



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **P. N.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Sokolov**, se sídlem Rokycanova 1929, Sokolov, zast. JUDr. Václavem Krondlem, advokátem se sídlem Jiráskova 2, Karlovy Vary, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2014, čj. 30 A 75/2014-30,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Dosavadní průběh ve věci**

[1] Příkazem Městského úřadu Sokolov ze dne 8. 1. 2014, čj. PO/3891-11/10447/2013/TK (dále jen „příkaz“), byl žalobce uznán vinným ze spáchání 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), jehož se měl dopustit porušením povinnosti stanovené v § 9 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu, neboť jako přepravovaná osoba nebyl za jízdy připoután na sedadle bezpečnostním pásem, ač jím bylo sedadlo povinně vybaveno. Žalobci byla uložena pokuta 1500 Kč. Proti příkazu byl podán odpor, doručený společností FLEET Control, s. r. o., jež byla v odporu uvedena jako zástupce žalobce; přílohou byla plná moc udělená žalobcem společnosti FLEET Control, s. r. o., k jeho zastupování. Městský úřad Sokolov vydal dle § 37

odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), výzvu k odstranění nedostatku podání; výzvu doručil společnosti FLEET Control, s. r. o. Městskému úřadu Sokolov byl poté žalobcem doručen originál plné moci; k poštovní přepravě podán jeden den po lhůtě stanovené ve výzvě. Městský úřad Sokolov k podanému odporu nepřihlížel z důvodu neodstranění vad podání ve lhůtě stanovené ve výzvě a vyznačil právní moc příkazu dnem 29. 1. 2014. Dne 26. 5. 2014 doručil žalobce Krajskému úřadu Karlovarského kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, spočívající v nevydání rozhodnutí v jeho přestupkové věci, v níž tvrdil, že v důsledku jeho zástupcem podaného odporu došlo ke zrušení příkazu. Krajský úřad Karlovarského kraje (dále jen „krajský úřad“) usnesením ze dne 18. 6. 2014, čj. 1554/DS/14-5, žádosti žalobce nevyhověl.

[2] Žalobce podal žalobu na ochranu proti nečinnosti Městského úřadu Sokolov spočívající v nerozhodnutí ve věci jeho přestupku ve lhůtě stanovené v § 71 správního řádu. Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) výrokem I. rozsudku ze dne 31. 10. 2014, čj. 30 A 75/2014-30, žalobě vyhověl a rozhodl, že Městský úřad Sokolov je povinen ve věci pokračovat v řízení a vydat rozhodnutí do 60 dnů od právní moci rozsudku. Krajský soud konstatoval, že odpor nebyl podán ve formě dle § 37 odst. 4 správního řádu, proto bylo povinností Městského úřadu Sokolov vyčkat pět dnů a po marném uplynutí této lhůty k podání nepřihlížet (tj. vyznačit právní moc na příkazu); nebylo možno (ani) vydávat výzvu dle § 37 odst. 3 správního řádu. Pokud však byla výzva vydána, jednalo se o výzvu neurčitou a nesrozumitelnou, jež nemohla žalobce ani společnost FLEET Control, s. r. o., k ničemu zavazovat. Výzva zněla na odstranění nedostatku uznávaného elektronického podpisu na odporu, zatímco krajský úřad ji následně interpretoval jako výzvu k prokázání zastoupení, což dle krajského soudu nutně vyvolalo v žalobci legitimní očekávání o bezvadnosti samotného odporu (tj. že jediným nedostatkem je prokázání zastoupení žalobce danou společností). Dle krajského soudu v této specifické situaci nelze vykládat v neprospěch žalobce zaslání originálu plné moci až jeden den po konci lhůty výzvou stanovené, neboť výzva nebyla pro neurčitost závazná a navíc odstranění vady plné moci bylo odstraněním nedostatku jedné z podmínek řízení (tj. došlo k dodatečnému zhojení nedostatku průkazu zastoupení). Výrokem II. citovaného rozsudku krajský soud uložil Městskému úřadu Sokolov nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10 228 Kč.

## II. Obsah kasační stížnosti

[3] Městský úřad Sokolov (dále jen „stěžovatel“) podal proti citovanému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Namítl nesplnění zákonných podmínek pro uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti. Dle stěžovatele nebyly vyčerpány všechny opravné prostředky, žalobce mohl (primárně) podat žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu o nevyhovění žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti. Žaloba nebyla navíc podána ve lhůtě dle § 80 odst. 1 s. ř. s. (nedošlo k marnému uplynutí lhůty stanovené zákonem pro vydání rozhodnutí, neboť rozhodnutí bylo vydáno a žádná další lhůta dle zákona již běžet neměla).

[5] Stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu o nesprávném postupu spočívajícím ve vydání výzvy. Uvedl, že odpor byl podán prostřednictvím datové schránky (společnosti FLEET Control, s. r. o., která o sobě tvrdila, že je zástupcem žalobce), proto se jednalo o podání písemné a podepsané, jež nemuselo být následně potvrzováno ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu, a po uplynutí lhůty pěti dnů od podání odporu nemohla být vyznačena právní moc příkazu; stěžovatel poukázal na znění § 18 zákona č. 300/2008 Sb.,

pokračování

o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, čj. 8 As 89/2011-31. Závěr krajského soudu by dle stěžovatele platil jen tehdy, pokud by odpor byl doručován jinak než prostřednictvím datové schránky.

[6] Stěžovatel nesouhlasil dále s tím, že výzva byla neurčitá. Dle stěžovatele je z výzvy zřejmé, že nedostatkem formy trpěla předložená plná moc a nikoliv podání (odpor) samo. Dle stěžovatele je plná moc projevem vůle žalobce jako zmocnitele (a nikoliv zmocněnce), proto nebylo dostačující (na rozdíl od podání odporu), pokud byla plná moc podána prostřednictvím datové schránky (tvrzeného) zmocněnce a nikoliv prostřednictvím datové schránky (samotného) žalobce; dle stěžovatele nebyla dodržena písemná forma plné moci dle § 33 odst. 1 správního řádu. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že „*pokud podání (odpor) ve spojení s nedostatkem plné moci trpělo vadami*“, bylo na místě vyzvat dle § 37 odst. 3 správního řádu zmocněnce k doložení řádné plné moci. Pokud nebylo ve stanovené lhůtě výzvě vyhověno (tj. plná moc byla zaslána opožděně), stěžovatel v souladu se zákonem k odporu nepřihlížel z důvodu podání osobu neoprávněnou a vyznačil právní moc příkazu (zde stěžovatel odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 29 Odo 344/2004).

[7] Stěžovatel nesouhlasil také s nákladovým výrokem II. napadeného rozsudku. Uvedl, že není subjektem s právní subjektivitou (ta mu je přiznána jen v daném soudním řízení), proto povinnost k náhradě nákladů je „*obtížně splnitelná*“, neboť stěžovatel nedisponuje žádným majetkem, ze kterého by náklady řízení mohl hradit; nemůže být nositelem vlastnického práva.

### III. Vyjádření žalobce

[8] Žalobce ve vyjádření uvedl, že nemohl napadnout žalobou usnesení krajského úřadu, a to pro kompetenční vyluku dle § 70 písm. c) s. ř. s.

[9] Žalobce vyjádřil přesvědčení, že marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí stěžovatelem, neboť důsledkem podaného odporu bylo zrušení příkazu a mělo být ve lhůtě dle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu vydáno konečné rozhodnutí v přestupkové věci žalobce.

[10] Žalobce se ztotožnil se stěžovatelem, že odpor byl učiněn v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu. Tím spíše však žalobci není zřejmé, proč stěžovatel považuje napadený rozsudek krajského soudu za nezákonný.

[11] Žalobce uvedl, že pro posouzení věci nebylo podstatné, zda odpor byl učiněn v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu (o tom nebylo mezi stranami sporu), nýbrž to, zda stěžovatel učinil maximum pro to, aby pomohl odstranit nedostatek podání, resp. zda vyzval žalobce řádně v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu. Dle žalobce byla výzva nesrozumitelná, neboť žalobce byl vyzván k doplnění elektronického podpisu na podání (odporu), nikoliv k odstranění vad plné moci, proto neměl důvod předpokládat vadnost plné moci předložené.

[12] Žalobce dále argumentoval dostatečností plné moci „*jako prostého skenu plné moci*“ k prokázání zastoupení; odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, čj. 10 As 151/2014-33, ze dne 27. 11. 2014, čj. 7 As 135/2014-31, a ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26. Uvedl dále, že stěžovatel nedal nijak najevo jakékoliv své pochybnosti o pravosti podpisu na plné moci nebo o existenci smlouvy o zastoupení. Dle žalobce měl proto stěžovatel zrušit příkaz a pokračovat v přestupkovém řízení.

[13] Pro případ závěru o bezchybnosti výzvy žalobce namítl, že nepostačovalo doručení výzvy toliko zmocněnci, nýbrž mělo být doručováno žalobci, který jediný mohl doplnit plnou moc o vlastnoruční podpis nebo podpis elektronický (poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, čj. 4 As 27/2011-37); jde navíc o osobní úkon dle § 34 odst. 2 správního řádu.

#### IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky pro projednání kasační stížnosti, a proto přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu – při současném přezkumu *ex officio* dle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. - v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

##### IV.1 Obsah správního spisu

[16] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že příkaz byl vydán dne 8. 1. 2014 a doručen žalobci dne 13. 1. 2014. Stěžovateli byl dne 24. 1. 2014 doručen „blanketní“ odpor (je na něm uvedena identifikace žalobce a společnosti FLEET Control, s. r. o., s tím, že tato žalobce zastupuje) a (přílohou) elektronická kopie oskenované plné moci ze dne 6. 12. 2013, dle které zmocnil žalobce společnost FLEET Control, s. r. o., k jeho zastupování. Na rubu odporu je ověřovací doložka konverze z moci úřední do dokumentu v listinné podobě, dle které je ověřena shoda listinného dokumentu – jednoho listu s dokumentem obsaženým v datové zprávě. Je zde dále uvedeno, že „*ustupující dokument obsažený v datové zprávě nebyl podepsán*“. U plné moci se ověřovací doložka nenachází. Ve spise je dále výzva stěžovatele ze dne 28. 1. 2014 dle § 37 odst. 3 správního řádu, v níž stěžovatel vyzývá „*k odstranění nedostatku podání, spočívajícího v absenci ověřeného elektronického podpisu na Vámi podaném odporu proti příkazu, jehož součástí je plná moc k zastupování ve správním řízení*“; k odstranění vady podání byla stanovena lhůta do 4. 2. 2014. V odůvodnění výzvy je uvedeno, že stěžovatel obdržel formou datové zprávy podání odporu, jehož součástí je plná moc k zastupování, přičemž „*uváděné podání nebylo podepsáno ověřeným elektronickým podpisem, ani nebylo doplněno doručením v písemné formě. Předložené podání neobsahuje předepsané náležitosti a je nutno jej doplnit o podklady uvedené výše*“. V poučení výzvy je uvedeno: „*Nebude-li návrh ve stanovené lhůtě doplněn, nebude správní orgán k podání přiblížet, a vydaný příkaz nabude právní moci*“. Výzva byla doručena společnosti FLEET Control, s. r. o., dne 28. 1. 2014. Následně byl stěžovateli doručen žalobcem originál výše uvedené plné moci ze dne 6. 12. 2013, k poštovní přepravě podaný dne 5. 2. 2014. Ve spise je dále předávací protokol ze dne 16. 4. 2014 vyhotovený stěžovatelem za účelem „*předání pohledávky*“ v částce 1500 Kč jinému odboru stěžovatele; na příkazu je vyznačena doložka právní moci dne 29. 1. 2014 (vyznačena téhož dne).

[17] Ve spise se dále nachází dopis krajského úřadu ze dne 18. 6. 2014, kterým žalobci sděluje odložení jeho „*podnětu*“. Krajský úřad v dopise uvedl, že společnost FLEET Control, s. r. o., podala odpor spolu s plnou mocí postrádající originál podpisu žalobce, proto byla tato společnost stěžovatelem vyzvána „*k nápravě stavu a předložení platné plné moci*“; platnou plnou moc podala tato společnost k poštovní přepravě až den po lhůtě výzvou stanovené, proto byla stěžovatelem vyznačena právní moc příkazu. Krajský úřad dále neshledal naplnění podmínek dle § 83 odst. 2 nebo § 92 odst. 1 věta druhá a třetí správního řádu; dopis doručil žalobci dne 27. 6. 2014. Ve spise následuje usnesení krajského úřadu ze dne 18. 6. 2014, kterým se nevyhovuje žádosti žalobce (doručené dne 26. 5. 2014) o uplatnění opatření proti nečinnosti spočívající ve stanovení lhůty k vydání rozhodnutí v přestupkové věci žalobce. V odůvodnění krajský úřad

pokračování

uvedl totéž, co v dopise, a současně konstatoval, že odpor vyhodnotil jako opožděně podaný; usnesení doručil společnosti FLEET Control, s. r. o., dne 23. 6. 2014.

#### *IV.2 K námitce o uplatnění nesprávného typu žaloby*

[18] Právní úprava institutu příkazního řízení je v § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), jehož odst. 1 stanoví: „*Není-li pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, může správní orgán bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty (§ 13 odst. 2).* Dle § 87 odst. 4 téhož zákona „*[o]bviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení.*“ Podle § 86 odst. 5 téhož zákona „*[p]říkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí.*“

[19] Příkazní řízení je zvláštním druhem správního řízení, jehož účel je zaměřen zejména na rychlost a hospodárnost řízení; skutkové okolnosti nejsou v takovém případě sporné a samotné zrychlení a snížení nákladů řízení spočívá v tom, že další dokazování se zásadně neprovádí. Vzhledem k této skutečnosti poskytl zákonodárce obviněnému z přestupku účinnou možnost obrany, a to formou podání odporu. Včasné podání odporu má *ex lege* (tj. aniž by bylo potřeba dalšího úkonu) za následek zrušení příkazu a pokračování v „běžném“ správním řízení. Správní orgán vydá (po takovém zrušení příkazu) prvostupňové rozhodnutí, které má obviněný možnost napadnout odvoláním, a pokud nesouhlasí ani s tímto rozhodnutím, má možnost se proti němu bránit správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Naopak, není-li odpor podán včas, anebo vůbec, nabývá příkaz účinků pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 51/2013-58).

[20] Na rozdíl od opožděného nebo nepřípustného odvolání, která je odvolací orgán povinen rozhodnutím zamítnout (§ 92 odst. 1 správního řádu), přičemž takové rozhodnutí lze poté napadnout žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s., však v případě opožděného odporu zákon nestanoví povinnost vydat o tom správní rozhodnutí.

[21] V případech, kdy prvostupňový správní orgán dospěje k závěru, že jím vydaný příkaz nabyl právní moci, avšak účastník je přesvědčen, že podaný odpor způsobil zrušení napadeného příkazu [může se jednat o spor o existenci odporu, o včasnosti odporu nebo o podání odporu osobou (ne)oprávněnou], nastane situace, ve které nemůže dojít ke „kontrolé“ ze strany nadřízeného správního orgánu ve smyslu § 92 správního řádu. Není rovněž možné, aby takový účastník napadl samotný příkaz řádným opravným prostředkem – odvoláním (§ 81 odst. 1 správního řádu); dle zákona jediným možným řádným opravným prostředkem proti příkazu je odpor podaný proti nepravomocnému příkazu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 51/2013-58).

[22] Účastníku proto zbývá jediná možná smysluplná a efektivní obrana v jeho situaci, a sice brojit proti „nečinnosti“ prvostupňového správního orgánu, neboť v takové situaci je podstatou tvrzení účastníka, že jeho včasný odpor způsobil zrušení příkazu, avšak prvostupňový správní orgán nepokračoval ve správním řízení a nevydal rozhodnutí ve věci.

[23] Prostředkem ochrany proti nečinnosti prvostupňového správního orgánu je pro účastníka institut žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu. Vyčerpání tohoto účinného prostředku nápravy je podmínkou podání žaloby proti nečinnosti

dle § 5 a § 79 a násl. s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100).

[24] Nelze se ztotožnit s kasační námitkou, že žalobce nevyčerpal před podáním žaloby proti nečinnosti všechny opravné prostředky, neboť z výše uvedeného vyplývá, že žalobce podal žádost dle § 80 odst. 3 správního řádu (to ostatně stěžovatel nepopírá), jež byla vyřízena usnesením krajského úřadu.

[25] Nelze přisvědčit ani námitce, dle níž měla být namísto žaloby proti nečinnosti podána žaloba proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., a sice proti usnesení krajského úřadu ze dne 18. 6. 2014, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti. Ačkoliv výstupem procesu ochrany před nečinností dle § 80 správního řádu je usnesení (§ 80 odst. 6 věta druhá správního řádu), navazujícím prostředkem ochrany proti nečinnosti je žaloba dle § 79 a násl. s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59, nebo ze dne 23. 3. 2009, čj. 2 Ans 1/2008-88).

[26] Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem krajského soudu, že v projednávané věci žalobce správně na svou ochranu zvolil podání žaloby proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s.

[27] Lze podotknout, že s ohledem na výše uvedené nelze přisvědčit ani kasační námitce, dle které byla žaloba podána po lhůtě dle § 80 odst. 1 s. ř. s., neboť otázka, zda příkaz nabytí právní moci a zda tedy mohla začít běžet lhůta pro vydání prvostupňového rozhodnutí v této přestupkové věci, je právě předmětem posouzení v řízení o žalobě proti nečinnosti.

#### ***IV.3 K námitce o povinnosti zaslat výzvu dle § 37 odst. 3 správního řádu***

[28] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele o nesprávnosti závěru krajského soudu, že neměla být vůbec vydávána výzva dle § 37 odst. 3 správního řádu, nýbrž stěžovatel měl postupovat dle § 37 odst. 4 správního řádu.

[29] Zákon o přestupcích nestanoví zvláštní obsahové či formální náležitosti odporu, proto se dle § 51 zákona o přestupcích na odpor vztahuje § 37 správního řádu o obecných požadavcích na podání.

[30] Podle § 37 odst. 2 správního řádu z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje; fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3 správního řádu. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí. Dle § 37 odst. 3 správního řádu „[n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu“. Správní řád v citovaných dvou ustanoveních upravuje obsahové náležitosti podání (nikoliv formu podání) a stanoví postup pro případ nedostatků náležitostí podání nebo tzv. jiných vad podání (těmi jsou např. vnitřní rozpory podání, nebo neprokázání zastoupení v případě, kdy podání činí osoba označená v něm za zástupce účastníka).

[31] Dle § 37 odst. 4 správního řádu „[p]odání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. 16) Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové

pokračování

*sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu.*“ Správní řád v citovaném ustanovení upravuje požadavky na formu podání tak, že podání je nutno učinit jednou ze tří forem taxativně vymezených – písemně (v listinné podobě), ústně do protokolu, elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem (správní řád ohledně této formy odkazuje na zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, dále jen „zákon o elektronickém podpisu“). K podání jinou formou se nepřihlíží, ledaže podatel v zákonné lhůtě 5 dnů potvrdí, respektive doplní takové své podání způsobem odpovídajícím jedné z uvedených tří taxativně vyjmenovaných řádných forem podání. Takové potvrzení (doplnění) má tedy význam pro zachování lhůty, neboť teprve pokud je podání tímto způsobem v zákonné lhůtě potvrzeno či doplněno, je perfektní (srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 9 As 90/2008-70).

[32] S ohledem na výše uvedené je tedy třeba rozlišovat mezi postupem dle § 37 odst. 3 správního řádu a postupem dle § 37 odst. 4 správního řádu. Zatímco v případě prvním je vyžadován aktivní postup správního orgánu, který buď podateli pomůže nedostatky podání odstranit či jej k tomu vyzve, v případě druhém aktivní postup správního orgánu vyžadován není (nemělo by ani smyslu, aby správní orgán postupoval aktivně tam, kde fakticky k podání nedošlo, neboť nebyla naplněna jeho forma a podání tak nebylo relevantní) a naopak je to podatel, kdo musí být aktivní a nese sám odpovědnost za řádnou formu svého podání, resp. za důsledky s vadou formy spojené.

[33] V projednávané věci byl odpor podán prostřednictvím datové schránky společnosti FLEET Control, s. r. o., jež byla v odporu uvedena jako zástupce žalobce. Mezi stranami nebylo sporu, že k podání došlo prostřednictvím datové schránky této společnosti. Nevyplývá ani případné zpochybnění, že by přístup do této datové schránky měla osoba odlišná od osob uvedených v § 8 zákona o elektronických úkonech.

[34] Dle § 18 odst. 1 zákona o elektronických úkonech „[f]yzická osoba, podnikající fyzická osoba a právnická osoba může provádět úkon vůči orgánu veřejné moci, má-li zpřístupněnu svou datovou schránku a umožňuje-li to povaha tohoto úkonu, prostřednictvím datové schránky“. Dle odst. 2 téhož ustanovení: „Úkon učiněný osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až 4 nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena, prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob.“

[35] Na odpor podaný prostřednictvím datové schránky společnosti FLEET Control, s. r. o., proto bylo třeba hledět jako na formálně bezvadný; ze zákona u takového podání nastává fikce písemného podepsaného úkonu. Nebylo již nutné, aby podání bylo podepsáno (současně) zaručeným elektronickým podpisem ve smyslu zákona o elektronickém podpisu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2012, čj. 8 As 89/2011-31). Lze tedy přisvědčit stěžovateli, že odpor byl podán v řádné formě požadované v § 37 odst. 4 správního řádu, proto stran odporu nemohlo být postupováno dle § 37 odst. 4 správního řádu tak, že by stěžovatel (pasivně) vyčkal 5 dnů a poté k podanému odporu nepřihlížel.

#### **IV.4 Otázka určitosti a závaznosti výzvy stěžovatele, námitka o opožděném odstranění vad**

[36] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele, že výzva jím vydaná nebyla neurčitá, neboť se jednoznačně týkala plné moci a nikoliv samotného odporu. Dle stěžovatele nebyla dodržena písemná forma plné moci dle § 33 odst. 1 správního řádu; jde o projev vůle žalobce jako zmocnitele, jenž měl být podán prostřednictvím datové schránky

samotného žalobce (nikoliv zmocněnce). Pokud nebylo vyhověno výzvě ve lhůtě stanovené, následkem bylo nepřihlížení k odporu z důvodu podání osobou neoprávněnou.

[37] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem v tom, že ze znění výroku i odůvodnění výzvy (srov. zde odst. [16]) jednoznačně vyplývá požadavek k odstranění nedostatku samotného podání - odporu, a sice napravení absence ověřeného elektronického podpisu. Stěžovatel touto výzvou zjevně nezpochybňoval nedostatky plné moci, jež byla přílohou odporu. Pokud stěžovatel touto výzvou mínil (jak až dodatečně tvrdil) vyzvat žalobce prostřednictvím jeho zmocněnce k (řádnému) prokázání zastoupení ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu, je třeba označit výzvu stěžovatelem formulovanou za neurčitou a nesrozumitelnou; výzva nevyjadřuje vady stěžovatelem snad zamýšlené k vytknutí.

[38] Současně je třeba uvést, že i pokud by se hypoteticky výzva vztahovala na plnou moc (resp. doložení zastoupení) a nikoliv odpor samotný, je výzva v rozporu se zákonem, neboť výslovně vyžadovala odstranění vady formou „ověřeného elektronického podpisu“. Měl-li stěžovatel za to, že plná moc nespĺňuje požadavek písemné formy dle § 33 odst. 1 správního řádu (jak tvrdí v kasační stížnosti), je třeba uvést, že „písemná“ forma nemusí být naplněna pouze způsobem ve výzvě formulovaným, tedy elektronickým podáním s ověřeným podpisem. Stěžovatel (by) formulací výzvy omezil možnosti žalobce, jak vytkávaný nedostatek odstranit.

[39] Lze uzavřít, že Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že výzva stěžovatelem doručená společnosti FLEET Control, s. r. o., byla neurčitá a nezákonná, proto nemohla žalobce ani společnost FLEET Control, s. r. o., zavazovat. Z uvedeného je třeba dovodit, že pokud žalobce zaslal stěžovateli originál plné moci den po lhůtě stanovené v této výzvě, nemohlo dojít k opožděnému odstranění nedostatků podání, resp. k opožděné nápravě nedostatku podmínky řízení spočívající v (řádném) neprokázání zastoupení.

[40] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že se neztotožnil s krajským soudem v tom, že výzva byla neurčitá a nesrozumitelná proto, že dle znění se vztahovala k samotnému odporu, zatímco krajský úřad v dopise ze dne 18. 6. 2014 a usnesení ze dne 18. 6. 2014 interpretoval obsah výzvy tak, že se jedná o výzvu k odstranění vad plné moci. Na rozdíl od krajského soudu nemá Nejvyšší správní soud za to, že by tato časově pozdější interpretace krajského úřadu v citovaných dvou úkonech mohla vyvolat jakékoliv legitimní očekávání žalobce zpětně. Výzva byla doručena společnosti FLEET Control, s. r. o., dne 28. 1. 2014 a lhůta pro odstranění vad byla stanovena do 4. 2. 2014. Naproti tomu dopis a usnesení byly krajským úřadem vydány až po více než 4 měsících poté. Tato mylná úvaha krajského soudu však nemá vliv na zákonnost a správnost napadeného rozsudku.

[41] Nelze souhlasit ani s tvrzením stěžovatele, že naplnění požadavku dle § 33 odst. 1 správního řádu odpovídá pouze doručení plné moci prostřednictvím datové schránky žalobce jako zmocnítele a nikoliv datové schránky zmocněnce. Plná moc je jednostranným prohlášením zmocnítele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna a dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem), a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu (ani jiné zákonné ustanovení) však nestanoví povinnost předkládat správnímu orgánu plnou moc „pouze“ účastníkem - zmocnitelem (zde žalobcem). Naopak zákon nijak nevylučuje možnost, aby byla plná moc předložena zmocněncem (zde společností FLEET Control, s. r. o.), což se v praxi i často, ba povětšinou, děje, neboť plná moc bývá předkládána současně s jiným úkonem ve věci, který vyhotoví zmocněnec.



pokračování

[42] Nejvyšší správní soud k argumentaci žalobce rozsudkem čj. 4 As 27/2011-37 uvádí, že 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). Poukaz na citovaný rozsudek je tedy nepřipadný, neboť v uvedené věci byl k odstranění vad vyzván také nejdříve zmocněnec (advokát), avšak ten nereagoval. Nejvyšší správní soud poté dospěl v uvedené věci k závěru, že se s ohledem na okolnosti, dle kterých bylo zřejmé, že zastoupení je vysoce pravděpodobné, měl městský soud pokusit odstranit absenci doložení plné moci také prostřednictvím samotného účastníka řízení (zmocnitele).

[43] Pokud žalobce ve svém vyjádření poukázal na dostatečnost „prostého skenu plné moci“, není třeba se k této otázce obsáhle již vyjadřovat, neboť Nejvyšší správní soud potvrdil závěr krajského soudu o neurčitosti a nezávaznosti výzvy; v současné době se navíc ve správním spise nachází i originál plné moci zaslaný poštou. K otázce „dostatečnosti“ kopie plné moci připojené jako příloha k datové zprávě Nejvyšší správní soud poukazuje např. na své rozsudky ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26, nebo ze dne 27. 11. 2014, čj. 10 As 203/2014-48, s tím, že tyto rozsudky však současně poukazují na možné pochybnosti správních orgánů o dokládání zastoupení, tedy nelze automaticky hovořit vždy o dostatečnosti „prostého skenu plné moci“ za každých okolností.

#### **IV.5 K nákladovému výroku II. napadeného rozsudku**

[44] Stěžovatel nesouhlasil rovněž s výrokem II. napadeného rozsudku, kterým mu byla uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení. Nejvyšší správní soud však této kasační námitce nemůže přisvědčit.

[45] Podle § 33 odst. 1 s. ř. s. „[ú]častníky jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný) nebo ti, o nichž to stanoví tento zákon; odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon.“ Dle odst. 2 téhož ustanovení: „Způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán; jinak i ten, komu ji zákon přiznává.“ Dle § 79 odst. 2 s. ř. s. „[ž]alovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení“.

[46] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. „[n]estanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.“

[47] Stěžovatel byl v projednávané věci žalovaným správním orgánem; v soudním řízení je mu zákonem přiznána subjektivita. Krajský soud vyhověl žalobě, tedy stěžovatel byl v řízení neúspěšný, proto krajský soud správně v souladu se zásadou úspěšnosti uložil stěžovateli nahradit žalobci náklady řízení.

#### **V. Závěr a náklady řízení**

[48] Pro výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost dle § 110 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. zamítl.

[49] Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti dle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s. Náklady řízení na straně žalobce spočívají v odměně jej zastupujícího advokáta za úkon - sepis vyjádření ke kasační stížnosti ve výši mimosmluvní odměny 3100 Kč a náhradě hotových výdajů v paušalizované částce 300 Kč, celkem 3400 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), §7 bod. 5., § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Podle § 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, za použití § 64 s. ř. s., je přiznaná náhrada nákladů řízení splatná k rukám zástupce žalobce – advokáta.

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

V Brně dne 29. ledna 2015

Zdeněk Kühn  
předseda senátu