

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016, č. j. 8 A 193/2015 – 49,

takto:

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. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 26. 9. 2014 příkaz č. j. S-MHMP 358552/2014/Hoc (dále jen „příkaz“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a kterým mu byla uložena pokuta za tento přestupek.

[2] Dne 13. 10. 2014 podal žalobcův zmocněnec Ing. M. J. (dále jen „zmocněnec“), odpor, jímž se domáhal zrušení příkazu, nařízení jednání ve věci a vydání meritorního rozhodnutí. Žalovanému byla spolu s odporem doručena žalobcova nepodepsaná plná moc, kterou zmocnil svého zástupce. Žalovaný dne 24. 10. 2014 vyzval žalobce

k odstranění nedostatku podání ve lhůtě tří dnů s poučením. Výzva byla doručena žalobci fikcí dne 12. 11. 2014. Žalobce na výzvu nereagoval.

[3] Dne 3. 7. 2015 podal žalobce u Ministerstva dopravy podnět na vydání opatření proti nečinnosti spočívající v tom, že žalovaný po podání odporu nepokračoval v řízení a nevydal meritorní rozhodnutí ve věci žalobcova přestupku. Ministerstvo dopravy ve svém sdělení ze dne 24. 8. 2015 uvedlo, že neshledalo důvod k uplatnění opatření proti nečinnosti dle ustanovení § 80 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[4] Žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí ve věci vedené pod č. j. S-MHMP 358552/2014/Hoc ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku. Pochybení spatřoval v nerespektování § 37 odst. 3 správního řádu, a to konkrétně, že žalovaný nevyzval k odstranění vady podání výzvou adresovanou jeho zástupci.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 16. 12. 2015 navrhl, aby městský soud podanou žalobu zamítl, neboť není důvodná.

[6] Podle názoru městského soudu odpor podala neoprávněná osoba. Žalobce nese odpovědnost za řádnou formu svého podání, resp. za důsledky s vadou formy spojené. Tím, že nedošlo ani po výzvě k odstranění nedostatku podpisu plné moci, bylo namístě hodnotit odpor podaný zmocněncem žalobce jako podaný neoprávněnou osobou. Důsledkem toho žalovaný k odporu nepřihlížel. Žalovaný nebyl nečinný, neboť příkaz vydal dne 26. 9. 2014. Právní moci nabyl příkaz dne 22. 10. 2014. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji rozsudkem ze dne 26. 1. 2016, č. j. 8 A 193/2015 – 20, zamítl.

[7] Kasační stížností podanou k Nejvyššímu správnímu soudu se žalobce domáhal zrušení rozsudku městského soudu ze dne 26. 1. 2016, č. j. 8 A 193/2015 – 20.

[8] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem žalobce v otázce správnosti doručení výzvy k odstranění nedostatků plné moci. Odstranění vady plné moci spočívající v absenci podpisu zmocnitele totiž není úkonem, který má zastoupený vykonat osobně ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu. Od okamžiku doručení výzvy pouze žalobci proto nelze dovozovat počátek běhu lhůty k odstranění nedostatku podání. Za tento okamžik je nutné považovat až okamžik doručení rozhodnutí zástupci. Proto Nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti a rozsudkem ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016 – 35, zrušil rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Druhé rozhodnutí městského soudu

[9] Městský soud v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu rozhodl, že žalovaný je povinen doručit výzvu zástupci žalobce. Bude-li na základě této výzvy odstraněna vada podaného odporu, dojde ke zrušení příkazu a řízení o žalobcově přestupku bude pokračovat. Z tohoto důvodu ovšem není podle městského soudu možné

konstatovat nečinnost ve smyslu § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.''), a tedy ani uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé.

[10] Městský soud tak dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a v záhlaví specifikovaným rozsudkem ji zamítl.

III. Kasační stížnost

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel'') podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní výslovně tvrdí naplnění důvodů podle § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s., konkrétní uváděné důvody však směřují jednak proti nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nesrozumitelnost, jednak proti chybnému postupu městského soudu a nesprávnému posouzení právní otázky. Stěžovatel netvrdí žádnou skutečnost, která by mohla být příčinou zmatečnosti řízení před krajským soudem.

[12] Napadený rozsudek je podle stěžovatele nepřezkoumatelný proto, že z něj nelze seznat, jakým způsobem městský soud rozhodl. Stěžovatel dále namítá rozpor mezi rozsudkem a jeho odůvodněním. Městský soud sice reflektuje rozsudek Nejvyššího správního soudu a konstatuje povinnost žalovaného doručit výzvu k odstranění vad odporu, na druhou stranu uvádí, že „za této procesní situace nebylo lze konstatovat nečinnost žalovaného a uložit mu již nyní vydání rozhodnutí ve věci samé“. Podle stěžovatele z této věty není zřejmé, zda tedy lze konstatovat nečinnost žalovaného nebo nikoliv.

[13] Městský soud rovněž pochybil tím, že zamítl žalobu v situaci, kdy vytýkaný nedostatek podaného odporu byl v mezičase odstraněn. K tomu mělo dojít tím, že žalobce v uplatněném opatření proti nečinnosti a v žalobě konstatoval, že odpor byl podán jeho zmocněncem.

[14] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

[15] Žalovaný se ve svém vyjádření ze dne 2. 9. 2016 k této věci uvedl, že doručení výzvy k odstranění vad podání nelze podřadit pod nečinnostní žalobu dle § 79 a násl. s. ř. s.

[16] Poukazoval na skutečnost, že by se soudy při poskytování ochrany proti nečinnosti měly zabývat jen těmi věcmi, v nichž je dána nečinnost orgánu při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Podle vyjádření žalovaného výzva k odstranění vad podání mezi tyto věci nenáleží.

[17] Současně žalovaný uvedl, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu v otázce doručování výzvy k doplnění plné moci není jednotná. Podle názoru žalovaného by bylo vhodné postoupit tuto otázku k posouzení rozšířenému senátu.

[18] Žalovaný je toho názoru, že za dané situace nelze konstatovat jeho nečinnost, jelikož nejsou dány podmínky pro vydání meritorního rozhodnutí. Kasační stížnost proto navrhuje jako nedůvodnou zamítnout.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Přípustnost kasační stížností musel Nejvyšší správní soud posoudit i podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., jelikož se ze strany stěžovatele jednalo o již druhou kasační stížnost v dané věci. Podle výše uvedeného ustanovení je opakovaná kasační stížnost nepřípustná, nevytýká-li krajskému soudu, že se neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud ve své judikatuře dovodily další výjimky z nepřípustnosti opakované kasační stížnosti. Lze shrnout, že přípustnost opětovné kasační stížnosti (včetně stížnosti podané druhým účastníkem řízení) je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v souladu se zákonným omezením svého přezkumu dosud v téže věci neřešil.

[20] Kasační stížnost je přípustná, neboť stěžovatel v ní napadá postup městského soudu plynoucí ze závěrů převzatých z předchozího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jedná se proto o otázky Nejvyšším správním soudem dosud neřešené.

[21] Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatele, že dané rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné z důvodu nejasnosti, jakým způsobem soud rozhodl, resp. z důvodu rozporu výroku rozsudku s jeho odůvodněním. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že rozsudek městského soudu je dostatečně srozumitelný a výrok nachází oporu v jeho odůvodnění. Z rozsudku je zcela zřejmé, jakým způsobem a z jakých důvodů městský soud rozhodl o zamítnutí žaloby.

[24] Po předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu se klíčovou pro další postup a rozhodnutí městského soudu stala otázka, zda lze konstatovat nečinnost žalovaného a uložit mu povinnost vydat rozhodnutí ve věci v okamžiku, kdy účastník řízení nebyl účinně vyzván k odstranění vady odporu a není tedy zřejmé, zda dříve vydaný příkaz je pravomocný, nebo zda byl podaným odporem zrušen.

[25] Městský soud konstatoval, že nikoliv, a tento svůj právní názor srozumitelně, byť poněkud komplikovaně odůvodnil. V zájmu přesvědčivosti Nejvyšší správní soud uvádí,

jak rozsudku městského soudu porozuměl, a konstatuje, že se s těmito závěry městského soudu plně ztotožňuje.

[26] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. *„ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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*.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení je žalovaným *„správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.“*

[27] Nejvyšší správní soud v obdobných případech opakovaně konstatoval, že ve správním soudnictví se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo vydat osvědčení. Ve správním soudnictví se však nelze dovolávat ochrany proti jakékoliv pasivitě správního orgánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 – 50). Pravomoc soudu k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. je dána jen tehdy, pokud je žalobou požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v tom, že správní orgán nerozhodl o věci samé, či nevydal osvědčení, přestože tak byl v souladu se zákonem povinen učinit. Citovaný § 79 odst. 1 s. ř. s. chrání před nečinností správního orgánu s důsledkem nerozhodování ve věci samé, nikoliv však před jinými procesními vadami správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 – 64, publikovaný pod č. 670/2005 Sb. NSS).

[28] Městský soud, zcela v souladu s výše uvedenými závěry ustálené judikatury, konstatoval na jedné straně povinnost žalovaného směřovat v dalším řízení k vyřešení otázky oprávněnosti ing. J. k podání odporu jménem stěžovatele, na druhé straně vyslovil, že do vyřešení této otázky nelze v pasivitě žalovaného spatřovat naplnění znaků nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Tyto závěry nejsou nikterak rozporné.

[29] V posuzované věci bylo řízení o přestupku stěžovatele ukončeno (přinejmenším nepravomocně) příkazem ze dne 26. 9. 2014. Pouze, pokud byl tento příkaz zrušen, je povinností žalovaného v řízení pokračovat a vydat ve věci rozhodnutí. Podaný odpor má za následek zrušení příkazu jen tehdy, pokud je včasný a podaný oprávněnou osobou. Právě oprávněnost ing. J. k podání odporu je přitom v důsledku chybějícího podpisu stěžovatele na plné moci sporná. Dokud nebude tato otázka dalším postupem žalovaného správního orgánu a za součinnosti stěžovatele resp. jeho zmocněnce vyřešena, nelze posoudit, zda v přestupkovém řízení má být pokračováno a zda má být vydáváno rozhodnutí ve věci, nebo zda jde o věc již pravomocně skončenou dříve vydaným příkazem.

[30] Za dané procesní situace proto skutečně nelze žalovanému uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán je povinen řádně doručit zmocněnci stěžovatele výzvu k odstranění vad podání. Teprve za situace, že správní orgán tuto výzvu řádně doručí, tato vada bude stěžovatelem resp. jeho zmocněncem odstraněna, bude namístě pokračovat v řízení o přestupku. Nevydal-li by poté správní orgán rozhodnutí ve věci

v zákonné lhůtě, bylo by možné využít prostředky ochrany proti nečinnosti nejprve ve správním řízení, posléze případně i ve správním soudnictví.

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítal, že v mezidobí došlo k odstranění vady odporu *„minimálně tím, že žalobce v podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti konstatoval, že odpor byl podán jeho zástupcem, jakož i v žalobě konstatoval, že odpor byl podán jeho zástupcem…“*. Tyto tvrzené skutečnosti nejsou pro posouzení věci podstatné. Ve správním spisu se nenachází ani stěžovatelem podepsaná plná moc udělená ing. J. k jeho zastupování, ani jiný doklad, že by ing. J. podával odpor jménem stěžovatele. K takovému úkonu ostatně ani nemohlo dojít v rámci uplatněného opatření proti nečinnosti, neboť i zde jednal ing. J., nikoliv stěžovatel.

[32] K požadavku žalovaného, aby bylo posouzení otázky doručování výzvy k doplnění podání (plné moci) předloženo rozšířenému senátu, Nejvyšší správní soud uvádí, že v současné procesní fázi řízení před soudy je tento návrh žalovaného nepřípustný podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165). O otázce řádného doručení výzvy k odstranění vad podaného odporu rozhodl Nejvyšší správní soud již ve svém předchozím rozsudku v této věci. Tam přijaté závěry jsou nyní závazné jak pro účastníky řízení, pro městský soud i pro Nejvyšší správní soud.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[33] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle 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 v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 19. ledna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu