

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **T. S.,** zastoupeného 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 ze dne 25. 11. 2015, č. j. MSK 130457/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 5. 2016, č. j. 19 A 2/2016 – 25,

takto:

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Následující skutkové okolnosti plynou ze správního spisu a nejsou mezi účastníky sporné.

[2] Dne 9. 3. 2015 bylo Městským úřadem Bruntál (dále jen „prvostupňový správní orgán“) doručeno žalobci oznámení o spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k)

zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (o silničním provozu) a dle § 16 odst. 1 písm. b) zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla).

[3] Prvostupňovému správnímu orgánu bylo v dané věci doručeno elektronické podání (e-mail) – sdělení ing. M. J. ze dne 30. 3. 2015 o tom, že předkládá plnou moc a zmocnění přijímá v plném rozsahu. Přílohou tohoto podání byla naskenovaná plná moc včetně podpisu zmocnitele, správní orgán proto následně vyzval ing. J. k prokázání zastupování doložením zastoupení na základě plné moci naplňující zákonné náležitosti ve smyslu § 33 odst. 1 a odkazem na § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Na výzvu prvostupňového správního orgánu doložil ing. J. kopii plné moci bez uznávaného elektronického podpisu, v příloze e-mailu s elektronickým podpisem. Prvostupňový správní orgán následně odepřel ing. J. účast při ústním jednání a rovněž i nahlédnutí do spisu pro nedoložení zastoupení, jakož i právního zájmu. Ústní jednání tak proběhlo bez účasti žalobce a ing. J. Rozhodnutím prvostupňového správního orgánu ze dne 13. 8. 2015, č. j. MUBR/772-15/STL-SO-821/2015/stl, byl žalobce uznán vinným z přestupků podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu a podle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

[4] Proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu podal ing. J. odvolání. Prvostupňový správní orgán jej však přípisem vyrozuměl o tom, že nedoložil řádné zastoupení, v důsledku toho bylo rozhodnutí oznámeno přímo žalobci, který odvolání v zákonné lhůtě nepodal, proto rozhodnutí nabylo právní moci. Na toto sdělení reagoval ing. J. elektronicky podepsaným e-mailem s tím, že podepsanou plnou moc správnímu orgánu zaslal a své zmocnění tudíž prokázal.

[5] Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 11. 2015, č. j. MSK 130457/2015, odvolání ing. J. jako nepřípustné zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu. Odvolání posoudil jako úkon učiněný jménem ing. J. s odůvodněním, že oprávnění ing. J. jednat jako obecný zmocněnec za žalobce nebylo v průběhu správního řízení nikdy prokázáno.

II. Řízení před krajským soudem

[6] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud na základě skutkových zjištění ze spisu uzavřel, že se v případě předmětné plné moci nejednalo o písemnou plnou moc ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu. Nešlo o originál listiny či o její ověřenou kopii, ani o dokument vzniklý provedením konverze ve smyslu § 22 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Prvostupňový správní orgán postupoval zcela správně, když k předložení originálu plné moci vyzval jejího předkladatele ing. J. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 10 As 266/2014 – 32 konstatoval, že § 33 odst. 1 správního řádu (ani jiné zákonné ustanovení) nestanoví povinnost předkládat správnímu orgánu plnou moc „pouze“ účastníkem – zmocnitelem. Naopak zákon nijak nevylučuje možnost,

aby byla plná moc předložena zmocněncem – v daném případě ing. J., neboť plná moc bývá předkládána současně s jiným úkonem ve věci, který vyhotoví zmocněnec.

[7] I pokud by se jednalo o výzvu k odstranění nedostatků prokázání zastoupení, nejedná se o úkon, který by měl osobně vykonat pouze účastník (zmocnitel). Byla-li výzva k předložení originálu plné moci doručena ing. J. do vlastních rukou, přičemž ing. J. následně nedoložil písemnou plnou moc, tj. listinný originál s vlastnoručním podpisem zmocnitele nebo písemnost vzniklou přímo v elektronické podobě s elektronickým podpisem zmocnitele, popř. písemnost v datové podobě konvertované autorizovaným subjektem z původní listinné podoby, zmocnění žalobce ing. J. prokázáno nebylo. Žalovaný proto nepochybil, když odvolání ing. J. proti rozhodnutí prvostupňového správního orgánu jako nepřípustné zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu, neboť z § 81 odst. 1 správního řádu vyplývá, že odvolání proti rozhodnutí může podat účastník řízení, resp. jeho zástupce v souladu s § 34 odst. 1 správního řádu.

[8] Krajský soud proto z uvedených důvodů odmítl žalobu jako nepřípustnou podle § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 46 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nevyčerpal opravné prostředky ve správní řízení a předmětná žaloba je tudíž předčasně podaná.

III. Kasační stížnost

[9] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Nepřezkoumatelnost napadeného usnesení tkví v tom, že se krajský soud zabýval jinou otázkou, než ve své žalobní argumentaci předestřel stěžovatel. Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce jako nepřípustné z důvodu, že údajně nebylo prokázáno zástupčí oprávnění osoby, která odvolání jménem stěžovatele podala, a to z důvodu, že plná moc byla předložena v kopii jako prostý scan, nikoliv v jejím originálním vyhotovení. Podle žalobního tvrzení spočívá nezákonnost rozhodnutí žalovaného v nesprávném posouzení existence zmocnění, k prokázání zmocnění totiž postačuje předložit kopii plné moci. Krajský soud však své hodnocení věnoval tomu, zda bylo správně, aby žalovaný vyzýval k doložení originálu plné moci tvrzeného zástupce účastníka, nebo zda měl vyzývat samotného stěžovatele. Krajský soud tedy hodnotil odlišnou právní otázku, než kterou žalobce svěřil soudu k přezkumu a z toho důvodu je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[11] V této souvislosti pak krajský soud nesprávně uzavřel, že „pokud žalobce autorizovanou konversi nepředložil, nebylo prokázáno zmocnění“. Stěžovatel však argumentoval tím, že s ohledem na výklad zákona a na judikaturu Nejvyššího správního soudu není nutné, aby k prokázání zmocnění byla plná moc předkládána v podobě autorizované konverze a krajský soud se tudíž dopustil nesprávného posouzení právní otázky. Nejvyšší správní soud totiž vyložil právní předpisy tak, že tyto nevyžadují, aby

zmocnění bylo prokazováno originálem plné moci nebo její autorizovanou konverzí. Na odvolání tedy mělo být pohlíženo jako na řádné, podané k tomu oprávněnou osobou, neboť tato doložila své oprávnění jednat jménem stěžovatele (prokázala uzavření dohody o zastoupení) kopií plné moci, což je dostatečné. Správnímu orgánu přitom nevznikly vůbec žádné pochybnosti o existenci zmocnění samého, ani takové pochybnosti v průběhu řízení nekonstatoval.

[12] Rozhodnutí žalovaného je výrazem přepjatého formalismu, neboť žalovaný pouze důsledně trval na formální stránce věci (předložení plné moci v originále), aniž by sledoval zájmy stěžovatele a zaměřil se na faktickou stránku věci. Stav, kdy správní orgán upře stěžovateli přístup k soudu (přezkoumání meritorního rozhodnutí soudem) jen z formálních důvodů (materiálně nebyly o existenci zastoupení pochybnosti), je typickým případem přepjatého formalismu. Vzhledem k tomu, že jde o zásah do ústavního práva stěžovatele, představuje výjimku z dispoziční zásady, a proto nelze tuto námitku považovat za podanou po lhůtě pro podání žaloby.

[13] Zároveň existuje důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu z důvodu absence výzvy zúčastněné osoby, tj. ing J., aby uplatnil v řízení svá práva. Jedná se o vadu řízení před soudem odůvodňující zrušení jeho rozhodnutí, v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (podle rozsudku ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015 – 42). Nedostál-li krajský soud této povinnosti a takovou osobu v řízení zcela pominul, trpí jeho rozhodnutí vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a pro kterou je tedy nutno toto rozhodnutí zrušit § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[16] Na úvod soud zdůrazňuje, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta, lze podat výlučně z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V takové kasační stížnosti je stěžovatel povinen především vylíčit důvody, pro něž se domnívá, že rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby je nezákonné, případně nepřezkoumatelné, nebo že řízení, které jeho vydání předcházelo, bylo zmatečné. V řízení o kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu pak přezkoumává Nejvyšší správní soud pouze to, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí návrhu, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se věci samé [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/05 Sb. NSS, ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65, či ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 – 80)].

[17] Důvodem, proč krajský soud odmítl žalobu podle § 68 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 s. ř. s., bylo, že stěžovatel podle krajského soudu nevyčerpal opravné prostředky ve správním řízení a jeho žaloba byla předčasně podaná, neboť odvolání podané ing. J. nebylo v důsledku nedostatku plné moci odvoláním stěžovatelovým. Podle stěžovatele však žalovaný měl povinnost akceptovat jeho zmocnění ing. J. k zastupování v průběhu správního řízení a v důsledku toho měl rovněž řádně projednat odvolání učiněné ing. J. jménem stěžovatele nikoliv vlastním jménem.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil přezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, kterou by se musel zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez výslovné námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Podle stěžovatele je usnesení krajského soudu nepřezkoumatelné, neboť se soud *nepřípadně* zabýval otázkou účinného doručení výzvy (tj. otázkou, zda měla být výzva k odstranění vad doručena ing. J., nebo přímo zmocniteli – stěžovateli), *namísto* toho, aby se věnoval náležitostem řádné plné moci předložené ing. J. k zastupování stěžovatele. Nejvyšší správní soud takové pochybení krajského soudu neshledal. Stěžejní otázkou v nyní projednávané věci je, zda byla kopie plné moci dostatečná k prokázání oprávnění ing. J. k zastupování stěžovatele. Skutečnost, že tomu tak nebylo, krajský soud jasně a přesvědčivě zdůvodnil, přičemž nepřezkoumatelnost usnesení nezakládá ani to, že se nad rámec žalobních námitek věnoval otázce řádného postupu při doručování výzvy. Správnost závěru o dostatečnosti plné moci bude předmětem dalšího posouzení Nejvyšším správním soudem, usnesení krajského soudu však není nepřezkoumatelné.

[19] Klíčovou žalobní i kasační námitkou je otázka, zda je nutné, aby plná moc byla správnímu orgánu předložena v *originálu či ověřené kopii, nebo* zda postačuje plná moc *v prosté kopii*. Uvedená otázka byla řešena v judikatuře Nejvyššího správního soudu již mnohokrát, například v rozsudcích ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016 – 35, ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 26/2016; ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26, nebo nejčerstvěji ze dne 19. 1. 2017, č. j. 7 As 328/2016 – 23. V rozsudku ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26, kasační 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.

[20] V projednávané věci se zmocněnec stěžovatele prokázal prostou kopií plné moci, v níž byl uveden *rozsah* zmocnění, označena osoba zmocněnce, datum udělení plné moci, podpis stěžovatele a specifikace řízení o přestupku uvedením jednacího čísla dané věci. Správní orgán však na základě svých předchozích zkušeností s procesní taktikou

zmocněnce e-mailem zaslanou kopii plné moci neakceptoval a vyzval tvrzeného zmocněnce k předložení jejího originálu nebo ověřené kopie. Žalovaný k odůvodnění tohoto postupu 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 a v konečném důsledku zneužívá institut zastoupení obecným zmocněncem k zákonem nezamýšlenému obstrukčnímu jednání. Žalovaný se domnívá, že ing. J., pakliže plnou mocí disponuje, by ji měl na výzvu prvostupňového správního orgánu předložit. Proto byl tento zmocněnec vyzván k doplnění originálu plné moci.

[21] I Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že zástupce stěžovatele a další s ním spojené osoby uplatňují ve správních řízeních procesní taktiku obstrukčních jednání mající za cíl promlčení přestupků stěžovatelů, jež zastupují (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2015, č. j. 1 As 158/2015 – 33 a ze dne 30. 11. 2016, č. j. 1 As 230/2015 – 34). Jedním z nástrojů této metody je to, že *v průběhu správního* řízení jsou obecnými zmocněnci cíleně předkládány v příloze e-mailu (s elektronickým podpisem) plné moci v prosté kopii (bez elektronické konverze a zaručeného elektronického podpisu). Následně *v průběhu soudního řízení* namítá zástupce v těch případech, kdy správní orgán plnou moc v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu akceptoval, že tak učinil nezákonně (např. nedávné rozsudky ze dne 18. 8. 2016, č. j. 4 As 111/2016 – 35, a ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 26/2016 – 45). Naopak v případech, kdy správní orgány prostou kopii plné moci neakceptují, je následně žaluje, že tak neučinily (např. nedávný rozsudek ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 79/2016 – 24). Takové jednání zmocněnců přinejmenším hraničící se zneužitím práva je způsobilé založit důvodnou pochybnost správních orgánů o existenci vztahu mezi zmocněncem a zmocnitelem (plně v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 – 26).

[22] V posuzované věci se proto důvodně jednalo o případ předpokládaný výše citovanou judikaturou správních soudů. Správní orgány měly oprávněnou pochybnost o existenci vztahu zastoupení mezi stěžovatelem a zmocněncem, tuto pochybnost tvrzenému zmocněnci sdělily a vyzvaly jej k jejímu odstranění předložením originálu nebo ověřené kopie plné moci. Zmocněnec však tuto výzvu nevyslyšel a plnou moc nedoložil ani k podanému odvolání. Námitka, že se ze strany žalovaného jednalo o přepjatý formalismus je s ohledem na výše uvedené judikatorní závěry nedůvodná.

[23] Pakliže má žalovaný v obdobných případech osob pravidelně vystupujících v postavení obecných zmocněnců a uplatňujících obdobné obstrukční praktiky pochybnost o existenci vztahu mezi zmocněncem a obviněným z přestupku, může zmocněnce vyzvat k doložení originálu plné moci. Vyjádření a odůvodnění této pochybnosti by měl prvostupňový správní orgán uvést zpravidla již v usnesení s výzvou k prokázání zastupování doložením originálu plné moci. Pro účely soudního přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného však postačuje, že tak učinil alespoň žalovaný v tomto rozhodnutí, v němž zároveň přesvědčivě zdůvodnil, čím byla založena důvodná

pochybnost o existenci zastoupení mezi stěžovatelem a ing. J. (žalovaný v odůvodnění náležitě popsal jednání obecného zmocněnce v obdobných případech, včetně jeho alternativních obstrukčních scénářů). Správní orgán ani žalovaný rovněž nepochybili, pokud za této situace tvrzeného zmocněnce ani stěžovatele k doložení originálu či ověřené kopie plné moci nevyzývaly, ale posoudily jeho odvolání jako podané neoprávněnou osobou a tedy nepřípustné.

[24] Z téhož důvodu nepochybil ani krajský soud, když shledal žalobu stěžovatele jako nepřípustnou pro nevyčerpání opravných prostředků v řízení před správními orgány podle § 68 písm. a) s. ř. s. Odvolání podané neoprávněnou osobou nelze, stejně jako například odvolání opožděné, za splnění této zákonné podmínky považovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 – 77).

[25] Na rozdíl od jiných případů posuzovaných Nejvyšším správním soudem (např. rozsudek ze dne 16. 1. 2015, č. j. 1 As 96/2015 – 32, a ze dne 19. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015), v nyní rozhodované věci nebyl zmocněnec k výzvě správního orgánu nečinný v tom smyslu, že by na ni nereagoval vůbec, a bylo by tak s ohledem na pochybnost o existenci zastoupení nutno vyzývat účastníka řízení. V nyní projednávaném případě zmocněnec konal tak, že na základě výzvy zaslal správnímu orgánu opět prostou kopii plné moci (učinil totožné podání) a záměrně tedy neodstranil (v souladu se svou obvyklou procesní strategií) vady podání vytýkané správním orgánem. Stěžovatel ostatně ani netvrdí pochybení správních orgánů v postupu při doručování výzvy a výslovně v rámci námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu označuje tuto otázku za řešenou *nad rámec* svých námitek.

[26] Důvodná není ani stěžovatelova námitka, že důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu je rovněž absence výzvy zúčastněné osoby, aby uplatnila v řízení před krajským soudem svá práva. Jestliže krajský soud shledal důvod pro odmítnutí stěžovatelovy žaloby jako nepřípustné a tuto nepřipustil k věcnému projednání, nebyl dán žádný důvod k postupu podle § 34 odst. 2 s. ř. s. Soud totiž není povinen vyrozumět o probíhajícím řízení osoby připadající v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, odmítá-li žalobu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 As 55/2010 – 59), obdobně jako není povinen vyzývat takové osoby, pokud zastavuje řízení pro zpětvzetí nebo pro nezaplacení soudního poplatku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. 8 Afs 29/2009 – 34).

V. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud dospěl vzhledem ke shora uvedenému k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji na základě § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaný sice ve věci úspěch měl, podle obsahu spisu mu však nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, ani žádné v průběhu řízení neuplatnil.

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

V Brně dne 30. března 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu