

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2015, č. j. MSK 166172/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 2. 2017, č. j. 19 A 20/2016 - 19,

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] Městský úřad Bruntál dne 24. 3. 2014 doručil žalobci oznámení o zahájení řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu

na pozemních komunikacích (o silničním provozu), současně s předvoláním k ústnímu jednání.

[3] Ihned poté bylo městskému úřadu doručeno elektronické podání (e-mail), konkrétně žádost K. S. ze dne 3. 4. 2014 o přípravu kompletní kopie spisového materiálu s tím, že v příloze předkládá plnou moc a zmocnění přijímá v plném rozsahu. V této žádosti určil, že si kopii spisu vyzvedne dne 4. 4. 2014 a předloží přitom originál plné moci udělené žalobcem. Pan S. si v určený den požadovanou kopii spisového materiálu nevyzvedl a nepředložil ani slíbený originál plné moci. Dne 7. 4. 2014 pan S. doručil městskému úřadu další elektronické podání (rovněž e-mail), jehož přílohou byla naskenovaná plná moc (včetně podpisu zmocnitele) i žádost o doplnění údajů k zahájenému správnímu řízení. Přílohy elektronického podání, tedy i plná moc, ovšem nebyly opatřeny zaručeným elektronickým podpisem. Dne 8. 4. 2014 bylo městskému úřadu doručeno elektronické podání od pana S. nazvané jako vyjádření ke spisu. V bodě 6 tohoto vyjádření požádal pan S. o doručování dalších písemností na elektronickou adresu opatřenou zaručeným elektronickým podpisem x.

[4] Následně městský úřad vyzval pana S. usnesením ze dne 9. 4. 2014, aby ve lhůtě pěti dnů ode dne doručení usnesení prokázal zastupování obviněného žalobce ve věci přestupku, a to doložením zastoupení na základě plné moci ve smyslu § 33 odst. 1 a s odkazem na § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Toto usnesení městský úřad doručil nejprve na doručovací adresu, posléze (dne 11. 4. 2014) i na adresu bydliště. Výzva byla doručena panu S. v souladu s § 20 odst. 1 správního řádu dne 25. 4. 2014. Ani na jedno z těchto usnesení S. nereagoval. Ústní jednání ve věci přestupku se konalo dne 7. 5. 2014 v nepřítomnosti žalobce, neboť se nedostavil na základě předvolání doručeného mu do vlastních rukou dne 24. 4. 2014.

[5] Rozhodnutím městského úřadu z téhož dne byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno fikcí dne 23. 5. 2014 a následně vhozeno do schránky.

[6] Dne 6. 6. 2014 bylo proti tomuto rozhodnutí podáno odvolání panem S., který uvedl, že jej toho dne kontaktoval žalobce a sdělil, že mu přišlo nějaké rozhodnutí. Pan S. v tomto podání uvedl, že toto rozhodnutí sice neobdržel, přesto se z opatrnosti odvolává.

[7] Městský úřad Bruntál usnesením ze dne 16. 6. 2014 a 18. 6. 2014 opět vyzval pana S. k doložení plné moci v originále nebo v elektronické podobě datovou zprávou vzniklou cestou autorizované konverze dokumentu a k doplnění odvolání podle § 82 odst. 2 správního řádu. Totožná výzva byla panu S. zaslána i dne 12. 11. 2014 a 13. 11. 2014 na emailovou adresu x a na adresu jeho trvalého pobytu. Usnesení bylo panu S. znovu marně doručováno nejprve na elektronickou adresu x, poté na adresu trvalého pobytu, na níž si listovní zásilku s písemností nepřevzal a ta byla doručena náhradním způsobem fikcí dne 30. 6. 2014. Usnesení bylo doručováno panu S. i na elektronickou adresu x dne 12. 11. 2014 a následně na adresu trvalého pobytu s náhradním doručením fikcí na adresu trvalého pobytu dne 28. 11. 2014.

[8] V záhlaví specifikovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání pana K. S., jako nepřípustné.

II. Řízení před krajským soudem

[9] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Ostravě, který žalobu odmítl usnesením z důvodu nevyčerpání opravných prostředků podle § 68 odst. a) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.), neboť žalobce nevyčerpal opravné prostředky ve správním řízení a předmětná žaloba je tudíž předčasně podaná.

[10] Údajný zmocněnec žalobce byl opakovaně vyzván k předložení originálu plné moci k doložení existence vztahu zastoupení, o němž panovaly pochybnosti. Sám zmocněnec v průběhu řízení výslovně uvedl, že originál doloží, nicméně tak neučinil a poté byl nekontaktní po celý zbytek správního řízení (přestože se mu správní orgány pokoušely doručovat dokumenty na řadu e-mailových adres, které uvedl jako doručovací, jakož i adres pobytu, které v průběhu řízení vyšly najevo).

[11] Podle krajského soudu byly pochybnosti správního orgánu o zastoupení žalobce důvodné vzhledem k tomu, že se údajný zmocněnec nedostavil k převzetí kopie relevantních částí spisového materiálu a doložení originálu plné moci, přičemž k tomuto jednání mělo dojít na základě jeho vlastní žádosti ke správnímu orgánu. Tento zmocněnec se také bez omluvy nedostavil k nařízenému ústnímu jednání.

[12] Soud rovněž neshledal důvodnou námitku, že měl žalovaný vyzvat žalobce ve smyslu § 34 odst. 4 správního řádu k uznání podaného odvolání. Jedná se o fakultativní úkon správního orgánu, který může správní orgán učinit až na žádost účastníka řízení.

[13] Žalovaný neignoroval podání údajného zmocněnce, jak namítal žalobce. Městský úřad jej po doručení podání vyzval k doložení zastoupení a doplnění podání, na což podatel nereagoval. Žalovaný neměl důvod vyzývat žalobce k doplnění podpisu na odvolání, neboť podání již bylo podepsáno osobou, která jej učinila, tedy panem K. S.

III. Kasační stížnost

[14] Usnesení krajského soudu napadl žalobce („stěžovatel“) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[15] Stěžovatel podal odvolání prostřednictvím svého zmocněnce pana S. Ten řádně doložil své oprávnění jednat podepsanou plnou mocí, předloženou v kopii. Stěžovatel namítá, že řádné opravné prostředky vyčerpal. Podanou žalobou totiž napadl zamítnutí odvolání, přičemž předmětem sporu je právě to, zda bylo správně posouzeno jako nepřípustné.

[16] Je-li v řízení podáno odvolání, svědčí účastníku řízení právo rozhodnutí o odvolání napadnout správní žalobou, a to ať již je jeho aktivní legitimace dovozována podle § 65

odst. 1 nebo odst. 2 s. ř. s. Podstatné přitom je, že posuzované právní věci bylo podáno odvolání, není tudíž možné žalobu odmítnout z důvodu, že odvolání podáno nebylo.

[17] Argumentace krajského soudu o tom, že pan S., který v posuzované věci podal odvolání, nejednal jménem stěžovatele, je předmětem žalobních námitek, a stěžovatel se s takovým posouzením neztotožňuje. Byla-li žaloba odmítnuta pro nevyčerpání opravných prostředků, lze posuzovat pouze to, zda byl opravný prostředek ve věci podán. I kdyby byl opravný prostředek podán vadně (kupříkladu osobou k tomu neoprávněnou), bylo by nutné žalobu věcně posoudit, nikoliv odmítat z procesních důvodů.

[18] Stěžovatel činí z procesní opatrnosti spornými též další úvahy krajského soudu. Podle krajského soudu zmocnění pana S. k zastupování stěžovatele nebylo prokázáno, neboť nedoložil listinný originál plné moci. Stěžovatel však již v žalobě odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které žádný právní předpis nevyžaduje, aby plná moc byla předkládána v originále. Názor krajského soudu, že je nutné předložit plnou moc v originále k tomu, aby vyvolala zamýšlené právní účinky, je nesprávný.

[19] Krajský soud dále uvedl, že účastníkem řízení o odvolání byla pouze osoba, která odvolání podala, neboť její odvolání bylo zamítnuto jako nepřípustné. Žalovaný však nesprávně posoudil otázku, zda K. S., který odvolání podal, jednal svým jménem a na svůj účet, nebo jménem stěžovatele a na jeho účet. K aktivní legitimaci je stěžejní, že takové rozhodnutí žalovaného zkrátilo stěžovatele na jeho právech, a proto mu svědčila procesní legitimace.

[20] Podle krajského soudu správní orgán byl oprávněn požadovat předložení originálu plné moci, neboť zmocněnec stěžovatele se nedostavil k ústnímu jednání, ani k nahlížení do spisu. To však stěžovatel odmítá jako účelové. Z usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k předložení originálu plné moci, žádná pochybnost o existenci zmocnění neplyne. V této souvislosti stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 300/2016 - 25, kde kasační soud vyjádřil jednoznačný právní názor, že vyzývá-li správní orgán účastníka řízení k předložení plné moci, musí důvody, které jej k tomu vedou, řádně vysvětlit.

[21] Podle stěžovatele bylo povinností správního orgánu poučit jej o právu dle § 34 odst. 4 správního řádu. Pokud správní orgán předběžně dospěl k závěru, že odvolání podává osoba, která není zmocněncem stěžovatele, avšak podává je v jeho prospěch, měl stěžovatele poučit o právu žádat o uznání úkonu učiněného osobou jinou. Krajský soud shledal námitku nedůvodnou s tím, že jde o fakultativní úkon správního orgánu, který může učinit až na žádost účastníka řízení. Takové posouzení je však nesprávné. Správní orgán poučuje žalobce o fakultativních úkonech vždy. Odvolání mohlo být posouzeno jako řádné, pokud by stěžovatel požádal o jeho uznání za úkon zástupce. Poučovací povinnost správních orgánů je dána § 4 odst. 2 správního řádu. S ohledem na průběh správního řízení a povahu posuzovaného úkonu bylo obdobné poučení vhodné a nepochybně by zásadním způsobem přispělo k ochraně práv žalobce.

[22] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s napadeným usnesením krajského soudu a podrobněji se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] 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.

[24] 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)].

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

[26] 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.

[27] 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 v rozhodnutí o odvolání 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. Žalovaný přitom poukázal na celou řadu jiných správních řízení známých mu z úřední činnosti, v nichž tentýž zmocněnec zmíněné praktiky uplatňuje se zjevným účelem dosáhnout promlčení přestupku prostřednictvím obstrukcí. K tomu žalovaný uvedl, že se domnívá, že pokud pan S. plnou mocí skutečné disponuje, pak by ji měl na výzvu městského úřadu předložit. Proto byl tento zmocněnec vyzván k doplnění originálu plné moci, přičemž žalovaný v této souvislosti zdůraznil, že takovýchto výzev mu bylo doručeno celkem šest.

[28] 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. 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. 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).

[29] Pakliže mají správní orgány 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, mohou v návaznosti na to vyzvat zmocněnce i k doložení originálu plné moci. Vyjádření a odůvodnění této pochybnosti by prvostupňový správní orgán měl 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 K. S.. Žalovaný totiž stranu 3 odůvodnění svého rozhodnutí věnoval vyčerpávajícímu popisu jednání obecného zmocněnce v obdobných případech, včetně jeho alternativních obstrukčních scénářů.

[30] V této souvislosti stěžovatel namítal judikatorní závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 300/2016 - 25, v tehdy pojednávané věci však prvostupňový správní orgán pochybnosti o existenci zmocnění založil na skutečnosti, že v jeho správním spise nebyl 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. Tyto skutečnosti však v tehdy projednávaném případě nebyly ničím podloženy (tedy kupříkladu spisovými značkami známými z úřední činnosti) a především ani nebyly v průběhu správního řízení žádným způsobem sděleny stěžovateli, resp. jeho zástupci.

[31] Současně platí, že na rozdíl od jiných případů posuzovaných Nejvyšším správním soudem (např. rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 158/2016 - 28, ze dne 16. 1. 2015, č. j. 1 As 96/2015 - 32, a ze dne 19. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015 - 57), v nyní rozhodované věci nebyl zmocněnec nečinný a nebylo by tak nutno vyzývat přímo účastníka řízení s ohledem na pochybnost o existenci zastoupení. V nyní projednávaném případě totiž zmocněnec konal tak, že i bez výzvy zaslal městskému úřadu opět prostou kopii plné moci (učinil totožné podání) a záměrně tedy neodstranil (v souladu se svou obvyklou procesní strategií) vady podání vytýkané správním orgánem.

[32] V posuzované věci se tudíž důvodně jednalo o případ předpokládaný výše citovanou judikaturou správních soudů, kdy správní orgány měly oprávněnou pochybnost o existenci vztahu zastoupení mezi stěžovatelem a zmocněncem 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 (a ani k následným výzvám v návaznosti na ně). Ze strany žalovaného se tedy s ohledem na výše uvedené v nyní projednávané věci nejednalo o přepjatý formalismus.

[33] Z týchž důvodů 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).

[34] Stěžovatelem namítané ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu pak primárně směřuje na situace, kdy došlo k zániku zastoupení účastníka řízení zmocněncem (opatrovníkem), přičemž sám účastník o toto uznání požádá: *„Správní orgán může uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, jestliže o to účastník požádá a nemůže-li vzniknout újma jinému účastníkovi. O uznání úkonů rozhoduje správní orgán usnesením; nevyhoví-li podateli, oznamuje usnesení pouze jemu.“* Požadavek stěžovatele, aby byl správním orgánem vyzván k uznání úkonu, představuje s ohledem na výše uvedené jen další z popsaných procesních taktik směřujících k promlčení přestupku.

V. Závěr a náklady řízení

[35] 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.

[36] 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 1. února 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu