



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: J. A., zast. JUDr. Petrem Doležalem, advokátem se sídlem Mazovská 476/2, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát města Chomutov**, se sídlem Zborovská 4602, Chomutov, na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 11. 2023, č. j. 141 A 26/2023-39,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 11. 2023, č. j. 141 A 26/2023-39, **se z ru š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 21. 2. 2022 obdržel žalovaný oznámení o podezření ze spáchání přestupku nezjištěným řidičem, který dne 10. 2. 2022 v 8:00 hodin v obci Chomutov, ul. Cihlářská u čp. 4106, parkoval osobní vozidlo tovární značky Nissan RZ X na vyhrazeném parkovišti s dopravní značkou IP 12 s dodatkovou tabulkou „Vyhrazeno pro ÚP ČR Po-Pá 5:30-18:00 hod.“ bez uvedeného povolení. Žalovaný výzvou ze dne 7. 3. 2022 vyzval žalobce jakožto provozovatele vozidla k zaplacení částky ve výši 500 Kč dle § 125h zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), případně ke sdělení údajů o totožnosti řidiče vozidla, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této výzvy. Dne 15. 3. 2022 žalovaný obdržel prostřednictvím datové schránky vyjádření žalobce k totožnosti řidiče, ve kterém žalovanému sdělil, že vozidlo řídil žalobce osobně. Současně uvedl, že pro případ zahájení řízení o přestupku dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu zmocňuje ke svému zastupování v celém tomto řízení Ing. M. J. (dále jen „podání ze dne 15. 3. 2022“). Následně byl žalobce žalovaným vyzván k doložení plné moci a předvolán, aby se dostavil k podání vysvětlení. Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce na výzvu nereagoval a k podání vysvětlení se rovněž nedostavil. Následně bylo vydáno usnesení ze dne 9. 6. 2022 o odložení oznámení o přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, jelikož žalovaný nezjistil potřebné skutečnosti odůvodňující zahájení

řízení proti žalobci jakožto řidiči vozidla. Ve stejný den žalovaný vydal příkaz zn. MMCH/78578/628-p/2022/ODaSČ/Chou (dále jen „příkaz“), kterým dle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu žalobci jakožto provozovateli vozidla udělil pokutu ve výši 1 500 Kč. Tento příkaz byl žalobci doručen do jeho datové schránky.

[2] Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat meritorní rozhodnutí v řízení zahájeném příkazem, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci rozsudku. Dle žalobce žalovaný doručením příkazu zahájil proti žalobci přestupkové řízení podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, nicméně tento příkaz zaslal do datové schránky žalobce, nikoliv do datové schránky jeho tehdejšího zástupce. V době vydání příkazu byl žalobce zastoupen zmocněncem a žalovaný měl příkaz doručit primárně jeho zástupci, nikoliv pouze žalobci. Žalobce na příkaz nereagoval, jelikož spoléhal, že jeho zástupce podá proti příkazu odpor. Žalobce prokázal zastoupení podáním ze dne 15. 3. 2022.

[3] Poté, co se žalobce dozvěděl o domnělé chybě v doručování příkazu, podal dne 22. 3. 2023 proti příkazu odpor, který považoval za řádný a včasný, jelikož lhůta pro podání odporu nemohla ani počít plynout, protože příkaz nebyl doručen zástupci žalobce. Dle žalobce měl žalovaný v řízení o podání odporu pokračovat a vydat meritorní rozhodnutí ve věci, což neučinil. K opatření proti nečinnosti nedošlo ani v návaznosti na podanou žádost ze dne 9. 6. 2023 o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného k jeho nadřízenému správnímu orgánu.

[4] Krajský soud výše napadeným rozsudkem žalobu na ochranu proti nečinnosti zamítl. Stěžejní otázkou napadeného rozsudku bylo, zda podání ze dne 15. 3. 2022 obsahovalo řádně udělenou plnou moc, která je klíčová pro posouzení, zda příkaz byl v době podání odporu ze dne 22. 3. 2023 již pravomocným rozhodnutím. K tomu krajský soud konstatoval, že ačkoliv podání ze dne 15. 3. 2022 zaslal žalobce prostřednictvím své datové schránky, samotné zmocnění nebylo opatřeno žádným podpisem, vlastnoručním či elektronickým. Krajský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2019, č. j. 4 As 29/2019-33, dle kterého *„Ačkoliv procesní úkon učiněný vůči soudu z datové schránky se považuje za „podepsaný“ a má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, totéž neplatí pro plnou moc zaslanou soudu, jelikož plná moc není procesním úkonem, ale dokladem o tom, že účastník řízení je určitou osobou zastoupen. Skutečnost, že podání učiněné vůči soudu z datové schránky se považuje za podepsané, nelze proto ztotožňovat s podpisem na plné moci, který dokládá, že plná moc byla platně udělena jiné osobě. Jedná se tedy o odlišnou situaci, než kterou řešil Nejvyšší soud ve stanovisku ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. Pls n 1/2015“*. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že údajná plná moc, která byla součástí podání ze dne 15. 3. 2022, nesplňuje výše uvedené požadavky na procesní plnou moc ve správním řízení, neboť na ní absentuje právě podpis zmocnitele a datum. Skutečnost, že uvedené podání bylo zasláno z datové schránky žalobce nemůže na věci ničeho změnit, neboť na toto zmocnění nelze vztáhnout fikci podpisu. Uzavřel, že příkaz byl správně doručen přímo žalobci a odpor proti příkazu byl podán opožděně. Krajský soud proto neshledal u žalovaného nečinnost.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

pokračování

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., na základě které požaduje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] V první části kasační stížnosti stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, že na plné moci absentoval podpis zmocnitele. S odkazem na stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. PlsN 1/2015 (dále jen „stanovisko NS“), bod 15., stěžovatel konstatoval, že jakýkoliv dokument odeslaný datovou schránkou je podepsaný. Ze stanoviska NS totiž plyne, že obálka datové zprávy plní autentizační funkci nahrazující vlastnoruční podpis toho, kdo činí podání prostřednictvím datové schránky, a je spojena se zbytkem datové zprávy, tedy autentizuje i její zbytek. Obálka datové schránky nepřinesla pouze informaci o tom, že stěžovatel byl odesílatelem datové zprávy, ale zejména prokazovala, že stěžovatel autentizoval též zbytek datové zprávy (tj. včetně veškerých vložených příloh). Nelze se tedy ztotožnit se závěrem, že se fikce podpisu datové zprávy odeslané datovou schránkou vztahuje pouze na procesní úkon. Krajský soud nesprávně interpretoval bod 54. stanoviska NS, jelikož Nejvyšší soud nemínil vyjádřit to, že se fikce podpisu vztahuje pouze na procesní úkony. Jestliže byla plná moc vtělena do textu podání ze dne 15. 3. 2022 podaného prostřednictvím datové schránky, které se tedy považuje za podepsané, je třeba pouze zkoumat obsahové náležitosti plné moci. V plné moci bylo vymezeno, kdo, koho a v jakém rozsahu zmocňuje, plná moc je tak bezvadná.

[7] Ve druhé části kasační stížnosti brojil stěžovatel proti tvrzení krajského soudu, že plná moc nebyla datována. Datum totiž bylo uvedeno na obálce datové zprávy, jelikož je datová zpráva odeslaná datovou schránkou opatřena datovým razítkem, a to se vztahuje na všechny dokumenty přiložené v datové zprávě. Své závěry stěžovatel opřel opět o stanovisko NS, které se dle něj vztahuje i na podání dle správního řádu. Datace plné moci však je zcela irelevantní pro její posouzení, jelikož zmocnění bylo jasně formulováno dle § 33 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu stěžovatel závěrem konstatoval, že pokud je plná moc datována i později, než je zástupcem proveden úkon, je zcela perfektní, pokud je v ní vymezený rozsah oprávnění, nikoliv datum jejího udělení.

[8] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem a navrhl kasační stížnost zamítnout. Žalovaný nikterak nerozporuje skutečnost, že se na písemnosti doručené datovou schránkou hledí jako na podepsané vlastníkem datové schránky. Žalovaný však odkázal na již citovaný rozsudek NSS č. j. 4 As 29/2019-33, dle kterého je zásadní rozdíl u udělení plné moci, jelikož písemnost, ve které je uvedeno zmocnění bez podpisu, zasláná prostřednictvím datové schránky, není dostatečným dokladem o udělení plné moci. Žalovaný proto vyzval stěžovatele k doložení plné moci, aby bylo zmocnění stěžovatele postaveno najisto. Dle žalovaného je jednání stěžovatele naprosto zbytečným pokusem o „ztížení a zamotání“ správního řízení. Přestupek byl zcela banální, stěžovatel tak mohl uhradit částku ve výši 500 Kč nebo následně 2 500 Kč a příště si dát pozor, kde smí a nesmí parkovat. Žalovaný je přesvědčen, že si stěžovatel hradí „pojištění proti pokutám“ a tato taktika u něj nebyla použita poprvé. Přesto věc vyřídil v souladu se zákonem.

[9] Stěžovatel na vyjádření žalovaného reagoval ve své replice s tím, že předmětem řízení o nečinnosti je posoudit nečinnost žalovaného, nikoliv to, zda byl spáchán přestupek. Stěžovatel však přestupek nespáchal, chtěl se proti příkazu bránit, žalovaný mu však nedal prostor. Stěžovatel se dále zabýval tím, zda žalovaný správně postupoval i v jiných správních řízeních, ve kterých byla plná moc udělena stejným způsobem. Dále se ohradil proti závěru rozsudku NSS č. j. 4 As 29/2019-33, jelikož neshledává důvod, proč by udělení plné moci mělo být výjimkou. Nakonec stěžovatel poukázal na skutečnost, že tato otázka je v judikatuře řešena rozporně, proto byla předložena rozšířenému senátu NSS k posouzení, a to usnesením NSS ze dne 13. 12. 2023, č. j. 2 As 103/2023-30. Navrhl tedy řízení o kasační stížnosti přerušit, dokud nebude o této věci rozšířeným senátem NSS rozhodnuto.

[10] Žalovaný ve své duplice konstatoval, že se tvrzení stěžovatele, že se žádného přestupku nedopustil, vzhledem ke zjištěným skutečnostem jeví jako úsměvné. Dále odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 12. 2022, č. j. 141 A 8/2022-25, v obdobné věci, ve kterém krajský soud dospěl k názoru, že takto udělená plná moc je nedostačující, a opět se ztotožnil se závěry rozsudku NSS č. j. 4 As 29/2019-33. Přerušování řízení o kasační stížnosti nepovažoval za nezbytné.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatel v replice navrhl řízení o kasační stížnosti přerušit dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., tedy z důvodu probíhajícího jiného řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé. Takovým řízením mělo být řízení vedené před rozšířeným senátem kasačního soudu pod sp. zn. 2 As 103/2023. Vzhledem k tomu, že návrh na přerušování byl zdejšímu soudu doručen dne 12. 3. 2024 a dne 26. 3. 2024 rozšířený senát rozhodl rozsudkem č. j. 2 As 103/2023-47, č. 4599/2024 Sb. NSS, kasační soud řízení o kasační stížnosti nepřerušoval (o čemž za této situace nerozhoduje samostatným usnesením).

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

[15] Z § 150 odst. 3 správního řádu vyplývá, že proti příkazu může 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 nepřípustný nebo opožděný odpor. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

pokračování

[16] Podle § 33 odst. 1 správního řádu platí, že *[ú]častník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.*

[17] Podle § 2 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), je datová schránka elektronické úložiště, které je určeno k doručování orgány veřejné moci, provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci, dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob.

[18] Podle § 18 zákona o elektronických úkonech platí, že *[f]yzická osoba, podnikající fyzická osoba a právnická osoba může provádět úkon vůči orgánu veřejné moci, má-li zpřístupněnu svou datovou schránku a umožňuje-li to povaha tohoto úkonu, prostřednictvím datové schránky. Úkon učiněný osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až 4 tohoto zákona nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena, prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob.*

[19] V nyní projednávané Nejvyšší správní soud rozhodl s přihlédnutím k výše zmíněnému rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 103/2023-47, který se týkal posouzení plné moci obsažené v procesním podání, formulované totožným způsobem jako nyní posuzovaná plná moc, a to následně: *„Pro případ zahájení přestupkového řízení o přestupku dle § 125c zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zmocňuji ke svému zastupování v celém tomto řízení [dle § 33 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů], Ing. M. J. Toto zmocnění není nijak časově omezené.“* Rozšířený senát v právní větě rozsudku uzavřel, že *[p]okud účastník řízení předloží plnou moc jako součást podání a bez podpisu zmocněnce, nemůže to samo o sobě založit pochybnosti správního orgánu o zastoupení a není to důvodem k tomu, aby účastníka řízení či jeho zmocněnce vyzval k odstranění vad plné moci.* Závěry rozšířeného senátu přejal zdejší soud do rozsudku ze dne 23. 8. 2024, č. j. 7 As 59/2024-21, a ani v nyní projednávané věci neshledal důvod se od nich odchýlit.

[20] Stěžovatel v podání ze dne 15. 3. 2022 mimo jiné uvedl, že *„pro případ zahájení přestupkového řízení o přestupku dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů, zmocňuji ke svému zastupování v celém tomto řízení [dle § 33 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů], Ing. M. J. Předmetné podání stěžovatele bylo žalovanému zasláno prostřednictvím datové schránky stěžovatele.*

[21] Rozšířený senát zdejšího soudu ve svém rozsudku č. j. 2 As 103/2023-47 shrnul, že plná moc je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna. Z povahy plné moci jako jednostranného právního jednání vyplývá, že může být obsažena v jakémkoliv podepsaném podání, ať už v listinné nebo elektronické podobě. Tyto požadavky jsou dle rozšířeného senátu splněny i tehdy, pokud je plná moc obsažena v podání doručeném správnímu orgánu prostřednictvím informačního systému datových schránek (viz § 18 odst. 2 zákona o elektronických úkonech). Dále rozšířený senát konstatoval, že pokud § 33 odst. 1 správního řádu výslovně nestanoví jako náležitost písemné plné moci její akceptaci ze strany

zmocněnce, resp. jeho podpis, nemůže správní orgán prokázání zastoupení takovými požadavky na obsah plné moci podmínit. Je pak odpovědností samotného zmocnitele, který předkládá plnou moc jinak splňující všechny zákonem vyžadované náležitosti, že existuje také onen vnitřní vztah zastoupení a že si je zmocněnec rozsahu svých práv a povinností, které pro něj plynou, vědom. Pokud tomu tak není, ponese důsledky svého jednání sám zmocnitel. To platí obdobně v případě, kdy účastník udělí plnou moc někomu, kdo jeho zástupcem ve skutečnosti není; v takovém případě nutně ponese důsledky svého počínání. Není důvodu, aby správní orgán podrobněji pátral, zda skutečně mezi zmocněncem a zmocnitelem existuje právní vztah, jehož obsahem je zastupování účastníka správního řízení, nepřistoupí-li k tomu další okolnosti, které by jeho pochybnosti dostatečně odůvodňovaly. Rozšířený senát současně shledal, že obsahové náležitosti plné moci byly naplněny například v podání posuzovaném v rozsudku NSS ze dne 28. 11. 2019, č. j. 1 As 373/2019-22, které bylo formulováno následovně: „*Pro další řízení jsem si zvolil coby svého zástupce advokáta Mgr. Kamila Fotra, zapsaného v matrice ČAK pod č.:4862.*“. Závěrem uzavřel, že podání, které bylo předmětem přezkumu předkládajícího druhého senátu (viz odst. [19] tohoto rozsudku), obsahovalo plnou moc se všemi náležitostmi a správní orgány měly jednat s Ing. M. J. jako se zástupcem tamějšího stěžovatele (viz rozsudek NSS č. j. 2 As 103/2023-47, odst. [30], [37], [39] až [41], [53] a v něm citovanou odbornou literaturu a judikaturu).

[22] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že ze strany stěžovatele šlo o jednoznačný projev vůle, aby jej v případě zahájení přestupkového řízení zastupovala konkrétní a přesně identifikovaná osoba. Plná moc obsažená v podání ze dne 15. 3. 2022 splňovala všechny zákonem dané požadavky a jelikož ji do řízení vnesl sám účastník, nemohlo být sporu o tom, že tím projevil vůli být zastupován konkrétním zástupcem (shodně také rozsudek NSS č. j. 7 As 59/2024, odst. [21]). Krajský soud tedy pochybil, pokud aproboval postup žalovaného ve správním řízení, který příkaz zaslal pouze přímo stěžovateli, nikoliv jeho řádně zplnomocněnému zástupci.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v dalším řízení znovu posoudí platnost udělené plné moci, otázku, zda byl příkaz v době podání odporu zástupcem stěžovatele pravomocným rozhodnutím, a tedy otázku včasnosti tohoto podaného odporu.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, 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 5. září 2024

JUDr. Radan Malík

pokračování

předseda senátu