



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **J. P.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2013, čj. KrÚ 79703/2013/ODSH/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 20. 8. 2014, čj. 52A 9/2014-34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Pardubice (dále jen „magistrát“) ze dne 19. 8. 2013, čj. OSA/P-947/13-D/21, byl žalobce (dále jen „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů; za to mu byla uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel na dobu osmi měsíců a pokuta ve výši 8000 Kč. Odvolání stěžovatele bylo zamítnuto pro nedůvodnost rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 11. 2013, čj. KrÚ 79703/2013/ODSH/13.

[2] Žalobu stěžovatele proti tomuto rozhodnutí odmítl Krajský soud v Hradci Králové -pobočka Pardubice (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 20. 8. 2014, čj. 52A 9/2014-34, a to pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konstatoval, že rozhodnutí žalovaného bylo správně doručováno ing. M. J., který byl zástupcem stěžovatele ve správním řízení (doručeno bylo dne 4. 12. 2013 a žaloba byla podána až dne 20. 2. 2014). Krajský soud popsal ze správního spisu vyplývající konkrétní jednání stěžovatele a ing. M. J., ze kterého dovodil důvodnou absenci jakékoliv pochybnosti správních orgánů ohledně zastoupení stěžovatele ing. M. J.. Výklad § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), provedený stěžovatelem, spočívající v nutnosti předložení originálu plné moci, označil za formalistický a zužující. Dle krajského soudu, je-li možné bez pochybností oprávnění k zastoupení dovodit z obsahu plné moci, případně okolností, za kterých byla doručena (jako tomu bylo v projednávaném případě), nemají vady plné moci význam a nebylo důvodu, aby magistrát (a žalovaný) výzvou prověřoval věrohodnost plné moci a vyžadoval doložení jejího originálu.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítal nesprávné posouzení otázky existence zastoupení stěžovatele ve správním řízení.

[4] Stěžovatel tvrdil, že správní orgány doručovaly písemnosti ing. M. J., ačkoliv mu stěžovatel neudělil plnou moc a tato nebyla doručena správním orgánům. Stěžovatel pouze poslal ing. M. J. „*naskenovanou kopii plné moci s vědomím, že na jejím základě nemůže být Ing. J. v žádném případě oprávněn jednat jménem žalobce*“. Správním orgánům byla doručena pouze prostá kopie plné moci Ing. M. J., která nemá bez pozdějšího potvrzení originálem právní relevanci. Stěžovatel byl domluven s Ing. J., že dohoda o plné moci mezi nimi vzniká okamžikem doručení originálu plné moci správnímu orgánu.

[5] Zastoupení nemohlo dle stěžovatele vyplývat ani z jednání ing. M. J. ve správním řízení; jednání zmocnitele nemůže být považováno za prokazující zmocnění, neboť plná moc je jednostranným právním jednáním zmocnitele (§ 33 správního řádu). Ing. M. J. ve správním řízení jednal jako zmocněnec, neboť se na základě jemu doručeného rozhodnutí magistrátu mylně domníval, že stěžovatel dodal magistrátu originál plné moci a on byl na základě toho řádně zmocněn.

[6] Dle stěžovatele musí být plná moc písemná, s originálem podpisu, případně se musí jednat o ověřenou kopii. Taková plná moc však předložena nebyla, resp. nebyl předložen výstup plné moci dle § 22 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“). Jednalo se o plnou moc formálně zcela nedostatečnou.

[7] Stěžovatel je přesvědčen, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť stěžovatel má právo hájit se sám a orgány veřejné moci nesmí stěžovateli vnucovat zastoupení. Dle stěžovatele

pokračování

došlo rovněž k porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť „*státní moc smí postupovat ve správním řízení o přestupku striktně v mezích správního řádu upravujícího prokazování zmocnění*“.

[8] Vytkl dále krajskému soudu jeho konstatování, „že žalobce nezdůvodnil, proč zmocněnec žalobce v podstatě tajně, zřejmě asi pro vlastní potěšení, zastupoval před správními orgány řidiče“, kladoucí na stěžovatele požadavek odůvodnění jednání a pohnutek třetí osoby, což stěžovatel nemůže naplnit.

[9] Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 162/2014-31, je podle názoru stěžovatele mylný, s tím, že v případě pochybností o zastoupení lze dovodit existenci zmocnění z toho, že se zastoupený ke správnímu orgánu nedostaví a z ústního jednání se neomluví. Stěžovatel uvedl, že úvahy Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku jsou chybné. Byla opomenuta skutečnost, že přibližně třetina obviněných z dopravního přestupku se ke správnímu orgánu nedostavuje, ani se neomluví a svou účast považuje za nadbytečnou (z čehož však nelze dovozovat zastoupení).

[10] Argumentace krajského soudu, podle níž stěžovatel správnímu orgánu nesdělil ukončení zastupování ing. M. J., není správná. Stěžovatel neměl důvod vypovídat plnou moc, kterou neudělil.

[11] Žalovaný v podaném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje s napadeným usnesením krajského soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud se obdobnými kauzami již několikrát zabýval (srov. např. rozsudek ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 As 162/2014-31, nebo ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26) a shodné argumentaci stěžovatelů v těchto věcech (zde v projednávané věci znovu předestřené stěžovatelem) nepřisvědčil. Odkazuje tedy na závěry vyslovené v uvedených rozsudcích, od kterých nemá důvod se odchýlovat.

[14] V projednávané věci je stěžejní otázka náležitostí plné moci udělené k zastupování účastníka správního řízení třetí osobě a zejména posouzení, zda je nutné, aby plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu či ověřené kopii, nebo postačí plná moc v prosté kopii.

[15] Správní řád v § 33 odst. 1 umožňuje zastoupení účastníka správního řízení zvoleným zmocněncem na základě plné moci, kterou lze učinit buď ve formě písemné,

nebo může být udělena ústně do protokolu. Správní řád však na žádném místě nestanoví povinnost, aby písemná plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu, nebo ověřené kopii, ani nespojuje účinky zastoupení teprve s předložením plné moci v originálu, jak se mylně stěžovatel domnívá.

[16] Plná moc je jednostranným prohlášením zmocnitele (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). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazní.

[17] Obsahem plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srov. § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnitele a je také třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn úkony za zastoupeného činit. Veškeré tyto náležitosti plná moc udělená dne 1. 7. 2013 stěžovatelem zmocněnci - ing. M. J., bytem P. M. 2117/23, P. 9, obsahuje. Výslovně je v ní uvedeno, že se týká věci „OSA/P-947/13-D/10“ (údaj odpovídá číslu jednacímu uvedenému již na sdělení stěžovateli zahájení správního řízení), a že stěžovatel „zmocňuje zmocněnce pro zastupování ve věci. Toto zmocnění je uděleno ve smyslu čl. 6 odst. 2 písm c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod za subsidiárního využití § 33 a § 34 zákona 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tato plná moc je udělena pro zastupování ve věci v plném rozsahu, ve všech stupních řízení, včetně řízení před správním soudem a doručování písemností.“ Jedná se tedy o řádnou plnou moc, s jejímž předložením správní řád spojuje příslušné účinky (srov. zejména § 34 správního řádu).

[18] Stěžovatel ostatně nenamítá, že by listinu obsahující citované zmocnění nevyhotovil, nepodepsal, nebo že by její obsah z hlediska rozsahu zmocnění nekorespondoval projevu jeho vůle v okamžiku, kdy jej činil, nýbrž zdůrazňuje, že správnímu orgánu nebyla předložena plná moc v originálu, a proto ke zmocnění nedošlo. Jak je však již výše uvedeno, správní řád účinky jednání v zastoupení nespojuje s plnou mocí v originálu či ověřené kopii.

[19] Tento závěr je významný i z hlediska posouzení dalšího argumentu stěžovatele, tedy s otázkou nutnosti konvertovat plnou moc ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 zákona o elektronických úkonech. Zastává-li Nejvyšší správní soud názor, že pro účinné zastoupení účastníka správního řízení zmocněncem dle § 33 odst. 1 správního řádu dostačuje předložení písemné plné moci v prosté kopii, potom má předložení prosté kopie stejné účinky jako nekonvertovaná písemnost doručená prostřednictvím datové schránky zmocněné osoby.

[20] Pokud tedy zmocněnec disponoval stěžovatelem udělenou plnou mocí, mající všechny potřebné náležitosti, bylo pro nastoupení účinků zastoupení dostatečné, že prostá kopie této plné moci byla předložena správnímu orgánu ve správním řízení, k němuž se plná moc vztahovala. Protože se v tomto případě jednalo o zmocněnce - fyzickou osobu, která má zřízenou datovou schránku, postačovalo, že tato

pokračování

plná moc byla jako příloha datové zprávy adresované správnímu orgánu prvního stupně připojena. Správní orgány obou stupňů tedy správně od okamžiku, kdy se o tomto zastoupení dozvěděly (tj. ode dne 9. 8. 2013, kdy byla datová zpráva s připojenou plnou mocí správnímu orgánu prvního stupně do jeho datové schránky dodána) doručovaly písemnosti ve správním řízení v souladu s § 34 odst. 1 a 2 správního řádu pouze tomuto zmocněnci.

[21] Pokud stěžovatel předal Ing. M. J. listinu mající náležitosti řádné plné moci, jak jsou výše uvedeny, kterou také vlastnoručně podepsal (což nezpochybnuje), musel být srozuměn s tím, že bude zmocněncem předložena jako doklad o jeho zmocnění k úkonům v ní uvedeným. Chtěl-li se stěžovatel vyhnout případným negativním následkům údajně pouze „podmíněného“ zmocnění, měl tuto skutečnost včas sdělit žalovanému, resp. magistrátu. Protože tak neučinil, nemohl mít magistrát ani žalovaný pochybnosti o tom, kdo a v jakém rozsahu a také od kdy je jménem stěžovatele oprávněn ve správním řízení jednat.

[22] Ke shora uvedenému lze poukázat i na závěry, které Nejvyšší správní soud přijal k náležitostem plné moci v rozsudku ze dne 27. 7. 2005, čj. 7 As 13/2005-62, kde uvedl, že *„[p]ři posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci (do protokolu) mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. V případě, že je možné bez pochybností takové oprávnění dovodit z obsahu plné moci, popřípadě z okolností, za kterých byla písemná plná moc soudu doručena nebo za kterých bylo učiněno ústní prohlášení, nemají případné vady plné moci za řízení význam.“*

[23] Lze tedy uzavřít, že absence originálu plné moci ve správním řízení není vadou řízení, pro kterou by bylo neúčinné nejen právní jednání učiněné v řízení zmocněncem, ale také doručování písemností ze strany správních orgánů tomuto zmocněnci, za splnění podmínky, že plná moc vykazuje veškeré v konkrétní věci potřebné náležitosti, tedy zejména obsahuje srozumitelně a určitě vymezený rozsah zmocnění, a uvedení konkrétní osoby zmocněnce, podpis zmocnitele a datum vystavení. Teprve vyvstanou-li pochybnosti, zda předložená kopie plné moci skutečně prokazuje oprávnění zmocněnce jednat za účastníka, je na místě, aby správní orgán vyzval tohoto účastníka k doložení jejího originálu. Z uvedeného vyplývá, že Ing. M. J. byl v projednávané věci k zastupování stěžovatele ve správním řízení zmocněn řádně a kopie plné moci byla v tomto případě k doložení zmocnění dostatečná.

[24] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, dle které krajský soud dovodil zastoupení stěžovatele ve správním řízení toliko z aktivního jednání zmocněnce ve správním řízení. Krajský soud naopak zastoupení dovodil z řádné plné moci doložené (písemně) ve správním řízení a odpovídající požadavkům § 33 odst. 1 správního řádu. V rámci posouzení řádnosti zastoupení se však musel zabývat také otázkou možných pochybností správních orgánů o zastoupení Ing. M. J. (v návaznosti na případnou povinnost správních orgánů zaslat výzvu), přičemž z průběhu celého správního řízení dovodil, že zde pochybnosti o zastoupení tímto zmocněncem nebyly.

[25] Krajský soud správně shrnul, že sdělení o zahájení správního řízení a předvolání k ústnímu jednání na 15. 8. 2013 bylo doručeno stěžovateli dne 11. 7. 2013, následně dne 9. 8. 2013 byla magistrátu doručena Ing. M. J. prostřednictvím datové schránky (jeho) omluva z ústního jednání z důvodu kolize s termínem jednání v jiné věci s tím, že si převzal od stěžovatele předvolání k ústnímu jednání i plnou moc pro zastupování stěžovatele v řízení dne 1. 8. 2013, přičemž přílohou omluvy zmocněnce Ing. M. J. byla plná moc ve výše citovaném znění (viz odst. [17]). Rozhodnutí magistrátu bylo doručováno zmocněnci a ten proti němu podal jménem stěžovatele odvolání 13. 9. 2013 (elektronicky bez ověření), potvrzené dne 18. 9. 2013 prostřednictvím datové schránky. Zmocněnec po výzvě magistrátu k doplnění odvolání nahlížel do správního spisu dne 30. 9. 2013, načež dne 18. 11. 2013 prostřednictvím datové schránky zaslal magistrátu doplnění odvolání a námitku podjatosti. Ve správním spise se nenachází žádná listina, ze které by vyplývalo ukončení nebo zpochybnění zastoupení ze strany stěžovatele nebo zmocněnce.

[26] Rovněž Nejvyšší správní soud je proto názoru, že ve správním řízení žádné pochybnosti o zastoupení stěžovatele Ing. M. J. nevyvstaly a správní orgány neměly povinnost zasílat (stěžovateli) výzvu k ověření věrohodnosti zastoupení. Nejvyšší správní soud shledal ve shodně s krajským soudem argumentaci předestřenou stěžovatelem, s ohledem na popsany obsah správního spisu, jako účelovou a nevěrohodnou.

[27] Nelze se ztotožnit ani s názorem stěžovatele, že krajský soud si z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 As 162/2014-31, vyvodil, že „*v případě pochybností o zastoupení, lze dovodit existenci zmocnění z toho, že se zastoupený ke správnímu orgánu nedostaví a z ústního jednání se neomluví*“. Taková úvaha z rozsudku krajského soudu nevyplývá a není uvedena ani v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Jak bylo již uvedeno zde v odst. [24], podstatou rozsudku krajského soudu (i citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu) bylo dovození řádného zastoupení ve správním řízení na základě doložené písemné plné moci, jež bylo podpořeno argumentací o absenci pochybností o zastoupení vyplývající vždy z průběhu celého správního řízení (tj. z jednání stěžovatelů a jejich zmocněnců).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[29] Stěžovatel, který neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

pokračování

V Brně dne 27. listopadu 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu