



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašiny a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a Mgr. Radovana Havelce ve věci žalobkyně: **ICON, a.s.**, sídlem Lublaňská 1319, Praha 2, zastoupena advokátem Mgr. Václavem Voříškem, sídlem Pod Kaštany 10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 11, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2020, č. j. 116660/2019/KUSK-OLPPŘ/KLU, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2020, č. j. 56 A 8/2020 - 21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4 114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 17.7.2019 vydal Městský úřad Dobříš (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutí, č. j. MDOB 22405/2019/Jur, kterým shledal žalobkyni vinnou z přestupku podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, neboť jako provozovatelka vozidla nezajistila, aby při užití blíže určeného vozidla byla dodržována pravidla provozu

na pozemních komunikacích. Konkrétně jejímu vozidlu byla naměřena v obci rychlost 92 km/h. Za toto jednání uložil žalobkyni pokutu ve výši 4 000 Kč. Rozhodnutí bylo doručeno zmocněnkyni žalobkyně, společnosti ODVOZ VOZU, s.r.o., dne 24. 7. 2019 a přímo žalobkyni dne 17. 7. 2019.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala zmocněnkyně žalobkyně dne 8. 8. 2019 blanketní odvolání. Správní orgán prvního stupně dne 13. 8. 2019 vyzval žalobkyni k doplnění odvolání. Rovněž ji upozornil na to, že likvidátor společnosti ODVOZ VOZU, s.r.o. podal dne 15. 7. 2019 u Ministerstva dopravy generální a okamžitou výpověď všech plných mocí. Dne 16. 7. 2019 totiž obdržel žalovaný email od Ministerstva dopravy, podle kterého dne 15. 7. 2019 doručil likvidátor zmocněnkyně ministerstvu výpověď všech plných mocí. Přílohou emailu byl text této výpovědi.

[3] Dne 21. 4. 2020 žalovaný odvolání žalobkyně zamítl pro nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu. V odůvodnění uvedl, že vzhledem k výpovědi plné moci zmocněnkyně již žalobkyni nezastupovala, nemohla tedy ani podat účinné odvolání. Dále uvedl, že i kdyby odvolání posoudil jako úkon žalobkyně, jednalo by se o odvolání opožděné.

[4] Krajský soud na základě žaloby žalobkyně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že závěr o nepřipustnosti odvolání nemá oporu ve spisovém materiálu.

[5] Podle krajského soudu účinky odvolání plné moci se ve správním řízení řídí analogicky podle § 28 občanského soudního řádu. Při posouzení okamžiku, ke kterému je výpověď plné moci účinná, je třeba postupovat ve vztahu ke každému správnímu orgánu individuálně. Je tedy rozhodující, kdy se konkrétní správní orgán o této výpovědi dozvěděl. Pro posouzení účinnosti odvolání je tak rozhodné, kdy se o této výpovědi dozvěděl správní orgán prvního stupně, jelikož odvolání se dle § 86 odst. 1 správního řádu podává u něj. Krajský soud však zjistil, že správní spis ani napadené rozhodnutí odpověď na tuto otázku neposkytují. Ve správním spise je toliko založen email od Ministerstva dopravy žalovanému, z nějž lze však zjistit pouze to, kdy byl o výpovědi plné moci informován žalovaný. Přitom spisový materiál naznačuje, že správní orgán prvního stupně si výpovědi plné moci nebyl ještě dne 17. 7. 2019, kdy vydal a doručoval své rozhodnutí, vědom. Naopak, dne 13. 8. 2019 si této skutečnosti již zjevně vědom byl, jelikož o výpovědi plné moci žalobkyni ve výzvě k doplnění odvolání informoval.

[6] Krajský soud doplnil, že v novém rozhodnutí bude třeba postavit najisto, kdy se správní orgán prvního stupně o vypovězení plné moci dozvěděl. Pokud by se o něm dozvěděl až po podání odvolání (po 8. 8. 2019), je na toto odvolání třeba hledět jako na odvolání přípustné. V případě, že by bylo zjištěno, že zmocněnkyně podala včasné odvolání, avšak správní orgán prvního stupně by již dne 8. 8. 2019 věděl o vypovězení plné moci, bylo by namíste vyzvat žalobkyni k doplnění odvolání ve formě buď předložení nové plné moci, či v podobě schválení úkonu (podání odvolání) učiněného zmocněnkyní. Výzva ze dne 13. 8. 2019 nebyla v tomto ohledu dostatečná, jelikož žalobkyni vyzývala k doplnění odvolacích důvodů, o zániku zmocnění ji toliko informovala.

pokračování

[7] S ohledem na § 28 občanského soudního řádu je třeba dle krajského soudu posuzovat rovněž otázku včasnosti tohoto odvolání. To, zda byl pro počátek běhu odvolací lhůty rozhodný den doručení žalobkyni (17. 7. 2019) nebo zmocněnkyni (24. 7. 2019), je třeba posuzovat podle toho, kdy se o výpovědi plné moci správní orgán prvního stupně dozvěděl. Jestliže o výpovědi nevěděl dne 17. 7. 2019 (tedy v den odeslání svého rozhodnutí), nebylo vůči němu v ten okamžik účinné a jako rozhodující je třeba pokládat datum doručení rozhodnutí zmocněnkyni.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalovaný (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Konkrétně vznesl následující kasační námitky:

1. Krajský soud nedostatečně odůvodnil, proč není rozhodující okamžik, kdy byla plná moc vypovězena (tedy 16. 7. 2019). Rozsudek je tak nepřezkoumatelný a nesrozumitelný
2. Krajský soud pochybil, pokud za rozhodující považoval moment, kdy se o výpovědi plné moci dozvěděl správní orgán prvního stupně. Podstatné je, že o výpovědi věděl již odvolací orgán, který o odvolání rozhodoval.

[9] Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožnila se se závěry krajského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] K námitce nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek krajského soudu je srozumitelný a je opřen o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč shledal žalobu důvodnou. Plně tedy vyhovuje požadavkům na přezkoumatelnost stanoveným ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, 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; nebo rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Nepřezkoumatelnost rozsudku nezpůsobuje nesouhlas stěžovatele s jeho odůvodněním a závěry (viz např. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[11] Krajský soud logicky odůvodnil svůj názor, proč není podstatné datum výpovědi plné moci, ale datum, kdy se příslušný orgán o vypovězení dozvěděl. Poukázal na judikaturu správních soudů, dle které pro posouzení otázky zániku plné moci zmocněnce účastníka správního řízení je potřeba použít občanský soudní řád. Konkrétně odkázal na analogické použití § 28 odst. 2 občanského soudního řádu, podle kterého odvolání plné moci účastníkem nebo její výpověď zástupcem jsou vůči správnímu orgánu účinné, jakmile mu byly účastníkem nebo zástupcem oznámeny, či se o něm dozví

od jiného správního orgánu. Takové odůvodnění Nejvyšší správní soud považuje za dostatečné.

[12] Nejvyšší správní soud neshledal ani žádný rozpor v odůvodnění rozsudku krajského soudu. Stěžovatel zcela dezinterpretuje a vytrhává z kontextu větu uvedenou v závěru rozsudku. Zde krajský soud, aby žalovanému ulehčil rozhodování v novém řízení, popsal různé alternativní scénáře, jak má správní orgán v novém řízení postupovat. Krajský soud tu mimo jiné uvedl: „*Pakliže by v dalším řízení vyšlo najevo, že odvolání bylo za zmocněnkyni podáno osobou, která vůbec nemohla jejím jménem vystupovat, je na toto odvolání třeba hledět jako na zmocněnkyni vůbec nepodané.*“ Krajský soud tedy nijak nevyslovil závěr, že odvolání bylo podáno osobou neoprávněnou. Pouze žalovanému připomněl, že dosud nebylo ani řešeno, zda odvolání bylo vůbec podáno zmocněnkyní.

[13] Krajský soud tedy zcela srozumitelně a jasně vysvětlil, proč rozhodnutí žalovaného zrušil. Pokud stěžovatel s tímto názorem nesouhlasí, není to otázka nepřezkoumatelnosti, ale možné nezákonnosti rozsudku. Námitky proti nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu jsou tedy nedůvodné.

[14] K otázce, kdy nastávají účinky odvolání plné moci, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[15] V nyní posuzovaném případě se správní řízení nacházelo ve fázi mezi prvostupňovým rozhodnutím a rozhodnutím žalovaného o odvolání. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti, ze kterých vycházel i krajský soud, a které jsou mezi účastníky nesporné. Správní orgán prvního stupně rozhodnutí vydal dne 17. 7. 2019. Zmocněnkyně žalobkyně podala dne 8. 8. 2019 blanketní odvolání. Dne 13. 8. 2019 správní orgán prvního stupně upozornil žalobkyni, že likvidátor zmocněnkyně žalobkyně podal dne 15. 7. 2019 u Ministerstva dopravy generální a okamžitou výpověď všech plných mocí. O této výpovědi se žalovaný dozvěděl dne 16. 7. 2019. Moment, kdy se o výpovědi plné moci dozvěděl orgán prvního stupně, není ze správního spisu zřejmý. Je pouze zřejmé, že se tak stalo nejpozději 13. 8. 2019, kdy tuto skutečnost sdělil žalobkyni.

[16] Zásadní spornou otázkou v tomto řízení je, zda pro účinnost vypovězení plné moci je podstatné, kdy se o vypovězení dozvěděl správní orgán prvního stupně nebo správní orgán druhého stupně. V prvním případě plně ob stojí rozsudek krajského soudu, který napadené rozhodnutí zrušil právě proto, že ze správního spisu nelze zjistit, kdy se o vypovězení plné moci dozvěděl správní orgán prvního stupně. Stěžovatel však tvrdí, že podstatné je, kdy se o vypovězení dozvěděl žalovaný, neboť ten rozhoduje o odvolání. Pokud by tomu tak bylo, tak názor krajského soudu obstát nemůže, neboť moment, kdy se o vypovězení dozvěděl orgán prvního stupně, by nebyl podstatný.

[17] Podle správního řádu platí:

§ 86

(1) *Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.*

pokračování

(2) Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. Podle okolností dále doplní řízení. Ustanovení tohoto odstavce se nepoužije, bylo-li odvolání podáno opožděně nebo bylo-li nepřijatelné.

§ 87

Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas.

§ 88

(1) Neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. [...] V případě nepřijatelného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřijatelnosti odvolání.

(2) Pokud před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu nastal některý z důvodů zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 1 písm. a), e), f) nebo g) nebo v § 66 odst. 2, správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, řízení zastaví, ledaže by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody.

§ 89

(1) Nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán.

[18] Z uvedených ustanovení vyplývá, že jedním z charakteristických znaků odvolání je jeho devolutivní účinek. Důsledkem podání odvolání je přesun pravomoci rozhodnout ve věci na odvolací (nadřízený) správní orgán. Nicméně orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je oprávněn a současně povinen k tomu, aby v případě podání odvolání činil jisté procesní kroky, v jejichž rámci je oprávněn provést i tzv. autoremeduru nebo zastavit řízení. Až posléze dochází k předání (i faktickému) věci odvolacímu správnímu orgánu k posouzení, přezkoumání a rozhodnutí (viz také Potěšil, L. § 86 [Podání odvolání a vyjádření k odvolání]. In: Potěšil, L. a kol. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 482).

[19] Z právě uvedeného je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že v relevantní moment se řízení nacházelo ve fázi, kdy vedení řízení bylo stále plně v kompetenci správního orgánu prvního stupně. Odvolání se podává u orgánu prvního stupně, který následně spis připravuje k rozhodnutí pro odvolací orgán. Má však také pravomoc ve věci rozhodnout, a to buď autoremedurou, nebo může řízení zastavit. Je to také správní orgán prvního stupně, který v této fázi komunikuje s účastníky. Jde o širokou škálu různých procesních úkonů, jako například rozesílání odvolání ostatním účastníkům řízení, výzva k doplnění odvolání podle § 37 odst. 3 správního řádu, může ale také doplnit řízení, tedy například provést dokazování, či nařídit ústní jednání. V této fázi řízení je to

tedy primárně správní orgán prvního stupně, který musí mít postaveno na jisto otázku zastoupení, aby věděl s kým má v řízení jednat. Podle § 34 odst. 2 správního řádu s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, se totiž písemnosti doručují pouze zástupci.

[20] Jak správně podotkl krajský soud, ve správním řízení se pro nedostatek pozitivní úpravy v právním řádu analogicky aplikuje § 28 odst. 2 občanského soudního řádu. To vyplývá již z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které odvolání plné moci účastníkem nebo její výpověď zástupcem jsou vůči správnímu orgánu účinné, jakmile mu byly účastníkem nebo zástupcem oznámeny, či se o něm dozví od jiného správního orgánu (viz např. rozsudek ze dne 29. 4. 2009, č. j. 1 As 32/2009 - 58, bod 11).

[21] V nyní posuzovaném případě tedy z výše uvedených důvodů, vzhledem k fázi, ve které se řízení nacházelo, je podstatné, kdy se o vypovězení plné moci dozvěděl správní orgán prvního stupně. Pokud v momentě, kdy zástupkyně žalobkyně podala odvolání, správní orgán prvního stupně o vypovězení plné moci nevěděl, nebylo toto vypovězení vůči němu účinné a nelze dospět k závěru, že podané odvolání je nepřípustné.

[22] Tento závěr je podpořen i skutečností, že pokud by nebylo podstatné, zda o vypovězení plné moci ví orgán prvního stupně, a ten by o něm nevěděl, nemohl by případně účastníka vyzvat k odstranění nedostatku podání. Jinou vadou ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, k jejímuž odstranění má správní orgán účastníka vyzvat, je přitom také neprokázání zastoupení v případě, kdy podání činí osoba označená v něm za zástupce účastníka (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017, č. j. 2 As 147/2017 - 29, bod 24; či rozsudek ze dne 28. 11. 2019, č. j. 10 As 237/2018 - 27, bod 9). Správní orgán by tedy měl účastníka řízení poučit, že za něj podala podání osoba, která již není zmocněncem.

[23] V této souvislosti lze pro úplnost k argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti dodat, že z výzvy správního orgánu prvního stupně ze dne 13. 8. 2019 skutečně nevyplývá, že by žalobkyně musela učinit nějaký úkon, aby odvolání bylo posouzeno jako přípustné, resp. že správní orgán má pochybnost o přípustnosti odvolání z důvodu, že bylo podáno neoprávněnou osobou. Tato výzva tedy nijak neobsahuje výzvu k zhojení nedostatku zastoupení.

[24] Závěrem lze zmínit, že Nejvyšší správní soud již ke stejnému závěru dospěl v obdobné věci. V rozsudku ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 As 154/2021 - 23, rozhodl, že pro otázku, zda lhůtu pro odvolání je nutno počítat od doručení rozhodnutí zmocněnci nebo účastníku, je podstatné, kdy se o vypovězení plné moci dozvěděl správní orgán prvního stupně, a nikoliv odvolací orgán, byť ten rozhoduje o včasnosti odvolání (bod 15). Doručování totiž provádí správní orgán prvního stupně. I v tomto rozsudku tedy pro Nejvyšší správní soud bylo zásadní, ve které fázi se řízení nacházelo. Bylo-li ve fázi před správním orgánem prvního stupně, je určující, kdy se o vypovězení plné moci dozvěděl tento orgán, nikoliv orgán odvolací.

[25] Krajský soud tedy dospěl ke správnému právnímu závěru a kasační námitka stěžovatele je nedůvodná.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Naopak žalobkyně měla ve věci úspěch, náhrada nákladů řízení jí tedy náleží.

[28] Výše náhrady nákladů řízení přiznané žalobkyni je představována odměnou zástupce žalobkyně. Pro určení výše nákladů spojených se zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 soudního řádu správního vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupce žalobkyně učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, a to vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele. Za tento úkon náleží zástupci žalobkyně odměna podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu, a to ve výši 3 100 Kč. Odměna se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a o DPH v sazbě 21 %. Celkem je tedy stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. dubna 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu