětem sporu ve věci řešené kasačním soudem byla mj. otázka, zda byl či nebyl žalovaný nečinný, pokud

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

nepřihlížel k včas podanému odvolání, které nebylo podepsáno, a tento nedostatek nebyl ani přes výzvu odstraněn, resp. komu měla být adresována výzva k doplnění odvolání proti rozhodnutí, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání dopravního přestupku, za situace, kdy stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen zplnomocněným zástupcem a odvolání neobsahovalo žádný podpis, tj. ani podpis stěžovatele, ani podpis jeho zástupce.

47. Stran otázky, komu má být doručována výzva správního orgánu na odstranění vady podání (tam odvolání) spočívající v absenci podpisu za situace, kdy byl účastník řízení zastoupen, Nejvyšší správní soud ve shora zmíněném rozsudku vyslovil mj. toto: „[26] Soud se zcela shoduje se závěry krajského soudu, že „odstranění vad odvolání“ není úkonem, který by musel vykonat účastník osobně, nýbrž že se jedná o úkon, který může vykonat jeho zástupce. Z žádného ustanovení správního řádu neplyne povinnost odvolatele osobně odstranit vady podání, je-li v řízení zastoupen. Z ustanovení § 34 odst. 1 správního řádu naopak plyne, že zástupce vystupuje v řízení jménem zastoupeného a z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Zástupce účastníka řízení tedy může podat odvolání za účastníka řízení a může být vyzván k odstranění jeho vad. Jde o zastupitelné jednání, ve kterém není osobní prvek podstatný. Povinnosti odstranit vady podání nastává u zastoupeného účastníka doručením tohoto usnesení jeho zástupci.

[27] Odkaz krajského soudu na dříve zaujatý názor Nejvyššího soudu (rozhodnutí ze dne 8. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1949/99, publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 1/2001), je plně aplikovatelný na posuzovanou věc. Nezastupitelnými úkony lze rozumět jen takové úkony, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný než účastník samotný, tedy jde o jednání charakteristické svým osobním projevem, který se upíná právě a jen na osobu jednajícího, a to tak, že jiná osoba, odlišná od konkrétního účastníka řízení, nemůže, právě proto, že je charakterizován osobou jednajícího, takový úkon vykonat. Pod takovým jednáním si lze v praxi představit např. výslech účastníka, strpění ohledání, vydání určité věci, apod.“.

48. Krajský soud v Plzni se s těmito závěry plně ztotožňuje. Lze tak učinit obecný dílčí závěr, že výzva k odstranění vady podání spočívající v chybějícím podpisu podání (odvolání, odpor) má být, je-li účastník řízení zastoupen, adresována jeho zástupci, nikoliv přímo účastníkovi řízení.
49. Zbývalo tedy posoudit námitku, kterou žalobce zdůraznil, totiž že v době podání odporu zastoupen nebyl.
50. Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 17. 2. 2011, č.j. 5 As 19/2010-42, mj. k tomuto závěru (zvýraznění podtržením provedl krajský soud): „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. Podle názoru Nejvyššího správního soudu, toto ustanovení je třeba vykládat tak, že se vztahuje na případy po oznámení správnímu orgánu plné moci udělené účastníkem řízení k zastupování ve správním řízení.

Zástupcem účastníka je, mimo jiné, zmocněnec (§ 31 správního řádu). Účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí (§ 33 odst. 1 správního řádu).

Zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (§ 34 odst. 1 správního řádu).

Ze shora uvedeného vyplývá, že zastoupený účastník vykonává svá práva prostřednictvím svého zástupce; nezastoupený účastník vykonává tato práva sám. K zachování práv účastníka řízení je

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

pak třeba, aby tato práva byla správními orgány dodržena u nezastoupeného účastníka ve vztahu k účastníku samotnému, u zastoupeného účastníka ve vztahu k jeho zástupci. K právům účastníka pak patří i práva garantovaná mu § 36 odst. 1, 2, 3 správního řádu. Zda měla být tato práva dodržena vůči účastníku samému či vůči jeho zástupci závisí na tom, zda konkrétní úkon, který je správním orgánem vůči účastníku činěn, je činěn vůči účastníku v té chvíli zastoupenému či nezastoupenému.“.

51. Není sporu o tom, že v předmětné věci nebyl žalobce v okamžiku podání odporu zastoupen. Avšak ve chvíli, kdy žalovaný učinil výzvu k odstranění vady podání, nepochybně zastoupen byl, a to advokátem Mgr. Zdeňkem Burdou. Plně se tak uplatní závěry vyjedené výše v rozsudku ze dne 17. 2. 2011, č.j. 5 As 19 2010-42 – otázka, zda měla být práva účastníka dodržena vůči účastníku samému či vůči jeho zástupci závisí na tom, zda „každý konkrétní úkon, který je správním orgánem vůči účastníku činěn, je činěn vůči účastníku v té chvíli zastoupenému či nezastoupenému.“ Oním konkrétním úkonem v dané věci byla výzva žalovaného k odstranění vady podání, přičemž v tu chvíli žalobce zastoupen byl. Žalovaný proto nepochybil ani v tomto případě.
52. Shrnuto, neodstranil-li žalobce vytýkanou vadu odporu, neměl odpor „zrušující“ účinky (nevyvolal právní účinky spojené s odporem podaným bez vad) a příkaz nabyl právní moci. Žalovaný tedy nemohl být ve smyslu podané žaloby nečinným.
53. Vzhledem k tomu, že žaloba nebyla shledána důvodnou, soud ji ve smyslu § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

[VI] Náklady řízení

54. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný se v předmětném řízení toliko vyjádřil k podané žalobě a zaslal soudu požadovaný správní spis. Žalovanému správnímu orgánu tedy žádné specifické náklady soudního řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto bylo rozhodnuto tak, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 31. 1. 2023

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.