

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **KARLŮV MOST spol. s r.o.**, se sídlem Křižovnické náměstí 193/2, Praha 1, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 15, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Kralupy nad Vltavou**, se sídlem Palackého náměstí 1, Kralupy nad Vltavou, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2018, č. j. 46 A 175/2017 – 35,

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] Žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal, aby soud uložil žalovanému vydat meritorní rozhodnutí v řízení jím vedeném pod sp. zn. MUKV-S-8807-PRSTR-6130/2015. Uvedl, že dne 5. 10. 2016 žalovaný vydal příkaz, č. j. MUKV 51022/2016 OD (dále jen „příkaz“), kterým jej postihl za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), uložil mu pokutu ve výši 2600 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Proti tomuto příkazu podal žalobce prostřednictvím svého zmocněnce e-

mailovou zprávou s uznávaným elektronickým podpisem odpor, pročež měl žalovaný pokračovat v řízení a vydat rozhodnutí ve věci. Žalovaný tak ovšem neučinil; na žádost žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti pak Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) nikterak nereagoval.

[2] Krajský soud podanou žalobu rozsudkem ze dne 26. 6. 2018, č. j. 46 A 175/2017 – 35 (dále též „napadený rozsudek“) zamítl. Předně se zabýval otázkou, zda byl odpor proti příkazu vůbec podán účinně; dle žalobce totiž byl předmětný e-mail (jehož přílohou byl i odpor proti příkazu) opatřen uznávaným elektronickým podpisem, žalovaný naopak tvrdil, že odpor podepsán nebyl. Prověřil obsah průvodky elektronického podání a zjistil, že elektronický podpis byl k podání připojen, avšak při kontrole byl vyhodnocen jako nedostačující, neboť se jej nepodařilo ověřit v rámci automatizované kontroly prováděné v počítačovém systému podatelny žalovaného; tímto podpisem byl opatřen samotný e-mail, zatímco přílohy (odpor a plná moc) podepsány nebyly. E-mail byl podepsán v době, kdy byl příslušný certifikát ještě platný, nebyl předčasně zneplatněn, přičemž byl vydán D. H. (jedinému společníkovi tvrzeného zmocněnce). Uzavřel proto, že k podpisu došlo na základě kvalifikovaného certifikátu vystaveného důvěryhodnou autoritou v době jeho platnosti, přičemž podpis současně nevykazoval žádné jiné vady; elektronické podání žalobce tedy bylo účinné. Skutečnost, že přílohy e-mailu nebyly opatřeny elektronickým podpisem, neshledal relevantní, neboť podle judikatury Nejvyššího správního soudu plně postačuje, pokud je elektronickým podpisem opatřen samotný e-mail, jenž je spolu s přílohami nutno pokládat za jeden nedělitelný celek.

[3] Dále se krajský soud zabýval zmocněním osoby podávající odpor, tedy zdali zmocněnec žalobce ve správním řízení řádně prokázal své oprávnění k jeho zastupování. Konstatoval, že k podanému odporu sice byla přiložena plná moc, podle níž měl být žalobce zastoupen zmocněncem (společností ODVOZ VOZU s. r. o.), nicméně tato plná moc neobsahovala podpis žalobce jakožto zmocnitele, pročež nebyla způsobilá prokázat oprávnění zmocněnce k zastupování. Žalovaný proto výzvou ze dne 21. 3. 2017, č. j. MUKV 20535/2017 OD, vyzval žalobce, aby plnou moc doplnil, neboť neměla předepsané náležitosti; tato výzva však byla doručena pouze žalobci a nikoliv jeho tvrzenému zmocněnci, pročež nebyla doručena účinně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 5 As 19/2016 – 45, či ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016 – 35). Žalovaný tedy dle krajského soudu postupoval správně v tom ohledu, že žalobce vyzval k odstranění vad plné moci, výzvu však v rozporu s § 34 odst. 2 správního řádu zaslal přímo žalobci namísto jeho zmocněnce; od takového doručení však nelze odvozovat počátek běhu lhůty k odstranění nedostatku plné moci. Podání odporu tedy dle krajského soudu nadále trpí vadou spočívající v tom, že nebylo prokázáno oprávnění zmocněnce k jednání za žalobce; nelze tedy postavit na jisto, zda byl odpor proti příkazu podán účinně, či již bylo ve věci pravomocně rozhodnuto příkazem. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2017, č. j. 1 As 298/2016 – 28, řešící obdobnou procesní situaci; ve shodě s ním dospěl k závěru, že postup žalovaného v této fázi nelze posoudit jako nečinnost, neboť do doby, než bude otázka zmocnění k zastupování žalobce vyřešena, nemůže soud žalovanému uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Zároveň vyslovil názor, jak by měl žalovaný v dalším řízení postupovat, aby mohl s konečnou platností posoudit, zda byl odpor podán účinně, a zda je

tedy třeba pro zrušení příkazu pokračovat v řízení o správním deliktu žalobce a následně vydat rozhodnutí ve věci samé, či nikoliv.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Dle stěžovatele z napadeného rozsudku plyne, že pokud by nejpozději v průběhu soudního řízení doložil plnou moc udělenou svému zmocněnci, pak by krajský soud žalobě vyhověl. Takový závěr založený pouze na skutečnosti, že žalovanému nebyla předložena listinná plná moc, však stěžovatel považuje za přepjatě formalistický. Připouští, že žalovaný kvůli jeho vlastnímu pochybení nedisponuje písemnou plnou mocí, nicméně přesto dle něj bylo postaveno najisto, že odpor podala k tomu oprávněná osoba. Plná moc je totiž jednostranným úkonem zmocnitele, kterým se pouze osvědčuje existence dohody o zastoupení; pro posouzení oprávněnosti zmocněnce ovšem není rozhodné, zda žalovanému byla doložena plná moc, ale zda si mohl být jist, že se jedná o oprávněnou osobu. Z žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti a též z žaloby jasně vyplývá, že zmocněnec stěžovatele byl oprávněn za něj jednat a jeho jménem podat odpor proti příkazu. Argumentace krajského soudu je dle stěžovatele zcela nepřípadná, neboť názor, že žalovaný neměl postaveno najisto, že odpor podala k tomu oprávněná osoba, nedává smysl. Soud naopak nemohl mít pochybnost o tom, že zmocněnec byl k podání odporu oprávněn, když se žalobce domáhá pokračování ve správním řízení právě na základě podání předmětného odporu; pokud by totiž odpor podala osoba, kterou by nepovažoval za svého zmocněnce, pak by logicky nebrojil proti nečinnosti žalovaného. Sama skutečnost, že podal žalobu na ochranu proti nečinnosti, tedy staví najisto, že odpor podala jménem stěžovatele osoba k tomu od něj oprávněná. Stěžovatel dále tvrdí, že názor krajského soudu je v rozporu s judikaturou dovozující, že správní orgán může mít najisto postavené zmocnění dokonce i za situace, kdy účastník řízení žádnou plnou moc nepředloží, sám neprojeví vůli být zastoupen, ovšem neohradí se při zjištění, že jej správní orgán považuje za zastoupeného; odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2005, č. j. 5 Afs 155/2004 – 82. V nyní řešené věci se přitom nejedná o situaci, kdy zmocnitel nezpochybní oprávnění svého zástupce, ale naopak výslovně konstatuje jeho zmocnění. Dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015 – 27, v němž nebylo prokázáno, že by v dané věci účastník řízení o úkonech tvrzeného zmocněnce vůbec věděl; pokud by se o nich ovšem dozvěděl a nijak by nereagoval, správní orgán by měl považovat takovou osobu za jeho zástupce, ač se ve správním spise nenachází žádná plná moc. V projednávané věci však stěžovatel o úkonech zmocněnce nejenže věděl a mlčky je schválil, ale výslovně konstatoval, že se jedná o jeho zástupce a postupoval tak. Na případnou námitku, že správnímu orgánu nemůže být z takového tvrzení stěžovatele znám rozsah zmocnění, uvádí, že pro posouzení přípustnosti odporu je zcela nerozhodné, v jakém dalším rozsahu jej zmocněnec zastupuje; o oprávnění podat odpor totiž nemohlo být pochyb. Navíc pokud správnímu orgánu není rozsah zmocnění znám, je dle § 34 odst. 3 správního řádu nutné považovat zmocnění za platné pro celé řízení. Absence doložení plné moci žalovanému proto nemohla být překážkou k vydání rozsudku, kterým by krajský soud žalovanému uložil povinnost k vydání rozhodnutí. Za situace, kdy je zjevné, že odpor podal zmocněnec stěžovatele, je

výrazem přepjatého formalismu trvat na předložení plné moci, zejména když existenci zmocnění lze prokázat i jinak.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že k nejistotě, zdali byl odpor podán k tomu oprávněnou osobu, přispívá svým jednáním sám stěžovatel; popsal přitom vývoj předmětného správního řízení po vydání napadeného rozsudku krajským soudem. Má za to, že počínání stěžovatele nasvědčuje jeho opakované a účelové snaze vytvářet obstrukce a nepřehlednou procesní situaci, a to se záměrem vyvolat v činnosti žalovaného jakékoli procesní pochybení. Žalovaný odmítá akceptovat stěžovatelův názor, že absence doložení plné moci nemohla být překážkou k vydání rozhodnutí, neboť byl v důsledku jeho obstrukčního jednání systematicky a záměrně uváděn v omyl. Odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2005, č. j. 5 Afs 155/2004 – 82, se týkal zcela odlišných okolností, navíc se jednalo o řízení vedené podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, pročež tento judikát nelze na projednávanou věc aplikovat. Žalovanému je pak z vlastní činnosti či z poznatků jiných správních orgánů známo, že u zmocněnce stěžovatele záměrně a opakovaně dochází ke stále stejným vadám podání; zástupce vystupující v mnoha obdobných případech by si však měl být dobře vědom zákonem stanovených náležitostí podání. Procesní chování stěžovatele by se proto mělo patřičně zohlednit, posuzovat jako účelové a přistupovat k němu přísněji než v případě jiných osob. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 – 41, dle nějž, má-li zjištěná nečinnost původ ve způsobu vystupování účastníka v řízení, pak nejde o nečinnost správního orgánu, a takový účastník se jí logicky nemůže ani dovolávat.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud nejprve shrnuje, že fakticky jedinou kasační námitkou brojí stěžovatel proti údajně formalistickému právnímu názoru krajského soudu, že pokud žalovanému nebyla předložena řádná plná moc opravňující stěžovatelova zmocněnce za něj jednat, pak až do okamžiku uplynutí lhůty pro odstranění jejích vad, stanovené ve výzvě tentokráte správně adresované tvrzenému zmocněnci, nelze posoudit, zdali byl odpor skutečně podán a žalovaný proto musí vydat meritorní rozhodnutí; do té doby nelze konstatovat nečinnost žalovaného. Stěžovatel však má za to, že doložení listinné plné moci žalovanému může nahradit jeho zjevný úmysl nechat se zastupovat svým zmocněncem, který je seznatelný jak z podané žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, tak z žaloby,

pročež bylo možné bez dalšího konstatovat nečinnost žalovaného a zavázat jej k vydání rozhodnutí.

[10] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 5 As 19/2016 – 49, obecně konstatoval, že *„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.“* Skutkově obdobnou situací se pak Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 19. 1. 2017, č. j. 1 As 298/2016 – 28, z nějž vycházel též krajský soud v napadeném rozsudku, když uvedl, že *„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. Jaroše 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. 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 a 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. 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. Jarošovi k jeho zastupování, ani jiný doklad, že by ing. Jaroš podával odpor jménem stěžovatele.“* Nejvyšší správní soud přitom konstatuje, že v nyní projednávané věci nemá důvod se od již dříve vysloveného právního názoru odchýlit; procesní situace je totiž natolik shodná, že vyslovené závěry jsou plně aplikovatelné.

[11] Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2005, č. j. 5 Afs 155/2004 – 82, pak je třeba uvést, že v odkazované věci se jednalo o zcela odlišnou situaci; která vycházela z toho, že *„ve spise byly založeny dvě neomezené plné moci udělené postupně dvěma zástupcům k zastupování stěžovatelky před správcem daně I. stupně* (...) *z jednání stěžovatelky, která si zvolila dalšího zástupce, aniž by dříve udělenou plnou moc výslovně odvolala, bylo zřejmé, že tím jednoznačně projevila svoji vůli být v řízení nadále zastupována novým zmocněncem. Za situace, kdy veškeré faktické úkony činil pouze v pořadí další zástupce a stěžovatelka žádný z těchto úkonů nezpochybnila, nemůže se nyní dovolávat neúčinnosti takových úkonů“*. V nyní řešené věci však není ve správním spise založena žádná řádně udělená plná moc, natož aby se vedl spor o účinky jedné z vícera plných mocí; stěžovatel se navíc nedovolává neplatnosti jednání učiněného jeho zástupcem (kterému řádně udělil plnou moc, ačkoliv se dopustil procesního pochybení spočívajícího v neodvolání plné moci předcházející), nýbrž naopak požaduje

přičtení zmocněncova úkonu své osobě, a to bez doložení oprávnění za něj jednat. Argumentace daným rozhodnutím je proto nepřípadná, neboť z něj rozhodně neplyne závěr podávaný stěžovatelem, že by snad pouhé nezpochybnění úkonů tvrzeného zástupce bylo způsobilé nahradit předložení řádné plné moci s náležitostmi dle § 37 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel se dále odvolává na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015 – 27, který v něm uvedl, že „*o oprávněnosti společnosti FLEET vystupovat v řízení o správním deliktu jménem stěžovatele nelze usuzovat ani z toho, že jednatel této společnosti v řízení činil procesní úkony (podal odpor a odvolání a následně rozhodnutí odvolacího orgánu převzal). Ze správního spisu totiž neplyne, že by stěžovatel o těchto úkonech společnosti v řízení o správním deliktu věděl.*“ Odlišnost proti citovanému rozhodnutí pak spatřuje stěžovatel ve skutečnosti, že v projednávaném případě má ze správního spisu naopak plynout aprobování úkonu tvrzeného zmocněnce (podání odporu), a to konkrétně z žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti a z žaloby. Nejvyšší správní soud však takovou diferenciaci neshledal, neboť podání, od nichž stěžovatel odvozuje dodatečnou faktickou vědomost žalovaného o jím uděleném oprávnění zmocněnci, nejsou součástí správního spisu. Je třeba zdůraznit, že je to právě žalovaný, který má být dle tvrzení stěžovatele nečinný; aby tomu tak mohlo být, musí to být právě on, který má k dispozici podání, z jejichž obsahu má být možné usuzovat na vůli stěžovatele ohledně jeho zastoupení tvrzeným zmocněncem. Není proto vůbec relevantní, jestli oprávnění zmocněnce k jednání za stěžovatele mohl mít postaveno najisto krajský soud, ale zdali se ve stejné pozici nacházel též žalovaný; jedině v případě jeho jistoty o zastoupení stěžovatele zmocněncem se totiž mohl dopustit nečinnosti. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 22. 9. 2017 však byla společně s plnou mocí pro advokáta Mgr. Jaroslava Topola podána přímo krajskému úřadu; ve správním spise žalovaného nejsou tato žádost ani k ní příslušná plná moc vůbec založeny, nachází se zde pouze stěžovateli na vědomí zaslané sdělení krajského úřadu. Žalovaný tedy nemá k dispozici ani listinu zmocňující stěžovatelova advokáta, pročež jím učiněné konstatování, že podatelem odporu byl stěžovatelův zmocněnec, není rozhodné. Stejně tak žaloba obsahující totožné tvrzení byla podána ke krajskému soudu, a to advokátem Mgr. Václavem Voříškem, jemuž udělená plná moc je sice součástí spisu krajského soudu, opět však nikoliv správního spisu.

[12] Nejvyšší správní soud proto k argumentaci stěžovatele, že žalovanému mělo být z jeho pozdějších podání zřejmé oprávnění zmocněnce podat odpor, uzavírá, že žádná z předmětných listin (žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, žaloba) se nenacházejí ve správním spise, stejně tak ani plné moci udělené je podávajícím advokátům. Nejvyšší správní soud neshledal skutkovou odlišnost proti svému rozsudku ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015 – 27, ve sféře žalovaného (správním spise) se totiž nenacházejí žádné podklady, z nichž by bylo byť jen teoreticky možné usuzovat na vůli stěžovatele být zastoupen tvrzeným zmocněncem; dále proto nepovažoval za nezbytné se vůbec zabývat namítaným formalismem právního posouzení krajského soudu, neboť je považuje za správné. Kasační námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna stěžovatelem uplatněná kasační námitka, taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti; proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou

podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[14] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému je nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. června 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu