



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **M. O.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2014, čj. KUŽL-3087/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2017, čj. 22 A 59/2014-78,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2017, čj. 22 A 59/2014-78, **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] Rozhodnutím Městského úřadu Uherské Hradiště (dále jen „prvostupňový správní orgán“ nebo „správní orgán“) ze dne 6. 12. 2013, č. j. MUUH-OD/24130/2013/PrchJ Spis/4616/2013, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a stanovena povinnost uhradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1 000 Kč. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Jeho žaloba byla následně odmítnuta z důvodu opožděnosti dle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že je mezi stranami nesporné, že podpis na plné moci, kterou měl udělit stěžovatel společnosti FLEET Control, s.r.o., k zastupování v řízení o výše uvedeném přestupku, nebyl jeho ale byl jeho syna. Krajský soud dovodil, že tato plná moc měla všechny náležitosti, které na takový doklad zastupování klade zákonná úprava. Po žalovaném nelze spravedlivě požadovat, aby

zjišťoval, zda podpis na plné moci je pravý. Nelze ani přičítat k tíži správním orgánům, že písemnosti za stěžovatele převzal jeho syn. Plnou moc proto soud považoval za platně udělenou. Nad rámec poukázal na to, že stěžovatel v řízení o žalobě předložil zfalšovanou listinu, což dokazuje, že jednání stěžovatele bylo po celou dobu pouze účelové. Žalobou napadené správní rozhodnutí považoval krajský soud za řádně doručené zástupci stěžovatele společnosti FLEET Control, s.r.o., a proto podanou žalobu odmítl jako opožděnou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že je zcela absurdní názor krajského soudu, dle kterého by se platnost plné moci měla posuzovat podle toho, zda lze správnímu orgánu přičítat k tíži, že si nemohl všimnout nesprávného podpisu na plné moci. Je zcela nerozhodné, zda správní orgán mohl nebo nemohl odhalit pravost podpisu. Podstatné je, že nemohlo dojít ke vzniku zastoupení, jelikož stěžovatel písemnou plnou moc nepodepsal. Opačný názor by znamenal, že by bylo možné falšovat podpisy jakýchkoliv podání a následně tvrdit, že jsou platné, protože správní orgán nemohl rozpoznat podvrh. Podpis stěžovatele a jeho syna je navíc zcela rozdílný.

[4] Stěžovatel rozporuje nařčení z účelového chování. V projednávaném řízení se jednalo o omyl syna stěžovatele, který podepsal obě zaslané plné moci, i když jedna byla určena jeho otci. Krajský soud neprováděl dokazování k tomu, kdo je podepsán na doručence u písemnosti, která předcházela zahájení řízení, proto nelze dospět k jednoznačnému závěru, kdo převzal doručovanou písemnost.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel napadl žalobou rozhodnutí proti pořádkové pokutě, ve které tvrdil, že v řízení o přestupku bylo rozhodnuto příkazem. Dle žalovaného je tedy zjevné, že stěžovatel byl v kontaktu se svým zástupce společností FLEET Control, s.r.o., jelikož pokud by nebyl, nevěděl by o vydaném rozhodnutí. Je proto nepravdivé tvrzení, že stěžovatel od doby, co bylo zahájeno správní řízení, nevěděl o probíhajícím správním řízením.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejdříve se Nejvyšší správní soud musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí již o třetí podanou kasační stížnost. Nyní napadeným usnesením rozhodl krajský soud po té, co jeho předchozí dvě rozhodnutí zrušil kasační soud rozsudky ze dne 18. 6. 2015, čj. 9 As 215/2014-42, a ze dne 4. 5. 2017, čj. 9 As 138/2016-27. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

[7] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím

pokračování

vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, kde uvedl: *„Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“*

[8] První rozhodnutí krajského soudu bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno proto, že krajský soud odmítl pro opožděnost podanou žalobu, aniž by dal stěžovateli možnost vyjádřit se k okolnostem jeho zastoupení. Druhé rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno z toho důvodu, že krajský soud zastával názor, že nelze platně zvolit zástupce pro správní řízení před zahájením tohoto řízení. Stěžovatel nyní brojí proti názoru krajského soudu, dle kterého je nepodstatné, kým byla plná moc podepsána, pokud správní orgán nemohl poznat skutečného zmocnitele. Tato otázka nebyla doposud předmětem řízení o kasační stížnosti, proto je kasační stížnost přípustná.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Následně přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Podstatou řízení o kasační stížnosti je správnost názoru krajského soudu, dle kterého není podstatné, zda byl podpis na plné moci pravý či nepravý, ale pouze to, že správní orgán nemusel pravost zjišťovat za situace, že plná moc měla všechny nutné náležitosti.

[11] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. ř.“), upravuje typy zastoupení v § 31. Jedná se o zastoupení zákonným zástupcem, opatrovníkem nebo zmocněncem na základě plné moci. Posledně jmenované je upraveno v § 33 spr. ř. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26, vyložil, že *„[p]lná 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.“* Obdobně i v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, čj. 7 Azs 4/2011-55, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„[u]dělení plné moci sice předchází smlouva o*

plné moci mezi zmocnitelem a zmocněncem, ale plná moc samotná je jednostranným právním úkonem, který má písemnou nebo protokolární formu a kterým zmocnitel vůči správnímu orgánu či soudu osvědčuje existenci a rozsah zmocněncova oprávnění za něj jednat.“ Z obou uvedených citací mimo dalšího plyne, že sice k prokázání zastupování zmocněnce za zmocnitele před správním orgánem postačí jednostranné prohlášení zmocnitele, avšak takovému prohlášení musí předcházet soukromoprávní ujednání obou stran. Takové ujednání je nutné posuzovat dle soukromého práva, tedy dle zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) – srovnej bod [18] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, čj. 4 Afs 256/2018-35, nebo komentář ke správnímu řádu: „Obecně se vychází z toho, že plná moc je soukromoprávním, tedy občanskoprávním, vztahem mezi zmocněncem a zmocnitelem ve smyslu § 31 a násl. občanského zákoníku“ [nyní § 441 a násl. nového civilního kodexu – pozn. NSS] (Vedral, J., Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rouš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 383). Přednost je však nutné stále ponechat správnímu řádu, jakožto primárnímu procesnímu předpisu upravující řízení před správními orgány, pokud správní řád obsahuje úpravu, která dopadá na danou situaci. Na obdobnou situaci by tak teoreticky mohl být aplikován § 34 odst. 4 spr. ř., dle kterého „[s]právní 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.“ V projednávané věci však o danou situaci nejde, jelikož stěžovatel nepožádal o uznání úkonů učiněných společností FLEET Control, s.r.o. Dané ustanovení tedy použít nelze, a je proto na místě zabývat se tím, jaká je občanskoprávní úprava.

[12] Krajský soud vycházel z přesvědčení, že to byl stěžovatelův syn, kdo podepsal plnou moc za stěžovatele. Tento názor nebyl v kasačním řízení nijak rozporován, proto z něj i Nejvyšší správní soud dále vychází. Jelikož na věc nelze aplikovat úprava daná ve správním řádu, je nutné dle soukromého práva posoudit, zda stěžovatelův syn mohl platně udělit zmocnění za stěžovatele pro společnost FLEET Control, s.r.o.

[13] Občanský zákoník zná institut pozdějšího schválení jednání zástupce zastoupeným dle § 440 odst. 1 občanského zákoníku při překročení zástupčího oprávnění. V projednávané věci však stěžovatel neprojevil souhlas s podpisem plné moci za jeho osobu jeho synem, a to ani konkludentně (k tomu viz dále).

[14] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 7. 2005, čj. 7 As 13/2005 - 62, č. 1044/2007 Sb. NSS, ve vztahu k plné moci udělené k jednání před soudem dospěl k závěru, že při posuzování, jestli písemná plná moc nebo ústní prohlášení účastníka o udělení plné moci (do protokolu) mají potřebné náležitosti, je třeba vzít především v úvahu, zda spolehlivě prokazují oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení. Tento názor je možné aplikovat i na správní řízení. Pro platné udělení zmocnění je mimo jiné nutné posuzovat *oprávnění označeného zástupce jednat za účastníka řízení*. Jinými slovy, zda to byl právě účastník řízení, kdo zmocnil zástupce za účastníka řízení jednat a zda tak mohl učinit (srov. výjimku z uvedeného dovozenou Krajským soudem v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 16. 1. 2019, čj. 15 A 194/2017-70, č. 3882/2019 Sb. NSS, která se týkala

pokračování

prokázání oprávnění zástupce zastupovat obec).

[15] V případě, že není možné jednání (udělení plné moci společnosti FLEET Control, s.r.o.) stěžovatele syna považovat za jednání stěžovatele, je toto jeho jednání pouze a jen jednání zavazující stěžovatelova syna, který se při svém jednání zřejmě dopustil omylu v předmětu oprávnění, které udělil. Je nepřijatelný názor krajského soudu, dle kterého v případě zdánlivě standardního postupu a standardně vypadající plné moci by neoprávněné jednání za jiného mohlo zavazovat někoho jiného než osobu jednající. To by vedlo k absurdním závěrům, neboť by údajného zmocnitele zavazovalo jakékoliv jednání třetí osoby, která by správnímu orgánu předložila falešnou plnou moc, pokud by správní orgán sám nepojal podezření, že na plné moci není ve skutečnosti podpis zmocnitele, ale jiné osoby. Ačkoliv si je soud vědom, že nelze klást k tíži správnímu orgánu, že vadu plné moci nezjistil (což by se mohlo za určitých okolností promítnout například do výroku o náhradě nákladů soudního řízení), nelze rezignovat na ochranu práv účastníků řízení, za něž bylo neoprávněně jednáno.

[16] Z tohoto zdánlivě kategorického názoru je však nutné učinit výjimku spočívající ve snaze o zneužití práva, které by však mělo povětšinou povahu pozdějšího konkludentního schválení jednání zástupce, který překročil zástupčí oprávnění. Jak bude rozebráno dále, mohlo by se jednat zejména o situace, kdy by údajný zmocnitel věděl nebo musel vědět o tom, že někdo jiný podepsal plnou moc jeho jménem a přesto by ponechával správní orgán v domněnku, že se jedná o jeho podpis.

[17] Krajský soud také nad rámec odůvodnění uvedl, že jednání stěžovatele bylo po celou dobu účelové. To dovedl ze skutečnosti, že stěžovatel předložil soudu zfalšovanou listinu. K tomu, aby mohl krajský soud své rozhodnutí opřít o takovou úvahu, by však musel provést dokazování zfalšovanou listinou. Na rozdíl od originální listiny, která je založená ve správním spise, a tudíž jí není nutné dokazovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2007, čj. 2 Afs 13/2007-73, nebo ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS), byla tato předložena soudu až v rámci řízení o žalobě. Nejvyšší správní soud poznamenává, že samotné předložení zfalšované listiny by pravděpodobně nepostačovalo k závěru, že stěžovatel věděl o jeho zastupování společností FLEET Control, s.r.o., a konkludentně s ním souhlasil. Mohlo by se jednat pouze o jednu z indicií směřující k takovému závěru. Ačkoliv nelze předem zcela vyloučit i takovou formu zneužití práva, při které by nebylo možné uvažovat ani o dodatečném schválení udělení plné moci, Nejvyšší správní soud si ji dokáže jen těžko představit.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na možnost, kterou již Nejvyšší správní soud zmínil výslovně shora, tedy možnou vědomost stěžovatele o tom, že je za něj ve správním řízení jednáno, aniž by on sám zmocnění udělil. Stěžovatel napadl žalobou rozhodnutí o pořádkové pokutě, ve které tvrdil, že v řízení o přestupku bylo rozhodnuto příkazem. Dle žalovaného je tedy zjevné, že stěžovatel byl v kontaktu se svým zástupcem, společností FLEET Control, s.r.o., jelikož pokud by nebyl, nevěděl by o vydaném rozhodnutí. Mělo být proto nepravdivé tvrzení, že stěžovatel od doby, co bylo zahájeno správní řízení, nevěděl o probíhajícím správním řízení. Pokud by tyto závěry

byly pravdivé, mohlo by být dle Nejvyššího správního soudu na místě posoudit takové jednání jako výše uvedené konkludentní pozdější schválení jednání zástupce, který překročil zástupčí oprávnění. Takové konkludentní schválení je obecně možné. Nejvyšší soud například v rozsudku ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 33 Cdo 5273/2009, uvedl, že „[j]ednali s třetí osobou někdo za jiného bez plné moci (tzv. nezmocněný jednatel), je vůči tomu, s kým bylo jednáno, zavázán sám. To však neplatí, jestliže ten za koho bylo jednáno, právní úkon bez zbytečného odkladu následně schválí (ratihabice). V takovém případě je z právního úkonu vůči třetí osobě zavázán ten, kdo dodatečně schválil jednání bez plné moci. Podle § 33 odst. 2 obč. zák. lze tedy dodatečně schválit právní úkony zastoupeného, při kterých došlo k excessu při zastoupení, a to i konkludentně [např. tím, že z realizovaného právního úkonu přijme takto (ne)zastoupený kupní cenu].“

[19] Stěžovatel skutečně v žalobě podané proti rozhodnutí o pořádkové pokutě namítal (řízení u krajského soudu vedené pod sp. zn. 22 A 5/2014), že následně bylo vydáno rozhodnutí v příkazním řízení. To však nutně neznamená, že o probíhajícím řízení ve věci stěžovatelova přestupku musel vědět. Ze správních spisů totiž plyne, že rozhodnutí v příkazním řízení nebylo vydáno ve věci stěžovatele, ale v řízení, ve kterém se projednával přestupek jeho syna, a zejména v době, kdy ještě nebyl stěžovatelův syn zastoupen společností FLEET Control, s.r.o. Rozhodnutí v příkazním řízení bylo vydáno 28. 8. 2013 a doručeno synovi stěžovatele 16. 9. 2013. Plná moc zmocňující danou společnost zastupovat stěžovatelova syna byla doručena prvoinstančnímu správnímu orgánu až 19. 9. 2013. Stejný den byla doručena i plná moc podepsaná za stěžovatele zřejmě omylem stěžovatelovým synem. Je tedy možné, že se stěžovatel dozvěděl o rozhodnutí vydaném v příkazním řízení, aniž by mu to musel sdělit jeho domnělý zástupce společnost FLEET Control, s.r.o., jelikož toto rozhodnutí bylo doručeno na adresu, kde sídlil spolu se synem ještě před podpisem plných mocí. Tvrzení žalovaného tak neprokazuje povědomí stěžovatele o probíhajícím řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadené usnesení krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 22. srpna 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu

