



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. V.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici č. 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2014, č. j. KUJI 19896/2014, sp. zn. ODSH 291/2014 Pe, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 1. 2015, č. j. 31 A 48/2014 - 21.

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 14. 1. 2015, č. j. 31 A 48/2014 - 21, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Osobní automobil, jehož provozovatelem je žalobce, byl zaparkován tam, kde být neměl. Stál totiž zčásti na chodníku a zčásti v nepřípustné vzdálenosti od křižovatky.

[2] Na základě tohoto zjištění městské policie, Magistrát města Jihlavy vyzval žalobce k úhradě určené částky dle § 126h odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). V poučení této výzvy uvedl, že v případě uhrazení částky věc odloží, v opačném případě bude pokračovat v šetření přestupku. Dále sdělil, že neuhradí-li žalobce předmětnou částku, může magistrátu písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku. Toto sdělení se považuje za podání vysvětlení. Žalobce na tuto výzvu nijak nereagoval.

[3] Magistrát tedy pokračoval v šetření přestupku. V jeho rámci předvolal žalobce k podání vysvětlení ve věci výše uvedeného parkování naplňujícího znaky přestupku. Na toto předvolání reagoval pan Jiří Kocourek, jednatel společnosti FLEET Control, s. r. o. (dále též společnosti „FLEET“) přípisem informujícím magistrát, že se podezřelý rozhodl výpověď odepřít. K tomuto podání pan Kocourek doložil plnou moc ze dne 25. 9. 2013, kterou žalobce zmocňuje společnost FLEET *„k zastupování ve správním řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku vedeném pod spisovou značkou MMJ/OD/15238/2013-3.“* Plná moc byla udělena *„pro veškeré úkony, žádosti, návrhy, podání, nahlížení do spisu, odvolání, vzdání se práva odvolání, doručování písemností, a to pro celé řízení ve všech stupních tohoto řízení, tj. včetně řízení u odvolacího orgánu a všech stupňů správního soudu.“*

[4] Jelikož správní orgán do 60 dnů od oznámení přestupku nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, věc odložil.

[5] Následně magistrát vydal příkaz o uložení pokuty za správní delikt provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Tím žalobci uložil pokutu za to, že jako provozovatel motorového vozidla nezajistil, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Společnost FLEET proti tomuto příkazu podala jménem žalobce odpor a proti následnému rozhodnutí i odvolání. Žalovaný toto odvolání v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl. Toto rozhodnutí bylo společnosti FLEET doručeno dne 24. 3. 2014.

[6] Dne 15. 7. 2014 do správního spisu nahlédl Ing. J., a to na základě plné moci žalobce.

[7] Rozhodnutí žalovaného následně žalobce napadl dne 31. 7. 2014 žalobou. V žalobě, krom jiného, uvedl, že řízení před správními orgány bylo vedeno s neoprávněnou osobou, neboť předmětná plná moc společnosti FLEET se vztahovala pouze k podání vysvětlení pro podezření se spáchání přestupku, nikoliv však již k následnému správnímu řízení.

[8] Krajský soud žalobu v záhlaví uvedeným usnesením z důvodu její opožděnosti odmítl. Námitce vadného zastoupení soud nepřisvědčil, neboť dle něj je z plné moci zřejmé, že se jedná o plnou moc pro celé řízení pod specifikovanou spisovou značkou. Navíc zmocněnec v řízení po celou dobu aktivně vystupoval. Správní orgány tedy správně doručovaly jemu. Počátek běhu lhůty pro podání žaloby je proto nutné počítat od okamžiku doručení rozhodnutí žalovaného zmocněnci žalobce. K tomuto doručení došlo dne 24. 3. 2014, žalobu však žalobce podal až dne 31. 7. 2014, tedy více jak dva měsíce po marném uplynutí lhůty k podání žaloby.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Jako důvod stížnosti uvádí nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu dle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel ve své kasační stížnosti přestírá dva argumenty. Oba mají prokazovat závěr, že doručení společnosti FLEET nebylo právně účinné. Tato společnost totiž nebyla

žalobcem v předmětném řízení zmocněna. Stěžovatel tak nebyl ve správním řízení zastoupen, a proto lhůtu pro podání žaloby není možné počítat od doručení rozhodnutí žalovaného údajnému zmocněnci společnosti FLEET, ale až od prokazatelného reálného seznámení žalobce s rozhodnutím. K tomu došlo až nahlédnutím do spisu skutečným zmocněncem Ing. J.

[11] První argument spočívá v tom, že plná moc byla udělena před zahájením řízení a nemohlo tak vzniknout zmocnění dle správního řádu. Dle § 33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, si může *účastník* zvolit zmocněnce. Plná moc ze dne 25. 9. 2013 byla udělena ještě před zahájením řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, k němuž došlo dne 16. 12. 2013. Plná moc tedy byla udělena před zahájením řízení, tj. v okamžiku kdy stěžovatel nebyl zatím ještě účastníkem řízení. Jedinou plnou moc, kterou lze udělit i před zahájením řízení je plná moc pro neurčitý počet budoucích řízení dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, která má však odlišnou funkci a musí mít úředně ověřený podpis. Na právě projednávanou věc je přílehlavé rozhodnutí, kde Nejvyšší správní soud dovodil, že na plnou moc udělenou před zahájením správního řízení je nutno hledět jako na plnou moc dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nevzniká tedy zmocnění dle § 33 správního řádu, tj. nevzniká oprávnění správnímu orgánu doručovat písemnosti zástupci, resp. nezaniká právo zmocnitele na doručování písemností přímo do jeho rukou.

[12] Druhým argumentem stěžovatel tvrdí, že udělil plnou moc pouze k zastupování *v řízení o přestupku*, nikoliv však již k zastupování *v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla*. Tento rozsah zastoupení je v plné moci explicitně vymezen. Žalobce v době udělení plné moci ani nevěděl, že řízení o správním deliktu provozovatele vozidla bude zahájeno. Krajský soud tuto specifikaci plné moci toliko pro řízení pro podezření ze spáchání přestupku pominul.

[13] Na základě obou svých argumentů stěžovatel dovozuje, že doručení rozhodnutí žalovaného do datové schránky společnosti FLEET nebylo právně účinné. Počátek lhůty pro podání žaloby tedy nastal až dnem 15. 7. 2014, kdy zástupce žalobce Ing. J. nahlédl do spisu. Jelikož žalobu stěžovatel podal dne 31. 7. 2014, učinil tak ve lhůtě. Proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Na závěr své stížnosti ještě stěžovatel dodává, že považuje za nespravedlivé, aby byl on sám demonizován za údajné obstrukční taktiky společnosti FLEET. Za prvé, krajský soud pro závěry o obstrukčních praktikách neuvádí žádné skutečnosti, ze kterých toto dovozuje. Za druhé, i kdyby tato společnost takovéto taktiky užívala, stěžovateli nemohou být přičítány, neboť tato společnost ho v řízení o správním deliktu provozovatele, z něhož vzniklo toto soudní řízení, vůbec nezastupovala. Obstrukce nečiní tak žalobce, ale naopak správní orgány, které doručovaly písemnosti osobě, která k tomu nebyla zmocněna.

[15] Žalovaný se ve svém stručném vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil 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.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Klíčová otázka nastolená kasační stížností je, zda krajský soud správně odmítl žalobu stěžovatele pro její opožděnost. Jelikož lhůta k podání žaloby počíná plynout okamžikem doručení rozhodnutí účastníkovi řízení, je třeba se zabývat, kdy k tomuto doručení došlo. Krajský soud je toho názoru, že k němu došlo doručením do datové schránky společnosti FLEET, neboť tato společnost stěžovatele ve správním řízení zastupovala. Oproti tomu stěžovatel má za to, že toto doručení účinné nebylo, neboť společnost FLEET pro zastupování v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla nezplnomocnil.

[19] Posouzení této věci tedy bude záviset na zodpovězení otázky, zda společnost FLEET byla stěžovatelovým zmocněncem v řízení o správním deliktu. Dle Nejvyššího správního soudu nebyla.

[20] Účastník správního řízení si může v řízení zvolit zmocněnce, a to dle § 33 odst. 1 správního řádu. Toto zmocnění se prokazuje písemnou plnou mocí. Dle odst. 2 tohoto ustanovení, zmocnění může být uděleno v různém rozsahu – k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení. Dále může být zmocnění uděleno i pro celé řízení, nebo, za předpokladu úředního ověření podpisu na plné moci, pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určité době nebo bez omezení v budoucnu.

[21] Při posuzování rozsahu zmocnění je vždy na místě položit si otázku, jakým úmyslem byli zmocnitel a zmocněnec vedeni při sepisování plné moci (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007 - 158). Na úmysl smluvních stran je možné usuzovat z okolností o tomto úmyslu vypovídajících. Jednou z hlavních okolností v případě dohody o plné moci je text plné moci, listiny osvědčující její uzavření.

[22] V projednávaném případě stěžovatel dne 25. 9. 2013 vystavil plnou moc společnosti FLEET. V této plné moci uvedl, že „*zmocňuje dle § 33 odst. 2 písm. b), ve smyslu § 34 [správního řádu společnost FLEET] k zastupování ve správním řízení ve věci podezření ze spáchání přestupku vedeném pod spisovou značkou MMJ/OD/15238/2013-3.*“ Dále text stanovil, že „*plná moc je udělena pro veškeré úkony, žádosti, návrhy, podání, nahlášení do spisu, odvolání, vzdání se práva na odvolání, doručování písemností a to pro celé řízení ve všech stupních tohoto řízení, tj. včetně řízení u odvolacího orgánu a všech stupňů správního soudu.*“

[23] Význam textu plné moci není úplně zřejmý a je tedy nutné jej interpretovat. Zkraje je nutné odmítnout výklad zastávaný stěžovatelem, že tato plná moc byla vystavena pouze pro účely podání vysvětlení u správního orgánu. V plné moci se výslovně hovoří o *správním řízení* a specifikují se v něm všechny úkony, které je možné v tomto řízení provádět. Škála těchto úkonů vypovídá o tom, že úmysl stran nebyl udělit plnou moc pouze pro podání vysvětlení. Plnou moc je naopak nutno interpretovat tak, že zmocňovala

společnost FLEET i pro zastupování v případném následném správním řízení, pokud by bylo zahájeno. Nutné je též odmítnout i argument stěžovatele spočívající v tom, že plnou moc nelze udělit před zahájením správního řízení.

[24] Stěžovatel má však pravdu v tom, že z textu právní moci je zřejmé, že se zastoupení týká pouze správního řízení ve věci předmětného přestupku. Jak vyplývá z názvu tohoto řízení i ze systematiky zákona o silničním provozu, řízení o přestupku je rozdílným řízením od řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Dle § 125f odst. 4 silničního zákona se řízení o správním deliktu provozovatele vozidla zahájí pouze tehdy, jestliže správní orgán nezačal řízení o přestupku a věc odložil, protože nezjistil skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, nebo jestliže řízení o přestupku zastavil, protože obviněnému z přestupku nebylo spáchání skutku prokázáno.

[25] Předmětem řízení o správním deliktu tak již není přestupek, ale objektivní odpovědnost za skutek, který pouze vykazuje znaky přestupku [srov. § 125f odst. 2) písm. b]. V řízení o správním deliktu není již žádného podezření ze spáchání přestupku.

[26] Opačný závěr krajského soudu neobstojí. Stěžovatel totiž legitimně mohl chtít být z jakéhokoli důvodu zastoupen společností FLEET pouze v řízení o přestupku. Při interpretaci plné moci zastávané krajským soudem však vyvstává otázka, jak jinak měl zmocnění stěžovatel v plné moci vymezit, pokud chtěl plnou moc udělit pouze k řízení o přestupku, nikoliv však již k řízení o správním deliktu? Vymezení slovy „*ve věci podezření ze spáchání přestupku*“ s následným uvedením konkrétní spisové značky se jeví pro tento účel jako vymezení dostatečné.

[27] Ke stejnému závěru vede i specifikace spisové značky v plné moci. V době jejího vystavení totiž šlo předpokládat, že případné správní řízení o přestupku bude vedeno pod stejnou spisovou značkou jako přípravné úkony k tomuto řízení. Z uvedení konkrétní spisové značky v textu plné moci lze tak odvozovat odlišení od jiných správních řízení než řízení o přestupku, neboť lze předpokládat, že ta by byla vedena pod odlišnými spisovými značkami. Na uvedeném nic nemění ani to, že správní orgány následně vedly řízení o přestupku a řízení o správním deliktu pod stejnou spisovou značkou. Tento fakt nedělá z obou řízení jedno správní řízení. Při opačném názoru by jinak mohl žalovaný vést pod stejnou spisovou značkou další nesouvisející správní řízení, a pro všechny tyto považovat účastníka zastoupeného stejným zmocněncem, který však byl zplnomocněn pouze k prvnímu ze správních řízení.

[28] Na první pohled by přicházela v úvahu alternativní interpretace textu plné moci spočívající v tom, že se jedná o zastoupení stěžovatele ve všech správních řízeních s předmětem spočívajícím v předmětném skutku – konkrétním nesprávném parkování. Touto interpretací by plná moc zahrnovala jak řízení o přestupku, tak řízení o jiném správním deliktu, neb obě tato řízení z předmětného skutku vyvěrají. Tato interpretace však odporuje jak textu plné moci, který hovoří přímo o správním řízení ve věci přestupku a o „*správním řízení*“ v jednotném čísle, tak i požadavkům zákona. Takovéto zmocnění by totiž bylo zmocnění pro neurčitý počet řízení (jakákoliv řízení, která může předmětný skutek vygenerovat) s určitým předmětem (vymezeným právě jako řízení týkající se předmětného skutku). Plná moc prokazující takovéto zmocnění již musí být úředně

ověřena [srov. § 33 odst. 2) písm. c správního řádu]. Tento požadavek v projednávaném případě naplněn nebyl. Ani tato alternativní interpretace textu plné moci o zplnomocnění společnosti FLEET pro řízení o správním deliktu nesvědčí.

[29] Zrovna tak ani presumpce ohledně rozsahu zastoupení dle § 34 odst. 3 správního řádu k opačnému závěru nevede. Tato norma stanoví, že v pochybnostech o rozsahu zastoupení platí, že zástupce je oprávněn vystupovat jménem zastoupeného v celém řízení. Toto ustanovení však není na danou věc aplikovatelné. Jeho užití totiž přichází v úvahu pouze v případech, kdy jsou pochybnosti o rozsahu zastoupení v rámci *jednoho* správního řízení. Aplikuje se tedy tam, kde je zřejmé, že se zastoupení na dané řízení vztahuje, jsou však pochybnosti o tom, v jakém rozsahu (např. zda se vztahuje na konkrétní úkon, část řízení, nebo celé řízení). Spornou v nyní posuzovaném případě je však otázka, zda vůbec se zastoupení na řízení o deliktu provozovatele vozidla vztahuje. Na tuto otázku dané ustanovení nedopadá. Nelze jím totiž rozšiřovat zastoupení na další, formálně oddělené, správní řízení.

[30] O oprávněnosti společnosti FLEET vystupovat v řízení o správním deliktu jménem stěžovatele nelze usuzovat ani z toho, že jednatel této společnosti v řízení činil procesní úkony (podal odpor a odvolání a následně rozhodnutí odvolacího orgánu převzal). Ze správního spisu totiž neplyne, že by stěžovatel o těchto úkonech společnosti v řízení o správním deliktu věděl. Stěžovatel prokazatelně věděl o podezření ze spáchání přestupku. Následně udělil pro případné budoucí řízení o tomto přestupku plnou moc a odmítl vypovídat. Nato správní orgán rozhodl o odložení této věci. V návaznosti na toto odložení pak vydal příkaz o uložení pokuty stěžovateli, čímž zahájil řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Tento příkaz však doručil již pouze společnosti FLEET a ze správního spisu nevyplývá, že by se kdykoliv přede dnem 15. 7. 2014, kdy do spisu nahlédl zmocněnec Ing. J., stěžovatel o tomto řízení dozvěděl. Je tak docela možné, že stěžovatel o řízení ve věci správního deliktu provozovatele vozidla vůbec nevěděl. Za takovéto situace, kdy není zřejmé, že stěžovatel o řízení o správním deliktu věděl a kdy se stěžovatel v tomto řízení ani nikým nenechal zastoupit, nelze stěžovateli procesní úkony společnosti FLEET přičítat.

[31] Správní judikatura dovodila, že i za situace formálních nejasností ohledně procesního zmocnění, se za určitých okolností není možné dovolávat neúčinnosti zastoupení ani samotných úkonů zástupce (rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2005, č. j. 5 Afs 155/2004 - 82). Podmínka aplikace těchto závěrů však je, že zastoupený v průběhu správního řízení jednoznačně projevoval vůli, kým chce být zastoupen a zároveň že sám žádný z úkonů zmocněnce nezpochybnil, ač tak učinit mohl. Jak výše uvedeno, v případě stěžovatele ze spisu neplyne ani to, že by v průběhu řízení o správním deliktu provozovatele vozidla projevoval vůli, kým chce být zastoupen, ani to, že by měl jakoukoli možnost nějaký úkon společnosti FLEET zpochybnit. Není totiž jasné, zda o řízení o správním deliktu vůbec věděl.

[32] Lze tedy shrnout, že jelikož stěžovatel v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla nebyl zastoupen, žalovaný měl své rozhodnutí doručit přímo jemu. Doručil-li rozhodnutí společnosti FLEET, nebyl tento úkon účinný. Opačný závěr krajského soudu nemůže obstát. Krajský soud proto rozhodl v rozporu se zákonem, stanovil-li počátek

běhu lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného doručení rozhodnutí do datové schránky společnosti FLEET a na základě tohoto závěru rozhodl o odmítnutí žaloby. Tím porušil stěžovatelovo právo na přístup k soudu ve smyslu § 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[33] Námitka nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu je tedy důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Z důvodu nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu stěžovatelů Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že napadené rozhodnutí soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení krajský soud znovu posoudí včasnost návrhu stěžovatele. Bude se zabývat tím, zda a popřípadě jakým okamžikem začala lhůta k podání žaloby běžet.

[35] V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. dubna 2015

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu