



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **M. N.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného o přestupcích ze dne 15. 4. 2014, č. j. MSK 40082/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 3. 2015, č. j. 18 A 23/2014 - 22,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 3. 2015, č. j. 18 A 23/2014 - 22, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2014, č. j. MSK 40082/2014, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 20.342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jaroslava Topola, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Následující skutkové okolnosti plynou ze správního spisu a jsou mezi účastníky nesporné.

[2] Magistrát města Havířov vedl řízení o čtyřech přestupcích, ze kterých byl žalobce obviněn. V průběhu řízení byla magistrátu doručena kopie plné moci, dle které měl žalobce v řízení zastupovat Ing. J. Magistrát na předložení kopie plné moci Ing. J. reagoval výzvou k předložení originálu plné moci, doručenou Ing. J. Tuto výzvu dotyčný nesplnil. Následně tedy magistrát Ing. J. informoval, že vzhledem k nepředložení originálu plné moci jsou jeho podání bezpředmětná, neboť na něj není nahlíženo jako na zástupce obviněného. Z tohoto důvodu magistrát nepovažoval žalobce za zastoupeného.

[3] Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014 magistrát uznal žalobce vinným ze čtyř přestupků dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Rozhodnutí doručil pouze žalobci.

[4] Dne 7. 2. 2014 magistrát obdržel podání nadepsané jako odvolání M. N. proti rozhodnutí magistrátu. Podání však nebylo podepsané. Magistrát proto usnesením doručeným 19. 2. 2014 žalobce vyzval, aby tento nedostatek odstranil a současně doplnil důvody odvolání ve lhůtě pěti pracovních dnů. V této lhůtě odvolání nebylo doplněno. Dne 5. 3. 2014 bylo magistrátu doručeno totožné odvolání, tentokrát však již podepsané obviněným z přestupku. Text odvolání byl: „Byť jsem v řízení zastoupen, z právní opatrnosti se odvolávám do rozhodnutí, viz sp.zn. a č.j. uvedené výše.“

[5] Žalovaný toto odvolání v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl s tím, že bylo podáno opožděně. Podle něj první den pro odvolání připadl na 1. 2. 2014, poslední den tedy na 17. 2. 2014. V této lhůtě sice magistrát obdržel odvolání, avšak nesplňující požadavky kladené zákonem na podání, neboť v něm scházel podpis. Samotnému obviněnému byla doručena do vlastních rukou výzva k odstranění nedostatků. Lhůta uložena usnesením však uplynula dne 26. 2. 2014, obviněný podal odvolání s podpisem až 5. 3. 2014. Proto žalovaný hleděl na původní odvolání, jako by žádné podání učiněno nebylo. Následné odvolání ze dne 5. 3. 2014 již bylo učiněno po lhůtě pro podání odvolání.

[6] Žalovaný navíc uvedl, že kopie plné moci předložená v řízení před magistrátem nebyla způsobilá plná moc, neboť se jednalo o kopii, ke které na výzvu nebyl doložen originál. Z tohoto důvodu lhůta pro odvolání počala běžet v okamžiku, kdy rozhodnutí magistrátu bylo žalobci doručeno.

[7] Proti rozhodnutí žalovaného žalobce podal žalobu. V ní tvrdil, že odvolání nelze považovat za opožděné, neboť pro běh lhůty k podání odvolání není důležité převzetí rozhodnutí jím samým (31. 1. 2014), ale až jeho zástupcem (13. 6. 2014).

[8] Krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že magistrát postupoval správně, jestliže k předložení originálu plné moci vyzval toliko jejího předkladatele Ing. J. Dle správního řádu s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, se písemnosti doručují pouze zástupci. Magistrát proto postupoval správně, jestliže výzvu k odstranění vad plné moci doručil pouze Ing. J. Jelikož ten vadu plné moci neodstranil, magistrát následně považoval žalobce za nezastoupeného a rozhodnutí doručil pouze jemu. Z toho dle soudu plyne i správnost závěru žalovaného ohledně opožděnosti odvolání.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. V ní uvádí dva argumenty.

[10] Zaprvé, v řízení před magistrátem byl platně zastoupen. Zmocněnec předložil kopii plné moci. Ze žádného právního předpisu přitom neplyne, že plná moc musí být v originále. Naopak názor správních orgánů a krajského soudu je dle stěžovatele v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26. Rozhodnutí magistrátu tedy mělo být doručeno jeho zástupci.

[11] Zadruhé, magistrát měl výzvu k odstranění nedostatků plné moci doručit i stěžovateli. Aby výzva k odstranění vad plné moci byla vůbec způsobilá mít jakékoliv účinky, musel by ji magistrát doručit nejen zpochybňovanému zmocněnci, ale též přímo žalobci jako účastníkovi řízení. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 – 37, ze kterého plyne, že výzva k doložení bezvadné plné moci doručena pouze zmocněnci je nedostatečná.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl kasační stížnost zamítnout. Upozornil na procesní taktiku, která se již objevila v jiných řízeních a která spočívá v tom, že účastník předloží kopii plné moci. Jestliže je kopie brána jako řádná plná moc, následně účastník popírá, že by byl zastoupen. Jestliže uznána není, napadá tento závěr rovněž.

[13] Další argumentací se v podstatě shoduje s názory a důvody uvedenými krajským soudem. Zastoupení musí být prokázáno originálem plné moci, opatřené originálním podpisem zmocnitele. Plnou mocí prokazuje zmocněnec své zastoupení. Právě on ji tedy má předložit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích uplatněných důvodů a vad, ke kterým je povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Klíčová otázka nastolená kasační stížností je, zda byla kopie plné moci dostatečná k prokázání oprávnění Ing. J. k zastupování stěžovatele. Pokud tomu tak nebylo, je nutné odpovědět na otázku, zda správní orgán postupoval správně, pokud k odstranění vad plné moci vyzval pouze Ing. J.

[16] Otázku, zda je nutné, aby plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu či ověřené kopii, nebo zda postačuje plná moc v prosté kopii, řešil Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 27. 7. 2005, č. j. 7 As 13/2005 – 65, ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26, nebo nejčerstvěji ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015 – 42.

[17] Ve druhém z citovaných rozsudků soud uvedl, že k prokázání oprávnění zmocněnce zastupovat ve správním řízení účastníka postačí plná moc předložená v kopii, pokud správní orgán nemá na základě konkrétních okolností případu pochybnosti, zda byla účastníkem řízení

skutečně udělena. V opačném případě si správní orgán vyžádá plnou moc v originále nebo její ověřenou kopii. Dále soud v tomto rozsudku konstatoval, že správní řád nestanoví povinnost, aby písemná plná moc byla předložena v originále nebo v ověřené kopii, a ani nespojuje účinky zastoupení teprve s předložením plné moci v této podobě. Dle § 33 odst. 1 správního řádu platí, že si „účastník [...] může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.“

[18] Plná moc, resp. průkaz plné moci, je prohlášením zmocnitele především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že účastník správního řízení se dohodl na svém zastoupení a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva. Obsahem průkazu plné moci pak musí být pouze uvedení osoby zmocněnce, konkrétní rozsah zmocnění, okamžik, od kterého platí, a podpis zmocnitele. Pokud zmocněnec disponoval udělenou plnou mocí mající všechny uvedené náležitosti, bylo pro to, aby nastaly účinky zastoupení, dostatečné, že její prostá kopie byla předložena správnímu orgánu v řízení, k němuž se vztahovala.

[19] Soud neshledává důvod, aby se od závěrů vyslovených v citované judikatuře odchýlil. V projednávané věci se zmocněnec stěžovatele prokázal kopií plné moci, v níž byl jasně uveden rozsah zmocnění, označena osoba zmocněnce, datum udělení plné moci i podpis stěžovatele. Správní orgán však na základě svých předchozích zkušeností e-mailem zaslanou kopii plné moci neakceptoval. Žalovaný uvedl, že opatrnost a obezřetnost správního orgánu prvního stupně byly na místě s ohledem na osobu zvoleného zmocněnce, který v jiných řízeních po zaslání kopie plné moci datovou zprávou se zaručeným elektronickým podpisem následně namítá pozbytí účinnosti takové plné moci. Proto byl tento zmocněnec vyzván k doplnění originálu plné moci. Tento postup byl aprobován také krajským soudem.

[20] Nejvyšší správní soud v postupu správních orgánů shledal hned několik pochybení.

[21] Předložená kopie plné moci byla dostatečná. Požadavek předložení originálu plné moci, či úředně ověřená kopie plné moci, jde nad rámec povinností účastníka řízení, které plynou z § 33 odst. 1 správního řádu i z judikatury správních soudů. Předložení plné moci toliko v kopii tak nepředstavovalo nedostatek prokázání zastoupení a nemohlo jít k tíži účastníka řízení.

[22] Z kopie (scanu) plné moci doručené magistrátu plyne, že byla udělena k zastupování stěžovatele ve věci vedené pod sp. zn. 3141/P/65092/2013/Šve. V podání spolu s plnou mocí Ing. J. omluvil svou nepřítomnost na jednání ve věci přestupků stěžovatele. Z právě uvedeného je evidentní, že správní orgán disponoval kopií plné moci, která je ve většině případů dostačujícím prostředkem k prokázání existence zmocnění. Navíc, z plné moci i z navazujících podání zmocněnce plyne, že byl s věcí obeznámen, v plné moci uvedl také osobní údaje stěžovatele (datum narození, bydliště) i správnou spisovou značku správního řízení. Uvedené skutečnosti dle Nejvyššího správního soudu nasvědčují tomu, že vztah zmocnění mezi stěžovatelem a Ing. J. skutečně existoval. První pochybení správního orgánu tedy spočívalo v nesprávném závěru ohledně existence zastoupení mezi žalobcem a Ing. J.

[23] Jelikož správní orgán kopii plné moci neakceptoval, zaslal Ing. J. výzvu k doplnění originálu plné moci s tím, že jestliže tak do pěti dní neučiní, bude ve správním řízení

pokračováno tak, jako by plná moc nebyla podána. Magistrát ve výzvě nesdělil důvod svých pochybností o pravosti plné moci. Ing. J. na výzvu zareagoval tak, že lhůta k předložení originálu plné moci je krátká a on se nemůže spojit se svým zmocnitelem. Originál plné moci tedy nedoložil.

[24] Magistrát proto rozhodl tak, jako by stěžovatel zastoupen nebyl, a rozhodnutí ve věci doručil přímo stěžovateli. Tímto postupem však opět došlo k porušení stěžovatelových procesních práv.

[25] Jak plyne z výše uvedené judikatury, může se stát, že správní orgán na základě konkrétních okolností považuje kopii plné moci za nedostatečnou k prokázání existence zmocnění. V takovém případě je na místě vyzvat zmocněnce k doložení originálu plné moci, tedy ke kvalitativně vyššímu prokázání zmocnění, přičemž je vhodné, s ohledem na zákaz libovůle, v odůvodnění výzvy uvést důvody, proč se správní orgán nespokojil s prokázáním zmocnění předložením prosté kopie plné moci. Je-li pak zmocněncem originál plné moci předložen, pochybnosti správního orgánu jsou odstraněny a v řízení je možné pokračovat se zvoleným zmocněncem. Sdělí-li však údajný zmocněnec, že se nemůže se svým zmocnitelem spojit, jako v nyní projednávané věci, pochybnosti správního orgánu přetrvávají a jediný, kdo je schopen je odstranit, je zmocnitel. V takovém případě je na místě vyzvat k prokázání existence zmocnění také zmocnitele (obviněného z přestupku), který může jako jediný potvrdit, nebo vyvrátit existenci zmocnění. Bez tohoto úkonu nelze ve věci bez dalšího jednat, neboť účastník řízení se nemusí vůbec o zpochybnění existence zmocnění dozvědět a může tak být zásadním způsobem dotčen na svých právech (obdobně viz rozsudek ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37). Nejedná se tak o postup dle § 34 odst. 2 správního řádu [*s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci*], neboť v tomto případě má správní orgán pochybnost o existenci zmocnění a musí postupovat tak, jakoby účastník řízení zastoupen nebyl.

[26] Poněvadž v nyní projednávané věci správní orgán vyzval k prokázání zmocnění předložením originálu plné moci pouze údajného zmocněnce, navíc bez uvedení jakýchkoli důvodů odůvodňujících jeho pochybnosti, odňal stěžovateli právo účastnit se řízení, neboť se zástupcem stěžovatele nejednal a jeho podání považoval za podání učiněná třetí osobou, nemající relevanci pro projednávanou věc. Stěžovatel se však domníval, že je v řízení zastoupen Ing. J. Takový postup správního orgánu nelze akceptovat, navíc za situace, jsou-li ze spisu evidentní indicie, že údajný zmocněnec je o věci plně informován, a je tedy nanejvýš pravděpodobné, že jedná za účastníka řízení, a nikoliv sám za sebe.

[27] K otázce formy plné moci postačující k prokázání zastoupení Nejvyšší správní soud uzavírá, že kopie plné moci je zásadně dostatečná. Má-li pak o existenci zmocnění správní orgán důvodné pochybnosti, je na místě vyzvat (údajného) zmocněnce k doložení originálu plné moci. Za situace, že zmocněnec nepostaví otázku zastoupení najisto, nelze bez dalšího pokračovat v řízení, ale je nutné vyzvat k prokázání existence zmocnění také zmocnitele, jenž je jediný s to udělení plné moci potvrdit nebo vyvrátit.

[28] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal na straně správních orgánů takové důvody, které by měly jakkoli zpochybnit existenci zmocnění. Ani odkaz krajského soudu na rozsudek ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32, nemůže na uvedeném závěru nic

změnit. Krajský soud totiž uvedený rozsudek nesprávně interpretoval. V tomto rozsudku bylo sice uvedeno, že správní orgán postupoval správně, pokud výzvu k odstranění vad doručoval zmocněnci, a ne zmocniteli. Nejvyšší správní soud však i v této věci odkázal na již zmiňovanou judikaturu a uvedl, že k odstranění vad má být sice prvně vyzván zmocněnec, „*když však zmocněnec nereaguje a s ohledem na okolnosti věci je zřejmé, že zastoupení je vysoce pravděpodobné, je na místě odstranit absenci doložení plné moci také prostřednictvím samotného účastníka řízení (zmocnitele).*“

[29] Nejvyšší správní soud tak na straně správního orgánu neshledal takové pochybnosti, které by mohly zpochybnit existenci zmocnění, a proto bylo na místě akceptovat kopii plné moci jako dostatečnou. Nebyla-li kopie akceptována, a na výzvu k odstranění vad zmocněnec originál plné moci nedoložil, měl správní orgán, vzhledem k vysoké pravděpodobnosti existence zmocnění, vyzvat k prokázání zmocnění zmocnitele. Vzhledem k časové tísní k projednání přestupku by byl správný i takový postup, že by správní orgán vyzval současně oba – údajného zmocněnce i údajného zmocnitele.

[30] Z uvedeného plyne, že magistrát měl své rozhodnutí doručit Ing. J., jako zmocněnci stěžovatele (srov. § 34 odst. 2 správního řádu). Jestliže je doručil stěžovateli, nelze toto doručení považovat za účinné (srov. odstavec 3 citovaného ustanovení). Nelze proto z tohoto úkonu dovozovat počátek běhu lhůty pro podání odvolání. Za tento okamžik je totiž třeba považovat až okamžik doručení rozhodnutí zmocněnci.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Krajský soud posoudil zásadní otázky nesprávně, a proto jeho rozhodnutí Nejvyšší správní soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, kterému dle podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[32] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[33] Při úvaze o náhradě nákladů řízení se soud řídil § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl stěžovatel ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady v jeho případě tvoří odměna a hotové výdaje zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2013]. Soud proto stěžovateli přiznal částku 9.300 Kč za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], a podání ve věci samé – správní žaloby a kasační stížnosti [písm. d)].

[34] Ke třem úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobce ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 900 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu).

[35] Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH, a proto mu náleží odměna navýšená o 21% (§ 14 advokátního tarifu). Výše takto vypočtené odměny činí 12.342 Kč.

[36] Další náklady stěžovatele tvoří zaplacené soudní poplatky, a to 3.000 Kč za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu [položka 14a bod 2. písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a 5.000 Kč za kasační stížnost (položka 19 přílohy).

[37] Celkem tedy stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení před správními soudy ve výši 20.342 Kč.

[38] Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 19. listopadu 2015

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu