

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Radana Malíka 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 tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2014, č. j. KUZL-3087/2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2016, č. j. 22 A 59/2014 – 53,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2016, č. j. 22 A 59/2014 – 53, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), rozhodnutí stěžovatele specifikované v záhlaví. Tím bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 6. 12. 2013, č. j. MUUH-OD/24130/2013/PrchJ Spis/4616/2013, jímž byl žalobce 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, a za to mu byla uložena pokuta ve výši 2 000 Kč a stanovena povinnost uhradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1 000 Kč.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že v projednávané věci je sporná otázka včasnosti podané žaloby a zda žalobce podepsal plnou moc ze dne 31. 7. 2013, kterou měl zmocnit společnost FLEET Control, s.r.o., k zastupování v řízení o výše uvedeném přestupku. Soud uvedl, že vzhledem k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 9 As 87/2010 – 77, je nutno dospět k názoru, že žalobce zmocnil společnost FLEET Control, s.r.o., pouze k tomu, aby jej zastupovala k jednání před prvostupňovým správním orgánem, které proběhlo před zahájením správního řízení o přestupku. Pokud by se rozhodná plná moc měla dotýkat zastupování teprve v budoucnu vedeném přestupkovém řízení, pak by podpis na takové plné moci musel být úředně ověřen, což nebylo v daném případě splněno. Stěžovatel tak jednal se subjektem, který žalobce v přestupkovém řízení nezastupoval. Tím mu bylo znemožněno uplatnit celou škálu procesních úkonů.

[3] Soud dospěl k závěru, že žalobce nebyl zastoupen společností FLEET Control, s.r.o., neměl tak za důvodnou ani námitku, že mu bylo napadené rozhodnutí doručeno již dne 14. 2. 2014, ale až dne 11. 5. 2014. Podaná žaloba proto nebyla opožděná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že krajský soud přehlédl aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu v obdobné věci. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že plnou moc nelze udělit před zahájením správního řízení. Sporná plná moc ze dne 31. 7. 2013 není plnou mocí ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), tedy plnou mocí udělenou pro neurčitý počet řízení v budoucnu, kde je vyžadováno úřední ověření podpisu. Soud se zjevně nezabýval obsahem plné moci, kterou dal žalobce najevo svůj úmysl nechat se v řízení o přestupku specifikovaným i spisovou značkou zastupovat zmocněnou společností FLEET Control, s.r.o. Vzhledem k obsahu je tak plná moc podřaditelná pod § 33 odst. 2 písm. b) spr. ř. Váže se ke konkrétnímu řízení, a tudíž její podpis nebylo ani třeba úředně ověřovat. Soud vyslovil názor, že i při existenci plné moci, byť udělené účastníkem řízení ještě před vlastním zahájení správního řízení, by k ní neměl správní orgán při vypravení oznámení o zahájení správního řízení přihlížet. Bez ohledu na existenci plné moci ve spisu, soud po správním orgánu požaduje postup odporující § 34 odst. 2 spr. ř. Nutnost akceptovat plnou moc dle § 33 spr. ř. udělenou a doručenou správnímu orgánu ještě před zahájením vlastního přestupkového řízení koresponduje s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2015, č. j. 1 As 9/2015 – 27. Na tento rozsudek navázal rozsudek kasačního soudu ze dne 25. 11. 2015, 2 As 167/2015 – 48, který se zabýval i výkladem rozsudku sp. zn. 9 As 87/2010.

[6] Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že se nepřesvědčivě vypořádal s tvrzením žalobce, že nebyl zastoupen zmocněncem. Soud tuto žalobní námitku obešel. Vyčítá mu pochybení, které nemohl odhalit ani předvídat. Rozhodnutí o odvolání proti pořádkové pokutě napadl žalobce správní žalobou. Už v této žalobě uvedl, že v dané věci bylo o přestupku rozhodnuto zkráceným rozhodnutím v příkazním řízení. Je tedy zřejmé, že věděl o probíhajícím řízení o přestupku. Argumentace, že o správním řízení nevěděl, je tak nepravdivá.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel citoval judikaturu, ze které vyplývá, že není problematické samotné udělení plné moci pro řízení zahájena v budoucnu, je-li z udělené plné moci jasně patrná vůle být daným zmocněncem zastoupen v řízení teprve zahájeném. Tak tomu ovšem v projednávané věci nebylo. Prvostupňový správní orgán měl řízení o přestupku vést pod jinou spisovou značkou, než pod jakou bylo vydáno rozhodnutí o pořádkové pokutě. V době kdy měl žalobce zmocnit společnost FLEET Control, s.r.o. k zastupování nemohl ani očekávat, že v budoucnu proti němu bude zahájeno řízení o přestupku, když on sám nebyl policisty při jízdě zastaven a nikdy mu nebylo sděleno žádné podezření ze spáchání přestupku.
[8] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2016, č. j. 2 As 255/2015 – 36, dovodil, že širší výklad práva na zastoupení je možný leda tehdy, neexistují-li žádné pochybnosti o existenci zmocnění.

[9] Pokud je v plné moci uvedeno, že se vztahuje „pro řízení o přestupku“, měl mít stěžovatel pochybnosti o rozsahu plné moci, protože v takovém případě by naopak plná moc nemohla platit pro řízení o pořádkovém správním deliktu, ve kterém ji však správní orgány akceptovaly. Text plné moci je vadný. Plná moc ze dne 31. 7. 2013 byla prvostupňovému správnímu orgánu předložena spolu s odvoláním proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, které taktéž vzbuzuje pochybnosti, jelikož je v něm jako odvolatel specifikován syn žalobce.

[10] Kasační námitka, dle které měl žalobce vědět o probíhajícím správním řízení je nepřípustná. Správní žaloba, ze které stěžovatel danou skutečnost dovozuje, měla být provedena při jednání soudu jako důkaz. Tento důkaz však navrhnut nebyl, jedná se proto o novotu. Žalobce ani jeho současný zástupce nemá danou žalobu k dispozici.

[11] Krajský soud sice odůvodnil napadený rozsudek tím, že plná moc byla doručena správnímu orgánu před zahájením řízení o přestupku, avšak učinil i závěr, že podpis na plné moci je jednoznačně podpisem nikoli žalobce, ale jeho syna. Proti tomuto závěru stěžovatel v kasační stížnosti nijak nebrojí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejdříve se Nejvyšší správní soud musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí již o druhou podanou kasační stížnost. Nyní napadeným rozsudkem rozhodl krajský soud po tom, co jeho předchozí rozhodnutí zrušil kasační soud rozsudkem ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 215/2014 – 42. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná 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.

[13] Pravým 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 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.*“

[14] Předchozí rozhodnutí krajského soudu bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno proto, že krajský soud odmítl pro opožděnost podanou žalobu, aniž by dal žalobci možnost vyjádřit se k okolnostem jeho zastoupení. V předchozím zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud vytýkal krajskému soudu procesní pochybení v řízení, nyní podaná kasační stížnost je proto přípustná.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a za stěžovatele jedná jeho pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2). Následně přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek 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.

[16] Podstatou kasačních námitek je, zda je správný názor krajského soudu, že plná moc udělená před zahájením správního řízení (zde o přestupku) nemůže být v tomto správním řízení účinná, a to bez ohledu na obsah udělené plné moci. Tento názor dovodil z rozsudku kasačního soudu sp. zn. 9 As 87/2010.

[17] Při posuzování rozsahu zmocnění je vždy na místě položit si otázku, jakým úmyslem byli zmocnitel a zmocněnec vedeni při sepisování plné moci (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007 – 158, č. 1811/2009 Sb. NSS). Na úmysl stran je možné usuzovat z okolností o tomto úmyslu vypovídajících. Jednou z hlavních okolností v případě dohody o plné moci je text plné moci, jakož i listiny osvědčující její udělení.

[18] Nejvyšší správní soud se k dané problematice již vyjádřil v rozsudku sp. zn. 1 As 9/2015, kde uvedl následující: „*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.*“

[19] Soud v rozsudku sp. zn. 2 As 167/2015 navázal na výše uvedené rozhodnutí sp. zn. 1 As 9/2015 a interpretoval krajským soudem citovaný rozsudek sp. zn. 9 As

87/2010: *„Stěžovatel s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 9 As 87/2010 - 77, namítal, že jím udělená plná moc nemohla dát vzniku zastoupení v řízení o přestupku (zde příkazním řízení), neboť byla udělena před zahájením takového řízení, tj. pro účely podání vysvětlení dle § 60 zákona o přestupcích, které je postupem před zahájením správního řízení. Nejvyšší správní soud s tímto názorem nesouhlasí. Předně je nutné konstatovat, že stěžovatelem citovaný rozsudek se na nyní posuzovanou věc vztahuje pouze okrajově, a to tehdy, jde-li o účinky udělené plné moci toliko před zahájením správního řízení (nikoli tedy veškeré účinky plné moci udělené před zahájením řízení). Nejvyšší správní soud totiž v citovaném rozsudku posuzoval účinky zcela odlišně formulované plné moci, která byla navíc tehdejším stěžovatelem udělena formou písemného prohlášení (o jediné větě) do formuláře oznámení o přestupku, který byl vyplněn při jednání s hlídkou městské policie. Zdejší soud tehdy sice uvedl, že „[v] daném případě tedy zmocněním … nevzniklo zastoupení pro řízení o přestupku podle správního řádu, ale jednalo se o úkon zakládající poskytnutí právní pomoci dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod“, nicméně jednotlivé části daného rozsudku je nutné vykládat v kontextu jeho celku. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku nikterak nevyjádřil k účinkům plné moci v okamžiku, kdy již bylo zahájeno řízení; na rozhodnou otázku v nyní posuzované věci proto citovaný rozsudek nikterak nedopadá, neboť se těmito vůbec nezabývá. Pro upřesnění Nejvyšší správní soud uvádí, že okamžikem udělení plné moci před zahájením řízení o přestupku sice nevzniká zastoupení účastníka řízení dle § 33 správního řádu, to však nevylučuje eventualitu vzniku takového zastoupení v okamžiku zahájení příslušného řízení. […]I v nyní posuzované věci lze tedy konstatovat, že plná moc byla udělena zmocněnci i pro eventuální řízení, bude-li zahájeno. Zmocnění dle § 33 odst. 1 správního řádu sice nevzniklo současně s udělením plné moci, stalo se tak ovšem zahájením řízení o přestupku. Jelikož v posuzované věci bylo řízení o přestupku vedeno formou příkazního řízení dle § 87 zákona o přestupcích, bylo příkazní řízení zahájeno okamžikem doručení příkazu zmocněnci stěžovatele (§ 46 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 51 zákona o přestupcích). Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný měl před zahájením řízení k dispozici předmětnou plnou moc, na jejímž základě též vzniklo stěžovateli okamžikem zahájení řízení zastoupení dle § 33 odst. 1 správního řádu. V takovém případě bylo třeba, aby příkaz, jehož doručením bylo řízení zahájeno, byl doručen v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu, neboť okamžik doručení příkazu a okamžik zahájení řízení splývají v jeden. Ačkoli je zřejmé, že v době, kdy žalovaný provedl úkon směřující k doručení příkazu, dosud nedošlo ke vzniku zastoupení stěžovatele zmocněncem dle § 33 správního řádu, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že adresování a následné doručení příkazu osobě, která se současně s okamžikem doručení má stát zástupcem obviněného (zde stěžovatele), je postupem, který reflektuje vůli projevenou zmocnitelem a zmocněncem a zároveň je v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu, dle kterého se doručují písemnosti pouze zástupci, nejedná-li se o případ, kdy by měl zastoupený něco osobně vykonat. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že stěžovatel byl na základě dané plné moci zastoupen i v řízení před žalovaným, pročež byl příkaz doručen jeho zmocněnci řádně a po marném uplynutí lhůty k podání odporu nabyl účinků pravomocného rozhodnutí.“*

[20] Z uvedených rozsudků vyplývá, že se vždy musí hledět na úmysl zmocnitele a zmocněnce při sepisování plné moci. Pokud z plné moci plyne vůle zmocnitele nechat se zastupovat v doposud nezahájeném správním řízení, musí takové zmocnění správní orgán akceptovat. Názor krajského soudu, že před zahájením správního řízení lze udělit pouze tzv. prezidiální plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. c) spr. ř., kterou je nutno úředně ověřit, je nesprávný. Důvod, na kterém krajský soud vystavěl závěr o nutnosti zrušit napadené rozhodnutí stěžovatele, nemůže obstát.

[21] Nejvyšší správní soud se sám nemůže žádným způsobem vyjádřit k samotnému obsahu plné moci ze dne 31. 7. 2013 a interpretovat tak vůli a úmysl stran, jelikož toto posouzení náleží nejprve krajskému soudu. Ten se bude muset v dalším řízení zabývat tím, zda úmysl smluvních stran zastoupení byl takový, že chtěli toto zastoupení vztáhnout i na teprve nezahájené správní řízení. Kasační soud tak nemůže ani vypořádat námitky žalobce vyjadřující se k obsahu plné moci.

[22] Krajský soud sice v napadeném rozsudku ve dvou větách na str. 7 rozsudku naznačil, že podpis na plné moci nebyl podpisem žalobce, ale jeho syna. Tento náznak je však v kontextu celého odůvodnění zcela nepodstatný, lehce přehlédnutelný (je zařazen v odstavci, který rekapituluje pohled žalobce) a krajský soud z něj nic dalšího nedovozuje. Z odůvodnění je zjevné, že za rozhodující důvod považoval to, že plná moc byla udělena před zahájením správního řízení (viz obsáhlé odůvodnění na stranách 8 a 9 rozsudku). Pokud by skutečně považoval pro své rozhodnutí za podstatné, zda plná moc byla udělena žalobcem, pak by odůvodnění mělo být výrazně odlišné. V takovém případě by totiž úvaha o udělení plné moci před zahájením řízení musela být činěna nad rámec rozhodovacích důvodů, pouze pro případ, že by se ukázalo, že žalobce přeci jenom plnou moc udělil. Pokud by totiž soud dospěl k závěru, že žalobce plnou moc neudělil, pak by bylo nadbytečné zabývat se tím, kdy byla udělena.

[23] Nejvyšší správní soud také zjistil ze spisu, že krajský soud vyzval žalobce přípisem ze dne 4. 8. 2015, sp. zn. 22 A 59/2014 – 41, aby se vyjádřil k rozporu jeho tvrzení o tom, že neudělil plnou moc s plnou mocí založenou ve správním spisu. Na tuto výzvu reagoval žalobce přípisem ze dne 17. 8. 2015, kde se k uvedenému rozporu vyjádřil. Ze spisu krajského soudu není patrné, že by tento přípis zaslal k vyjádření i stěžovateli. Krajský soud rozhodl napadeným rozsudkem dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bez nařízení jednání. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 – 90, je nedoručení vyjádření druhému účastníků řízení za situace, kdy je soudem o žalobě rozhodováno bez jednání a za situace, kdy soud z tohoto vyjádření ve svém rozsudku vycházel, vadou řízení. Nad rámec výše uvedeného tak lze poukázat i na to, že pokud by krajský soud skutečně založil svoje rozhodnutí na úvaze, že podpis na plné moci nebyl podpisem žalobce, zatížil by dle citovaného rozsudku své rozhodnutí vadou řízení.

[24] Vzhledem k tomu, že tato otázka je v řízení sporná a předchází úvaze o času udělení plné moci a jejím obsahu, je třeba, aby se krajský soud nejprve zabýval touto spornou otázkou.

[25] Námitka stěžovatele, dle které žalobce věděl o zahájeném správním řízení, což dovozuje z textace žaloby podané proti rozhodnutí o odvolání proti pořádkové pokutě, je v této fázi řízení předčasná, neboť krajský soud se otázkou udělení plné moci, jakož i případně jejího rozsahu, dosud řádně nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek 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.

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

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

V Brně dne 4. května 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu