ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **M. O.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Frýdku-Místku**, se sídlem Radniční 1148, Frýdek-Místek, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2016, čj. 78 A 1/2016-34,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2016, čj. 78 A 1/2016-34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Příkazem o uložení pokuty ze dne 3. 11. 2014, čj. MMFM 133567/2014, (dále také jen „příkaz“) uznal žalovaný žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 8. 10. 2014 v 16:34 hodin vozidlem BMW, reg. značky X, odbočil vlevo z ulice Frýdlantská na ulici Janáčkova ve Frýdku-Místku, ačkoli signál se zelenou směrovou šipkou mu v daném jízdním pruhu umožňoval pokračovat v jízdě jen v přímém směru. Za přestupek žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 1700 Kč.

[2] Proti příkazu podal žalobce prostřednictvím obecné zmocněnkyně odpor, ke kterému přiložil prostou fotokopii (sken) plné moci. Žalovaný obecnou zmocněnkyni usnesením ze dne 19. 11. 2014 vyzval k předložení originálu plné moci nebo její ověřené kopie anebo převedené listinné podoby do dokumentu obsaženého v datové zprávě provedením autorizované konverze (dále také jen „originál plné moci“) k prokázání

zmocnění k zastupování žalobce v řízení vedeném pod sp. zn. MMFM_S 16219/2014/ODaSH/Neu (dále jen „řízení o přestupku“). Obecná zmocněnkyně ve lhůtě určené k odstranění tohoto nedostatku podání na výzvu nereagovala. Žalovaný z toho důvodu k podanému odporu nepřihlížel a v řízení o přestupku nepokračoval; o tom, že příkaz nabyl dne 21. 11. 2014 právní moci, informoval žalobce vyrozuměním ze dne 3. 12. 2014.

[3] Žalobce podáním ze dne 16. 2. 2015 žádal Krajský úřad Moravskoslezského kraje o uplatnění opatření proti nečinnosti vůči žalovanému z důvodu nevydání meritorního rozhodnutí v řízení o přestupku poté, co měl po zrušení odporu pokračovat v řízení.

[4] Krajský úřad Moravskoslezského kraje usnesením ze dne 23. 3. 2015, čj. MSK 24601/2015, žádost žalobce zamítl se závěrem, že nečinnost žalovaného neshledal.

II.

[5] Žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu domáhal u Krajského soudu v Ostravě uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí v řízení o přestupku. Krajský soud žalobě vyhověl v záhlaví označeným rozsudkem. Dospěl k závěru, že žalovaný pochybil, pokud po podání odporu obecnou zmocněnkyní žalobce nepokračoval v řízení o přestupku. Krajský soud shledal, že sken plné moci, který osvědčoval její zmocnění k zastupování žalobce, je dostatečným podkladem k prokázání zastoupení ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu. Vzhledem ke včasnému odporu podanému touto obecnou zmocněnkyní nemohl příkaz nabýt právní moci. Krajský soud proto žalovanému uložil povinnost vydat v řízení o přestupku rozhodnutí ve lhůtě 30 dní od právní moci rozsudku.

III.

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž s poukazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítal jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Navrhl napadený rozsudek v celém rozsahu zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Součástí kasační stížnosti učinil stěžovatel žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, které Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 10. 8. 2016, čj. 8 As 168/2016-34, vyhověl.

[8] Stěžovatel se neztotožnil se závěrem krajského soudu, že naskenovaná kopie plné moci předložená obecnou zmocněnkyní žalobce byla dostatečná k prokázání jejího oprávnění jednat za žalobce v řízení o přestupku. Stěžovatel, vycházeje z metodiky a rozhodovací praxe nadřízeného správního orgánu, pod pojmem „*písemná plná moc*“ ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu rozumí listinný originál nebo písemnost vzniklou přímo v elektronické podobě a podepsanou uznávaným elektronickým podpisem osoby, která projev vůle činí, nebo písemnost v elektronické podobě (datová zpráva) vzniklou cestou autorizované konverze původního listinného dokumentu, ale nikoliv prostou kopii plné moci.

[9] Stěžovatel si byl vědom existence konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že k prokázání zmocnění ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu postačuje předložení písemné plné moci v prosté kopii, přičemž shodné účinky má doručení nekonvertované písemnosti (skenu plné moci) prostřednictvím datové schránky zmocněnce. Zdůraznil ale, že z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že v případě důvodných pochybností o pravosti či aktuálnosti plné moci předložené v kopii může správní orgán podatele vyzvat k předložení originálu či ověřené kopie plné moci (popř. jejich konvertovaného elektronického ekvivalentu). Z toho důvodu a rovněž z důvodu právní jistoty (kupříkladu aby předešel případným procesním obstrukcím a zpochybňování pravosti prosté kopie plné moci) má dle stěžovatele správní orgán právo vyzvat obecné zmocněnce k doložení originálu plné moci. Stěžovatel přitom uvedl, že v rámci své činnosti z uvedených důvodů vyzývá obecné zmocněnce k doložení originálu plné moci vždy. Touto skutečností se však krajský soud v napadeném rozsudku nezabýval, ač dle stěžovatele měl.

[10] Stěžovatel následně doplnil, že v posuzované věci nebyl schopen ověřit pravost plné moci a pojal důvodné pochybnosti o její pravosti, a to zejména z důvodu nízkého věku obecné zmocněnkyně, vzdálenosti jejího trvalého pobytu od sídla správního orgánu projednávajícího přestupek a možnosti obstrukčního jednání v případě akceptace kopie plné moci. Využil tedy zákonné možnosti dle § 37 odst. 2 správního řádu a vyzval obecnou zmocněnkyni k doplnění podání ve formě doložení originálu plné moci. Jelikož obecná zmocněnkyně na výzvu ve stanovené lhůtě nereagovala, nemohl přihlížet k odporu, který za žalobce proti příkazu podala a příkaz proto nabyl právní moci.

[11] Stěžovatel konečně poukázal na skutečnost, že závěr o akceptovatelnosti prosté kopie plné moci správním orgánem uvedený v napadeném rozsudku krajského soudu je v rozporu se závěry uvedenými v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 3. 2015, čj. 20 A 25/2014-20, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, čj. 10 As 101/2015-45. Stěžovatel namítl, že za existence rozporné judikatury má Nejvyšší správní soud povinnost ji sjednotit.

IV.

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že pouze uvedení konkrétních pochybností o existenci zmocnění mezi ním a obecnou zmocněnkyní v usnesení, jímž je vyzýván k doložení originálu plné moci, by opravňovalo stěžovatele požadovat po obecné zmocněnkyni žalobce namísto prosté kopie plné moci její originál.

[13] Žalobce odmítl stěžovatelovo tvrzení, že jeho obecnou zmocněnkyni vyzval k doložení originálu plné moci, neboť měl důvodné pochybnosti o pravosti prosté kopie plné moci. Takový závěr ze správního spisu nevyplývá. V usnesení, kterým stěžovatel vyzval obecnou zmocněnkyni k doložení originálu plné moci, stěžovatel nezdůvodnil, jaké konkrétní pochybnosti o existenci zmocnění pojal, nýbrž vyslovil, že k prokázání zmocnění musí být vždy předložen originál plné moci.

[14] Žalobce měl za to, že postup stěžovatele spočívající v tom, že obecné zmocněnce vždy vyzývá k doložení originálu plné moci za účelem předcházení případným procesním obstrukcím a zpochybněním pravosti prosté kopie plné moci, je v rozporu s ustálenou

judikaturou Nejvyššího správního soudu; nezvažuje při něm totiž konkrétní okolnosti posuzovaného případu.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal napadený rozsudek z hlediska vad vyplývajících z § 109 odst. 3 s. ř. s., k jejichž přezkumu je povinen z moci úřední. Dospěl přitom k závěru, že rozsudek krajského soudu trpí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[18] Nejvyšší správní soud poznamenává, že podstata projednávané věci spočívá v otázce, zda krajský soud správně posoudil důvodnost žaloby na ochranu proti nečinnosti stěžovatele a správně uvážil o stěžovatelově povinnosti vydat v řízení o přestupku meritorní rozhodnutí.

[19] Ve své judikatuře již Nejvyšší správní soud vyslovil, že jednou ze základních zásad soudního řízení správního je rozhodování správních soudů na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Proto také v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je správní soud povinen postavit na jisto, zda skutečně správní orgán nekonal, ač tak byl povinen (viz rozsudek ze dne 16. 7. 2008, čj. 1 Ans 6/2008-58, a rozsudek ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 Ans 5/2009-139). Z § 81 odst. 1 s. ř. s. přitom vyplývá, že skutkový stav v rámci tohoto řízení zjišťuje správní soud sám ke dni vydání svého rozhodnutí. Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. je tedy svojí povahou v zásadě řízením nalézacím.

[20] V právě projednávané věci krajský soud své povinnosti rozhodnout na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu nedostál. Při posuzování důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti stěžovatele se zabýval pouze otázkou, zda prostá kopie plné moci, předložená obecnou zmocněnkyní K. Z. k zastupování žalobce v řízení o přestupku, je z hlediska formy dostačující k prokázání jejího zmocnění. Nezabýval se však otázkou, zda vůbec K. Z. splňovala podmínky k tomu, aby v řízení o přestupku mohla (byla způsobilá) žalobce zastupovat jako jeho obecná zmocněnkyně a zda v důsledku toho byla oprávněna podat odpor mající za účinek zrušení příkazu.

[21] Ze správního spisu se podává, že plná moc opravňující obecnou zmocněnkyni zastupovat žalobce v řízení o přestupku je datována dnem 7. 11. 2014. Z data narození K. Z., uvedeného jak v plné moci, tak i v odporu, který tato obecná zmocněnkyně za žalobce podala, je *prima facie* zjevné, že ke dni udělení plné moci byla nezletilá, tedy nikoliv plně svéprávná.

[22] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pro vznik zmocnění je klíčový moment uzavření dohody o zastoupení, přičemž plná moc je toliko jednostranným úkonem, který vymezuje rozsah již uděleného zmocnění na základě dohody o zastupování

(srov. rozsudek ze dne 29. 3. 2016, čj. 1 As 33/2016-36). V posuzované věci sice nelze seznat, kdy mezi žalobcem a K. Z. coby údajnou obecnou zmocněnkyní došlo k uzavření dohody o zastupování, je však nepochybné, že k tomu došlo buď dříve, nebo nejpozději ke dni, jímž byla plná moc datována (a podepsána); plná moc totiž dokládá, že se žalobce dohodl s obecnou zmocněnkyní na svém zastoupení.

[23] Nejvyšší správní soud ve své stávající judikatuře také vyslovil, že nezletilou osobu nelze platně zmocnit k zastupování účastníka správního řízení (srov. již citovaný rozsudek čj. 1 As 33/2016-36, nebo rozsudek ze dne 23. 2. 2016, čj. 8 As 6/2016-34). Účel institutu zastoupení totiž spočívá v pomoci účastníkovi řízení, v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení. Takového účelu by stěží mohlo být dosaženo, pokud by zájmy účastníka řízení hájil nezletilý zmocněnec. Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti (shodně již citovaný rozsudek čj. 8 As 6/2016-34).

[24] Žalobce z právě uvedených důvodů nemohl účinně zmocnit ke svému zastupování v řízení o přestupku nezletilou osobu. Krajský soud pochybil, když tuto skutečnost přehlédl. Byl přitom povinen se touto otázkou, která byla zjevná ze správního spisu, zabývat z úřední povinnosti nehledě na žalobní tvrzení (viz výše odst. [19]), jelikož se jednalo o posouzení způsobilosti zmocněnkyně k zastupování stěžovatele v řízení o přestupku; to nutně muselo předcházet úvahám o důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti z důvodů tvrzených žalobcem.

[25] Krajský soud se uvedenou otázkou vůbec nezabýval a nezjistil řádně skutkový stav věci ohledně všech pro věc rozhodných skutečností podstatných pro nepochybný závěr, že se stěžovatel dopustil nečinnosti. Přitom způsobilost zmocněnkyně k zastupování žalobce ve správním řízení byla právně významnou skutečností pro úvahu o důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti. Tím, že se jí krajský soud nevěnoval, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s..

[26] Uvedené pochybení krajského soudu postačuje ke zrušení napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud proto považoval za nadbytečné zabývat se stěžovatelem v kasační stížnosti nastolenou právní otázkou. Nemělo-li zmocnění udělené žalobcem k zastupování v řízení o přestupku žádnou právní relevanci, bylo bezpředmětné posuzovat důvodnost výzvy k předložení originálu plné moci.

VI.

[27] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil 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.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud 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.

V Brně 19. září 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu