



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **P. Š.**, 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 3. 1. 2014, čj. KrÚ 87178/2013/ODSH/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 26. 8. 2014, čj. 52 A 20/2014-38,

takto:

- I. Kasační stížnost **se 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 ze dne 28. 8. 2013 shledal Magistrát města Pardubic žalobce vinným ze spáchání přestupku. Žalovaný jako odvolací orgán potvrdil toto rozhodnutí svým rozhodnutím ze dne 3. 1. 2014.

[2] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích odmítl žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného pro opožděnost: žalobcovu zmocněnci, Ing. M. J., bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 13. 1. 2014, žaloba však byla podána až 8. 4. 2014,

tedy po marném uplynutí dvouměsíční lhůty. Krajský soud neshledal pochybení v tom, že správní orgány obou stupňů doručovaly svá rozhodnutí zmocněnci; naopak z tohoto doručení je nutno vycházet (a nikoli z data 13. 3. 2014, kdy žalobce podle svého tvrzení teprve obdržel napadené rozhodnutí od „údajného zástupce“). V řízení na prvním stupni předložil zmocněnec Ing. J. plnou moc (vystavenou dne 5. 8. 2013) dne 26. 8. 2013, a to elektronickou cestou se zaručeným elektronickým podpisem (zároveň se omlouval z účasti na nařízeném jednání). Magistrát pak doručoval rozhodnutí o přestupku zmocněnci, který si je osobně převzal dne 5. 9. 2013 a poté proti němu podal včasné odvolání. Stejně tak rozhodnutí o odvolání bylo dne 13. 1. 2014 doručeno zmocněnci; dvouměsíční lhůta pro podání žaloby počala běžet od tohoto data. Námitky zpochybňující skutečnost, že žalobce byl ve správním řízení zastoupen zmocněncem, jsou součástí předem připraveného scénáře, jehož konečným cílem je dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty pro uložení sankce. Údajná dohoda žalobce se zmocněncem, podle níž bude smlouva o zastoupení uzavřena až dnem, kdy bude správnímu orgánu doručen originál plné moci, nevysvětluje, proč zmocněnec jednal za žalobce v průběhu celého správního řízení.

[3] Navíc § 33 odst. 1 správního řádu nestanoví, že plná moc musí být předložena v originále (takový požadavek není stanoven ani pro potřeby občanského soudního řízení). Při posuzování, zda 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. Plná moc předložená v této věci důvodně nevyvolala ve správních orgánech žádné pochybnosti o platnosti zastoupení, protože zmocněnec v řízení aktivně vystupoval, a žalobce se naopak nijak neprojevil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítl nezákonnost usnesení, kterým soud odmítl žalobu, podle § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního (s. ř. s.). Plná moc se nikdy nestala vůči správním orgánům účinnou, protože jim nebyla doručena, a správní orgány tedy doručovaly Ing. J. neprávem. Stěžovatel zaslal Ing. J. předvolání k ústnímu jednání, když zvažoval, že jej pověří zastupováním v řízení o přestupku. Taktéž mu zaslal naskenovanou kopii plné moci, neboť Ing. J. ji požadoval za účelem založení a evidence. Nepovažoval to za zmocnění Ing. J., protože věděl, že dokument se stává platným a účinným pouze předáním originálu, který obsahuje podpis. Následně si zastupování rozmyslel, plnou moc magistrátu nezaslal a očekával výzvu k seznámení s podklady rozhodnutí. Magistrát jej však kontaktoval až ve chvíli, kdy jej upozornil na nedoplatek na pokutě.

[5] Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí, nikoli aktivitou osoby odlišné od účastníka řízení. Stěžovatel nedodal správním orgánům plnou moc postupem podle § 37 odst. 4 správního řádu, ani podle § 22 odst. 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), ani podle § 3 odst. 1 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu. Pokud zákon vyžaduje pro platnost dokumentu předložení jeho výstupu vzniklého cestou autorizované konverze, nemohl stěžovatel očekávat, že správní orgány budou považovat za účinný dokument, který touto cestou nevznikl. Stěžovatel nemůže

pokračování

neustále preventivně zjišťovat, zda jej náhodou nezastupuje někdo, kdo si okopíroval jeho podpis a vydává se za jeho zmocněnce.

[6] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že u dokumentů, na nichž musí být výstavce podepsán, postačí předložit jeho kopii. Krajský soud nezvažil vztah speciality zákona o elektronických úkonech (který požaduje, aby elektronicky doručovaná listina vznikla výstupem z autorizované konverze), případně též zákona o elektronickém podpisu, ke správnímu řádu. Krajský soud porušil stěžovatelovo ústavně zaručené právo na soudní projednání věci, žalovaný pak upřel stěžovateli právo na dvojinstanční řízení. Stěžovatel byl poškozen i tím, že ve věci nemohl navrhopvat důkazy. Stěžovatel proto navrhl, aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

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

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení; dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Jedinou spornou otázkou v této věci jsou náležitosti plné moci udělené k zastupování účastníka správního řízení třetí osobě a zejména pak otázka, zda je nutné, aby plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu či ověřené kopii, nebo postačí plná moc v kopii prosté.

[10] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkami kasační stížnosti. S podobnou argumentací téhož advokáta se vypořádal již ve svých dřívějších rozsudcích (ze dne 3. 7. 2014, čj. 9 As 162/2014-31 a čj. 9 As 144/2014-53, ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26, a ze dne 19. 8. 2015, čj. 3 As 139/2014-32), od nichž nemá důvod se odchýlit, a z jejichž závěrů proto vychází i v nyní projednávané věci.

[11] Správní řád ve svém § 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 stěžovatel mylně domnívá.

[12] 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).

[13] Obsahem plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srov. § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, a podpis zmocnitele; je také třeba, aby plná moc obsahovala datum (není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu), z něž bude zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn činit úkony za zastoupeného. Plná moc předložená správnímu orgánu v projednávané věci obsahuje veškeré tyto náležitosti. Jedná se tedy o řádnou plnou moc, s jejímž předložením správní řád spojuje příslušné účinky (viz § 34 správního řádu).

[14] Stěžovatel ostatně nenamítá, že by listinu obsahující zmocnění Ing. J. k zastupování ve správním řízení nevyhotovil, nepodepsal, nebo snad že by její obsah z hlediska rozsahu zmocnění neodpovídal projevu jeho vůle (v okamžiku, kdy jej činil, tj. ke dni 5. 8. 2013). Zdůrazňuje pouze, že správnímu orgánu nebyla předložena plná moc v originálu, nýbrž pouze v kopii, a proto se zmocnění Ing. J. v tomto správním řízení „neaktivovalo“. Správní řád však nespojuje účinky jednání v zastoupení s plnou mocí v originálu či ověřené kopii.

[15] Účinky zastoupení tedy nastaly, jakmile byla prostá kopie plné moci předložena správnímu orgánu v řízení, k němuž se plná moc vztahovala. Protože zmocněnec komunikoval se správními orgány prostřednictvím elektronické pošty se zaručeným elektronickým podpisem, postačovalo, že tato plná moc byla připojena jako příloha e-mailové zprávy adresované správnímu orgánu prvního stupně. Správní orgány obou stupňů od okamžiku, kdy se o tomto zastoupení dozvěděly (tj. ode dne 26. 8. 2013), správně doručovaly písemnosti ve správním řízení v souladu s § 34 odst. 1 a 2 správního řádu pouze tomuto zmocněnci.

[16] Pokud stěžovatel předal Ing. J. listinu vykazující náležitosti řádné plné moci, kterou také vlastnoručně podepsal, musel být srozuměn s tím, že ji zmocněnec předloží jako doklad o svém zmocnění k úkonům v ní uvedeným. Chtěl-li se stěžovatel vyhnout případným negativním následkům vyplývajícím z tvrzeného „podmíněného“ zmocnění (byť tato podmíněnost z ničeho – kromě tvrzení samotného stěžovatele – neplyne), měl to včas sdělit správním orgánům.

[17] V této souvislosti lze poukázat i na závěry k otázce náležitostí plné moci, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 27. 7. 2005, čj. 7 As 13/2005-62, publikovaném pod č. 1044/2007 Sb. NSS: *„Při 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.“*

[18] Tento závěr je významný i pro vypořádání dalšího stěžovatelova argumentu, tedy nutnosti konvertovat plnou moc ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 zákona o elektronických úkonech. Podle těchto ustanovení je dokument, který vznikl provedením konverze, postaven naroveň ověřené kopii; dokument, který se orgánu veřejné moci standardně předkládá v listinné podobě, tedy může být předložen i elektronicky (ke zprávě odesílané

pokračování

z datové schránky nebo k elektronické zprávě opatřené zaručeným elektronickým podpisem se připojí konvertovaný dokument). Povinnost provést konverzi dokumentu se však uplatní právě jen v případě, kdy je třeba předložit listinu v originálu nebo ověřené kopii. V projednávané věci tomu tak není, neboť zde taková potřeba nevystala a k vyvolání účinků zastoupení byla dostatečná listina (plná moc) v kopii prosté.

[19] Není-li tedy ve správním řízení předložen originál plné moci, nejde o vadu řízení, pro kterou by bylo neúčinné nejen právní jednání samotného zmocněnce, ale také doručování písemností ze strany správních orgánů tomuto zmocněnci, pokud jinak plná moc vykazuje veškeré potřebné náležitosti. Teprve vyvstane-li pochybnost, zda předložená kopie plné moci skutečně prokazuje oprávnění zmocněnce jednat za účastníka, je namístě, aby správní orgán vyzval tohoto účastníka k doložení jejího originálu. Taková pochybnost správními orgány v této věci nevznikla a ani podle Nejvyššího správního soudu tu nenastala žádná okolnost, která by takovou pochybnost mohla a měla vyvolat.

[20] Nejvyšší správní soud dodává, že procesní strategie, kterou zvolil stěžovatel ve správním řízení a poté v žalobě, je soudu známa z jeho úřední činnosti (viz výše rozsudky citované v odstavci [10]). Účastníci těchto řízení zpravidla zpochybňují jak správnost doručování zmocněnci, tak i samotné zmocnění zástupce ve správním řízení na základě kopie plné moci. Je také pravidlem, že v řízení o žalobě před správními soudy (a poté v řízení o kasační stížnosti) zastupuje účastníky vždy stejný advokát. Jedná se tedy o promyšlený postup, který má za cíl protahovat správní řízení a dosáhnout prekluze odpovědnosti za přestupek. Nemohou proto obstát stěžovatelova tvrzení, podle nichž jsou správní orgány příčinou toho, že se stěžovatel aktivně neúčastnil správního řízení a že se ani nedomohl věcného projednání své žaloby. Správní orgány nijak nezkrátily stěžovatele na právech: přistupovaly k němu (resp. k jednání jeho zmocněnce) tak, jak by přistupovaly ke každému jinému účastníkovi v podobné situaci. Procesní důsledky, které vyvolala popsaná strategie, může stěžovatel přičíst jen sám sobě, případně osobám, které mu tuto strategii doporučily. Domnívá-li se stěžovatel, že mu v důsledku jednání Ing. J. vznikla škoda, může se její náhrady domáhat občanskoprávní cestou.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud proto neshledal kasační stížnost důvodnou a zamítl ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[22] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle nějž 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. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože se svou kasační stížností neuspěl; úspěšnému žalovanému pak v tomto soudním řízení nevznikly žádné náklady.

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

V Brně dne 18. listopadu 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu