



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **F. K.**, zastoupeného JUDr. Irenou Wenzlovou, advokátkou se sídlem Sovova 709/5, Litoměřice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2013, čj. KrÚ 71801/2013/ODSH/8, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích ze dne 9. 7. 2014, čj. 52 A 10/2014 - 32,

t a k t o :

- 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.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 31. 7. 2013, čj. OSA/P-811/13-D/17, Magistrát města Pardubice (dále též „správní orgán“) uznal žalobce 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 ve znění od 1. 8. 2011 (dále jen „zákon o silničním provozu“).

[2] Rozhodnutím ze dne 18. 10. 2013, čj. KrÚ 71801/2013/ODSH/8 (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl žalobcovo odvolání proti shora uvedenému rozhodnutí a rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích. Krajský soud žalobu usnesením odmítl pro opožděnost. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. činí zákonná lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu 2 měsíce ode dne, kdy bylo žalobci napadené rozhodnutí oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zákon jinak. Tuto lhůtu nelze prominout (srov. § 72 odst. 4 s. ř. s.) Ze správního spisu vyplynulo, že napadené rozhodnutí bylo doručeno žalobcovu zástupci v přestupkovém řízení dne 29. 10. 2013. Lhůta k podání žaloby uplynula dne 30. 12. 2013, neboť 29. 12. 2013 byla neděle. Žaloba však byla podána až 25. 2. 2014, tedy po marném uplynutí žalobní lhůty.

[4] Žalobce považoval žalobu za včasnou, neboť napadené rozhodnutí bylo doručeno Ing. M. J., který v té době nebyl žalobcovým zástupcem. Krajský soud se neztotožnil s žalobní námitkou, že žalobce zaslal správnímu orgánu k jeho „*vnitřní potřebě*“ pouze „*nascanovanou kopii*“ plné moci udělené žalobcem Ing. J. a že se žalobce údajně s Ing. J. dohodl, že „*smlouva o zastoupení je uzavřena dnem, kdy doručí ke správnímu orgánu originál plné moci,*“ a že si žalobce následně zastoupení rozmyslel, neboť mu přišlo nadbytečné. Krajský soud zdůraznil, že v § 33 odst. 1 správního řádu není výslovně stanoveno, že plná moc musí být předložena v originále. Při posuzování plné moci je především podstatné, zda lze z obsahu plné moci spolehlivě dovodit oprávnění zmocněnce jednat za účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, čj. 7 As 13/2005 – 62). Zákonodárce výslovně požaduje předložení originálu plné moci pouze ve speciální právní úpravě (srov. § 10 odst. 3 zákona č. 253/2008 Sb.). Ani v občanském soudním řízení není nutné předkládat originál plné moci. Správní orgán si mohl originál plné moci vyžádat, pokud by měl o existenci plné moci pochybnosti. Správní orgán však neměl důvod o zastoupení pochybovat, neboť ve spise je založena platná plná moc udělená žalobcem Ing. J. Správní orgán nebyl povinen si ověřovat, zda se žalobce nedohodl s Ing. J. na jiném okamžiku uzavření dohody o zastoupení.

III.

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Neztotožnil se s názorem krajského soudu, že plná moc nemusí být správnímu orgánu předložena v originále. Nesprávnost názoru krajského soudu vyplývá jednak z § 37 odst. 4 správního řádu, podle kterého nelze přihlížet k elektronickému podání bez uznávaného elektronického podpisu, není-li toto podání do 5 dnů potvrzeno, případně doplněno podle tohoto ustanovení. Dále stěžovatel poukázal na § 22 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále též „zákon č. 300/2008 Sb.“), z něhož vyplývá, že na dokument v elektronické podobě, který nevznikl cestou autorizované konverze, nelze nahlížet jako na dokument předložený v listinné podobě. Stěžovatel také odkázal na § 11 odst. 1 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (dále též „zákon č. 227/2000 Sb.“), z něhož vyplývá, že není-li dokument podepsán uznávaným elektronickým podpisem nebo uznávanou elektronickou značkou a je-li podáván prostřednictvím e-mailu, hledí se na něj, jako by nebyl podepsán. Zákon č. 300/2008 Sb. a zákon č. 227/2000 Sb. jsou přitom vůči správnímu řádu v postavení speciálních předpisů. Vada formy je podle stěžovatele natolik zásadní, že takto zaslanou kopii plné moci nelze považovat za dostatečný doklad o existenci uděleného zmocnění.

IV.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry krajského soudu.

V.

[7] 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.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejprve je vhodné zmínit, že kasační stížnost je koncipována podstatnou měrou odlišně od tvrzení, která žalobce uplatnil předtím v žalobě ke krajskému soudu. Stěžovatel se snažil před krajským soudem vysvětlit (dlužno podotknout, že velmi komplikovaně a nepřesvědčivě), jak se do správního spisu dostala plná moc, ze které správní orgán následně vycházel. V kasační stížnosti zaměřil svoji pozornost především na formu, v níž byla plná moc předložena a na požadavky související s doručováním elektronických podání opatřených elektronickým podpisem resp. na doručování konvertovaného dokumentu. Nelze však tvrdit, že by se kasační důvody míjely s žalobními a že by byla kasační stížnost z tohoto důvodu nepřipustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel totiž tvrdil již v žalobě, že plnou moc lze předložit i v elektronické podobě po předtím uskutečněné autorizované konverzi listinného dokumentu podle § 22 odst. 1 písm. a) zákona č. 300/2008 Sb.

[10] Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že citoval rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2005, čj. 7 As 13/2005 - 62, ačkoli skutkové okolnosti, za kterých soud rozhodoval, byly odlišné. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí. Ani krajský soud netvrdil, že by skutkové okolnosti byly v uvedeném rozhodnutí obdobné. Bez ohledu na formu, ve které byla plná moc soudu předložena, však lze i nadále vycházet z obecného východiska, že *„při posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení.“*

[11] Stěžovatel vytkl předložené plné moci vadu formy, na základě které vznikly závažné pochybnosti o existenci zastoupení. Ani tato námitka není důvodná. V řízení je především nezbytné, aby předložená plná moc bezpečně prokazovala oprávnění zmocněnce zastupovat v řízení zmocnitele. Správnímu orgánu v průběhu správního řízení nevznikly žádné pochybnosti o zastoupení stěžovatele. Zástupce stěžovatele předložil plnou moc, omluvil se z ústního jednání, bylo mu doručeno správní rozhodnutí o uložení pokuty. Zástupce stěžovatele následně podal proti tomuto rozhodnutí odvolání a rovněž rozhodnutí o odvolání bylo zástupci řádně doručeno. V průběhu správního řízení nevznikl stěžovatel ani jeho zástupce žádné námitky proti existenci zastoupení či jeho rozsahu a neuvedli nic, co by jakkoli zpochybňovalo existenci zastoupení stěžovatele pro správní řízení.

[12] Stěžovatel namítl, že aby mohla být plná moc platná, musela by být opatřena elektronickým podpisem nebo konverzní doložkou. Tuto námitku lze interpretovat tak, že stěžovatel trvá na tom, že projev vůle, zachycený v plné moci, musí v maximální

míře vyjadřovat skutečnou vůli osob, které jsou na listině uvedeny. Obecně platí, že existenci dohody o zastoupení je třeba správnímu orgánu v řízení prokázat. Děje se tak zpravidla předložením plné moci, která je osvědčením o existenci právního vztahu mezi zastoupeným a jeho zástupcem. Plná moc je pouze jedním z prostředků, jak oprávnění k zastoupení doložit, a jakkoli je prostředkem jistě nejpřesvědčivějším, není a nemusí být průkazem jediným (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, čj. 4 As 27/2011 - 37). Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, výslovně nestanoví povinnost založit do spisu plnou moc pro zástupce účastníka řízení v originále. Pokud právní předpisy takovou povinnosti stanoví, činí tak v každém konkrétním případě výslovně. Krajský soud správně upozornil např. na zákon 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, který výslovně upravuje povinnost předložit plnou moc v originále (§ 10 odst. 3). I v případech, kdy taková povinnost výslovně upravena není, však bude takový postup pravidlem. Pokud lze považovat listinu za „nosič“ informací, které jsou v ní uvedeny, pak předložení originálu takové listiny eliminuje nebezpečí změny jejího obsahu alespoň ve fázi, kdy je z originálu vytvářena kopie. Aby takovému nebezpečí předcházely, stanoví právní předpisy vedle povinnosti předložit požadovanou listinu v originále též možnost splnit povinnost i předložením úředně ověřené kopie (např. povinnost připojit k exekučnímu návrhu originál nebo úředně ověřenou kopii exekučního titulu dle § 38 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu). Ještě vyšší úroveň autenticity ve smyslu ztotožnění osoby, která projevila svoji vůli způsobem uvedeným v listině, představuje zákonný požadavek na úředně ověřený podpis na listině. To však není v procesních předpisech standardem. Pokud zákon takový postup předpokládá, je to v příslušné právní normě výslovně uvedeno. V občanském soudním řízení musí být podpisy na písemné plné moci, na odvolání plné moci nebo na její výpovědi úředně ověřeny, jen stanoví-li to zákon nebo rozhodl-li tak předseda senátu (§ 28 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu). Ve správním řízení je podle § 20 odst. 2 správního řádu třeba opatřit úředně ověřeným podpisem písemnou plnou moc k přijetí písemnosti. Naproti tomu „běžná“ plná moc podle § 33 odst. 1 správního řádu z roku 2004 nevyžaduje úředně ověřený podpis zmocnitele, neboť správní řád nic takového nestanoví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 1 As 43/2009 - 52).

[13] V souzené věci však stěžovatel, resp. jeho zmocněnec komunikoval se správním orgánem elektronicky. Se stěžovatelem lze souhlasit, pokud vyžaduje, aby byla plná moc, která byla soudu podána (doručena) elektronicky, opatřena elektronickým podpisem.

[14] Ze správního spisu vyplývá, že zmocněnec stěžovatele zaslal elektronickou zprávu, ve které se omluvil z účasti při ústním jednání a uvedl adresu, na kterou mu mají být doručovány písemnosti. Ke zprávě připojil přílohu ve formátu „pdf“, kterou byla plná moc ze dne 27. 6. 2013, udělená stěžovatelem jako zmocnitelem Ing. M. J. jako zmocněnci. K obsahu plné moci nebyly ani před krajským soudem ani v řízení o kasační stížnosti vzneseny žádné námitky a lze konstatovat, že její obsah nezavdává žádné pochybnosti o její určitosti či rozsahu uděleného zmocnění. Z „*Průvodky elektronického podání*“ na čl. 16 správního spisu plyne, že podání bylo doručeno do elektronické podatelny správního úřadu, bylo řádně doručeno dne 22. 8. 2013 a po doručení podání bylo provedeno ověření připojeného podpisu s kladným výsledkem. Za této situace dospěl Nejvyšší správní soud k bezpečnému závěru, že podání, jímž se zmocnitel omluvil z ústního jednání a jehož součástí byla plná moc, bylo podepsáno uznávaným elektronickým podpisem dle § 11 odst.

1 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, a bylo učiněno bez potřeby následného doplnění jinou formou v pětidenní lhůtě (§ 37 odst. 4 správního řádu). Závěru, že shora uvedené podání obsahující v příloze rovněž plnou moc bylo podepsáno uznávaným elektronickým podpisem, nasvědčuje i to, že zmocněnec stěžovatele spolu s následně podaným odvoláním sdělil, že přijímá plnou moc a znovu ji připojil jako přílohu elektronické zprávy. Toto v pořadí druhé podání však již uznávaným podpisem neopatřil, jak plyne z průvodky na čl. 21 správního spisu.

[15] Je vhodné znovu připomenout, že v průběhu správního řízení nevznikly žádné pochybnosti o existenci zastoupení. Neměly je správní orgány a z ničeho nevyplývá, že je měl stěžovatel. Je skutečností, že zmocněnec zaslal správnímu orgánu plnou moc od stěžovatele v příloze elektronického podání. Není třeba se v řízení o kasační stížnosti zabírat věrohodností žalobního tvrzení, které vysvětluje tento postup tím, že stěžovatel „zaslal zmocněnci plnou moc pouze k jeho (pozn. NSS: patrně zmocněncově) vnitřní potřebě“. Stejně tak není relevantní dodatečné vysvětlení, že snad měla existovat dohoda mezi stěžovatelem a zmocněncem o účinnosti zastoupení až od okamžiku předložení originálu plné moci správnímu orgánu. Nic z toho totiž stěžovatel ani zmocněnec vůči správnímu orgánu účinně neprojevili. Naopak zmocněnec v řízení postupoval zcela v souladu s plnou mocí, kterou předložil správnímu orgánu. Rozhodnutí o pokutě mu bylo doručeno poštou na jím uvedenou adresu a on podal proti rozhodnutí v zákonné lhůtě odvolání. To je podstatné pro související úvahu, zda je třeba, aby byla uznávaným elektronickým podpisem opatřena vedle přípisu adresovaného správnímu orgánu rovněž samotná plná moc, která byla připojena jako jeho příloha. Právě proto, že ve věci nebyly žádné pochybnosti o původu přílohy a o jejím obsahu, lze přiměřeně vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2012, čj. 7 As 169/2012 - 24, podle kterého „je zcela postačující, je – li elektronickým podpisem podle zvláštního zákona opatřeno podání v elektronické formě, jehož přílohou je návrh na zahájení řízení. Průvodní email a jeho přílohu je v takovém případě nutno pokládat za jeden nedělitelný celek. Bylo tedy zcela postačující, že stěžovatel, resp. jeho zástupkyně, opatřil elektronickým podpisem podání, jehož přílohou byla žaloba. Nebylo proto povinností stěžovatele předmětné podání potvrdit písemným podáním shodného obsahu nebo předložením originálu“.

[16] Stěžovatel si je patrně vědom, že přílohou elektronického podání opatřeného uznávaným podpisem byla i plná moc. V kasační stížnosti totiž zdůraznil, že „zmocnění je jednostranný úkon zmocnitele, nikoli zmocněnce a že potvrzení podání zmocněncem s elektronickým podpisem není relevantní.“ S tím souvisí námitka, že nelze s jistotou konstatovat existenci zastoupení, pokud byla kopie plné moci zaslána osobou odlišnou od stěžovatele (zmocnitele). Ani této námitce nelze přisvědčit. Jak již bylo uvedeno, písemná plná moc osvědčuje existenci právního vztahu mezi zmocnitelem a zmocněncem. Tuto skutečnost bylo třeba správnímu orgánu prokázat tak, aby o ní nevznikly rozumné pochybnosti. To zástupce učinil. Správní řád nestanoví, která ze stran dohody o zastoupení má povinnost správnímu orgánu osvědčit existenci takové dohody. To je však logické a vyplývá to z povahy plné moci coby osvědčení o existenci zastoupení. Není rozhodné, kdo plnou moc správnímu orgánu předloží, ale to, zda je plnou mocí osvědčeno zastoupení účastníka řízení a oprávnění zástupce za něj v řízení jednat. K tomu v souzené věci došlo, správnímu orgánu nevznikly žádné pochybnosti o existenci zastoupení či jeho rozsahu, které by bylo třeba následně vyjasnit v součinnosti se stěžovatelem.

[17] Stěžovatel namítl, že aby mohla být elektronicky podaná plná moc platná, musela by být opatřena elektronickým podpisem nebo konverzní doložkou. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že plná moc byla opatřena elektronickým podpisem. Problematika autorizované konverze dokumentů z listinné podoby do podoby elektronické a naopak je upravena v zákoně o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Tento zákon rovněž upravuje elektronické úkony orgánů veřejné moci vůči fyzickým osobám a právnickým osobám, elektronické úkony fyzických osob a právnických osob vůči orgánům veřejné moci a elektronické úkony mezi orgány veřejné moci navzájem prostřednictvím datových schránek. Dále upravuje dodávání dokumentů fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob prostřednictvím datových schránek a informační systém datových schránek (§ 1 zákona).

[18] Právní úprava konverze dokumentů odkazuje v § 1 odst. 1 písm. d) zákona č. 300/2008 Sb. na zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů. V § 22 odst. 3 však zákon č. 300/2008 Sb. obsahuje pravidlo, které má význam pro soudní či správní řízení. Má-li být podle jiného právního předpisu předložen dokument v listinné podobě správnímu orgánu, nebo soudu anebo jinému státnímu orgánu, zejména aby byl užít jako podklad pro vydání rozhodnutí, je tato povinnost splněna předložením jeho výstupu. Účelem tohoto ustanovení je upravit, jak je třeba nahlížet na dokumenty vzniklé autorizovanou konverzí při jejich hodnocení v soudním nebo správním řízení. Jinými slovy, nelze jakkoli rozdílně hodnotit ten který dokument jenom proto, že byl předložen v elektronické konvertované podobě a nikoli v listinné formě a naopak. Právní úprava konverze dokumentů má zajistit prostřednictvím formalizovaného postupu při konverzi shodu původního dokumentu s konvertovaným.

[19] Účel podání adresovaných (nejen) správnímu orgánu je však odlišný – komunikovat se správním orgánem procesně předpokládaným způsobem tak, aby tato komunikace měla odpovídající procesní důsledky. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje § 22 zákona č. 300/2008 Sb. za nepřímou novelu § 37 odst. 4 správního řádu v části upravující elektronická podání opatřená uznávaným elektronickým podpisem.

[20] Zřetelně to vyplývá právě v souvislosti s předložením plné moci ve správním řízení jako přílohy elektronického podání. Účelem plné moci je osvědčit existenci zastoupení, tedy informovat rozhodující orgán způsobem, o němž nejsou rozumné pochybnosti, o existenci zastoupení a o tom, že některá procesní práva bude v řízení vykonávat nikoli účastník, ale jeho zástupce. Pro průběh řízení je rozhodná existence zastoupení, nikoli konkrétní plná moc, která jej „pouze“ osvědčuje. Ostatně proto není v řízení výjimečné, pokud správní orgán následně vede předkladatele k odstranění nejasností v plné moci, pokud se vyskytnou. Ty pak předkladatel může odstranit předložením nové plné moci. Plná moc není v řízení jedinečným dokumentem, který by měl být hodnocen např. při zjišťování skutkového stavu, u kterého by bylo třeba zajistit jeho transformaci do elektronické podoby pouze formalizovaným postupem – konverzí. Právní úprava konverze dokumentů nevylučuje, aby účastník sdělil informaci o existenci dohody o zastoupení správnímu orgánu prostřednictvím elektronického podání opatřeného uznávaným podpisem. Pokud jsou splněny požadavky, které na podání v tomto směru klade zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, nelze takové podání považovat za neúčinné, formálně vadné či neuskutečněné s výhradou chybějící konverze.

[21] Nejvyšší správní soud proto přisvědčil krajskému soudu, že napadené rozhodnutí bylo řádně doručeno zástupci stěžovatele Ing. J. dne 29. 10. 2013. Dvouměsíční žalobní lhůta počala běžet dnem následujícím po doručení napadeného rozhodnutí a marně uplynula v pondělí 30. 12. 2013, neboť posledním dnem lhůty byla neděle 29. 12. 2013. Žalobu podanou dne 25. 2. 2014 proto krajský soud správně odmítl jako opožděnou.

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 31. října 2014

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu