



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2015, čj. KUOK 27783/2015, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 28. 1. 2016, čj. 72 A 8/2015-25,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 28. 1. 2016, čj. 72 A 8/2015-25, **se zrušuje**.
- II.** Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 23. 3. 2015, čj. KUOK 27783/2015, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 20 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I.

[1] Rozhodnutím ze dne 4. 12. 2014, čj. MUSP 110843/2014, (dále jen „rozhodnutí o přestupku“) shledal Městský úřad Šumperk žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů a uložil mu pokutu ve výši 2000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl jako nepřipustné, podané Ing. M. J. jako osobou k tomu neoprávněnou.

### II.

[2] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Dovedil, že Ing. M. J. byl jako substituční zmocněnec řádně zmocněn K. S. Toho zmocnil v řízení před správním orgánem I. stupně ke svému zastupování žalobce plnou mocí, jež nebyla doručena správnímu orgánu v řádné formě podle § 37 odst. 4 správního řádu (byla zaslána prostým

e-mailem, který nebyl do pěti dnů doplněn). Správní orgány podle krajského soudu pochybily, pokud v takovém případě nevyzvaly substitučního zmocněnce žalobce Ing. J. k doplnění plné moci, z níž vyplývalo zmocnění K. S. k jednání za žalobce a oprávnění zmocnit k jeho zastupování další osobu. Přesto shledal, že uvedená vada nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť jednání zástupců žalobce nepožívá právní ochrany. Zmocněnci K. S. a Ing. M. J. jsou podle krajského soudu osobami znalými správního procesu a není třeba je proto poučovat o právech a povinnostech ve správním řízení. Krajský soud shrnul, že „[t]aktika s využíváním elektronických adres s diakritikou, doručování bez elektronických podpisů, nedoplňování podání o řádnou formu ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu, ustanovení více zmocněnců, nedostavování se k projednání přestupku bez omluvy a další jednání ve svém komplexu jsou součástí promyšleného procesního postupu, jenž má za cíl komplikovat a protahovat řízení či vytvářet problémové situace, které mohou s určitou mírou pravděpodobnosti vést k pochybením správních orgánů a tak dosahovat zájmu odpovědnosti za přestupek.“

### III.

[3] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností z důvodu jeho nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Navrhl napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem, že jednání jeho zástupců ve správním řízení vykazovalo znaky zneužití práva. Krajský soud pochybil, pokud stěžovateli neposkytl právní ochranu, kterou by poskytl, byl-li by zastoupen jiným zmocněncem. Stěžovatel v kasační stížnosti jednotlivě polemizoval s těmi postupy, které krajský soud v napadeném rozsudku v souhrnu zhodnotil jako zneužití práva (srov. text citovaný v bodu [2]) a tvrdil, že tyto postupy jsou naprosto standardní a korektní. Krajský soud odmítl ochranu stěžovateli poskytnout jen proto, že jej zastupoval zmocněnec, který dle mínění soudu v jiných řízeních údajně zneužívá právo, aniž věrohodně vysvětlil, jaké konkrétní jednání v dané věci vlastně bylo zneužitím práva a jak měl z určité záměrně vykonstruované situace stěžovatel profitovat.

[5] Pro stěžovatele bylo překvapivé, když žalovaný odmítl (správně zamítl – poznámka Nejvyššího správního soudu) jeho odvolání proti rozhodnutí o přestupku jako nepřípustné. Bylo to totiž v rozporu s dosavadním procesním postupem správního orgánu I. stupně, který se zmocněncem K. S. jednal a označoval jej za zmocněnce stěžovatele i v protokolu o jednání. Jakkoliv lze obecně souhlasit se závěrem krajského soudu, že není třeba poučovat zmocněnce, který má povědomí o pravidlu či právu, jež má být předmětem poučení, uvedené je v posuzované věci nerozhodné. Nešlo zde o poskytnutí poučení, nýbrž o to, zda měl být substituční zástupce stěžovatele vyzván k odstranění vady podání, o níž nemohl vědět. Výzvu k odstranění vady nelze podle stěžovatele s poučovací povinností správního orgánu zaměňovat.

[6] Stěžovatel měl za to, že i za předpokladu, že by plná moc udělená stěžovatelem K. S. byla vadná pro nedostatek formy, jak dovodil krajský soud, nebyla by tato skutečnost vůbec relevantní, neboť postupem správního orgánu I. stupně, který s tímto zmocněncem jednal, došlo ke konvalidaci uvedené vady. Poukázal také na skutečnost, že plnou moc udělenou stěžovatelem K. S. zaslal v řádné formě (elektronicky podepsanou uznávaným elektronickým podpisem), pouze správní orgán I. stupně opomenul do spisu založit průvodku tohoto elektronického podání, nebo založil vadnou. V počítači zástupce stěžovatele se uvedený e-mail jevil jako elektronicky podepsaný a také správní orgán I. stupně postupoval, jako by elektronické podání, jímž byla zaslána plná moc, bylo podepsáno uznávaným elektronickým podpisem.

[7] Stěžovatel shrnul, že v důsledku nesprávného právního posouzení věci krajským soudem došlo k zásahu do jeho práva na obhajobu. Stěžovatel neměl možnost vykonávat svá práva prostřednictvím zástupce jen proto, že o něm zcela překvapivě v napadeném rozhodnutí žalovaný prohlásil, že zástupcem není. Dovodil-li krajský soud, že postupem žalovaného

byl zkrácen na svých právech, avšak přesto sám s poukazem na zneužití práva ochranu neposkytl, zasáhl též do stěžovatelova práva na soudní ochranu.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

#### IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel předně činí sporným, závěr krajského soudu, že plná moc, již stěžovatel K. S. zmocnil ke svému zastupování, nebyla vůči správnímu orgánu I. stupně účinná, neboť byla zaslána prostým e-mailem nepodepsaným uznávaným elektronickým podpisem.

[12] Není sporu o tom, že zmocněnec stěžovatele K. S. informoval v řízení před správním orgánem I. stupně o svém zmocnění elektronickým podáním ze dne 28. 8. 2014. Uvedené podání, k němuž připojil kopii plné moci ze dne 12. 8. 2014, zaslal prostým e-mailem, nepodepsaným uznávaným elektronickým podpisem. Opačné tvrzení obsažené v žalobě a namítané i v kasační stížnosti stěžovatel neprokázal. O chybějícím uznávaném podpisu tohoto podání naopak svědčí průvodka elektronického podání, jež je součástí správního spisu jako příloha listu č. 11.

[13] Jakkoliv správní řád nevylučuje možnost učinit podání i prostým e-mailem (bez uznávaného elektronického podpisu), k tomu, aby takové podání vyvolalo zamýšlené účinky je třeba, aby je podatel potvrdil nebo doplnil podáním učiněným některou z forem, uvedených v § 37 odst. 4 věty první správního řádu (tj. písemně, ústně do protokolu nebo elektronickým podáním s uznávaným elektronickým podpisem). Tak tomu v nyní posuzované věci nebylo. Správní orgán se účinným způsobem o zmocnění K. S. jednat za stěžovatele nedozvěděl a k podání ze dne 28. 8. 2014 proto nebyl povinen přihlížet, jelikož nebylo učiněno v zákonem předepsané formě (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 9 As 90/2008-70). V řízení o přestupku měl jednat pouze se stěžovatelem. Správní orgán I. stupně v tomto směru pochybil a jednal i se zmocněncem stěžovatele K. S., zasílal mu písemnosti a označoval jej dokonce jako zmocněnce obviněného. Současně však veškeré písemnosti řádně doručoval a v řízení jednal i se samotným stěžovatelem. Je třeba přisvědčit krajskému soudu, že ač správní orgán I. stupně pochybil, nejednalo se o vadu, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku. Uvedenou spornou právní otázku posoudil krajský soud správně a Nejvyšší správní soud se s ním v tomto bodě plně ztotožňuje.

[14] Stěžovatel se přitom mýlí, má-li za to, že neúčinnost plné moci vůči správnímu orgánu I. stupně (v důsledku jejího podání pouze prostým e-mailem) byla zhojena tím, že správní orgán I. stupně se zmocněncem stěžovatele K. S. jednal. Nedostatek formy, v níž je podání účastníka správního řízení učiněno, lze zhojit pouze způsobem a ve lhůtě, které stanoví správní řád v § 37 odst. 4, nikoliv tím, že správní orgán nesprávně v řízení postupuje tak, jako by podání bylo učiněno zákonem přípustnou formou.

[15] Nejvyšší správní soud se dále zaměřil na posouzení námitky, v níž stěžovatel odmítne závěr krajského soudu o zneužití práva jednáním zmocněnce stěžovatele K. S. a substitučního zmocněnce Ing. M. J.

[16] Z obsahu správního spisu se podává, že stěžovatel zastoupený Ing. J. jako substitučním zmocněncem podal dne 19. 12. 2014 blanketní odvolání proti rozhodnutí o přestupku. Učinil tak opět prostým e-mailem (bez uznávaného elektronického podpisu) a k odvolání připojil

substituční plnou moc, udělenou K. S. Ing. J. k „*mému zastupování ve všech správních řízeních ve věcech přestupků či správních deliktů všech spisových značek vedených všemi správními orgány, a to též v případech, ve kterých já vystupuji jako zmocněnec.*“ Toto odvolání Ing. J. potvrdil (do pěti dnů) elektronickým podáním ze dne 29. 12. 2014 podepsaným uznávaným elektronickým podpisem. Správní orgán I. stupně tohoto substitučního zmocněnce vyzval k doplnění odvolání usnesením o stanovení lhůty ze dne 22. 12. 2014, na něž zmocněnec nereagoval. Žalovaný za této situace bez dalšího vydal napadené rozhodnutí, v němž uzavřel, že odvolání je nepřipustné, neboť jej podala osoba k tomu neoprávněná. Uvedený závěr odůvodnil tím, že zmocněnec může udělit substituční plnou moc pouze v rozsahu, v jakém byl sám zmocněn zmocnitelem v plné moci za předpokladu, že vůbec zmocnitel substituční zastoupení připustil. Dalším důvodem nepřipustnosti zastupování byla podle žalovaného skutečnost, že „*plná moc udělená panu K. S. dne 12. 8. 2014, byla správnímu orgánu doručena emailem z adresy X, bez zaručeného elektronického podpisu, tedy byla od prvopočátku neplatná a pan K. S. neměl oprávnění řádně hájit zájmy obviněného, natož tak udělovat komukoli substituční plnou moc pro zastupování.*“

[17] Krajský soud uvážil, že substituční plná moc udělená K. S. Ing. J. byla doplněna včas a podána řádně. V takovém případě, měl-li žalovaný důvodné pochybnosti o oprávnění K. S. zmocnit dalšího, substitučního, zmocněnce, bylo jeho povinností vyzvat tohoto dalšího zmocněnce postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu k doplnění plné moci, z níž by vyplývalo, že K. S. byl řádně zmocněn stěžovatelem a byl oprávněn zmocnit dalšího zástupce ve smyslu § 33 odst. 3 správního řádu. Právě tuto (původní) plnou moc, ani stěžovatel ani jeho zmocněnec nedoložili správnímu orgánu I. stupně účinným způsobem. Tato úvaha krajského soudu je věcně správná. Ze skutečnosti, že žádný ze správních orgánů výzvu k předložení původní plné moci udělené K. S. neučinil, krajský soud správně usoudil na pochybení správních orgánů obou stupňů. Tomuto závěru přisvědčuje též Nejvyšší správní soud.

[18] K právě uvedenému jen pro pořádek Nejvyšší správní soud upřesňuje (aniž to má vliv na správnost závěrů krajského soudu), že vzhledem k vyvstalým pochybnostem o tom, zda stěžovatel zmocnil K. S. a v jakém rozsahu, měly správní orgány k doložení tohoto zmocnění vyzvat především samotného stěžovatele. Je to koneckonců stěžovatel jako účastník správního řízení, jemuž jsou ve smyslu § 34 odst. 1 správního řádu přičítány úkony jeho zástupce (tedy i substitučního zástupce podle § 33 odst. 3 správního řádu).

[19] Za nesprávný však Nejvyšší správní soud považuje závěr, že uvedená vada v postupu správních orgánů neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí v důsledku zneužití práva jednáním zmocněnců stěžovatele ve správním řízení.

[20] Přestože nejen správní orgány, ale i krajský soud ve své dosavadní praxi vysledovaly, že v řízeních o přestupcích různých účastníků řízení (obviněných ze spáchání přestupku) vystupují stejní zmocněnci jako v nynější věci, kteří v těchto jiných řízeních využívají nejrůznější postupy, ztěžující a komplikující průběh správního řízení a postup správních orgánů směrem k vydání rozhodnutí o přestupku ve snaze dosáhnout jeho prekluze, v právě projednávané věci pro závěr o obstrukcích těchto zmocněnců nenašel Nejvyšší správní soud oporu.

[21] Skutečnost, že v řízení před správním orgánem I. stupně nepředložil zmocněnec K. S. účinným způsobem plnou moc k zastupování stěžovatele, jde nepochybně ke stěžovatelově tíži. Z jednání tohoto zmocněnce ve správním řízení žádné konkrétní obstrukce nevyplynuly a řízení před správním orgánem I. stupně proběhlo i přes zjevnou nečinnost stěžovatele bez jakýchkoliv průtahů či komplikací vyvolaných jím či jeho „zmocněncem“ K. S.

[22] V řízení o odvolání také ze strany stěžovatele ani jeho zmocněnců nedošlo k žádnému jednání, které by vykazovalo znaky zneužití práva. Substituční plná moc udělená Ing. J. byla správnímu orgánu I. stupně poskytnuta řádně. Mimo jiné z ní vyplývalo, že K. S. zmocňuje tohoto substitučního zástupce ke svému zastupování v těch správních řízeních o přestupcích,

v nichž sám vystupuje jako zmocněnec (viz bod [16]). Jedinou pochybností, která v odvolacím řízení vyvstala, bylo, zda substitučního zástupce k jednání za stěžovatele zmocnila osoba k tomu oprávněná (K. S.) ve smyslu § 33 odst. 3 správního řádu. K odpovědi na ni žalovaný neměl dostatek poznatků bez toho, že by postupoval způsobem předpokládaným v § 37 odst. 3 správního řádu, jak Nejvyšší správní soud výše vyložil.

[23] Krajský soud na zneužití práva v nyní posuzované věci usoudil nejspíše z možného předpokládaného vývoje správního řízení, který se však nenaplnil. Obecně je jistě správný závěr obsažený v bodě [27] napadeného rozsudku ve vztahu k poučovací povinnosti správních orgánů a též o vhodnosti uvést veškeré námitky účastníků již ve správním řízení. V daném případě však nešlo ani o žádnou poučovací povinnost správního orgánu, ani o neuplatnění námitek stěžovatele ve správním řízení. Jednalo se pouze o to, zda správní orgán měl povinnost vyzvat podatele (zde účastníka řízení, popřípadě substitučního zmocněnce) k odstranění vady, byla-li vadou odstranitelnou, jak tomu bylo v tomto případě. Závěry krajského soudu o zneužití práva se tak zcela míjí s podstatou věci.

[24] Přestože správní orgány (i správní soudy) mohou mít povědomost o obstrukčních procesních postupech, jichž se zmocněnci, kteří v projednávané věci zastupují stěžovatele, dopouštějí v jiných správních řízeních, nemůže uvedené zcela samozřejmě a bez konkrétních indicií v dané věci vést k tomu, že správní orgány rezignují na svoji základní zákonnou povinnost v součinnosti s podatelí odstraňovat vady jejich podání, nebo podatele vyzvat k odstranění vad podání tak, aby ve správním řízení mohly bez průtahů pokračovat a rozhodnout (srov. zejména § 37 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 2 odst. 1, jakož i § 6 téhož zákona).

[25] Této povinnosti správní orgány ve stěžovatelově věci nedostály. Lze přisvědčit stěžovateli, že napadené rozhodnutí bylo překvapivé právě proto, že správní orgán I. stupně dne 22. 12. 2014 vyzval substitučního zmocněnce stěžovatele k doplnění odvolání. Následně již žalovaný bez dalšího vydal napadené rozhodnutí. Stěžovatel ani jeho substituční zmocněnec nemohli mít povědomost o nedostacích původního zmocnění, jak je nahlíží odvolací správní orgán, neboť se o něm nedozvěděli ani v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, ani následně před vydáním napadeného rozhodnutí. S ohledem na skutečnost, že se jednalo o odstranitelné nedostatky plné moci související se zmocněním substitučního zástupce, bylo povinností správních orgánů se pokusit v součinnosti se stěžovatelem anebo též uvedeným substitučním zmocněncem o jejich odstranění. Žádný ze správních orgánů takto nepostupoval, což nelze klást k tíži stěžovatele, ani jeho zmocněnců.

[26] Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal, že by ve stěžovatelově věci došlo k takovému jednání některého z jeho zmocněnců, jež by bylo možno kvalifikovat jako zneužití práva, jak uvažil krajský soud v bodě [28] napadeného rozsudku. Za situace, kdy správní orgány vůči stěžovateli, resp. jeho substitučnímu zmocněnci nepostupovaly způsobem, který jim zákon ukládá (§ 37 odst. 3 správního řádu), nemohly jen z toho, že stěžovatele zastupoval určitý zmocněnec, o jehož postupech mají z jiných správních řízení negativní poznatky, správní orgány dovodit, že takové výzvy k odstranění nedostatku plné moci nebylo třeba. Správní řád v tomto směru nečiní rozdíl mezi tím, zda podatelem je osoba právně erudovaná či nikoliv, nýbrž váže povinnost správního orgánu vyzvat podatele k odstranění vad podání (zde předložení plné moci udělené K. S.) na skutečnost, že podání vadami trpí, nehlédě na odbornost osoby podatele.

[27] Krajský soud tedy pochybil, pokud za nastalé situace neposkytl stěžovateli soudní ochranu, přes jinak správný úsudek o vadách správního řízení majících vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stejně jako správní orgány ani krajský soud nemůže odepřít ochranu právu vyplývajícímu z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod jen na základě svých negativních poznatků o postupech zmocněnce účastníka z jiných typově shodných či obdobných řízení, aniž tyto negativní jevy, které obecně mohou opodstatňovat závěr o zneužití práva, našly svůj konkrétní odraz v jím právě posuzované věci.

## V.

[28] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. Vada rozhodnutí žalované však vylučuje, aby v řízení před krajským soudem bylo možno postupovat jinak, než zrušením napadeného rozhodnutí. Proto jsou podle Nejvyššího správního soudu dány podmínky pro postup dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., podle něhož může kasační soud současně se zrušením rozhodnutí správního soudu rozhodnout i o zrušení rozhodnutí správního orgánu. Nejvyšší správní soud proto zrušil také rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[29] Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, je povinen dle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech předcházejícího řízení před krajským soudem.

[30] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní posuzované věci je procesně úspěšným účastníkem stěžovatel, který byl jak v řízení před krajským soudem, tak i v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení ve výši 20 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[31] Uvedené náklady řízení představují náhradu za soudní poplatek zaplacený za žalobu (ve výši 3 000 Kč) a za kasační stížnost (ve výši 5 000 Kč). Dále zahrnují náhradu za 3 úkony právní služby ve výši 3 100 Kč za přípravu a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a doplnění kasační stížnosti podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a za 3 paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč související s uvedenými úkony právní služby (§ 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu). Částka nákladů zastoupení (10 200 Kč) byla v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. dále zvýšena o 21% daň z přidané hodnoty ve výši 2 142 Kč, kterou je zástupce stěžovatele jako její plátce povinen odvést.

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

V Brně 10. ledna 2017

JUDr. Michal Mazanec  
předseda senátu