ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **N. B.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Krnov**, se sídlem Hlavní náměstí 1, Krnov, zastoupeného Mgr. Josefem Tobiáškem, advokátem se sídlem Hlavní nám. 1a, Krnov, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 11. 2016, č. j. 22 A 88/2016-45,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 11. 2016, č. j. 22 A 88/2016-45, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 21. 7. 2015 příkaz č. j. Mukrn2015/DO/PR/Be/21507 (dále jen „příkaz“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 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 ve výši 1.500 Kč.

[2] Dne 29. 7. 2015 byl v žalobcově věci podán odpor prostřednictvím společnosti FLEET Control, s. r. o. (dále jen „zástupce“), toto podání bylo učiněno e-mailovou zprávou bez zaručeného elektronického podpisu. Totožné podání bylo zasláno opětovně dne 3. 8. 2015 s připojeným zaručeným elektronickým podpisem. Žalovanému byla spolu s

odporem doručena plná moc ve formě prostého scanu, udělená žalobcem společnosti FLEET Control, s. r. o., datovaná ke dni 5. 6. 2015, která však nebyla žalobcem podepsána.

[3] Žalovaný vyzval zástupce žalobce usnesením ze dne 4. 8. 2015 k odstranění vad podání, tj. k prokázání zastoupení ve lhůtě pěti dnů s poučením, že v případě jejího neodstranění nebude k podanému odporu přihlížet. Zástupce na výzvu nereagoval, žalovaný následně v úředním záznamu ze dne 24. 8. 2015 uvedl, že se příkaz stal pravomocným dne 4. 8. 2015.

[4] Dne 26. 11. 2015 byla Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje doručena žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Touto žádostí se domáhal přikázání žalovanému, aby vydal rozhodnutí. Krajský úřad žádost zamítl usnesením ze dne 9. 12. 2015, č. j. MSK 147042/2015, a ztotožnil se s hodnocením žalovaného, že se jedná o nepřípustný odpor podaný k tomu neoprávněnou osobou, a příkaz tudíž nabyl právní moci.

II. Řízení před krajským soudem

[5] Žalobce se následně obrátil na krajský soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Domáhal se, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí v řízení ve lhůtě 30 dnů.

[6] Namítal, že výzvu k odstranění vady podání měl žalovaný doručovat samotnému účastníku řízení, nikoli jeho zástupci. Jedná se o osobní úkon účastníka, který je podatelem odporu. Případně měl povinnost doručovat výzvu k odstranění vad podání jak zástupci, tak přímo účastníkovi. V případě neprokázání zastoupení měl žalovaný vyzvat přímo žalobce k doplnění náležitosti odporu (o vlastnoruční podpis žalobce na odporu), a současně ho měl poučit o podání žádosti o uznání úkonu podle § 34 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[7] Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný nemusel vyzvat přímo žalobce a odkázal v této věci na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016-35, podle kterého odstranění vady plné moci spočívající v absenci podpisu zmocnitele není úkonem, který má zastoupený vykonat osobně ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu.

[8] Výzva k odstranění vady podání byla doručována řádně jen a pouze žalobcovu zástupci. Soud odkázal na řadu judikátů kasačního soudu a setrval na svém dříve vyjádřeném názoru (rozsudek ze dne 27. 3. 2015, č. j. 20 A 25/2014-20). Závěrem podotkl, že si je vědom i rozdílné judikatury namítané žalobcem, v této věci však poukázal na sjednocující úlohu Nejvyššího správního soudu tak, jak je vyjádřena v § 12, § 17 a § 18 s. ř. s.

[9] Podatelem ve smyslu § 37 odst. 2 a 3 správního řádu je ten, kdo činí podání, tedy zástupce žalobce, který podání elektronicky podepsal. Podle krajského soudu tudíž žalovaný neměl důvod vyzývat k podpisu podání žalobce, neboť ten nebyl podatelem ve smyslu citovaného ustanovení správního řádu.

[10] Krajský soud posoudil všechny námitky jako nedůvodné, žalovaného nečinným neshledal, a proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil nečinnost žalovaného, komu je nutné výzvu k odstranění vady plné moci doručovat a zda by v případě neprokázání zastoupení měl správní orgán vyzvat samotného účastníka k odstranění vady podání. Zároveň stěžovatel rozporuje závěr krajského soudu v otázce, kdo je v obecné rovině „podatelem“.

[13] Stěžovatel již v žalobě namítal, že je výzvu nutné doručit účastníku řízení, nikoli jeho zástupci. Existují-li pochybnosti o existenci zmocnění, je nutné, aby správní orgán postupoval tak, jakoby zmocnění neexistovalo, a doručoval výzvu přímo účastníku řízení (ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015-59).

[14] I tehdy, je-li účastník řízení zastoupen, jsou podání učiněná zástupcem vždy činěna jménem podatele (§ 34 odst. 1 správního řádu). Ve smyslu právním je podatelem vždy osoba, jejímž jménem je podání činěno, tj. v daném případě účastník řízení (stěžovatel).

[15] Pokud nemá správní orgán povinnost doručovat výzvu k odstranění vady plné moci účastníku řízení, má ji doručovat oběma, tedy zástupci i žalobci samotnému.

[16] Postup žalovaného, který neakceptoval podaný odpor z důvodu absence zastoupení, je nezákonný. Žalovaný měl vyzvat samotného účastníka (stěžovatel) k odstranění vady podaného odporu, tedy k jeho vlastnoručnímu podpisu.

[17] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti s právními závěry krajského soudu ztotožnil a navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Krajský soud správně posoudil a odůvodnil, že odstranění vady podání spočívající v chybějícím podpisu plné moci zastoupeným účastníkem není úkonem, který musí tento účastník učinit osobně ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu, z čehož by jim plynula povinnost doručovat výzvu k odstranění této vady přímo jemu.

[22] Krajský soud se však nedostatečně vypořádal s námitkou povinnosti správních orgánů za jistých okolností doručovat předmětnou výzvu jak zástupci, tak přímo účastníku řízení. Ve stručnosti odkázal na vybrané judikáty Nejvyššího správního soudu a vlastní rozsudek ze dne 27. 3. 2015, č. j. 20 A 25/2014-20. S judikaturou namítanou stěžovatelem se nijak nevypořádal, resp. poukázal na sjednocující úlohu Nejvyššího správního soudu, když uvedl pouze: „*Krajský soud si je vědom i judikatury uvedené žalobcem a poukazuje k tomu na sjednocující úlohu NSS, jak je vyjádřena v §§ 12, 17 a 18 s. ř. s.*“ Stávající vypořádání námitky krajským soudem však s ohledem na zjevnou stručnost jejího odůvodnění neobstojí.

[23] Nejvyšší správní soud zajisté má sjednocující úlohu v souladu s § 12 s. ř. s., jeho úkolem však není nahrazovat roli krajských soudů, nepřejímá jejich rozhodování a ani nenahrazuje odůvodnění jejich rozsudků. Zjišťování rozhodných okolností a skutkového stavu každého jednotlivého případu se uskutečňuje při nařízeném jednání, které je těžištěm dokazování, právě před krajskými soudy. Jsou to právě ony, které zjišťují rozhodné skutečnosti a posuzují námitky účastníků soudního řízení. Kasační soud ani nemůže být prvním, který namítané žalobní námitky posoudí. Opačný způsob by mohl vést k porušování práva na spravedlivý proces. Pokud by Nejvyšší správní soud doplňoval rozsudky krajských soudů, účastníci by ztratili možnost brojit proti takovému posouzení u Nejvyššího správního soudu kasační stížností a byli by tak připraveni o tento mimořádný opravný prostředek.

[24] Vzhledem k posuzované sporné otázce upozorňuje kasační soud na vývoj judikatury zabývající se sekundárním doručováním výzvy k odstranění vad spočívajících v doložení zastoupení a rovněž pochybnostem o existenci zastoupení. Posouzení, zda je citovaná judikatura přiléhavá ke konkrétním okolnostem nyní projednávané věci, ponechává Nejvyšší správní soud na úvaze krajského soudu v dalším řízení. Nevylučuje přitom možnost, že krajský soud v navazujícím řízení dospěje k totožným právním závěrům v otázce, komu byl správní orgán v daném případě povinen výzvu doručovat. Tyto závěry však musí náležitě odůvodnit, nikoliv jen odkázat na rozdílnou judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[25] Otázkou, zda má správní orgán zásadně vyzvat k odstranění vad či pochybností zmocněnce za situace, kdy zmocněncem předložená plná moc vykazuje vady (např. nedostatek podpisu zmocnitele) nebo má-li správní orgán důvodné pochybnosti o existenci zastoupení, se Nejvyšší správní soud zabýval již mnohokrát (srov. rozsudek ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016-35, ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014-32, ze dne 3. 5. 2016, č. j. 7 As 28/2016-48). Nečinností zmocněnce v případě doručení výzvy k odstranění vad se za různých skutkových okolností kasační soud rovněž mnohokrát zabýval (zejm. rozsudek ze dne 16. 1. 2015, č. j. 1 As 96/2015-32, ze dne 19. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015-57, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 158/2016-28, ze dne 26. 1. 2017, č. j. 1 As 290/2016-33).

[26] Klíčovým pro nyní projednávaný případ je posouzení, zda správní orgány měly setrvat toliko na výzvě zmocněnci. Je tedy na dalším posouzení krajským soudem, zda v nyní projednávané věci byly naplněny podmínky k výzvě samotného účastníka řízení, či nikoliv. V navazujícím řízení krajský soud rovněž přihlédne ke specifikům zkráceného příkazního řízení. Nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že postupy i výsledky řízení o odvolání (kdy je vždy výsledkem řízení rozhodnutí, podání odvolání vždy zahajuje řízení o odvolání apod.) a pokračování v řízení po podání odporu, jsou odlišné.

[27] Rozhodnutí krajského soudu je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, avšak pouze v části vypořádávající námitku povinnosti správních orgánů za jistých okolností doručovat předmětnou výzvu jak zástupci, tak přímo účastníku řízení. Ve zbývající části je napadený rozsudek přezkoumatelný. Přitom platí, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné... Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude)*“ [srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74, č. 1566/2008 Sb. NSS]. Ačkoliv tedy výše uvedené důvody vedou samy o sobě ke zrušení napadeného rozsudku, soud přistoupil k přezkumu kasační stížnosti v mezích dalších uplatněných námitek.

[28] K námitce nesprávného posouzení osoby podatele kasační soud konstatuje, že za podatele lze považovat samotného zástupce, jenž podání elektronicky podepsal svým jménem, teprve v okamžiku, kdy je takřka postaveno najisto, že osoba zástupce ve skutečnosti nebyla účastníkem řízení zmocněna k jeho zastupování. Jen v takové situaci vystupovala osoba domnělého „zástupce“ toliko sama za sebe a podání činila vlastním jménem, nikoli jménem účastníka. Naopak, pokud zástupce skutečně byl zmocněn k zastupování účastníka, činí podání jménem zastoupeného a podatelem je tudíž sám účastník.

[29] Krajský soud tuto otázku vyložil nesprávně, když velmi stručně shrnul, že podatelem je vždy osoba, která podání fakticky činí, tj. v daném případě jím byla osoba zmocněnce (společnost FLEET Control, s. r. o.), a nebylo tedy třeba k doplnění náležitostí podání vyzývat samotného účastníka. Soud se tímto implicitně vypořádal rovněž s námitkami stěžovatele ohledně povinnosti správních orgánů vyzvat přímo účastníka k doplnění vlastnoručního podpisu na odporu a nedostatku poučení o uznání úkonu podle ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu. V dalším řízení je tedy na krajském soudu, aby se v souladu s právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku vypořádal rovněž s těmito žalobními námitkami.

[30] Nad rámec pokládá kasační soud za vhodné upozornit (s ohledem na subjekty vystupující ve správním řízení) rovněž na rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As

158/2016-28, ve kterém jsou přiblíženy procesní taktiky zástupců a dalších osob s nimi spojenými, kteří zastupují obviněné z přestupků v řadě správních řízení. Námitky jsou uplatňovány opakovaně, z čehož lze usuzovat, že je těmto zástupcům dobře známo, jaké náležitosti by měla plná moc obsahovat. Tyto postupy mají za cíl dosáhnout prekluze projednávaného přestupku. Jednou z těchto metod, je i předkládání plné moci v prostých kopiích v příloze e-mailu s elektronickým podpisem či úplně nepodepsané plné moci, kdy následně průběhu soudního řízení namítá zástupce v těch případech, kdy správní orgán plnou moc v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu akceptoval, že tak učinil nezákonně a naopak v případech, kdy správní orgány prostou kopii plné moci neakceptují, je následně žaluje, že tak neučinily. Takové jednání zmocněnců přinejmenším hraničí se zneužitím práva, kterému není nutné poskytnout ochranu.

[31] Nicméně i u těchto zástupců, kteří opakovaně vystupují jako zástupci účastníka ve správních řízeních, a jejichž obstrukční praktiky jsou známy správním orgánům z jejich vlastní úřední činnosti, je namístě, aby správní orgány postupovaly se zvýšenou opatrností a činily kroky nanejvýš obezřetně, v souladu se zákonem i ustálenou judikaturou.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[32] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 31. srpna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu