ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **V. H. P.**, zastoupen Mgr. Emilem Doleželem, advokátem se sídlem Praha 8, Sokolovská 32/22, proti žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců**, se sídlem Praha 4, nám. Hrdinů 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2017, č. j. 29 A 46/2015 – 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky, oddělení pobytu cizinců Jihomoravský kraj (dále „správní orgán I. stupně“), ze dne 24. 9. 2013, č. j. OAM-76447-14/DP-2012, bylo v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád “), zastaveno řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu uděleného za účelem podnikání (dále také „pobytová žádost“), neboť nedoložil chybějící náležitosti této žádosti a neodstranil tak její vady. Žalobce rozhodnutí I. stupně napadl odvoláním, které bylo rozhodnutím žalované ze dne 17. 3. 2015, č. j. MV-34678-3/SO-2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítnuto jako opožděné. Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále „krajský soud“), který ji jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 28. 3. 2017, č. j. 29 A 46/2015 – 39 (dále „napadený rozsudek“).

[2] Krajský soud úvodem svého rozhodování shrnul obsah správního spisu, a to ve světle rozhodující žalobní námitky, že rozhodnutí I. stupně bylo nesprávně doručeno A.

K., s nímž správní orgán I. stupně jednal jako se zástupcem žalobce, ačkoliv jím podle žalobce nebyl. Krajský soud v této souvislosti podle obsahu správního spisu konstatoval, že žalobce podal svou pobytovou žádost dne 3. 12. 2012 a k ní doložil mj. i plnou moc z téhož dne, s ověřeným podpisem, obsahující zmocnění pro A. K. Obsah krajský soud v napadeném rozsudku citoval. Ze spisu dále vyplynulo, že správní orgán I. stupně vyzval žalobce usnesením ze dne 18. 12. 2012, č. j. OAM-76447-5/DP-2012, k odstranění vad žádosti a správní řízení současně přerušil. Přípisem ze dne 17. 1. 2013 žalobce prostřednictvím zmocněnce požádal o prodloužení lhůty k odstranění vad o dalších 30 dnů. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 25. 1. 2013, č. j. OAM-76447-8/DP-2012, lhůtu prodloužil o 10 dnů od doručení usnesení. Přípisy ze dne 19. 2. 2013, č. j. OAM-76447-11/DP-2012, a č. j. OAM-76447-12/DP-2012, byl žalobce, prostřednictvím zmocněnce, vyrozuměn o pokračování v řízení, o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Rozhodnutím I. stupně bylo následně správní řízení o pobytové žádosti žalobce zastaveno pro nedoložení požadovaných náležitostí. Toto usnesení bylo zmocněnci žalobce panu A. K. doručeno dne 26. 9. 2013 a právní moci tak nabylo dne 12. 10. 2013. Žalobce podal své odvolání dne 11. 2. 2014 a uplatnil v něm totožné argumenty jako později v žalobě.

[3] V rámci vypořádání žalobních bodů krajský soud odkázal na § 33 odst. 1 a 2 správního řádu, upravující problematiku zastoupení účastníků správního řízení na základě plné moci, se zdůrazněním typologie plných moci podle odstavce 2 citovaného ustanovení. Dodal, že o záměru žalobce být zastupován v řízení o pobytové žádosti A. K. svědčí již to, že ke své žádosti, na základě které došlo k zahájení správního řízení, přiložil plnou moc jmenovaného zástupce. K argumentaci žalobce, že z rozsahu zmocnění vyplývá, že jej A. K. neměl zastupovat v řízení o pobytové žádosti, krajský soud uvedl, že obsah plné moci nevzbuzuje pochybnosti o tom, že zmocněnec byl oprávněn zastupovat žalobce i v předmětném řízení. Krajský soud zdůraznil, že plná moc ve svém prvním odstavci uvádí, že žalobce uděluje plnou moc zmocněnci „*ke všemu jednání, doručování a podepisování listin ve všech mých záležitostech, zejména ve věci mého podnikání*“. Obsažené slovo „*zejména*“ pak uvozuje příklad vymezení řízení, ve kterém je zmocněnec oprávněn žalobce zastupovat; neznamená tedy, že se plná moc netýká jiných řízení. Zmocněnec tak je podle krajského soudu obecně zmocněn „*ke všemu jednání, doručování a podepisování listin ve všech záležitostech*“, a jedná se tak o generální plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Správní orgány proto postupovaly správně, pokud plnou moc respektovaly a veškeré písemnosti doručovaly žalobci prostřednictvím zmocněnce A. K.

[4] Správní rozhodnutí I. stupně o zastavení řízení tak bylo doručeno zmocněnci řádně dne 26. 9. 2013, právní moci nabylo dne 12. 10. 2013, a žalovaná proto odvolání doručené dne 11. 2. 2014 zcela správně zhodnotila jako opožděné. Krajský soud aproboval i závěr žalované, že předložená plná moc je mocí generální, která není zúžená pouze k záležitostem, týkajícím se podnikatelské činnost žalobce. Krajský soud sdílí závěr, že předmět řízení, kterým je prodloužení platnosti doby povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, souvisí s podnikáním žalobce, avšak dodal, že se nejedná o záležitost podnikání jako takového. Rozhodující skutečností podle krajského soudu je to, že předložená plná moc byla plnou mocí generální, nebyla tedy žádným způsobem omezena. Krajský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[5] Proti napadenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve které v zásadě zopakoval argumentaci uplatněnou v předešlém řízení. Namítl, že správní rozhodnutí I. stupně nemohlo nabýt právní moci, neboť nebylo stěžovateli řádně doručeno. Zmocnění udělené A. K. nebylo totiž platné. Stěžovatel tak odmítl závěr krajského soudu, že rozebíraná plná moc byla generální plnou mocí.

[6] K obsahu plné moci stěžovatel uvedl, že „*rozsah zmocnění k hmotněprávním jednáním byl v plné moci stanoven tak, že žalobce zmocnil žalobce ke všemu jednání, doručování a podepisování listin ve všech mých záležitostech, zejména ve věci mého podnikání*“, zatímco „*k procesněprávním jednáním byl stanoven tak, že zmocnitel je zmocněn ′k jednání se všemi příslušnými orgány a osobami souvisejícími s podnikatelskou činností zmocnitele, k zastupování zmocnitele a ke všemu jednání jeho jménem, kdy opravňuje zmocněnce nejen k jednání, ale také k podepisování potřebných dokumentů, smluv a přebírání všech písemných dokladů vztahujících se k těmto právním jednáním.*‘“ Zjevně tak nejde o generální plnou moc, jak uzavřel krajský soud.

[7] V souvislosti s „*procesněprávní částí*“ stěžovatel uvedl, že zmocněnec byl oprávněn k zastupování pouze v řízeních týkajících se podnikatelské činnosti stěžovatele, nikoliv v řízení o žádosti podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „cizinecký zákon“). Jednání správního orgánu vůči A. K. tak nebylo účinné vůči stěžovateli. Nedošlo proto k doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolání tak nebylo opožděné, neboť lhůta pro jeho podání počala běžet od okamžiku, kdy se stěžovatel o existenci rozhodnutí dozvěděl. Plnou moc stěžovatel k podané žádosti přiložil pouze proto, aby „*bylo správnímu orgánu rozhodujícímu o pobytovém oprávnění* [stěžovatele] *za účelem podnikání, zřejmo, že* [stěžovatel] *má v České republice česky hovořící osobu, která jej ve věcech podnikání je schopna zastupovat, a tedy že účel žádosti o pobytové oprávnění není pochybný, či dokonce smyšlený*“. Správní orgán I. stupně tak plnou moc nesprávně interpretoval jako zmocnění pro zastoupení stěžovatele v řízení o pobytové žádosti, přičemž správně měl účastníka vyzvat k upřesnění zmocnění.

[8] Stěžovatel dále krajskému soudu vytkl, že blíže nezdůvodnil, proč považuje řízení o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání za záležitost související se samotným podnikáním stěžovatele. Nepostačuje zde užití jazykového výkladu, což vyplývá z § 556 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, podle kterého „*co je vyjádřeno slovy nebo jinak, vyloží se podle úmyslu jednajícího, byl-li takový úmysl druhé straně znám, anebo musela-li o něm vědět*“. Krajský soud se tímto zákonným pravidlem neřídil, ačkoliv stěžovatel ve svém odvolání i žalobě uváděl, že neměl v úmyslu zmocnit pana A. K. též pro řízení o pobytové žádosti. Krajský soud měl přitom podle stěžovatele možnost provést účastnický výslech stěžovatele i pana K. Za uvedených okolností však zůstal skutkový stav před krajským soudem „*neúplně zjištěný*“ a závěry krajského soudu jsou tak nepřezkoumatelné. Stěžovatel proto navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kasačními námitkami stěžovatele se zabývala již v odvolacím řízení, tedy v napadeném rozhodnutí. Odkázala rovněž na své vyjádření k žalobě a na napadený rozsudek.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku namítl obecně, v souvislosti s jím tvrzeným neúplným zjištěním skutkového stavu. Vzhledem ke klíčovému, fakticky jedinému, kasačnímu důvodu, spočívajícímu v namítaném nesprávném posouzení otázky zastoupení stěžovatele v řízení před správním orgánem I. stupně, lze však konstatovat, že postačilo, pokud krajský soud vyšel z listin obsažených ve správním spise, především pak z obsahu plné moci udělené stěžovatelem zmocněnci A. K. Na obsah plné moci navázal shrnutím průběhu správního řízení a citací rozhodných ustanovení správního řádu, které upravují zastoupení účastníků správního řízení na základě plné moci. V souhrnu těchto skutečností pak na straně 5 napadeného rozsudku vyložil, z jakého důvodu dospěl k závěru, že stěžovatelem předložená plná moc je plnou mocí generální ve smyslu § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu. Z toho následně vyvodil, že rozhodnutí I. stupně bylo stěžovateli řádně doručeno dne 26. 9. 2013, nabylo právní moci dne 12. 10. 2013, a odvolání ze dne 11. 2. 2014 proto bylo žalovanou správně posouzeno jako opožděné. Nejvyšší správní soud shledává postup krajského soudu a jím vyvozené závěry za logické a srozumitelné. Aniž by předjímal jejich věcnou správnost, nelze přisvědčit kasační námitce o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[13] Z hlediska posouzení věcných námitek je rozhodnou otázkou, zda stěžovatel byl v rámci řízení před správním orgánem I. stupně zastoupen zmocněncem A. K. (názor žalovaného), či nikoli (názor stěžovatele). Úvodem je třeba vyloučit námitku stěžovatele, že krajský soud blíže neodůvodnil svůj závěr, že řízení o pobytové žádosti je záležitostí související se samotným podnikáním stěžovatele. Krajský soud se o této souvislosti sice obecně zmiňuje, avšak ihned, což je klíčové, dodává, že se v případě daného správního řízení se nejedná o záležitost podnikání jako takového, ale „*rozhodující*“ je skutečnost, že předložená plná moc je generální plnou mocí, která nebyla taxativně omezena pouze na řízení týkající se podnikání. Krajský soud tak *de facto* dal stěžovateli za pravdu v tom, že rozebírané správní řízení nesouvisí jako takové přímo s podnikáním stěžovatele, a proto také svůj závěr o zastoupení stěžovatele panem A. K. na této skutečnosti nepostavil. Tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[14] Ke stěžovatelem provedenému rozboru rozsahu zmocnění obsaženého v plné moci, kterou stěžovatel přiložil ke své pobytové žádosti, je třeba uvést následující. Jednak se nelze

ztotožnit se stěžovatelem deklarovaným jednoznačným oddělením zmocnění k hmotněprávním úkonům a k zastupování v řízeních, neboť i v druhé „*procesní části*“ stěžovatel hovoří o zmocnění „*k podepisování potřebných dokumentů, smluv…*“, tedy zjevně mj. k hmotněprávním úkonům. Naopak první odstavec (z pohledu stěžovatele tedy „*hmotněprávní část*“) plné moci zmocňuje „*ke všemu jednání, doručování a podepisování listin ve všech mých záležitostech, zejména ve věcech mého podnikání*“. Dále je třeba poznamenat, že stěžovatel neuvádí v kasační stížnosti znění jím formulovaného zmocnění v jeho celém znění. Druhá část (odstavec) plné moci totiž v kompletním znění uvádí (citováno doslovně včetně formulačních nepřesností): „[t]*ato plná moc taky uplatňuje zmocněnce i k jednání se všemi příslušnými orgány a osobami, souvisejícími podnikatelskou činností zmocnitele, k zastupování zmocnitele a ke všemu jednání jeho jménem. Opravňuje nejenom k jednání, ale také k podepisování potřebných dokumentů. smluv a přebírání všech písemných dokladů vztahující se k těmto právním úkonům.*“ (zvýraznění provedeno zdejším soudem).

[15] Jakkoliv by tak bylo možné z úvodu citovaného odstavce vyvodit, že se týká pouze podnikatelské činnosti stěžovatele, ze zvýrazněné části plné moci zmocňující obecně „*k zastupování zmocnitele a ke všemu jednání jeho jménem*“ je podle názoru zdejšího soudu zřejmé, že zmocňuje A. K. k zastupování stěžovatele obecně. V opačném případě by první a druhá část úvodní věty druhého odstavce obsahovala totožné zmocnění, což by postrádalo smysl.

[16] Nad rámec rozboru prvního odstavce plné moci, jak jej provedl krajský soud v bodě 22 napadeného rozsudku, kdy zdůraznil význam slova „*zejména*“ (viz citace výše), dokladující, že následující text uvádí pouze demonstrativně řízení, v nichž je zmocněnec stěžovatele oprávněn zastupovat (*a contrario* je oprávněn i v jiných řízeních), pak i shora uvedené svědčí ve prospěch závěru, že předložená plná moc je mocí generální, jak dovodil v napadeném rozsudku krajský soud.

[17] Současně je třeba dodat, že závěr správního orgánu I. stupně o vůli stěžovatele, být i v řízení o pobytové žádosti zastupován zmíněným zmocněncem, podporují i další skutečnosti. Krajský soud zdůraznil, že o této vůli svědčí již to, že stěžovatel přiložil plnou moc přímo ke své pobytové žádosti, kterou došlo k zahájení správního řízení. S touto indicií vyvozenou krajským soudem se lze plně ztotožnit, byť sama o sobě by jistě nebyla dostačující. Dále však zdejší soud nepřehlédl, že správní orgán I. stupně usnesením ze dne 18. 12. 2012, č. j. OAM-76447-5/DP-2012, vyzval stěžovatele k odstranění vad jeho žádosti, která byla doručena zmocněnci A. K. Stěžovatel na tuto výzvu reagoval prostřednictvím tohoto zmocněnce přípisem ze dne 17. 1. 2013. V něm výslovně uvádí „*já níže podepsaný V. H. P., zastoupen zmocněným zástupcem panem A. K…*“ (zvýraznění provedeno zdejším soudem). Stěžovatel tak nejen reagoval na výzvu správního orgánu I. stupně, ačkoliv byla učiněna prostřednictvím zástupce A. K., kdy v přípise ze dne 17. 1. 2013 nijak tento postup správního orgánu I. stupně nezpochybnil, ale navíc ve svém přípisu explicitně uvedl, že je zastoupený A. K.

[18] V souhrnu uvedených skutečností se pak jeví tvrzení stěžovatele, který přiložení plné moci ke své žádosti odůvodnil tím, „*aby bylo správnímu orgánu rozhodujícímu o pobytovém oprávnění* [stěžovatele] *za účelem podnikání, zřejmo, že* [stěžovatel] *má v České*

republice český hovořící osobu, která jej ve věcech podnikání je schopna zastupovat, a tedy účel žádosti o pobytové oprávnění není pochybný, či dokonce smyšlený ", jeví jako účelové. Takový doklad nejen že není předepsanou přílohou žádosti o prodloužení doby platnosti dlouhodobého pobytu za účelem podnikání (srov. § 46 odst. 7 cizineckého zákona), ale nelze přehlédnout ani to, že v případě stěžovatele šlo o prodloužení pobytu za účelem podnikání, tedy situaci, kdy již správní orgán dříve stěžovateli pobyt na území ČR za účelem podnikání povolil. Za těchto okolností není zdejšímu soudu zřejmé, z čeho stěžovatel usuzoval, že by správní orgán mohl jeho pobytovou žádost hodnotit jako „*pochybnou*", což činí jím namítaný důvod přiložení plné moci jako nedůvěryhodný.

[19] Ze shora uvedeného vyplývá, že krajský soud vycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, kdy jeho závěry mají oporu ve správním spise. Zdejší soud se ztotožňuje s hodnocením žalovaného, respektive krajského soudu, že plná moc přiložená stěžovatelem k jeho pobytové žádosti byla generální plnou mocí, o čemž svědčí jak její formulace, tak postup stěžovatele v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, který tak neměl jakýkoliv racionální důvod vyzývat jej k upřesnění zmocnění, jak namítá stěžovatel. Pokud jde o návrh stěžovatele na provedení důkazu výslechem jeho a pana A. K., pak zdejší soud uvádí, že stěžovatel tyto důkazy nenavrhl v řízení před krajským soudem, ač tak nepochybně učinit mohl a Nejvyšší správní soud k nim proto ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. Nadto je třeba poznamenat, že provedení těchto důkazů by bylo i nadbytečné, neboť skutkový stav byl v řízení před krajským soudem zjištěn dostatečně, jak vyplývá ze shora řečeného.

[20] Lze tak uzavřít, že správní orgán I. stupně postupoval správně, pokud z plné moci předložené stěžovatelem spolu s jeho pobytovou žádostí dovodil vůli stěžovatele být v zahajovaném řízení zastupován panem A. K., a proto bylo namístě doručovat veškeré písemnosti v dané věci tomuto zástupci. Tak tomu bylo i v případě samotného rozhodnutí I. stupně, které bylo zástupci doručeno dne 26. 9. 2013, právní moci tedy nabylo dne 12. 10. 2013. Podal-li stěžovatel své odvolání až dne 11. 2. 2014, shledala jej žalovaná zcela správně opožděným. Krajský soud proto nepochybil, jestliže při srozumitelném vypořádání veškerých žalobních bodů aproboval napadené rozhodnutí žalované.

[21] Vzhledem k výše uvedenému zdejší soud vyhodnotil stěžovatelem uplatněné stížnostní námitky jako nedůvodné a kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšné žalované, které však nevznikly náklady přesahující rámec její běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto i v jejím případě rozhodl tak, že se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 8. listopadu 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu