



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

ekolikvo s.r.o., IČO 075 42 984
se sídlem Rybná 716/24, 110 00 Praha 1
zastoupena advokátem Mgr. Bc. Vladimírem Volným
se sídlem nám. Míru 40, 344 01 Domažlice

proti
žalovanému

Ministerstvo životního prostředí,
se sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2023, č. j. MZP/2023/222/913

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 12. 2023, č. j. MZP/2023/222/913 a rozhodnutí ze dne 30. 6. 2023, č. j. ČIŽP/44/2023/4815, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Bc. Vladimíra Volného.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“ nebo „prvostupňový orgán“) ze dne 30. 6. 2023, č. j. ČIŽP/44/2023/4815 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), byla žalobkyně uznána vinnou z porušení svých povinností podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, čímž se dopustila přestupku dle § 121 odst. 1 písm. o) téhož zákona, za což byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 180 000 Kč a náhrada nákladů řízení. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 22. 12. 2023, č. j. MZP/2023/222/913 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. Podstatou podané žaloby je námitka, že v průběhu správního řízení byla správními orgány nesprávně posouzena otázka zastoupení, když správní orgány doručovaly písemnosti externímu poradci žalobkyně, který však byl dle tvrzení žalobkyně zmocněn toliko pro kontrolní řízení, nikoliv i pro následné správní řízení o přestupku.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. V žalobě ze dne 29. 2. 2024 žalobkyně uvádí, že žalovaný konstatoval, že obdržel ve výše uvedené věci žalobkyně dvě odvolání, přičemž první bylo doručeno prvostupňovému orgánu dne 16. 7. 2023 a obsahovalo plnou moc pro nynějšího právního zástupce žalobkyně, a druhé odvolání, které bylo doručeno prvostupňovému orgánu o den později a bylo podané externím poradcem žalobkyně Ing. J. Š. (dále také jako „externí poradce“). Žalovaný projednal pouze pozdější odvolání s odkazem na ustanovení § 33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a § 28 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) s tím, že první odvolání podané právním zástupcem je blanketní, a v případě jeho projednání by jej musel vyzývat k doplnění.
4. Žalobkyně uvádí, že napadené rozhodnutí bylo doručeno nesprávně dřívějšímu zmocněnci žalobkyně dne 30. 12. 2023. Nynějšímu právnímu zástupci však napadené rozhodnutí ani jiné písemnosti doručovány nebyly, a dozvěděl se o něm až dne 12. 2. 2024 ze sdělení o nedoplatku od Celního úřadu pro Karlovarský kraj, č. j. 84302/2024-620000-41. S ohledem na to považuje žalobkyně nynější žalobu za včasně podanou.
5. Žalobkyně uvádí, že žalovaný nesprávně posoudil otázku zmocnění ve správním řízení. To bylo zahájeno oznámením ČIŽP ze dne 30. 5. 2023, které však bylo chybně doručeno externímu poradci. Ten byl zmocněn pouze pro předchozí kontrolní řízení, to je však třeba odlišit od řízení správního.
6. Správní spis ve věci řízení o přestupku neobsahuje k datu zahájení řízení žádnou plnou moc a prvostupňový orgán chyboval již na počátku tohoto řízení, když doručoval externímu poradci žalobkyně. Plná moc advokáta a současného právního zástupce žalobkyně se tedy ve spise objevila až s odvoláním. ČIŽP s externím poradcem vůbec neměla jednat, neboť mu pro správní řízení nebyla udělena plná moc. Plná moc ze dne 19. 9. 2022, na níž žalovaný odkazuje, byla udělena pro účely kontrolního řízení, předmět plné moci není řádně vymezen, není uvedeno, pro které řízení byla fakticky udělena a plná moc není ani tzv. generální plnou mocí. Od počátku bylo tedy jednáno s osobou, s níž vůbec nemělo být jednáno, a nedošlo k doručení písemností.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

7. I pokud by však žalovaný akceptoval výše uvedený postup a zastoupení externím poradcem, měl postupovat ve smyslu ust. § 28 odst. 2, 3 o. s. ř. Podle něj platí, že je-li účastník ve správním řízení zastoupen zmocněncem a správní orgán v průběhu řízení obdrží plnou moc pro nového zmocněnce, platí, že plná moc je dosavadnímu zmocněnci vypovězena teprve okamžikem, kdy je správnímu orgánu předložena plná moc pro nového zmocněnce. Až od tohoto okamžiku může nový zmocněnec činit za účastníka procesní úkony v řízení. Právní fikce vypovězení plné moci dosavadnímu zástupci zvolením nového zástupce ve smyslu § 28 odst. 3 o. s. ř. nastává okamžikem předložení plné moci pro nového zástupce správnímu orgánu. To vyplývá ze spojení s § 28 odst. 2 o. s. ř., neboť zvolení nového zástupce vede k nástupu fikce výpovědi plné moci, přičemž výpověď plné moci má účinky až oznámením soudu (správnímu orgánu). Žalobkyně zde odkazuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 126/2020-38.
8. Není rozhodná ani datace plné moci, když žalovaný postupoval nesprávně, když později předloženou plnou moc advokáta neakceptoval. Šlo totiž o generální plnou moc, udělenou advokátovi ve smyslu ust. § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, když tuto je třeba akceptovat, včetně fikce výpovědi plné moci případně původnímu zmocněnci ve správním řízení. K tomu odkazuje žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2023, č. j. 3 As 266/2020-25. Žalovaný měl vyzvat žalobkyni k odstranění vad podaného odvolání, to však žalovaný neučinil a dál nesprávně jednal s externím poradcem.
9. S ohledem na poukazované procesní vady žalobkyně požaduje zrušení napadeného rozhodnutí, případně i prvostupňového rozhodnutí, neboť obě rozhodnutí vykazují podobné vady.
10. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 5. 4. 2024 navrhl, aby soud žalobu zamítl. Dále uvedl, že nesouhlasí s tvrzením, že plná moc ze dne 19. 9. 2022 udělená externímu poradci byla udělena pouze pro účely kontroly ČIŽP. Naopak je v ní výslovně uvedeno, že je udělena ve věci celého řízení: zastoupení při jednání s ČIŽP, a je v ní doplněno, že se uděluje jako procesní plná moc dle ustanovení § 33 odst. 1 a 2 písm. b) správního řádu. Z uvedeného tak vyplývá, že se vztahuje nejen na kontrolní řízení, ale i na správní řízení o přestupku. Prvostupňový orgán tedy nepochybil, když zasílal písemnosti externímu poradci. Tyto závěry pak lze vztáhnout i na odvolací řízení, neboť to je z hlediska procesního považováno spolu s prvostupňovým řízením za jedno řízení.
11. Při posouzení situace dvou podaných odvolání vycházela ČIŽP z § 33 správního řádu, dle něhož může mít účastník řízení v téže věci pouze jednoho zmocněnce. Jelikož uvedené ustanovení správního řádu nijak neupravuje otázku přednosti více souběžně existujících plných mocí ani samotnou otázku zániku plné moci, dovodila ČIŽP analogií s ustanovením § 28 odst. o. s. ř. a s přihlédnutím k rozsudkům Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, č. j. 8 As 94/2011-80, a ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011-74, že účastník řízení vypoví stávající plnou moc také tím, že si zvolí jiného zástupce.
12. Správní orgán tedy zohlednil novější plnou moc, kterou byla v daném případě plná moc ze dne 19. 9. 2022, udělená externímu poradci, a z toho důvodu posoudil jako řádné i odvolání podané právě externím poradcem. Žalovaný nezpochybňuje, že žalobkyně dne 5. 12. 2020 ustanovila generální plnou mocí advokáta Mgr. Bc. Volného svým zástupcem pro veškeré vyjmenované druhy řízení soudního i správního, avšak posléze z působnosti této generální plné moci vyňal pozdější plnou mocí vydanou dne 19. 9. 2022 ad hoc k dané věci právě řízení vedené ČIŽP.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III. Posouzení žaloby

13. Městský soud se nejprve v rámci posuzování splnění podmínek řízení zabýval tím, zda je žaloba podána včas. Pro toto posouzení je však nezbytné zabývat se samotným jádrem nynějšího sporu, neboť je odvislé od otázky zmocnění a doručování.
14. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující skutečnosti. ČIŽP v období od 18. 6. 2020 do 12. 9. 2022 prováděla kontrolu u žalobkyně. Dne 12. 9. 2022 provedla fyzickou kontrolu a o kontrolních úkonech byl sepsán záznam. Následně je do spisu založena plná moc udělená externímu poradci datovaná dnem 19. 9. 2022, ve které je uvedeno, že se uděluje ve věci celého řízení: zastoupení při jednání s ČIŽP, a že se uděluje jako procesní plná moc dle § 33 odst. 1 a odst. 2 písm. b) správního řádu.
15. Spis dále obsahuje mimo jiné protokol o kontrole, proti němuž žalobkyně podala námítky, které ČIŽP vyřídila. Následně bylo externímu poradci adresováno oznámení o zahájení řízení o přestupku a také prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupků.
16. Následně bylo prvostupňovému orgánu dne 16. 7. 2023 zasláno blanketní odvolání, ke kterému byla zároveň přiložena generální plná moc pro právního zástupce Mgr. Bc. Vladimíra Volného určena k zastupování žalobkyně ve všech právních věcech. Tato plná moc je datována dnem 5. 12. 2020.
17. O den později, dne 17. 7. 2023, pak bylo ČIŽP doručeno druhé odvolání, tentokrát od externího poradce Ing. Š.
18. Prvostupňový orgán v rámci postoupení odvolání učinil výše uvedenou úvahu, že později udělenou plnou mocí je plná moc pro externího poradce Ing. Š.. Tuto úvahu pak v napadeném rozhodnutí převzal i žalovaný, který uvedl, že řádně podaným odvoláním je pouze odvolání od Ing. Š, a proto se nezabýval blanketním odvoláním podaným advokátem Mgr. Bc. Volným.
19. Podle § 33 odst. 1 správního řádu platí, že *účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.*
20. Podle § 33 odst. 2 správního řádu, *zmocnění může být uděleno*
 - a) *k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení,*
 - b) *pro celé řízení,*
 - c) *pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo*
 - d) *v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.*
21. Správní řád neobsahuje úpravu, která by řešila zánik plné moci či postup pro případ situace, že účastník řízení, který je již zastoupen, předloží novou plnou moc. Jak však dovodil Nejvyšší správní soud v žalobkyní výše odkazovaném rozsudku ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 126/2020-38, „Je-li účastník ve správním řízení zastoupen zmocněncem (§ 33 odst. 1 správního řádu) a správní orgán v průběhu řízení obdrží plnou moc pro nového zmocněnce, platí,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

že plná moc je dosavadnímu zmocněnci vypovězena teprve okamžikem, kdy je správnímu orgánu předložena plná moc pro nového zmocněnce (analogicky podle § 28 odst. 2 a 3 o. s. ř.). Až od tohoto okamžiku může nový zmocněnec činit za účastníka procesní úkony v řízení.“

22. Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 94/2011-80, jehož právní věta zní, že *„Pro posouzení zániku plné moci zmocněnce účastníka správního řízení je třeba analogicky použít ustanovení občanského soudního řádu (§ 28 o. s. ř.).“* Stejný závěr pak vyplývá z žalovaným odkazovaného rozsudku č. j. 1 As 70/2011-74. Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá závěr, že správní orgán má vždy přihlížet k „nejnovější“ plné moci. Na tomto závěru se shodnou žalobkyně i žalovaný. Rozdílný je však závěr o tom, která z předložených plných mocí je nejnovější. Žalobkyně má za to, že „časově starší“ plná moc právního zástupce, kterou předložila s odvoláním, žalovaný za to, že „časově mladší“ plná moc pro externího poradce předložená v rámci kontrolního řízení.
23. Obecně se soud shodne se žalovaným, že „nejnovější“ plná moc je ta časově mladší, je-li předložena v rámci jednoho řízení. Proto pro zodpovězení otázky, zda bylo možné danou procesní situaci nahlížet tak, že žalobkyně byla zastoupena i ve správním řízení o přestupku, které následovalo po provedení kontroly, stále stejným zástupcem, tedy externím poradcem, je nezbytné posoudit to, zda byla tato časově mladší plná moc předložena i v rámci správního řízení o přestupku, resp. zda se jedná o jedno řízení, nebo o řízení dvě.
24. Vztahem kontrolní činnosti a správního řízení o přestupku se již v minulosti správní soudy zabývaly. V rozsudku ze dne 30. 1. 2019, č. j. 8 A 146/2015-69, dospěl přitom Městský soud v Praze k následujícímu závěru: *„Nutno konstatovat, že provádění kontrolní činnosti (podle kontrolního řádu) a řízení o správním deliktu jsou postupy na sobě relativně nezávislé a nelze je směřovat či zaměřovat (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. prosince 2001, č. j. 7 A 98/99–37). Zahájení řízení o správním deliktu není limitováno kontrolní činností, byť výsledky této kontrolní činnosti mohou k zahájení správního řízení vést. V rámci výkonu kontrolní činnosti zpravidla není rozhodováno o právech a povinnostech kontrolovaných subjektů, jejím cílem je pouze zjistit skutečný stav věci. Součástí kontrolní činnosti tedy není ukládání povinností, k tomu dochází v procesech jiných, byť mnohdy na kontrolní činnost bezprostředně navazujících (ukládání nápravných opatření, rozhodování o správní sankci).“*
25. Podpůrně pak soud odkazuje rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2006, č. j. 2 As 13/2005-70, v němž NSS zopakoval tento závěr o nezbytnosti odlišovat oba uvedené instituty, a dále pak doplnil, že správní orgány chybovaly, pokud v přestupkovém řízení dále jednaly s daňovou poradkyní, která však byla zmocněna toliko k zastupování při kontrole. Městský soud si je přitom vědom toho, že plná moc udělená externímu poradci takto jednoznačně formulována nebyla. Přesto je však toho názoru, že v souladu s výše uvedenou judikaturou je nutno vycházet z uvedeného principu, že obě tyto správní činnosti je třeba nazírat odděleně a samostatně. Každá z nich totiž sleduje vlastní účel a smysl. Jak přitom potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku citovaném v úvodu tohoto odstavce, tyto závěry platí rovněž i v případě, že následné řízení o přestupku vede tentýž správní orgán, který předtím prováděl kontrolu.
26. Podle výše citovaného § 33 odst. 1 věta druhá správního řádu platí, že *zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí*. V tomto ohledu tak soud souhlasí s úvahou žalovaného, že udělením plné moci, která přímo odkazovala na ust. § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, tj.

pro celé řízení, externímu poradci, bylo kontrolní řízení vyňato z působnosti generální plné moci udělené advokátovi.

27. Soud je však zároveň na základě shora uvedené argumentace přesvědčen, že v následném řízení o přestupku již ČIŽP nemohla automaticky vycházet z předpokladu, že žalobkyně je stále zastoupena externím poradcem. Počínaje oznámením o zahájení správního řízení tedy měla příslušné písemnosti doručovat přímo žalobkyni, neboť ta již nebyla v uvedeném řízení o přestupku zastoupena.
28. Dále považuje soud za zcela zásadní skutečnost, že jako první bylo správním orgánům doručeno odvolání podané právním zástupcem, které bylo doplněno generální plnou mocí. Správní orgány proto chybovaly, když se zabývaly odvoláním, které jim bylo zasláno až o den později externím právním poradcem bez doložení jeho plné moci pro řízení o přestupku. Pokud tak učinily pouze na základě úvahy, že generální plná moc přiložená k odvolání zaslanému právním zástupcem je starší, považuje soud s odkazem na shora uvedené takový postup za nesprávný.
29. Rozhodným pro posouzení zastoupení je totiž úmysl žalobkyně coby zmocnitelky a právního zástupce coby zmocněnce, jak ostatně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, 3 As 163/2019-34. Pokud nejprve zaslal právní zástupce žalobkyně správním orgánům odvolání doplněné plnou mocí, je z takového jednání zřejmý úmysl žalobkyně být již nadále zastoupena advokátem. Tento záměr je také zřejmý i z odlišného charakteru obou postupů. V rámci kontroly totiž byly posuzovány technické a odborné otázky týkající se pravidel zacházení s odpady a výrobků s ukončenou životností. Je tedy pochopitelné, že v takové situaci bude chtít kontrolovaný subjekt být zastoupen osobou s příslušnými odbornými znalostmi, v daném případě externím poradcem pro životní prostředí, jak ostatně žalobkyně učinila. Oproti tomu lze pak důvodně očekávat, že v řízení o přestupku bude přestupce preferovat zastoupení osobou znalou práva, tedy advokátem.
30. Závěrem soud uvádí, že správním orgánům za této situace nic nebránilo v tom, aby kontaktovaly žalobkyni a vyzvaly ji k případnému odstranění pochybností o tom, kým chce být ve správním řízení, resp. řízení o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, zastoupena.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

31. Soud tedy vešel na námitku žalobkyně, že oba správní orgány nejednaly v řízení se správným zmocněncem, což představuje vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dle ust. § 78 odst. 3 s. ř. s. bez jednání zrušil a věc vrátil dle ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je dle ust. § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem.
32. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Ve věci plně úspěšné žalobkyni přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které představují 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek a náklady právního zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „vyhláška“). Žalobkyni byla přiznána náhrada za dva úkony právní služby podle vyhlášky po 3 100 Kč (převzetí a příprava, žaloba), dvakrát náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky po 300 Kč, a DPH ve výši 1 428 Kč, celkem 11 228 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. července 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu