ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **RIVA SERVIS s.r.o.**, se sídlem Ludvíka Podéště 774/10, Brno, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2018, čj. 31 A 109/2017-77,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá**.

**II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Příkazem žalovaného ze dne 17. 3. 2016, čj. ODSČ-91776/15-20, byla žalobkyně (dále „stěžovatelka“) uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Měla se jej dopustit tím, že jako provozovatelka vozidla ve dvou případech nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Za správní delikty jí byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti příkazu podala jménem stěžovatelky odpor společnost FLEET Control, s.r.o., se sídlem Smetanovo nábřeží 327/14, Praha 1 (dále jen „společnost FLEET Control“). Odpor byl

odeslán 29. 3. 2016 datovou zprávou bez uznávaného elektronického podpisu (značky). Spolu s odporem předložila společnost FLEET Control zmocnění k zastupování, které však neobsahovalo žádný podpis osoby oprávněné jednat za stěžovatelku. Totožné podání bylo odesláno opětovně 4. 4. 2016, datovou zprávou již opatřenou uznávaným elektronickým podpisem, opět včetně nepodepsané plné moci. Stěžovatelka byla usnesením žalovaného ze dne 11. 4. 2016, čj. ODSČ-91776/15-27, vyzvána k předložení podepsané plné moci ve lhůtě 10 dnů od doručení usnesení. Toto usnesení bylo stěžovatelce doručeno dne 12. 4. 2016. Přípisem ze dne 2. 6. 2016 žalovaný vyrozuměl stěžovatelku, že plná moc nebyla ve stanovené lhůtě předložena, a proto považuje vydaný příkaz za pravomocný.

[2] Stěžovatelka podala dne 24. 6. 2016 žádost o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného. Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodl o žádosti stěžovatelky usnesením ze dne 12. 7. 2016, čj. JMK 108011/2016 tak, že žádosti jako nedůvodné nevyhověl. V odůvodnění konstatoval, že k odporu ze dne 29. 3. 2016 nelze přihlédnout, neboť byl podán osobou k tomu neoprávněnou, protože nebyla předložena plná moc s doplněným podpisem osoby zmocnitele na plné moci.

[3] Následně podala stěžovatelka u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Krajský soud rozsudkem uvedeným v záhlaví žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že žalovaný měl se stěžovatelkou komunikovat primárně prostřednictvím společnosti FLEET Control, případně se zástupcem i zastoupeným současně. Žalovaný však doručil původní výzvu k odstranění vad ze dne 11. 4. 2016 přímo stěžovatelce. Jelikož se nejednalo o případ, kdy má zastoupený v řízení něco osobně vykonat, doručoval žalovaný výzvu nesprávně. V řízení před správním orgánem nelze pokračovat za situace, kdy přetrvávají vady podání. Krajský soud není na základě nečinnostní žaloby oprávněn nařídit žalovanému vydání rozhodnutí v případě, že není postaveno na jisto, zda jsou splněny podmínky k tomu, aby povinnost žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé vznikla. Žalovaný však v průběhu řízení před soudem již vyzval stěžovatelku k odstranění vad podání řádně, usnesením ze dne 15. 11. 2017, avšak bezvadná plná moc pro společnost FLEET Control byla doložena až po stanovené lhůtě. Jelikož je tato lhůta prekluzivní, příkaz žalovaného nabyl právní moci. Nedostatky plné moci přiložené k podanému odporu nebyly v průběhu celého správního řízení odstraněny. Krajský soud uzavřel, že s ohledem na neodstranění vad plné moci, resp. jejich pozdní odstranění, nemusí žalovaný vůči stěžovatelce vydávat žádné rozhodnutí ani osvědčení, neboť vydaný příkaz ze dne 17. 3. 2016 je pravomocný. Soud také závěrem zmínil, že s ohledem na průběh správního řízení spatřuje v jednání stěžovatelky znaky účelového chování a možné zneužití práva, přičemž zneužití práva by obecně neměla být poskytována soudní ochrana.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[4] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka označila rozsudek krajského soudu za do jisté míry nesrozumitelný s tím, že jí není zřejmé, na základě jakých úvah soud žalobu zamítl. Stěžovatelka uvedla, že

i když žalovanému nebyla předložena řádná plná moc prokazující zmocnění společnosti FLEET Control, měl žalovaný vyzvat k odstranění vad tuto zmocněnkyni, nikoli zastoupenou. Lhůta ve výzvě k odstranění vad adresovaná zmocnitelce nebyla závazná. Vady podání se následně stěžovatelka pokusila několikrát zhojit, což se jí podle jejího názoru podařilo, protože řádnou plnou moc předložila dokonce čtyřikrát. Poprvé byla zasílána již 13. 11. 2014, nicméně omylem na adresu Magistrátu hlavního města Prahy. Poslední z nich byla zaslána na výzvu žalovaného dne 30. 11. 2017, tedy jen s mírným zpožděním, což na věc nemělo žádný vliv, protože řádná plná moc již byla doložena dříve. Trvání na lhůtě uvedené v usnesení by bylo přepjatým formalismem. Stěžovatelka se neztotožnila s argumentací krajského soudu ohledně možného zneužití práva ze strany stěžovatelky s tím, že se aktivně pokoušela se správním orgánem komunikovat a celou věc řešit. Za této situace se o zneužití práva jistě nejedná. Žalovaný měl proto povinnost vydat rozhodnutí, což neučinil. Závěrem navrhla rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se k podané kasační stížnosti vyjádřil tak, že nepřináší žádné nové argumenty, s nimiž by se již zcela přehledně a srozumitelně nevypořádal krajský soud. Má za to, že stěžovatelka do všech řízení vnáší jak zamýšlený, tak ale i zřejmě nechtěný zmatek. Žalovaný poukázal na nutnost poskytnutí dostatečných mantinelů správnímu orgánu při realizaci jeho diskreční pravomoci v rámci posuzování institutu zastoupení ve správním řízení tak, aby bylo možné odfiltrovat patologické praktiky osob zneužívajících právní instituty k vytváření zjevných obstrukcí. Navrhl, aby soud kasační stížnost zamítl a stěžovatelce nepřiznal náklady řízení.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s., přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda 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 není důvodná.

[8] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností, kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že z rozsudku není zřejmé, proč přesně byla žaloba zamítnuta, resp. na základě které z úvah soud o žalobě rozhodl.

[9] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[10] Z rozsudku krajského soudu vyplývá, že zkoumal, zda byly splněny podmínky k tomu, aby byl soud oprávněn nařídit žalovanému vydat rozhodnutí. Přisvědčil stěžovatelce, že první výzva k odstranění vad byla doručována chybně. Druhá výzva však

již byla doručena řádně. Shrnul, že nedostatky plné moci přiložené k podanému odporu nebyly v průběhu celého správního řízení odstraněny, a proto žalovaný nemusí vydávat žádné rozhodnutí. Na toto odůvodnění ostatně stěžovatelka reaguje v podané kasační stížnosti. Na závěr krajský soud připojil argumentaci ohledně možného zneužití práva ze strany stěžovatelky. Z povahy věci a dle použitého podmiňovacího způsobu „*by podle názoru soudu neměla být poskytována soudní ochrana*" je zřejmé, že poznámka o zneužití práva nebyla nosným důvodem rozsudku. Rozhodnutí krajského soudu tudíž není vnitřně rozporné. Soud si tuto poznámku mohl odpustit, případně mohl výslovně uvést, že se jedná o poznámku pouze nad rámec, aby bylo naprosto zřejmé, že rozhodnutí je založeno na jiné argumentaci.

[11] Kromě skutečností uvedených již v části I. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že kromě původních nepodepsaných plných mocí byla správnímu orgánu odeslána ještě plná moc dne 10. 5. 2017, z níž však není zřejmé, kdo jí za stěžovatelku podepsal, a dne 30. 11. 2017, která již potřebné náležitosti obsahovala. Ze spisu krajského soudu dále vyplývá, že stěžovatelkou zmiňovaná plná moc, předložená dne 24. 6. 2016, byla zaslána k žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, jejímž adresátem byl Krajský úřad Jihomoravského kraje.

[12] Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 29. 6. 2017, čj. 5 As 19/2016-49), „*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.*" Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že doložením plných mocí odstranila vady svého podání (odporu) a tím splnila podmínky pro vydání rozhodnutí. Podstatou tohoto řízení je tedy otázka, zda skutečně byly splněny podmínky k vydání rozhodnutí žalovaným v době, kdy o žalobě rozhodoval krajský soud.

[13] Nejvyšší správní soud přisvědčuje námitce stěžovatelky, ostatně stejně jako krajský soud, že první výzva k odstranění vad podání ze dne 11. 4. 2016 byla doručována nesprávně, neboť žalovaný doručoval přímo stěžovatelce jakožto zastoupené. Žalovaný měl primárně doručovat údajné obecné zmocněnkyni stěžovatelky, tedy společnosti FLEET Control (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2016, čj. 4 As 267/2015-24, ze dne 14. 1. 2016, čj. 7 As 275/2015-41, ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 34/2016-37). Alternativně mohl doručovat oběma, tedy jak zmocněnkyni, tak zastoupené současně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26 a ze dne 31. 5. 2006, čj. 2 Afs 162/2005-66). Lhůta k odstranění vad obsažená v této výzvě proto stěžovatelku skutečně nemohla zavazovat.

[14] Následně, dne 10. 5. 2017, odeslaná plná moc tak sice nebyla předložena opožděně, ale opět vykazovala vady. Nečitelný podpis na ní sice byl, ale nebylo zřejmé, kdo plnou moc za stěžovatelku podepsal, případně na základě jakého oprávnění tak učinil. Žalovaný proto novým usnesením ze dne 15. 11. 2017 vyzval stěžovatelku ve lhůtě do 5 dnů k odstranění vad, tentokrát prostřednictvím její údajné obecné zmocněnkyně. Tato výzva (v pořadí druhá) byla společnosti FLEET Control doručena dne 16. 11. 2017. Vzhledem k tomu, že byla doručena tvrzené zmocněnkyni, byla doručena řádně.

[15] Lhůta k odstranění vad uplynula 21. 11. 2017. Stěžovatelka doložila plnou moc až po jejím uplynutí, konkrétně 30. 11. 2017. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, čj. 9 As 105/2017-54 vyplývá, že lhůta k odstranění vad podání stanovená usnesením podle § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) je lhůtou propadnou a pokud v ní účastník řízení nestihne úkon provést, je jedinou cestou žádost o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 správního řádu (viz bod [11] citovaného rozsudku). Nejvyšší správní soud nevidí důvod se od tohoto závěru odchýlit, když stěžovatelka ani neuvádí, proč by se o propadnou lhůtu jednat nemělo. Stěžovatelka doložila plnou moc až po uplynutí závazně stanovené lhůty. O prominutí zmeškání úkonu ve smyslu navrácení v předešlý stav podle § 41 správního řádu nepožádala. Proti usnesení sice podala odvolání, nicméně odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek [§ 76 odst. 5 věta druhá správního řádu]. Úkon tak učinila opožděně a k takovému úkonu již nelze přihlížet.

[16] Ke stěžovatelkou tvrzenému doložení plné moci dne 24. 6. 2016 Nejvyšší správní soud uvádí, že byla doložena Krajskému úřadu Jihomoravského kraje ve věci její žádosti o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného. Ze správního spisu neplyne, že by se dostala do dispozice žalovaného. Ten tudíž neměl možnost jakkoli posoudit, zda je tvrzená plná moc doložena bez vad a řádně, a proto jí nebyla vada v podaném odporu odstraněna. V kasační stížnosti nově tvrzená plná moc, údajně zaslaná 13. 11. 2014 Magistrátu hlavního města Prahy, nebyla soudu nijak doložena. Stěžovatelka tedy setrvala v rovině pouhého tvrzení, které nijak neprokázala. I pokud by však byla tato informace pravdivá, pak stěžovatelka netvrdí, že by se tato plná moc někdy dostala nebo měla dostat do dispozice žalovaného. Ten proto neměl možnost jakkoli posoudit, zda je tvrzená plná moc doložena bez vad a řádně. Vada v podaném odporu proto ani touto plnou mocí nemohla být odstraněna.

[17] Nejvyšší správní soud se s ohledem na shora uvedené ztotožňuje s názorem krajského soudu, že nedostatky plné moci přiložené k podanému odporu nebyly v průběhu správního řízení odstraněny. Za tohoto stavu žalovaný neměl podklad pro to, aby po podání odporu pokračoval v řízení a vydal rozhodnutí, neboť nebylo postaveno najisto, zda odpor proti příkazu podala osoba k tomu oprávněná. Stěžovatelka neodstranila vady svého podání ani ve lhůtě stanovené řádně doručenou výzvou. Na podaný odpor tudíž nelze pohlížet jako na řádně podaný a příkaz žalovaného ze dne 17. 3. 2016 nabyl právní moci. Žalovaný tak není nečinný.

## IV. Závěr a náklady řízení

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

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně 18. července 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu