



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **D. Š.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel**, se sídlem Budějovická 7, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2016, č. j. 51 A 9/2015 - 21,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e 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.

[1] Rozhodnutím Celního úřadu pro Středočeský kraj (dále též „celní úřad“) ze dne 6. 10. 2014, č. j. 88666-13/2014-610000-12, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 42a odst. 2 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), neboť v rozporu s ustanovením § 21e odst. 1 písm. a) tohoto zákona dne 23. 5. 2014 užil zpoplatněnou pozemní komunikaci (dálnici D1) motorovým vozidlem, aniž by uhradil časový poplatek, za což mu byla uložena pokuta ve výši 3.000 Kč a současně mu byla uložena povinnost nahradit náklady řízení spojené s projednáváním přestupku ve výši 1.000 Kč.

[2] Rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 4. 2015, č. j. 14072-2/2015-900000-304.7, bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), pro nepřipustnost zamítnuto odvolání směřující proti citovanému prvostupňovému rozhodnutí, které podal zmocněnec žalobce – K. S. (dále též „zmocněnec“). Žalovaný dospěl k závěru, že odvolání bylo podáno neoprávněnou osobou, neboť zmocněnec žalobce zastupoval pouze na základě prosté kopie (scanu) plné moci.

II.

[3] Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce žalobu, na základě které krajský soud zrušil uvedené rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění uvedl, že v dané věci bylo sporné, zda předložení kopie (scanu) plné moci ze dne 4. 6. 2014 bylo dostatečné k prokázání zastoupení žalobce zmocněncem. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26, konstatoval, 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 rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 1 As 96/2015 - 32, Nejvyšší správní soud dále uvedl, že v případě, že správní orgán na základě konkrétních okolností považuje kopii plné moci za nedostatečnou, je na místě vyzvat zmocněnce k doložení originálu plné moci, tedy ke kvalitativně vyššímu prokázání zmocnění, přičemž je s ohledem na zákaz libovůle žádoucí uvést v odůvodnění výzvy důvody, proč se správní orgán nespokojil s prokázáním zmocnění předložením prosté kopie plné moci. V posuzované věci z obsahu kopie (scanu) plné moci, v níž jsou uvedeny osobní údaje žalobce a spisová značka daného správního řízení, jakož i z navazujících podání zmocněnce, plyne, že vztah mezi zmocněncem a žalobcem skutečně existoval. Jelikož skutečnost, že zmocněnec zaslal pouze kopii (scan) plné moci, ke zpochybnění vztahu zastoupení nepostačuje (srov. bod 24 odůvodnění posledně citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), nebyl správný postup celního úřadu, pokud výlučně na základě tohoto důvodu plnou moc předloženou zmocněncem neakceptoval. Krajský soud dovodil, že žalobce byl ve správním řízení řádně zastoupen zmocněncem. Žalovaný tedy pochybil, pokud neakceptoval předmětnou plnou moc ze dne 4. 6. 2014, a odvolání jako nepřípustné zamítl. Vzhledem k uvedeným závěrům soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] Proti citovanému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které poukázal na nepřezkoumatelnost a nesprávnost závěrů krajského soudu. Podle stěžovatele krajský soud pochybil, pokud v daném případě vyšel z nepřiléhavých rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26 a ze dne 16. 12. 2015, č. j. 1 As 96/2015 - 32. V dané věci existovaly konkrétní pochybnosti o nedostatečnosti prokázání zastoupení; kopie (scan) plné moci byla zaslána pouze jako příloha e-mailové zprávy podepsané zaručeným elektronickým podpisem zmocněnce. Pochybnosti stran zastoupení žalobce byly akcentovány i samotnou osobou „profesionálního“ zmocněnce, jakož i tím, že kopie plné moci byla podepsaná pouhou paraťou žalobce. Stěžovatel proto dovozuje, že nebyly dány důvody ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu.

pokračování

[8] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody*“.

[9] Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatel ostatně proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na mnoha místech s ním polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[10] Stěžovatel dále vytýkal krajskému soudu, že zrušil jeho rozhodnutí s poukazem na nepřiléhavé rozsudky Nejvyššího správního soudu (ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26 a ze dne 16. 12. 2015, č. j. 1 As 96/2015 - 32).

[11] Nejvyšší správní stěžovateli nepřisvědčil.

[12] V rozsudku ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26, zdejší soud mj. uvedl, že „*Stěžejní v nyní projednávané věci je otázka náležitosti plné moci udělené k zastupování účastníka správního řízení třetí osobě a zejména posouzení, zda je nutné, aby plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu či ověřené kopii, nebo postačí plná moc v kopii prosté. 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 mylně žalobce domnívá. Plná moc (nebo také průkaz plné moci) 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). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazní. Obsahem průkazu plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srovnej § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnitele a je také třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn úkony za zastoupeného činit. Veškeré tyto náležitosti plná moc (...) obsahuje. (...) Jedná se tedy o řádnou plnou moc, s jejímž předložením správní řád spojuje příslušné účinky (srovnej zejména § 34 správního řádu). Ostatně žalobce nenamítá, že by listinu obsahující zmocnění (...) k zastupování ve správním řízení nevyhotovil, nepodepsal, nebo snad že by její obsah z hlediska rozsahu zmocnění nekorespondoval projevu jeho vůle. (...) Nejvyšší správní soud zastává názor, že v nyní posuzované věci pro účinné zastoupení účastníka správního řízení zmocněncem dle § 33 odst. 1 správního řádu dostačuje předložení písemné plné moci v kopii prosté, je tedy nasnadě, že v takovém případě je na rovněž prosté kopii postavena i nekonvertovaná písemnost doručená prostřednictvím datové schránky zmocněné osoby. Pokud tedy zmocněnec disponoval plnou mocí udělenou žalobcem, mající všechny potřebné náležitosti, jak byly výše vyloženy, bylo pro nastoupení účinků zastoupení dostatečné, že prostá kopie této plné moci byla předložena správnímu orgánu ve správním řízení, k němuž se plná moc vztahovala. (...) Lze tedy uzavřít, že absence originálu plné moci ve správním řízení není vadou řízení, pro kterou by bylo neúčinné nejen právní jednání učiněné v řízení zmocněncem, ale také doručování písemností ze strany správních orgánů tomuto zmocněnci, pokud jinak plná moc vykazuje veškeré v konkrétní věci potřebné náležitosti, tedy zejména obsahuje srozumitelně a určitě vymezený rozsah zmocnění, a uvedení konkrétní osoby zmocněnce, podpis zmocnitele a datum vystavení.“

[13] I v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 1 As 96/2015 - 32, se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je nutné, aby plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu či ověřené kopii, nebo postačí plná moc v kopii prosté. Nejvyšší správní soud mj. uvedl, 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. (...) 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 disponuje 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 (...) Požadavek předložení originálu plné moci či úředně ověřené 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. (...) Z plné moci i z navazujících podání zmocněnkyně plyne, že byla s věcí obeznámena. V plné moci byly také uvedeny osobní údaje stěžovatele (datum narození, bydliště). I spisová značka správního řízení byla správná. Uvedené skutečnosti nasvědčují tomu, že vztah zmocnění mezi stěžovatelem a zmocněnkyní skutečně existoval. Jelikož správní orgán prvního stupně kopii plné moci neakceptoval, zaslal zmocněnkyni výzvu k doplnění originálu plné moci ve lhůtě pěti dní od jejího doručení. Ve výzvě pouze uvedl, že jde o prostou kopii (scan), která není opatřena úředně ověřeným podpisem stěžovatele. Plná moc je navíc úkonem stěžovatele, její kopii ovšem magistrátu zaslala zmocněnkyně. Originál plné moci pak nedoložila. Správní orgán prvního stupně proto nepřiblídl k jejímu vyjádření o pachatelí přestupku. Tímto postupem však opět došlo k porušení stěžovatelových procesních práv.“

[14] Jak vidno, v citovaných rozsudcích byly řešeny i otázky, které musel s ohledem na obsah žaloby řešit i krajský soud. Krajskému soudu proto nelze vytýkat, pokud z uvedené judikatury při posuzování důvodnosti žaloby vyšel. Nutno dodat, že výše citované závěry vyplývají i z dalších rozsudků zdejšího soudu. K tomu srov. např. rozsudek ze dne 16. 7. 2015, č. j. 9 As 261/2014 - 44, ve kterém zdejší soud mj. uvedl, že „zastává názor, že v nyní posuzované věci

pokračování

pro účinné zastoupení účastníka řízení dle § 33 odst. 1 správního řádu je dostačující předložení plné moci v prosté kopii, případně v podobě nekonvertované písemnosti doručené prostřednictvím datové schránky či prostřednictvím e-mailu zmocněné osoby. Není při tom podstatné, kdo a jakým způsobem plnou moc doručil, podstatné je, že byla rádně udělena a byla předložena správnímu orgánu.“, či rozsudek ze dne 18. 11. 2015, č. j. 10 As 210/2014 - 46, v němž zdejší soud uvedl, že „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.“ Obdobné závěry vyplývají i z dalších rozsudků Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 31. 8. 2015, č. j. 4 As 142/2015 - 28, ze dne 18. 11. 2015, č. j. 10 As 210/2014 - 46 a ze dne 19. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015 - 57, jakož i recentní rozsudek ze dne 3. 6. 2016, č. j. 2 As 26/2016 - 33). Krajský soud tedy nepochybil, pokud se při svých závěrech opřel o citovanou (konstantní) judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[15] Nejvyšší správní soud musí souhlasit s krajským soudem i v tom, že z obsahu správního spisu nelze dovozovat pochybnosti (ve smyslu shora citované judikatury) v tom smyslu, že by žalobce zmocněnci plnou moc skutečně udělil. Z obsahu plné moci (v níž jsou uvedeny osobní údaje žalobce a spisová značka daného správního řízení), jakož i z navazujících podání zmocněnce (např. hned z jeho první žádosti ze dne 25. 6. 2014 reagující na oznámení o zahájení řízení o přestupku a na nařízení jednání), jednoznačně vyplývá, že vztah mezi zmocněncem a žalobcem skutečně existoval. To vyplývá i z toho, že prvostupňové rozhodnutí zaslal celní úřad pouze žalobci, avšak odvolání proti němu podal zmocněnec (který v něm mj. uvedl, že „*jej kontaktoval klient, že mu přišlo nějaké rozhodnutí. Toto mi přeposílá, avšak do dnešního dne jsem jej ještě neobdržel. Z opatrnosti se proti rozhodnutí pod výše uvedenou spisovou značkou odvolávám*“). Nutno dodat, že ani žalobce během celého řízení nesdělil, že by ho uvedený zmocněnec nebyl oprávněn zastupovat. O tom, že jej tato osoba zastupuje, byl přítom žalobce ze strany celního úřadu informován. Např. usnesením ze dne 26. 11. 2014 byl žalobce informován o tom, že v řízení byla předložena předmětná plná moc, žalobce však nesdělil celnímu úřadu, že by ji neudělil, a že by tedy uvedený zmocněnec jej nebyl oprávněn zastupovat.

[16] Zdejší soud dále dodává, že důvodem pro zpochybnění existence vztahu zastoupení není pouhé zaslání kopie (scanu) plné moci. K tomu srov. vedle výše citované judikatury i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 1 As 96/2015 - 32, v němž se explicitně uvádí, že „*Skutečnost, že šlo o prostou kopii (scan) plné moci, zaslou zmocněnkyní a nikoliv stěžovatelem, jebož podpis na ní nebyl ověřen, nepostačují ke zpochybnění vztahu zastoupení.*“ Pokud pak stěžovatel v kasační stížnosti důvody pro svůj postup ospravedlňoval osobou zmocněnce, konstatuje zdejší soud, že celní úřad tento důvod neuvedl v rámci výzev k předložení originálu plné moci. To stejné platí i pro argument, že plná moc byla podepsaná pouhou paraťou žalobce. Celní úřad předmětné výzvy odůvodňoval tím, že plná moc byla předložena v prosté kopii (což, jak bylo uvedeno výše, není důvodem pro zpochybnění existence vztahu zastoupení). Z tohoto důvodu je nadbytečné zabývat se otázkou, za jakých podmínek by mohl účastník řízení polemizovat s výzvou správního orgánu opřenu o jiné důvody, či otázkou, jak postupovat v případě, kdy nebyly podepsány všechny přílohy elektronického podání. Nutno dodat, že rozsudek zdejšího soudu č. j. 2 As 255/2015 - 36, se nezabýval zcela identickou situací, jaká panovala v nyní projednávané věci. Na nyní projednávanou věc přílehalo výše uvedená judikatura.

[17] Ze všech výše uvedených důvodů nelze souhlasit se stěžovatelem, že byly dány důvody ke zrušení rozsudku krajského soudu. Krajský soud postupoval v souladu s konstantní

judikaturou zdejšího soudu. Nejvyšší správní soud si přitom plně uvědomuje všechny souvislosti dané věci a rozumí důvodům, které vedly stěžovatele k podání kasační stížnosti, v daném konkrétním případě však nemohl (s ohledem na výše citovanou judikaturou) postupovat jinak.

[18] Na základě shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 19. ledna 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu