

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **P. M.,** zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Třebíč,** se sídlem Karlovo nám. 55, Třebíč, zastoupený JUDr. Marií Veselou, advokátkou se sídlem Bráfova tř. 2, Třebíč, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2016, č. j. 30 A 58/2015 - 33,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 1. 2016, č. j. 30 A 58/2015 - 33, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Dosavadní průběh řízení

Ze správního spisu vyplynulo, že žalovaný vydal příkaz ze dne 23. 12. 2014, č. j. OSČ-504,522/2014-5/Tu, jímž uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v relevantním znění, a uložil mu pokutu ve výši 2000 Kč. Proti tomuto příkazu podal dne 7. 1. 2015 Ing. M. J. jménem žalobce odpor ve formě e-mailové zprávy bez elektronického podpisu. Zpráva ve svém těle obsahovala žádost o doručování na adresu M., P. 9 – K. a její přílohu tvořil text plné moci, datované dnem 1. 12. 2014, která měla být udělena Ing. M. J. jako zmocněnci žalobcem jako zmocnitelem, ovšem neobsahovala podpis ani jedné ze stran.

Podání bylo dne 12. 1. 2015 doplněno totožnou zprávou se zaručeným elektronickým podpisem, která obsahovala opět stejnou přílohu, tedy nepodepsanou plnou moc. Vzhledem k uvedenému žalovaný dne 15. 1. 2015 doručil žalobci výzvu ze dne 13. 1. 2015, č. j. OSČ/504,522/2014-8/Tu, k doplnění originálu řádně podepsané plné moci. Údajnému zástupci žalobce žalovaný výzvu nezaslal.

Jelikož žalobce na danou výzvu nereagoval, zaslal žalovaný žalobci vyrozumění ze dne 29. 1. 2015, č. j. OSČ-504,522/2014-9/Tu, v němž ho upozornil, že na základě jeho nečinnosti nedošlo k doplnění plné moci, proto nebyl odpor podaný údajným zmocněncem akceptován a příkaz tudíž nabyl právní moci dne 20. 1. 2015 z důvodu marného uplynutí lhůty pro podání odporu. Toto vyrozumění bylo žalobci doručeno dne 3. 2. 2015.

Přestože byl takto upozorněn, podal žalobce dne 26. 3. 2015 žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného ke Krajskému úřadu kraje Vysočina, ve které tvrdil, že podání odporu jeho zástupcem bylo včasné a o jeho přestupku mělo být vydáno rozhodnutí ve správním řízení. Krajský úřad jej dne 13. 4. 2015 přípisem vyrozuměl o tom, že neshledal důvod k opatření proti nečinnosti, případně jinému úkonu, který by směřoval k nápravě postupu správního orgánu. Dle krajského úřadu jednal žalovaný plně v souladu s právními předpisy.

Žalobce následně podal u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, přičemž se domáhal, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí v přestupkovém řízení. Krajský soud rozsudkem ze dne 7. 1. 2016, č. j. 30 A 58/2015 - 33, přikázal žalovanému vydat ve lhůtě 45 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci samé v řízení pokračujícím po podání odporu žalobce proti příkazu o uložení pokuty ze dne 23. 12. 2014, č. j. OSČ-504,522/2014-5/Tu, vydaného žalovaným, ledaže by ani po řádné výzvě žalovaného nebyly odstraněny vady podaného odporu.

Krajský soud vycházel především z judikatury Nejvyššího správního soudu v tom smyslu, že pokud je podání učiněno osobou označenou v něm jako zástupce účastníka a zároveň nedošlo k řádnému prokázání zastoupení, jde o tzv. jinou vadu podání, která má být dle § 37 odst. 3 správního řádu odstraněna pomocí výzvy adresované podateli. V daném případě byl podatelem Ing. M. J. a jemu tedy měla být písemnost doručována. Krajský soud také upozornil na skutečnost, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu by byl správní orgán povinen doručovat písemnost přímo žalobci pouze v případě, že by měl žalobce v řízení něco osobně vykonat, přičemž předložení písemnosti osvědčující udělení plné moci není v žádném případě úkonem, který by musel vykonat osobně pouze žalobce. Dle krajského soudu proto není možné označit výzvu k doplnění plné moci doručenou pouze zmocniteli za doručenou řádně. Žalobci nelze přičítat k tíži, pokud na základě této výzvy písemnost nedoložil.

Podle krajského soudu měl žalovaný v dalším řízení také výzvu formulovat jednoznačněji, tedy aby bylo zřejmé, zda má písemnost osvědčující udělení plné moci obsahovat podpis pouze zmocnitele, či i zmocněnce. Poté měl dle krajského soudu žalovaný zvážit, zda došlo ke zhojení vad odporu, a pokud by naznal, že vady odporu zhojeny byly, byl dle rozsudku povinen vydat rozhodnutí ve věci samé, neboť podle § 150 odst. 3 správního řádu platí, že podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje.

Pravomocným a vykonatelným rozhodnutím se stává příkaz pouze v případě, pokud proti němu nebyl podán odpor. V dalším řízení byl žalovaný rovněž povinen zvážit, zda nedošlo k uplynutí lhůty pro projednání přestupku.

II.
Obsah kasační stížnosti

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel především namítal nesprávné právní posouzení otázky krajským soudem, jelikož písemnost doručená stěžovateli údajným zmocněncem žalobce nebyla fakticky ani právně plnou mocí. Dále namítl, že krajský soud jednostranně rozšířil výrok rozsudku oproti žalobnímu návrhu žalobce a podmínil vydání rozhodnutí správního orgánu odstraněním vady podaného odporu. Stěžovatel také uplatnil stížní námitku účelovosti postupu žalobce, který tudíž nepožívá právní ochrany.

Stěžovatel především trval na tom, že příkaz ze dne 23. 12. 2014 je zákonný a pravomocný. Dle stěžovatele je podpis plné moci ze strany zmocnitele podstatnou náležitostí a plně přísluší pouze zmocniteli. Stěžovatel uváděl, že plná moc bez podpisu zmocnitele je neplatná a zmocnění neexistuje. Jelikož žalobce byl jedinou osobou, která byla oprávněna podpis na plnou moc doplnit, vyvozuje z toho stěžovatel, že se jednalo o úkon, který z povahy věci mohl učinit pouze účastník řízení osobně. Dle stěžovatele z povahy zmocnění jako jednostranného úkonu vyplývá, že jeho existenci může potvrdit pouze zmocnitel, proto stěžovatel vyzval právě žalobce. Stěžovatel podotkl, že výzvou žádal o prokázání existence zmocnění, nikoliv o odstranění vady podání Ing. M. J. Stěžovatel také v kasační stížnosti uplatnil názor, že účastník musí být informován, že jiná osoba se ve správním řízení vedeném proti němu prokazuje plnou mocí jednat jeho jménem, ale bez jeho podpisu.

Podepsaná a nepodepsaná plná moc jsou dle stěžovatele dvě samostatné listiny, nikoliv jedna listina ve vícero vyhotoveních. Pokud by žalobce v den podání odporu disponoval těmito dvěma listinami současně, je třeba dojít k jednoznačnému závěru, že ke dni podání odporu podatel své zmocnění nedoložil, pokud předložil pouze nepodepsanou plnou moc a jednal tudíž bez zmocnění. Stěžovatel považuje za absurdní, aby ke dni podání odporu existovaly dvě samostatné listiny se stejným datem vyhotovení, a to plná moc podepsaná a nepodepsaná. Zmocnitel buď plnou moc podepsal, nebo nepodepsal. Pokud ji podepsal a podatel s ní disponoval, bylo jeho povinností ji s podáním odporu předložit a nepředkládat listinu, která je, jak z jejího obsahu vyplývá, teprve připravena k podpisu. Stěžovatel na podporu tohoto názoru odkázal na závěry, ke kterým došel Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 11. 2015, č. j. 10 As 210/2014 – 46 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Stěžovatel považoval za zarážející skutečnost, že někdo může mít nepodepsanou plnou moc, kterou prokazuje zastupování jiné osoby, a byl přesvědčen, že se jednalo o procesní strategii žalobce. Lze připustit, že do správního řízení může plnou moc předložit kdokoliv, ale musí být podepsána účastníkem řízení. Podatel však v předmětném správním řízení předložil dvakrát po sobě nepodepsanou plnou moc, i když, jak se stěžovatel vyjádřil, soudu musí být z velkého množství sporů známo, že uvedený podatel má v této oblasti potřebné znalosti a že obdobným způsobem postupoval vůči správním orgánům i

v dalších případech. Stěžovateli je dle jeho vyjádření znám jako údajný zmocněnec, který patří k účelově jednajícím osobám v obdobných přestupkových věcech.

Krajský soud dle stěžovatele také pochybil, jestliže nevěnoval dostatečnou pozornost tvrzení žalobce, že jeho údajný zmocněnec danou plnou mocí disponoval a disponuje. Obdobnou informaci však žalobce správnímu orgánu ve správním řízení ani přes jemu doručené výzvy nesdělil, i když z jeho postavení, zejména jako řidiče, lze usuzovat, že jde o osobu přiměřeně znalou. Pokud by tak žalobce učinil, správní orgán by postupoval dle § 34 odst. 4 správního řádu a uznal by úkon údajného zmocněnce ve prospěch žalobce. Žalobce však postupoval přinejmenším na hranici zneužití práva a neprojevil vůbec žádnou aktivitu, i když by byla velice snadná, ani na základě zmiňovaných výzev. Tuto aktivitu naopak projevil až podstatně náročnějším a odbornějším způsobem, když podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti na krajský úřad a následně žalobu ke krajskému soudu. Žalobce v žalobě tvrdil, že pokud by stěžovatel vyzval k doložení plné moci přímo údajného zástupce žalobce, plná moc by byla ihned doložena, neboť zástupce žalobce touto plnou mocí disponoval. Přes toto tvrzení se s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti na Krajský úřad kraje Vysočina žalobce obrátil osobně, přitom ve své žádosti perfektní plnou moc nepředložil a ani se o ní v žádosti nezmínil. Sama skutečnost, že stěžovatel doručoval procesní výzvy toliko žalobci za situace, kdy tento účastník řízení jedná přinejmenším na hranici zneužití práva, pak dle stěžovatele nebyla způsobilá poškodit základní práva žalobce natolik, aby mohla vést k oprávněné žalobě na nečinnost stěžovatele.

Krajský soud dle stěžovatele rovněž pochybil, když několikrát ve svém rozsudku označil podatele, tedy údajného zmocněnce, za zástupce žalobce ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu, a to v souvislosti se svými závěry o nutnosti doručování zástupci, a nikoliv žalobci, ačkoliv ve správním spisu absentuje jakýkoliv důkaz o tom, že podatel je zástupcem na základě plné moci. Takový důkaz nebyl předložen správnímu orgánu, krajskému úřadu ani soudu. Závěry soudu, že mělo být doručováno toliko zástupci, jsou proto dle stěžovatele mylné. Soud nepřihlédl k odborné náročnosti úkonů, které lze po žalobci objektivně a spravedlivě požadovat v tomto případě hraničícím se zneužitím práva, a to s ohledem na míru dostupnosti a ustálenosti informací a s ohledem na dodržování procesních lhůt při prosazování veřejného zájmu na úseku bezpečnosti silničního provozu, aby se zabránilo neodůvodněným průtahům v řízení či dokonce prekluzi přestupkového jednání.

Stěžovatel se také domníval, že smyslem řízení o nečinnostní žalobě je posoudit, zda správní orgán nečinný byl, a v takovém případě mu nařídit vydání rozhodnutí či osvědčení. Krajský soud přitom nemůže stanovit, jak má být v řízení vedeném před žalovaným (zde stěžovatelem) rozhodnuto, tj. k jakému závěru má ten, kdo má povinnost rozhodnout, v řízení dospět, ani jej nemůže svým rozhodnutím přímo navádět k vedení správního řízení určitým směrem či k uskutečnění určitých kroků. Dle § 81 odst. 2 s. ř. s. uloží soud rozsudkem povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, nikoliv tedy činit i procesní úkon, jako je výzva k odstranění vad odporu.

Krajský soud však v přezkoumávaném případě stěžovateli uložil učinit výzvu vůči žalobci, neboť ve výroku rozsudku uvedl, že stěžovatel má povinnost rozhodnout, *„ledaže by ani po řádné výzvě žalovaného nebyly odstraněny vady podaného odporu“*, a obdobně si krajský soud počínal i v odůvodnění rozsudku, když konstatoval, že stěžovatel bude

v dalším řízení povinen vyzvat podatele odporu k odstranění vady, upřesnil, jaký tato výzva má mít obsah, a zdůraznil, že po zvážení, zda došlo ke zhojení vad odporu, bude stěžovatel v případě jejich zhojení povinen vydat rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud dle stěžovatele výrok svého rozsudku jednostranně rozšířil ve srovnání s návrhem žalobce a podmínil vydání rozhodnutí správního orgánu odstraněním vady podaného odporu, přičemž její odstranění závisí především na žalobci, resp. podateli odporu, nikoliv na stěžovateli. Stěžovatel upozornil na to, že pro případ, že mu bude plná moc podatelem doručena těsně před uplynutím soudem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí, nebo až po jejím uplynutí, není dořešena závaznost této lhůty.

Dále stěžovatel namítal, že krajský soud nezohlednil fázi správního řízení, do které by se stěžovatel vrátil. Jelikož krajský soud rozhoduje k datu vydání rozhodnutí, měla se v rozsudku odrazit skutečnost, že v době rozhodování krajského soudu by stěžovatel již nemohl vydat rozhodnutí ve věci samé, ale pouze procesní rozhodnutí, kterým správní řízení v přestupkové věci dle § 76 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zastaví. Povinnost uložená stěžovateli v rozsudku byla tedy dle jeho názoru nerealizovatelná.

Žaloba podle stěžovatele neobsahovala v rozporu s § 80 odst. 3 písm. c) s. ř. s. označení důkazů, jichž se žalobce dovolává v žalobě, a to konkrétně plné moci udělené zástupci účastníka správního řízení. V případě doložení řádné plné moci, kterého se stěžovatel dovolával ve svém vyjádření k žalobě, na což krajský soud vůbec nereagoval, by k namítané nezákonnosti rozsudku vůbec nedošlo. Krajský soud dle stěžovatele postupoval nezákonně, pokud nevzal v úvahu specifické rysy tohoto případu spočívající v tom, že správní orgán již vydal pravomocný příkaz ve věci přestupku a že pouze zaslal výzvu k odstranění vad plné moci toliko žalobci, nikoliv přímo jeho údajnému zástupci. Tedy krajský soud nezohlednil, že v tomto konkrétním případě se podle názoru stěžovatele nelze nečinnostní žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. domáhat určení, že správní orgán byl nečinný, ale bylo možné podat pouze zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s a domáhat se určení nezákonnosti již ukončeného zásahu.

Krajský soud se nevypořádal ani s námitkami stěžovatele, který výslovně upozornil na nedoložení plné moci v průběhu celého řízení a požadoval její předložení, přesto plná moc nebyla předložena v řízení před stěžovatelem, ani před krajským úřadem, ani v rámci řízení před soudem a krajský soud na jejím doložení netrval. Krajský soud také nezohlednil vyjádření Krajského úřadu kraje Vysočina, přičemž stěžovatel se domnívá, že k této písemnosti měl krajský soud přihlédnout přinejmenším z hlediska posouzení její zákonnosti, resp. i tuto písemnost zrušit a v takovém případě nařídit, aby krajský úřad o této věci rozhodl znovu.

Na závěr stěžovatel brojil i proti výroku o nákladech řízení, jelikož dle jeho názoru jsou dány důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s. k tomu, aby soud rozhodl, že se žalobci náhrada nákladů řízení částečně či zcela nepřiznává. Každé rozhodnutí soudu by dle stěžovatele mělo vyhovět základním zásadám spravedlnosti a nepřipustit zneužívání práva, a to zvláště za situace, kdy je zřejmé, že se žalobce přestupků dopustil, tato skutečnost byla stěžovatelem prokázána a podatelem odporu ani žalobcem nebyla zpochybněna.

S kasační stížností spojil stěžovatel návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, kterému Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 25. 2. 2016, č. j. 5 As 19/2016 – 34, vyhověl.

III.
Vyjádření žalobce

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především projevil nesouhlas s názorem stěžovatele o správnosti postupu, jímž stěžovatel vyzval k doplnění plné moci pouze žalobce samotného, a nesouhlasil ani s názorem, že se jednalo o úkon svou povahou osobní. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které je správní orgán povinen vyzvat k odstranění vad údajného zmocněnce a následně až samotného účastníka řízení. Úvahu o zaslání informace o údajném zmocněnci také žalobci z důvodu nutnosti informovat jej o této situaci posoudil jako správnou, avšak domníval se, že z této úvahy vyplynula povinnost poslat danou výzvu oběma osobám, nikoliv pouze žalobci.

Žalobce prohlásil, že nepopírá své pochybení, když učinil podání bez řádné plné moci. Příčinu této situace však viděl v tom, že podání činí automatický software, který někdy mylně připojí nesprávnou přílohu, nebo zmocněnec nedisponuje písemnou plnou mocí, pokud např. nebyl zmocnitel schopen plnou moc zmocněnci včas doručit. Skutečnost, že zástupce nedisponuje podepsanou plnou mocí ke dni podání odporu, dle žalobce nic nemění na možné existenci smlouvy o zastoupení; dodatečným doručením plné moci dochází ke konvalidaci, jelikož plná moc pouze prokazuje existenci zmocnění.

Pokud jde o podmínku uvedenou ve výroku rozsudku krajského soudu, žalobce konstatoval, že námitky stěžovatele jsou v tomto ohledu logické. Nesprávnost této podmínky však spatřoval v údajné absenci pochybností o tom, že se jednalo o zmocněnce žalobce, neboť součástí spisu je explicitní tvrzení žalobce o jeho zastoupení tímto zmocněncem obsažené v žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, čímž žalobce dle svého názoru jednání údajného zmocněnce konvalidoval. Zastoupení dle žalobce vyplývá také z podané žaloby na nečinnost. Podle žalobce tak stěžovatel mohl bez dalších pochybností o zastoupení pokračovat ve správním řízení, aniž by bylo třeba dále prokazovat existenci oprávnění zmocněnce jednat jménem žalobce. Pokud snad stěžovatel důsledně lpí na nutnosti předložení písemné plné moci, pak je nutno takový požadavek odmítnout jako přepjatý formalismus, neboť plnou moc lze udělit též ústně do protokolu a zejména je nutno šetřit smysl institutu zmocnění, tj. realizaci práva na zastoupení, kdy plná moc pouze osvědčuje existenci zmocnění, které je možné prokázat též jinými způsoby.

Žalobce se dále domníval, že pokud nereagoval na výzvy správního orgánu, jednalo se o logický postup, jelikož nerozumí právním textům ani výzvám, nemá čas je studovat, ani se jim věnovat. Proto si ke svému zastupování zvolil zmocněnce. Zastoupený účastník má dle jeho názoru právo na písemnosti správního orgánu nereflektovat a nezdržovat se jejich čtením. I to je ostatně motivace řady účastníků správních řízení k volbě zástupce. Pokud stěžovatel tvrdí, že žalobce prokázal svou znalost práva sepsáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, pak je nutné konstatovat, že toto podání vyhotovil advokát. Žalobce žádost pouze podal svým jménem, a to z procesní opatrnosti, aby stěžovatel neměl pochybnosti o existenci zmocnění. Na argument týkající se úrovně jeho

znalostí žalobce reagoval konstatováním, že krajský soud tuto otázku nezjišťoval a stěžovatel to ani nenavrhl.

V souvislosti s argumentací stěžovatele o nesprávném užití žaloby na nečinnost žalobce odmítl možnost podat žalobu proti nezákonnému zásahu. Dle jeho názoru také v předmětné věci nejde o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení, ale o rozhodnutí, kterým se řízení ukončuje. Žalobce nezná jiný způsob, jak by se mohl domoci zrušení nezákonně vyznačené doložky právní moci na příkazu, než nečinnostní žalobu, kterou by se domáhal vydání rozhodnutí. Stěžovatel má dle žalobce povinnost vyzvat k odstranění nedostatku podaného odporu bezodkladně, neboť jestliže z § 71 odst. 1 správního řádu vyplývá povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí bezodkladně, pak i k tomu směřující procesní úkony musí být činěny tímto způsobem. Žalobce rovněž odmítá, že by v předmětné věci uplatňoval účelovou procesní strategii. Žalobce nemá možnost přimět stěžovatele k pasivitě, ale toliko k aktivitě, což činí podáním žaloby. Obstrukce činí pouze ten, kdo se brání vydání rozhodnutí, což má být dle žalobce stěžovatel.

IV.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal nesprávné právní posouzení krajským soudem, neboť dle jeho názoru byl postup zvolený stěžovatelem, tedy kontaktování přímo žalobce jako účastníka řízení bez toho, aby komunikoval s jeho zástupcem, správný.

K tomuto problému se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v řadě svých rozhodnutí. Jeho základem je otázka, s kým má správní orgán komunikovat v situaci, kdy podatel jednající jménem účastníka správního řízení neprokáže řádně své zmocnění. Při posouzení této otázky je třeba vycházet ze znění § 34 odst. 2 správního řádu, dle kterého *„[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 případě pochybností o udělení plné moci či odstranění jejích vad je dle Nejvyššího správního soudu *„primárně vhodné vyzvat zmocněnce, a teprve nereaguje-li tento, pak samotného účastníka. Zároveň však musí být dány okolnosti, dle kterých je zřejmé, že deklarované zastoupení je vysoce pravděpodobné.(...) Stále se nejedná o úkon, který by měl osobně vykonat pouze zmocnitel, a odlišnost postupu je dána potřebou šetřit práva účastníků řízení“* (viz rozsudek ze dne 30. 9. 2015, č. j. 2 As 181/2015 - 34). Obdobně v rozsudku ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32, Nejvyšší správní soud konstatoval: *„(...) stěžovatel postupoval správně, pokud výzvu k odstranění vad doručoval zmocněnci, a nikoliv zmocniteli,*

a to ať již by se jednalo o výtku vad samotného odporu nebo o výtku vad plné moci. Dle § 34 odst. 2 správního řádu „[s] výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci". I pokud by se jednalo o výzvu k odstranění nedostatku prokázání zastoupení (jak tvrdil stěžovatel), nejedná se o úkon, který by měl osobně vykonat pouze účastník řízení (zmocnitel)."

Z uvedeného plyne, že správní orgán je primárně povinen doručovat výzvu zmocněnci a pouze ve chvíli, kdy je zmocněnec nečinný a zastoupení je z okolností případu vysoce pravděpodobné (k posuzování okolností určujících míru pravděpodobnosti viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 2 As 181/2015 – 34, a ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 188/2016 – 18), je správní orgán povinen pokusit se odstranit vadu podání kontaktováním zmocnitele, případně může v případech časové tísně, jako např. při projednání přestupku, kontaktovat oba současně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015 – 57).

S ohledem na tento závěr je argument žalobce, že nemusí věnovat jakoukoliv pozornost korespondenci ze strany správního orgánu, nadmíru diskutabilní a ve své podstatě by popíral smysl doručování zastoupenému i v případech, kdy má něco v řízení osobně vykonat. Vždy je však v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu nutné v těchto případech jednat nejprve, či případně současně, s údajným zmocněncem. Nic na tom nemění ani možnost klást zvýšené nároky *„na zástupce, který opakovaně vystupuje v obdobných věcech, měl by vědět, jaké jsou náležitosti podání"* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016 – 35). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, č. j. 1 As 290/2016 – 33, *„[v]ýzva k odstranění vad totiž slouží k odstranění nejen vad způsobených neznalostí zákonných náležitostí podání, ale například i vad způsobených administrativním nedopatřením (opomenutím plnou moc podepsat či přiložit, přiložení jiného souboru atp.)."*

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 4 As 267/2015 – 24, dále vyplývá, že nelze souhlasit se stěžovatelem, že daným postupem chránil práva žalobce. Nelze přisvědčit ani argumentu stěžovatele o dvou rozdílných plných mocích, právě z důvodu možného přiložení nesprávného souboru k podání. Vzhledem k tomu, že plná moc nebyla do dnešního dne doložena, nelze takové závěry zatím činit. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 10 As 210/2014 – 46, pak zdejší soud považuje za nepřípadný, jelikož se týkal dokládání originálu plné moci v případě, že k elektronicky podanému návrhu byla přiložena pouze jeho kopie. Tyto námitky proto Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými.

Nedoložení plné moci do doby rozhodování Nejvyššího správního soudu má ovšem také zásadní dopady na další postup, který měl krajský soud zvolit, a odlišuje nyní projednávaný případ od postupu ve věcech posuzovaných ve výše zmíněných rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 4 As 267/2015 – 24, a ze dne 26. 1. 2017, č. j. 1 As 290/2016 – 33. Na danou situaci naopak dopadají závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 1 As 298/2016 – 28:

„[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.“

Jinými slovy, krajský soud není na základě nečinnostní žaloby oprávněn nařídit správnímu orgánu vydání rozhodnutí v případě, že není postaveno najisto, zda jsou splněny veškeré podmínky k tomu, aby povinnost žalovaného správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé vznikla. Krajský soud přitom není oprávněn ani podmínit vydání rozhodnutí žalovaného vykonáním procesních úkonů ze strany správního orgánu, účastníka řízení či jiné osoby. Jak rovněž vyplývá z citované argumentace Nejvyššího správního soudu, i v nyní posuzované věci je třeba odmítnout názor, že k prokázání zastoupení účastníka řízení při podání odporu došlo dodatečně. Ani v projednávaném

případě tedy zatím nelze učinit závěr, že by stěžovatel byl povinen vydat rozhodnutí ve věci samé. Námitka stěžovatele týkající se nesprávného posouzení této otázky krajským soudem je tudíž důvodná.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti uvedl domněnku, že jednání žalobce a jeho údajného zmocněnce dosahovalo intenzity zneužití práva, a proto by mu neměla být poskytnuta soudní ochrana. V rozsudku ze dne 29. 7. 2015, č. j. 9 As 34/2015 - 25, se Nejvyšší správní soud vyjádřil ke zneužívání práva v přestupkovém řízení v tom smyslu, že *„[j]estliže překážky bránící státu navzdory realizované snaze věc ve stanovené lhůtě pravomocně skončit jsou v extrémním rozporu s účelem řízení o přestupku (srovnej § 1 zákona o přestupcích), svou podstatou porušují nejen zákon, ale současně též i podmínky spravedlivého procesu (stanoveného postupu) vyplývající z ústavního pořádku. Sem spadají např. jednání nesoucí zřetelné snahy procesní obstrukce, ale i takové, které - ačkoli takové znaky postrádají - sledují již mimoprocesní cíle (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 70/2008 – 74). Lze tedy shrnout, že institut zneužití práva je možné použít pouze ve zcela výjimečných situacích a jednání ke zneužití práva směřující musí být v konkrétním případě dostatečně prokázáno“.*

V projednávaném případě lze mít značné pochybnosti o záměrech žalobce. Především se naskýtá otázka, proč neinformoval svého údajného zástupce o výzvě k doplnění plné moci, která mu byla doručena stěžovatelem, a proč perfektní plnou moc zástupce nepředložil. Jestliže očekával výzvu k doplnění plné moci, bylo by možné u takto zkušeného zástupce předpokládat, že překontroluje podání, které odeslal, a jestliže měl řádně podepsanou plnou moc u sebe, jak tvrdil žalobce v průběhu řízení, vyvstává otázka, proč ji v takovém případě údajný zástupce nedoplnil z vlastní iniciativy, a to do dnešního dne. Na druhou stranu však, jak vyplývá z výše zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 4 As 267/2015 – 24, stěžovatel se nenacházel v situaci, ve které by měl na výběr pouze mezi porušením právního předpisu a zmařením přestupkového řízení. Naopak, jednal v rozporu se zákonem, a to bez přímé souvislosti s naplněním účelu řízení. Případný důsledek zmaření přestupkového řízení kvůli prekluzi lhůty pro projednání přestupku by tak nemohl být považován za důsledek pouze procesního postupu žalobce, ale též pochybení stěžovatele při doručování výzvy k odstranění nedostatků plné moci. Přesto není krajský soud oprávněn v projednávaném případě uložit stěžovateli povinnost vydat rozhodnutí, resp. jeho vydání podmínit vykonáním procesního úkonu tohoto správního orgánu či žalobce.

Ostatními stížními námitkami se již Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť s ohledem na uvedené závěry by neměly žádný význam pro další řízení v této věci.

V.
Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Brně vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. června 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu