



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **nezl. J. D. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2013, č. j. 9 A 68/2013 – 93,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2013, č. j. 9 A 68/2013 - 93, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 9. 10. 2013, č. j. 9 A 68/2013 – 93 zrušil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „stěžovatel“) ze dne 25. 5. 2009, č. j. 570/2042-04b/07 a ze dne 26. 5. 2009, č. j. 570/2042-08b/07, a věci vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Prvním z citovaných rozhodnutí stěžovatel zamítl jako opožděné odvolání právního předchůdce žalobce (J. D. H., nar. X, zem. X) proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha (dále jen „inspekce“) ze dne 20. 12. 2005, č. j. 01/OL/18427/05/Mi, o ustanovení opatrovníka právnímu předchůdci žalobce podle ust. § 16 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Druhým z citovaných rozhodnutí stěžovatel zamítl jako opožděné odvolání právního předchůdce žalobce proti rozhodnutí inspekce ze dne 11. 4. 2005, č. j. 01/OL/6202/05/Mi, jímž bylo právnímu předchůdci žalobce uloženo podle ust. § 3 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, opatření k nápravě spočívající v zalesnění celé porostní skupiny 14B₀ na ploše 0,07 ha a vylepšení porostní skupiny 14B₁ na ploše 0,46 ha na pozemku p. č. 1301 v k. ú. Soutice. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že právní předchůdce žalobce byl ve správním řízení zastoupen Mgr. M. B., a proto nebyly splněny zákonné podmínky pro ustanovení

opatrovníka. Rozhodnutí o ustanovení opatrovníka tak nemohlo být právnímu předchůdci žalobce řádně doručeno veřejnou vyhláškou. Protože v důsledku toho nezačala běžet lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, nemohla tato lhůta uplynout a odvolání právního předchůdce žalobce nemohlo být zamítnuto jako opožděné. K obdobnému závěru dospěl městský soud i ve vztahu k rozhodnutí o uložení opatření k nápravě, které mělo být správně doručeno zástupkyni právního předchůdce žalobce. Protože inspekce rozhodnutí o uložení opatření k nápravě zástupkyni právního předchůdce žalobce nedoručovala, její rozhodnutí o uložení povinnosti k nápravě nemohlo nabýt právní moci a v důsledku toho nemohla začít běžet lhůta pro podání odvolání. Proto odvolání podané právním předchůdcem žalobce nemohlo být zamítnuto pro opožděnost.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které vyjádřil zásadní nesouhlas se závěrem městského soudu ohledně zastoupení právního předchůdce žalobce v řízení o uložení opatření k nápravě. V daném případě nebyla splněna žádná z podmínek podle ust. § 17 odst. 4 správního řádu. Výklad městského soudu jde proti smyslu tohoto ustanovení, jakož i proti léta aplikované praxi správních orgánů a zažitým zvyklostem. V dané věci nešlo o nepochybný případ, kdy lze od průkazu plnou mocí upustit. Právní předchůdce žalobce vůči inspekci neprojevil vůli být v jí vedených správních řízeních zastupován Mgr. M. B. Že se nejednalo o nepochybný případ je zřejmé i ze skutečnosti, že inspekce poté, co jí Mgr. M. B. dne 27. 1. 2005 během telefonního hovoru oznámila, že je zástupkyní právního předchůdce žalobce, jmenovanou přípisem ze dne 28. 1. 2005, č. j. 01/OL/1449/05/Mi, který převzala dne 7. 2. 2005, vyzvala, aby předložila plnou moc nebo jakýkoliv jiný průkaz prokazující její oprávnění zastupovat právního předchůdce žalobce, resp. aby sdělila, na jaké adrese právní předchůdce žalobce poštu pravidelně přebírá. Na tuto výzvu nebylo nijak reagováno. Zmocnění k zastupování právního předchůdce žalobce ve správním řízení o uložení opatření k nápravě tak neprokázala. Tuto skutečnost ostatně správně konstatoval a potvrdil městský soud. Šlo tedy zcela jednoznačně o „pochybný“ případ neumožňující upuštění od průkazu plnou mocí. Inspekce i přesto, že se pokusila vyjasnit otázku, zda je právní předchůdce žalobce zastoupen či nikoliv, nebyla úspěšná. Proto nemohla od průkazu plnou mocí upustit, neboť zde existovala pochybnost o oprávnění Mgr. M. B. zastupovat právního předchůdce žalobce. Mgr. M. B. své zmocnění k zastupování prezentovala pouze ústně při telefonátu dne 27. 1. 2005 a při jednání na Městském úřadě Vlašim dne 24. 2. 2005. Opis plné moci ze dne 1. 9. 1996 byl inspekci poprvé předložen Mgr. M. B. až dne 6. 11. 2006. Oprávnění Mgr. M. B. zastupovat právního předchůdce žalobce nebylo prokázáno i z důvodu jeho negativního procesního postoje. Inspekci se nepodařilo opakovaně doručit mu jakoukoliv písemnost na známé adresy v České i Rakouské republice. Pokud by inspekce za dané situace doručovala písemnosti v průběhu správního řízení Mgr. M. B., tedy domnělé (ničím nedoložené) zástupkyni právního předchůdce žalobce, pak by se jednalo o závažnou vadu řízení způsobující nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Podle stěžovatele náleží úvaha o možnosti upuštění od průkazu plnou mocí pouze správnímu orgánu, který vede správní řízení, nikoliv soudu. Z obsahu zápisu o jednání na Městském úřadě Vlašim dne 24. 2. 2005 rovněž nelze dovozovat, že by inspekce neměla pochybnosti o zmocnění Mgr. M. B. k zastupování právního předchůdce žalobce v předmětném správním řízení. Toto jednání se nekonalo v rámci správního řízení vedeného inspekci, nýbrž bylo jen náhodným a neplánovaným setkáním pracovníků inspekce s právním předchůdcem žalobce

pokračování

na Městském úřadě Vlašim. To, že se Mgr. M. B. při tomto jednání označila za jeho právní zástupkyni, ještě neznamená, že jí skutečně byla, když tuto ústně uváděnou informaci nijak nedoložila. Z tohoto zápisu také nevyplývá, že by právní předchůdce žalobce v průběhu tohoto jednání jakkoliv projevil vůli být ve správních řízeních vedených inspekci zastupován Mgr. M. B. Naopak z něj vyplývá, že neměl zájem, aby o tomto jednání byl sepsán zápis, když odešel, a tudíž zápis ani nepodepsal. Ze skutečnosti, že pracovníci inspekce při tomto neplánovaném setkání na Městském úřadě Vlašim jednali s Mgr. M. B., nelze dovodit, že by inspekce neměla pochybnosti o vůli právního předchůdce žalobce být ve vedených správních řízeních zastupován Mgr. M. B. Rovněž tak skutečnost, že Mgr. M. B. během telefonního hovoru s pracovníkem inspekce oznámila, že je zástupkyní právního předchůdce žalobce, nemůže sama o sobě nahradit kvalifikovaný projev vůle právního předchůdce žalobce. Stěžovatel také poukázal na to, že v uvedené době Mgr. M. B. vystupovala jako statutární orgán společnosti Velkostatek Soutice, s. r. o., která na základě příkazní smlouvy hospodařila na lesních pozemcích právního předchůdce žalobce v k. ú. Soutice. Pochybnost inspekce ohledně postavení Mgr. M. B. v jí vedených správních řízeních tedy byla více než důvodná. Výše uvedené lze vztáhnout i k protokolu ze dne 24. 2. 2005 sepsaném na Městském úřadě Vlašim za přítomnosti právního předchůdce žalobce, Mgr. M. B. a pracovnice tohoto správního orgánu J. V. a k oznámení Městského úřadu Vlašim ze dne 3. 5. 2005 o nepřevzetí zásilky. Navíc inspekce nebyla u těchto správních úkonů vůbec přítomna. K uvedenému oznámení Městského úřadu Vlašim o nepřevzetí zásilky stěžovatel dále uvedl, že toto bylo příslušným správním orgánem vyhotoveno až dne 3. 5. 2005, přičemž rozhodnutí inspekce bylo vydáno již dne 11. 4. 2005. Argumentace městského soudu tímto oznámením Městského úřadu Vlašim je tedy lichá. Rovněž tak nelze přehlédnout, že kdyby skutečně byla Mgr. M. B. zástupkyní právního předchůdce žalobce, nepokoušel by se Městský úřad Vlašim doručit rozhodnutí inspekce o uložení sankce (sankcí) právnímu předchůdci žalobce, nýbrž doručoval by přímo jeho zástupkyni Mgr. M. B. Jelikož se tak nestalo, je zřejmé, že i tento doručující správní orgán měl pochybnost o zastoupení právního předchůdce žalobce. Proto nelze tuto skutečnost vykládat k tíži stěžovatele a inspekce, jak to chybně učinil městský soud. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 17 odst. 1 správního řádu se mohou dát účastníci řízení, jejich zákonní zástupci a opatrovníci zastupovat advokátem nebo jiným zástupcem, kterého si zvolí. Podle odst. 4 citovaného ustanovení zmocnění k zastupování je třeba prokázat písemnou plnou mocí nebo plnou mocí prohlášenou do protokolu. Správní orgán může v nepochybných případech od průkazu plnou mocí upustit.

Nejvyšší správní soud se problematikou prokazování zmocnění k zastupování ve správním řízení zabýval v rozsudku ze dne 13. 1. 2005, č. j. 2 As 29/2004 - 120, ve kterém uvedl, že „*Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že plná moc nemusí obsahovat podpis zmocněnce a že neexistuje zákonné omezení, která by bránilo udělit generální plnou moc do*

budoucná pro více správních řízení vedených před jedním správním úřadem. Přesto dospěl v daném případě k závěru, že postup stavebního úřadu, který jednal pouze se stěžovateli a pouze jim doručoval rozhodnutí o odstranění stavby, byl správný. Z ust. § 17 odst. 4 správního řádu totiž vyplývá, že existující zmocnění k zastupování je třeba správnímu orgánu prokázat, a to buď písemnou plnou mocí, nebo plnou mocí prohlášenou do protokolu. Uvedené ustanovení sice připouští, aby správní orgán od průkazu plnou mocí upustil, ale takový postup je zcela na uvážení správního orgánu a je možný pouze v nepochybných případech. Povinnost prokázání plné moci podle uvedeného ustanovení se tu vztahuje ke konkrétnímu správnímu řízení. Tato povinnost je podle Nejvyššího správního soudu dána i v situacích, kdy účastníci konkrétního správního řízení již před jeho zahájením v souvislosti s jiným správním řízením obecnou plnou mocí zmocnili advokáta k jejich zastupování ve všech správních řízeních, a to i těch, která budou teprve zahájena, a tuto plnou moc předložili v rámci jiného řízení správnímu úřadu. Taková plná moc je sice možná a v případě, že byla skutečně udělena, i platná, musí však být v následujícím správním řízení účastníkem (nebo jeho zmocněncem) prokázána. Nejvyšší správní soud má dokonce za to, že k prokázání existence zmocnění v takovém případě plně stačí odkaz na existující plnou moc svým rozsahem pokrývající i současné správní řízení. Takový odkaz by přitom mohl učinit nejenom zmocnitel, nýbrž také zmocněnec, a to i ústně do protokolu, resp. spolu s úkonem, který by jménem zmocnitele v takovém konkrétním správním řízení činil. O tom, že je zastupován, je však povinen správní orgán uvědomit účastník, popř. přímo zmocněný zástupce, který se prokáže plnou mocí. Z žádného zákonného ustanovení naopak nelze dovodit povinnost správního orgánu ex offio zjišťovat, zda existuje plná moc (byť i generální) vystavená účastníkem zástupci pro předchozí správní řízení, popř. zda taková plná moc i nadále platí. Byla-li tedy obecná plná moc předložena v jiném řízení (byť u stejného správního orgánu), je třeba vztah zmocnění v rámci probíhajícího správního řízení prokázat správnímu orgánu znovu, byť třeba odkazem na plnou moc založenou v jiném spise.“

Plná moc je jednostranným právním úkonem, který zmocnitel adresuje správnímu orgánu a zakládá oprávnění zástupce činit úkony jménem zmocnitele. Význam plné moci je pro ochranu práv účastníka řízení značný. Pokud by správní orgán jednal se subjektem, který ve skutečnosti nemá oprávnění zastupovat účastníka řízení, jednalo by se o závažnou vadu řízení. Proto možnost upustit od průkazu plnou mocí lze chápat jako výjimečnou a nemůže přicházet v úvahu, jsou-li i ty nejmenší pochyby o osobě zástupce či o rozsahu jeho zmocnění.

V dané věci je nesporné, že v rozhodné době, tj. v době doručování předmětných rozhodnutí, neměla inspekce k dispozici písemnou plnou moc, kterou by právní předchůdce žalobce zmocnil Mgr. M. B. jej zastupovat ve správním řízení o uložení opatření k nápravě. Inspekce přípisem ze dne 28. 1. 2005, zn.: 01/OL/1449/05/Mi, který byl adresován Mgr. M. B. a který jí byl dne 7. 2. 2005 doručen do vlastních rukou, žádala o zaslání plné moci nebo jiného pověření, na základě kterého přebírá korespondenci za právního předchůdce žalobce, případně o sdělení, na které adrese tento poštu pravidelně přebírá. Na tuto žádost Mgr. M. B. nijak nereagovala a své oprávnění k zastupování právního předchůdce žalobce prezentovala pouze ústně – při telefonické hovoru s pracovníkem inspekce dne 27. 1. 2005 a při náhodném jednání na Městském úřadě Vlašim dne 24. 2. 2005. Podle tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti byl opis plné moci ze dne 1. 9. 1996 inspekci poprvé předložen Mgr. M. B. až dne 6. 11. 2006 při její návštěvě u tohoto správního orgánu. Toto tvrzení je v souladu s obsahem soudního spisu, z něhož je zřejmé,

pokračování

že ověřená kopie plné moci ze dne 1. 9. 1996 byla skutečně inspekci předána dne 6. 11. 2006, což vyplývá z listiny označené „Zápis z návštěvy Mgr. M. B. na OI Praha, OOL.“

Podle názoru Nejvyššího správního soudu se v dané věci se nejednalo o nepochybný případ, kdy by bylo možno ve smyslu ust. § 17 odst. 4 správního řádu od průkazu plnou mocí upustit. Městský soud však dovodil z protokolu dne ze dne 24. 2. 2005, ze zápisu z jednání datovaného téhož dne a z oznámení ze dne 3. 5. 2005, č. j. 1665/2005 No-221 o nepřevzetí zásilky, že bylo možno od průkazu plnou mocí upustit. Podle uvedených listin ze dne 24. 2. 2005 se téhož dne dostavil právní předchůdce žalobce spolu s Mgr. M. B. na odbor životního prostředí Městského úřadu Vlašim, kde s ním byl na jeho žádost sepsán protokol o údajné kůrovcové kalamitě v jeho lese v k. ú. Soutice. Během jeho návštěvy se zde náhodně potkal se dvěma pracovníky inspekce, kteří předtím prováděli terénní šetření v jeho lese v k. ú. Soutice. Tito pracovníci využili tohoto setkání a iniciovali neformální jednání ohledně nežádoucího stavu v jeho lese. O jeho průběhu byl sepsán zápis, ovšem už v nepřítomnosti právního předchůdce žalobce.

V první řadě je třeba zdůraznit, že tyto listiny byly vyhotoveny na odboru životního prostředí Městského úřadu Vlašim, tedy u správního orgánu odlišného od inspekce. Ze zápisu sepsaného dne 24. 2. 2005 pouze vyplývá, že Mgr. M. B. byla přítomna tomuto neformálnímu jednání právního předchůdce žalobce se dvěma pracovníky inspekce. Tato listina v žádném případě neprokazuje, že Mgr. M. B. byla právním předchůdcem žalobce zmocněna k jeho zastupování, a to zejména pro absenci projevu vůle z jeho strany. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem městského soudu, že toto zmocnění bylo zřejmé z toho, že v průběhu jednání vystupovala za současné přítomnosti právního předchůdce žalobce jako jeho zástupkyně. Jen ze skutečnosti, že Mgr. M. B. se účastnila jednoho neformálního jednání s pracovníky inspekce, není možno dovozovat, že byla řádně zmocněna právním předchůdcem žalobce, aby ho zastupovala. Z důvodu pasivity a nekomunikace právního předchůdce žalobce nemohlo být inspekci jednoznačně zřejmé, v jakých řízeních a v jakém rozsahu by jej měla zastupovat. V této souvislosti lze poukázat i na to, že právní předchůdce žalobce v průběhu jednání prohlásil, že na sepsání zápisu z tohoto jednání nemá zájem a před jeho ukončením odešel. Mgr. M. B. následně nadiktovala své vyjádření k věci do zápisu v jeho nepřítomnosti. Z protokolu ze dne 24. 2. 2005 pak pouze vyplývá, že Mgr. B. byla přítomna sepsání tohoto dokumentu, jehož obsahem bylo jednostranné prohlášení právního předchůdce žalobce k údajné kůrovcové kalamitě v jeho lese v k. ú. Soutice. Obdobné závěry lze vztáhnout i na oznámení odboru životního prostředí Městského úřadu Vlašim ze dne 3. 5. 2005, jehož obsahem bylo sdělení určené inspekci, že se dne 11. 4. 2005 kolem 12 hod se dostavil na odbor životního prostředí Městského úřadu Vlašim právní předchůdce žalobce s Mgr. M. B. a že během této návštěvy odmítl převzít rozhodnutí o uložení sankce z důvodu, že bude hospitalizován v nemocnici. Navíc v tomto případě se jedná o listinu, která se týkala jiného správního řízení (uložení sankce). Žádná z citovaných listin nemohla vyvrátit pochybnosti o osobě zástupce či o rozsahu jeho zmocnění. Za této situace se tedy nejednalo o nepochybný případ ve smyslu ust. § 17 odst. 4 správního řádu, a proto inspekce nemohla od průkazu plnou mocí upustit. Vzhledem k tomu, že zmocnění k zastupování nebylo inspekci prokázáno písemnou plnou mocí, příp. plnou mocí prohlášenou do protokolu, nemohla být správní rozhodnutí určená právnímu předchůdci žalobce doručována Mgr. M. B.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 4 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. května 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu