

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **J. H.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát města Chomutova**, se sídlem Zborovská 4602, Chomutov, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 3. 2018, č. j. 15 A 187/2017 - 31,

t a k t o :

Věc **se p o s t u p u j e** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný dne 30. 6. 2016 vydal příkaz sp. zn. MMCH/51435/1019/2016/OdaSč/Ce, kterým žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se dopustil tím, že dne 6. 5. 2016 v 8.25 hodin na silnici I/13 v katastru obce Chomutov (poblíž zastávky BUS nacházející se před kruhovým objezdem u Baumaxu), ve směru jízdy od obce Most směrem na obec Chomutov, v místě, kde je dopravním značením B20a „Nejvyšší dovolená rychlost“, rychlost snížena na 50 km/h, řídil motorové vozidlo tovární značky Opel Insignia, reg. značky X, přičemž mu byla naměřena rychlost 67 km/h silničním radarovým rychloměrem RAMER 10C. Z této hodnoty byla odečtena odchylka měřícího zařízení 3 km/h, konečná rychlost činila 64 km/h. Za uvedený přestupek žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 1 500 Kč. Příkaz byl doručen zmocněnci žalobce pro doručování dne 13. 7. 2016. Žalobce podal dne 28. 7. 2016 proti uvedenému příkazu odpor. Jelikož odpor neobsahoval podpis žalobce, žalovaný jej vyzval k doplnění podání do 5 dnů od doručení výzvy s poučením, že pokud žalobce nebude na výzvu reagovat, odpor se stane pravomocným. Na tuto výzvu žalobce nijak nereagoval a až dne 26. 6. 2017 podal Krajskému úřadu Ústeckého kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Následně se žalobou dne 22. 8. 2017 domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného.

[2] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 7. 3. 2018, č. j. 15 A 187/2017 - 31, žalobu zamítl. Konstatoval, že postup žalovaného, který při absenci podpisu na podání vyzval žalobce k odstranění tohoto nedostatku, byl v souladu s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Uvedl, že bylo na vůli žalobce, zda podá odpor prostřednictvím služby DopisOnline.

Důsledkem využití této služby bylo vadné podání bez jeho autentického podpisu. Krajský soud poukázal na skutečnost, že judikatura Nejvyššího správního soudu považuje absenci podpisu za vadu řízení, pro kterou v něm nelze pokračovat, neboť není možné seznat, která osoba jej činí. Výslovně se vymezil vůči rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 - 34, který obsahuje právní názor, že absence podpisu na podání nebrání zahájení řízení. Tento názor je ojedinělý a v rozporu s dosavadní judikaturou, nadto neprošel posouzením rozšířeného senátu. Krajský soud shrnul, že žalobce platně odpor nepodal, neboť i přes výzvu k odstranění vady spočívající v absenci vlastnoručního podpisu tuto vadu neodstranil a podaný odpor proto nevyvolal požadovaný právní účinek ve smyslu ustanovení § 87 odst. 4 zákona o přestupcích. Žalovaný proto není a nebyl povinen vést řízení o přestupku, neboť to skončilo příkazem ze dne 30. 6. 2016, který nabyl právní moci dne 29. 7. 2016.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti uvedenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. Stěžovatel namítl, že mu žádná výzva k doplnění podpisu na odporu nebyla doručena, a proto na ni nemohl reagovat. V tomto ohledu proto navrhl provést dokazování. Stěžovatel dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 - 34, a uvedl, že ani v jeho případě nemusel být odpor podepsán, aby mohl vyvolat zamýšlené účinky. Neexistovaly totiž žádné pochybnosti o tom, kdo a čeho se domáhá, ani nemohla být nikomu způsobena újma. Odpor obsahoval potřebné identifikační údaje i dostatek podrobných informací o věci samé, a proto bylo zřejmé, že jej podal stěžovatel. Jelikož stěžovatel nezná obsah výzvy, jen z odůvodnění napadeného rozsudku dovozuje, že žalovaný ve výzvě ve skutečnosti žádné důvody pro její vydání nepopsal, neboť pochybnosti o totožnosti podatele neměl. Lpění na uvedení podpisu je proto přepjatým formalismem. Žalovaný měl odpor přijmout a provést standardní řízení. S ohledem na skutečnost, že se podle odůvodnění napadeného rozsudku jeví rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ve věci požadavků na uvedení podpisu jako nejednotná, navrhl stěžovatel předložení věci rozšířenému senátu.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že stěžovatel v žalobním řízení neuplatnil námitku nedoručené výzvy k odstranění nedostatků podání. Tato kasační námitka je proto nepřipustná. Žalovaný se vymezil vůči rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 - 34, který je v rozporu s jeho dosavadní rozhodovací praxí a navíc zcela nabourává smysl výzvy k doplnění podání. Podle žalovaného je význam podpisu na podání zřejmý. Případný zfalšovaný podpis je možné znalecky přezkoumat, u podání bez podpisu je toto z povahy věci vyloučené. Nejvyššímu správnímu soudu proto žalovaný navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

III. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[5] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 - 34, uvedl, že „[z]ávěrem lze poznamenat, že i v případě, kdy by žalovaný k odstranění vad odvolání rádně vyzval, a vady by přesto nebyly ve lhůtě odstraněny, nemohl by žalovaný na podané odvolání nahlížet, jako by nebylo učiněno, tj. nezabývat se jím. Jak bylo rozloženo výše, i nepodepsané odvolání zásadně zahajuje řízení o odvolání v přestupkové věci (ledaže by z jeho obsahu vůbec neplynulo, kdo je má činit), a to je třeba skončit některým ze zákonem předvídaných způsobů. Vada spočívající v chybějícím podpisu by bránila projednání takového odvolání teprve tehdy, vyvstaly-li by pochybnosti, že podání učinil vskutku ten, kdo se v něm jako podatel deklaruje.“

pokračování

[6] Druhý senát tedy dospěl k závěru, že navzdory znění § 37 odst. 2 správního řádu, který považuje podpis za jednu z náležitostí podání, není v zásadě zapotřebí podpis v rámci podání směřujícího vůči správnímu orgánu uvádět.

[7] Oproti tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 As 105/2012 - 40, konstatoval, že „[c]hybějící podpis na odvolání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení, protože není zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba.“ Závěr druhého senátu tedy ignoruje citovanou dřívější rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, která vyžaduje podpis jako nezbytnou náležitost podání. Nadto závěr druhého senátu je v rámci rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ojedinělý, neboť i po vydání rozsudku druhého senátu, pátý senát v rozsudku ze dne 18. 8. 2017, č. j. 5 As 204/2016 - 27, setrval na původní rozhodovací praxi a konstatoval, že „[c]hybějící podpis na odvolání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení, protože není zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba. Nebyla-li taková vada na výzvu správního orgánu odstraněna, měl, sblídal-li by odvolací orgán dostatečné důvody pro závěr o tom, že nelze v řízení pokračovat, zastavit řízení dle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.“ Na původní rozhodovací praxi zdejšího soudu navazuje i rozsudek ze dne 27. 9. 2017, č. j. 6 As 37/2017 - 31, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že „(...) má za to, že s ohledem na okolnosti postupu zástupce Petr Kocourka v projednávané věci, je nutné nepodepsané podání z června 2014, které je označeno jako odvolání proti rozhodnutí č. j. OSA/P-1607/13-D/60, přičemž absence příslušného podpisu nebyla zhojena ani na výzvu správního orgánu, vyhodnotit jako zneužití práva a cílenou procesní obstrukci, jež není možné při posuzování včasnosti odvolání pomínout.“

[8] Je tak zjevné, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu nepanuje shoda v otázce posuzování podpisu jakožto povinné náležitosti podání.

[9] Vysledovat lze přitom dva základní názorové proudy, z nichž jeden považuje uvedení podpisu na podání za nezbytnou náležitost podání, jejíž absence brání projednání podání, druhý názorový proud směřuje k závěru, že absence podpisu zásadně není vadou podání bránící jejímu projednání. Šestý senát přitom dokonce navazuje na první názorový proud s tím, že absenci podpisu v určitých případech chápe dokonce jako zneužití práva, resp. cílenou procesní obstrukci.

[10] Ačkoliv oba shora popsané názorové proudy nejsou zcela vzájemně neslučitelné, neboť druhý senát připouští, že v určitých situacích bude nezbytné na uvedení podpisu trvat, přesto se podle názoru čtvrtého senátu jedná o rozpor natolik markantní, že jej nelze přehlížet. Podle čtvrtého senátu totiž v současnosti není z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu zcela zřejmé, jakým způsobem zdejší soud nahlíží na podpis jakožto součást podání ve smyslu § 37 správního řádu. Tento stav není nepochybně žádoucí z hlediska právní jistoty adresátů veřejné správy. Nadto šestý senát ve svém rozsudku poukazuje mimo jiné na to, že absence podpisu bývá cílenou obstrukční strategií účastníků přestupkového řízení. Čtvrtý senát proto považuje za nezbytné rozhodovací praxi sjednotit. Přitom se přiklání k názoru, že podpis je potřeba vnímat jako nezbytnou součást podání, přičemž jeho absence, pokud nedojde k jeho doplnění k výzvě správního orgánu, brání projednání podání.

[11] S ohledem na tento judikturní rozkol čtvrtý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládá rozšířenému senátu věc s touto otázkou: Je správní orgán povinen projednat podání trpící vadou spočívající v absenci podpisu podatele i přesto, že tato vada nebyla odstraněna ani přes výzvu správního orgánu?

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude o věci rozhodovat ve složení JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci řízení mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení (§ 8 odst. 1, odst. 5 s. ř. s.). Ve stejné lhůtě se dále mohou účastníci řízení vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 26. června 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu