

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **L. S.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje,** se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2015 č. j. DSH/12578/15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2016, č. j. 17 A 3/2016 – 29,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2016, č. j. 17 A 3/2016 – 29, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2015, č. j. DSH/12578/15, **se zrušuje** a **věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku **20 342 Kč** k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým

byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zamítnuta jeho žaloba proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto jako nepřípustné a opožděné odvolání Ing. M. J. proti rozhodnutí Městského úřadu Klatovy (dále jen správní orgán I. stupně"), ze dne 6. 5. 2015, č. j. OD/5414/15/Ka (dále jen „prvostupňové rozhodnutí").

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu"), za což mu byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Předmětem sporu je otázka, zda odvolání podané Ing. M. J. bylo či nebylo nepřípustné.

[4] Stěžovatel uvedl, že správnímu orgánu I. stupně doručil elektronicky, podáním ze dne 17. 4. 2015, podepsanou plnou moc ve formě prostého scanu. Od tohoto okamžiku byl Ing. M. J. zmocněncem stěžovatele.

[5] Ing. J. podal odvolání do meritorního rozhodnutí, o kterém se dozvěděl nahlédnutím do správního spisu dne 23. 9. 2015. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem žalovaného, že Ing. J. nebyl oprávněn jednat jeho jménem.

[6] Soud, stejně jako žalovaný, vycházel ze závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, č. j. 10 As 101/2015 – 45, dle kterých ve správním řízení k prokázání zastoupení postačí předložení kopie plné moci a není bezpodmínečně nutné v každém správním řízení trvat na doložení jejího originálu. Nicméně 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. Pokud správní orgán pojme jakékoliv pochybnosti o plné moci, má právo vyzvat toho, kdo kopii plné moci předložil, k doložení jejího originálu, kupříkladu proto, aby předešel případným procesním obstrukcím a zpochybňování pravosti prosté kopie plné moci.

[7] Tvrzení stěžovatele, že k předložení originální plné moci nebyl vyzván, nemá oporu ve spisu. Výzva k doplnění plné moci opatřené originálním podpisem zmocnitele ve stanovené lhůtě byla doručena jak Ing. J., tak i stěžovateli. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale také již ze samotné výzvy k odstranění vady plné moci je zřejmé, že správní orgány o obsahu plné moci konkrétní pochybnosti měly. Ty spočívaly zejména v okolnosti, že podpis stěžovatele na kopii plné moci se zcela neshodoval s dalšími jeho podpisy ve spisu. Zjevně byl na plné moci podpis delší než např. na doručence předvolání k prvnímu jednání. Jelikož podle NSS postačují jakékoli konkrétní pochybnosti k tomu, aby správní orgán získal oprávnění vyzvat k předložení originální plné moci, nepochybně postačuje i zmíněná neshoda podpisů. Žalovaný pak připomněl jako další důvod pochybností okolnost, že se jednalo o obecného zmocněnce zastupujícího ve velkém množství přestupkových věcí.

[8] S ohledem na skutečnost, že na výzvu k odstranění pochybností plné moci nikdo nereagoval, bylo odvolání podané Ing. J. správně posouzeno jako nepřípustné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud opakovaně dovodil, že žádný předpis nestanoví povinnost předkládat plnou moc v originále (např. rozsudek ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 As 162/2014 - 31 a rozsudek ze dne 27. 1. 2014, č. j. 10 As 203/2014 - 48). Pokud tedy správní orgán vyžaduje předložení plné moci v originále, jedná se o požadavek, který stanoví účastníkovi řízení povinnost nad rámec právního předpisu.

[11] Nejvyšší správní soud takový postup nevyloučil, stanovil však podmínku, že je nutné, aby správní orgán takový postup odůvodnil, a to s ohledem na zákaz libovůle (srov. rozsudek ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2 2015 - 42 a rozsudek ze dne 19. 11. 2015, č. j. 1 As 100/ 2015 - 59). Správní orgán musí své pochybnosti o existenci zmocnění ve výzvě k předložení originálu plné moci nejen odůvodnit, ale tyto pochybnosti musí být i důvodné.

[12] Ze spisu je zřejmé, že ve výzvě k doložení plné moci žádné konkrétní pochybnosti uvedeny nejsou, to ani takové, že by se podpis na plné moci neměl shodovat s podpisem obsaženým na doručence.

[13] Krajský soud převzal tvrzení žalovaného, ten však může jen stěží vědět, jaké skutečné důvody vedly správní orgán I.stupně ke sporné výzvě. Výzva bez uvedení konkrétních pochybností je výrazem libovůle a na věci nemohou nic změnit ani případné důvody, které správní orgán k takovému postupu vedly. V textu výzvy je doslovně uvedeno: "*17. 4. 2015 obdržel zdejší správní orgán Plnou moc, která však nebyla zaslána v souladu s platnými právními normami a nelze jí, tudíž akceptovat*."

[14] Údajnou odlišnost podpisů netvrdil správní orgán I. stupně, ale teprve žalovaný. Stěžovatel je přesvědčen, že nepodloženým tvrzením nemůže správní orgán obejít dlouhou řadu rozsudků, dle kterých k prokázání zmocnění plně postačuje předložení plné moci v kopii.

[15] Žádné podpisy nejsou nikdy shodné. Je i logické, že podpis v malém políčku doručenky se bude prakticky vždy lišit od podpisu, pro který je dostatek místa. Jediným důvodem k zaslání výzvy byla nesprávná domněnka příslušného pracovníka správního orgánu I. stupně, že originál plné moci vyžaduje právní předpis.

[16] Krajský soud se žádným způsobem nevypořádal s tvrzením stěžovatele, dle kterého každá výzva musí sledovat racionální účel, přičemž není zřejmé, čím by byly rozptýleny pochybnosti žalovaného o pravosti podpisu, pokud by plná moc byla předložena v originále, když na této se nacházel zcela identický podpis.

[17] Krajský soud žádným způsobem nereagoval ani na výtku, dle které byla výzva k předložení originálu plné moci zcela irelevantní, protože správní orgán prvního stupně s Ing. J. v projednávané věci jednal a nechal ho i nahlížet do spisu.

[18] Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[19] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvádí, že nesouhlasí s argumenty, které jsou v ní uvedeny. Setrvává na svém vyjádření ke správní žalobě a plně se ztotožňuje se závěry krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[21] 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 např. 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 ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015 - 42.

[22] 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.

[23] 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.“*

[24] Dostačuje-li předložení plné moci v prosté kopii, je na její roveň postaven i scan plné moci zaslaný e-mailem. 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 (scan) byla předložena správnímu orgánu v řízení, k němuž se vztahovala.

[25] V rozsudku sp. zn. 10 As 101/2015, ze kterého při posouzení projednávané věci vycházeli žalovaný a krajský soud, Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, „[j]*e zřejmé, že k prokázání zastoupení určitým zmocněncem ve správním řízení je možno doložit kopii plné moci, ať už v listinné podobě či jako přílohu datové zprávy bez uznávaného elektronického*

podpisu. Ovšem pokud správní orgán pojme jakékoliv pochybnosti o plné moci, má právo vyzvat toho, kdo kopii plné moci předložil, k doložení jejího originálu, kupříkladu proto, aby předešel případným procesním obstrukcím a zpochybňování pravosti prosté kopie plné moci. Zdejší soud souhlasí se žalovaným, že takovéto případy budou mnohem častější u obecných zmocněnců, na rozdíl od zastupování účastníka advokátem."

[26] Soud neshledává žádný racionální důvod, aby se od závěrů vyslovených v citované judikatuře odchýlil.

[27] 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 I. stupně kopii plné moci neakceptoval, aniž by však kromě zcela obecného a navíc nesprávného tvrzení, že takto zaslaná plná moc nebyla zaslaná v souladu s platnými právními předpisy, uvedl jakékoliv konkrétní pochybnosti o vzniku či rozsahu zastoupení stěžovatele. Závěr krajského soudu, dle kterého byly konkrétní pochybnosti o zmocnění stěžovatele uvedeny již ve výzvě k doložení originálu plné moci nebo autorizované konverzi či v elektronické podobě se zaručeným elektronickým podpisem, nemá ve výzvě oporu.

[28] Z kopie (scanu) plné moci doručené správnímu orgánu I. stupně plyne, že byla udělena k zastupování stěžovatele, označeného jménem, příjmením, datem narození a bydlištěm, ve věci vedené pod sp. zn. ZN/OD/334/15-178. Je zde uvedeno, že jde o zastupování v plném rozsahu ve všech stupních řízení, včetně řízení před správním soudem a doručování písmeností. Plná moc je podepsána.

[29] Z obsahu plné moci je zcela zřejmé, že Ing. J. byl s věcí obeznámen, v plné moci uvedl osobní údaje stěžovatele a správnou spisovou značku správního řízení. Uvedené skutečnosti nasvědčují tomu, že vztah zmocnění mezi stěžovatelem a Ing. J. skutečně existoval. Ostatně plnou moc ve zcela shodné podobě následně správní orgán I. stupně akceptoval, neboť stejnému obecnému zmocněnci na základě shodné kopie plné moci umožnil po vydání prvostupňového rozhodnutí nahlédnout do správního spisu stěžovatele a pořídit z něj kopie.

[30] Předložená kopie plné moci byla v obecné rovině dostatečná. Požadavek správního orgánu I. stupně na předložení originálu plné moci, autorizované konverze či plné moci se zaručeným elektronickým podpisem, který je ve výzvě odůvodněn pouze tak, že kopie plné moci je v rozporu s právními předpisy, jde bez dalšího nad rámec povinností účastníka řízení, které plynou z § 33 odst. 1 správního řádu i z judikatury správních soudů. Předložení plné moci toliko v kopii v situaci, kdy správní orgán I. stupně neuvedl žádné konkrétní pochybnosti o vzniku či rozsahu zastoupení, nepředstavovalo nedostatek prokázání zastoupení a nemohlo jít k tíži účastníka řízení.

[31] Závěry desátého senátu nelze interpretovat způsobem, jakým tomu bylo učiněno v projednávané věci. Desátý senát sice připustil, že správní orgán má v případě jakýchkoliv pochybností o plné moci, právo vyzvat toho, kdo kopii plné moci předložil, k doložení jejího originálu, to však nemůže znamenat, že tyto pochybnosti bude na místo vyzývajícího správního orgánu domýšlet až žalovaný.

[32] V projednávané věci správní orgán I. stupně žádné pochybnosti neměl, resp. stěžovateli ani jeho zástupci žádné takové pochybnosti v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně nesdělil.

[33] Tvrzení žalovaného, že pochybnosti správního orgánu I. stupně spočívaly v tom, že ve spisu není nikde zanesen podpis, který by byl vizuálně podobný podpisu uvedenému v plné moci a dále, že u obecných zmocněnců docházelo v minulosti ke zpětnému popření zastoupení, akceptoval-li správní orgán plnou moc zaslanou scanem, nejsou v projednávané věci ničím podloženy a stěžovateli, resp. jeho zástupci, nebyly v průběhu prvostupňového řízení žádným způsobem sděleny.

[34] Jakkoliv tvoří prvostupňové a odvolací řízení jeden celek, nemůže žalovaný za správní orgán I. stupně judikaturou požadované pochybnosti o vzniku či rozsahu zmocnění ex post domýšlet. Pokud měl uvedené pochybnosti na místo správního orgánu I. stupně teprve žalovaný, měl se pokusit tyto pochybnosti sám odstranit, nikoli aprobovat nesprávný postup správního orgánu I. stupně a fakticky rezignovat na věcné projednání odvolání.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] 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 zákona vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[36] 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 NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[37] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny jednak částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu). Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou 10 200 Kč.

[38] Zástupce stěžovatele před krajským soudem učinil v řízení o žalobě celkem dva úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif")] a jedno písemné podání ve věci samé (1 x žaloba) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tyto úkony právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Dále mu náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč (celkem 6 800 Kč).

[39] V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za které mu náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč. Dále mu náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.

[40] Zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem DPH, a proto mu náleží odměna navýšená o 21% DPH (§ 14a advokátního tarifu). Výše DPH činí 2 142 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 20 342 Kč. Tuto částku je povinen žalovaný uhradit k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 8. června 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu