



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Brigity Chrastilové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci **žalobce: S. – S., spol. s r. o.**, zastoupen JUDr. Gustavem Valenzem, advokátem, se sídlem Božkovská 15, Plzeň, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí**, odbor výkonu státní správy III, pracoviště Hřímálého 37, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 5. 2002, č. j. 520/298/02,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 21. 5. 2002, č. j. 520/298/02, **se pro nezákonnost zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 8260 Kč, k rukám jeho zástupce JUDr. Gustava Valenze, advokáta, se sídlem Božkovská 15, Plzeň, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále „ČIŽP“), oblastního inspektorátu Plzeň, ze dne 1. 8. 2001, č. j. 3/OH/4466/01/Do, byla žalobci uložena pokuta ve výši 230 000 Kč za porušení povinností podle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání k žalovanému, který rozhodnutím ze dne 12. 10. 2001, č. j. 520/571/01, napadené prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil

správním orgánu, který jej vydal, k novému projednání a rozhodnutí. V tomto dalším řízení rozhodla 29. 3. 2002 ČIŽP, oblastní inspektorát Plzeň, novým rozhodnutím č. j. 03/OH/02613/02/Do, jímž byla žalobci opět uložena pokuta ve výši 230 000 Kč za porušení povinností dle zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce opět odvolání, které však žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 21. 5. 2002, č. j. 520/298/02, protože podle jeho názoru odvolání nebylo přípustné, neboť jménem odvolatele (žalobce) jednal jeho právní zástupce, který však nepředložil plnou moc mu k tomuto úkonu udělenou žalobcem. Odvolání tak podle názoru žalovaného bylo podáno osobou, jež neměla právo jej podat. Dále uvádí, že v daném případě nebylo třeba poučovat účastníka řízení podle § 3 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), neboť účastník v řízení použil právní pomoc advokáta, zejména s ohledem na § 14 zákona č. 128/1990 Sb., o advokacii.

Proti posléze uvedenému rozhodnutí žalovaného brojí žalobce žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze. V ní uvádí, že jeho právní zástupce jednal na základě plné moci ze dne 9. 8. 2001, kterou ho žalobce zmocnil k zastupování ve věci. Žalobce má za to, že trvání plné moci není možné omezit právní mocí rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým se ruší rozhodnutí prvostupňové. Právní účinky zrušení rozhodnutí nelze uplatnit i na platnost plné moci, neboť věc byla vrácena orgánu prvního stupně k novému projednání. Dále uvádí, že pokud žalovaný vycházel ze zániku plné moci, měl podle § 3 odst. 2 správního řádu žalobce poučit a požadovat prokázání platnosti plné moci právního zástupce. Pokud by žalovaný považoval plnou moc za zaniklou již právní mocí rozhodnutí ze dne 12. 10. 2001, pak by muselo být vadné i následné rozhodnutí ČIŽP ze dne 29. 3. 2002, neboť v tomto řízení bylo s JUDr. Gustavem Valenzem jednáno jako se zástupcem žalobce. Z uvedených důvodů došlo podle žalobce k porušení § 3 odst. 2, 4 a § 53 správního řádu, pročež požaduje zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného. Současně navrhuje, aby soud odložil výkonatelnost rozhodnutí ČIŽP ze dne 29. 3. 2002, č. j. 03/OH/02613/02/Do.

Protože Vrchní soud v Praze ve věci do 31. 12. 2002 nerozhodl, převzal dnem 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v souladu s § 132 s. ř. s. neskončenou věc, u níž byla dána věcná příslušnost vrchního soudu, Nejvyšší správní soud, aby v ní dokončil řízení.

Podle § 130 odst. 1 s. ř. s. se řízení podle části páté hlavy druhé o. s. ř. účinného do 31. 12. 2002, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona. Účinky procesních úkonů v těchto věcech učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení s. ř. s.

Jelikož podání obsahovalo vady, nebyl zaplacený soudní poplatek a soudní spis neobsahoval plnou moc udělenou advokátovi, byl žalobce usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2003, č. j. 7 A 79/2002 - 13, vyzván, aby tyto vady ve stanovené lhůtě odstranil.

Na tuto výzvu žalobce reagoval zaplacením soudního poplatku, doložením kopie napadeného rozhodnutí a doplněním žaloby. V podání ze dne 13. 6. 2003 žalobce uvádí, že plnou moc ze dne 9. 8. 2001 již nemá k dispozici, neboť je založena ve spise vedeném u správního orgánu prvního stupně. Soud z tohoto spisu zjistil, že žalobce udělil JUDr. Gustavu Valenzovi dne 9. 8. 2001 plnou moc, která se však vztahuje na zastupování

„ve věci správního řízení vedeného Českou inspekcí životního prostředí, oblastním inspektorátem Plzeň, oddělením odpadového hospodářství č. j. 3/OH/4466/01/Do“. Advokát je v ní dále zmocněn „ke všem úkonům v této věci, zejména k podání žalob, žádostí, vyjádření, opravných prostředků, námitek, rozkladů, k uznání i vzdání se nároků a k přijímání plnění“. V podání ze dne 13. 6. 2003 žalobce bere zpět svůj návrh na odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 22. 7. 2003 uvádí, že plná moc ze dne 9. 8. 2001 není plnou mocí generální, nýbrž plnou mocí speciální, neboť byl zástupce zmocněn k zastupování ve věci správního řízení vedeného Českou inspekcí životního prostředí, oblastním inspektorátem Plzeň, oddělením odpadového hospodářství č. j. 3/OH/4466/01/Do.

V replice na vyjádření žalovaného ze dne 9. 9. 2003 žalobce opakuje své žalobní body a dále uvádí, že se v průběhu celého správního řízení jednalo o stále jeden předmět řízení, o porušení povinností podle zákona o odpadech. Specifikace řízení v plné moci se podle žalobce vztahovala jen na upřesnění řízení v prvním stupni, neboť v době udělení plné moci nebylo možné další řízení specifikovat.

Ve věci bylo nařízeno jednání na 13. 1. 2005, při němž účastníci setrvali na svých stanoviscích. Nejvyšší správní soud po zjištění, že žaloba byla podána včas a že jsou splněny i další podmínky řízení, přezkoumal napadené rozhodnutí včetně správního řízení, které jeho vydání předcházelo a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Plnou moc k zastupování žalobce pro soudní řízení, danou zástupci dne 9. 8. 2001, soud považuje za dostatečnou.

Podle § 17 odst. 1 správního řádu se mohou účastníci řízení, jejich zákonní zástupci a opatrovníci dát zastupovat advokátem nebo jiným zástupcem, kterého si zvolí. Podle odst. 2 tohoto ustanovení je třeba zmocnění k zastupování prokázat písemnou plnou mocí nebo prohlášením do protokolu.

K postupu žalovaného Nejvyšší správní soud v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů (srv. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2003, č. j. 5 A 41/2001 - 28, zveřejněný v Sb. NSS č. 333/2004; rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6 A 70/92 - 19) konstatuje, že podá-li zástupce účastníka správního řízení odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nepřipojí k němu písemnou plnou moc, která jej k tomuto úkonu opravňuje, je povinností správního orgánu vyzvat účastníka k odstranění nedostatku průkazu plné moci, stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučit ho o následcích nesplnění výzvy. Ač tato povinnost správního orgánu nevyplývá výslovně z § 19 odst. 2 správního řádu, neboť se nejedná výslovně o nedostatek podání, lze ji dovodit z § 3 odst. 2, podle něhož správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit v řízení; musí jim poskytnout pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. Teprve zůstane-li výzva bez odezvy, je namístě postup podle § 60 správního řádu. Tato povinnost žalovaného trvá bez ohledu na to, že účastník řízení je zastoupen advokátem. Je sice pravda, že skutečnost zastoupení advokátem může mít v konkrétním případě vliv na rozsah poučovací povinnosti ve smyslu § 3 odst. 2 správního řádu, avšak nemá vliv na existenci povinnosti správního orgánu vyzvat účastníka k odstranění nedostatku podmínky řízení.

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR státní moc slouží všem občanům, z čehož lze dovodit princip, že veřejná správa je službou veřejnosti (srv. § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, který sice ještě nenabyl účinnosti, avšak lze jej použít jako příklad na pozitivně právní vyjádření zmíněného ústavního principu). Z tohoto obecného principu vyplývá i o něco konkrétnější princip práva na dobrou správu, který je v pozitivním právu výslovně vyjádřen v § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. V této souvislosti je vhodné zmínit i čl. 41 Charty základních práv Evropské unie, který obsahuje právo na dobrou správu, tzn. právo každé osoby, aby její záležitosti byly institucemi a orgány unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Tuto chartu nelze, obdobně jako výše zmíněný nový správní řád, aplikovat přímo, avšak lze ji použít jako demonstraci toho, že jde o právní princip reprezentující hodnotu společnou všem státům Evropské unie, tedy i České republice. S těmito principy je zcela zřejmě v rozporu jednání orgánu veřejné správy, kdy účastník není vyzván k odstranění nedostatku podmínky řízení, a to ještě za situace, kdy předchozí instance s ním jednala jako s oprávněným zástupcem, čímž založila jeho dobrou víru, že ohledně této skutečnosti jsou podmínky řízení splněny. To platí i za (nesprávného) předpokladu, že by uvedená plná moc byla skutečně nedostatečná.

Nejvyšší správní soud při posuzování předmětné plné moci, tj. zda splňuje podmínky pro zastupování účastníka v řízení před odvolacím orgánem (žalovaným), dospěl k závěru, že je sice pravda, že v první části plné moci je uvedeno, že se vztahuje na zastupování v řízení před ČIŽP ve věci vedené pod č. j. 3/OH/4466/01/Do, avšak plnou moc je třeba posuzovat v celé své komplexnosti včetně další části, ze které vyplývá, že advokát je zmocněný ke všem úkonům v této věci, zejména i k podání opravných prostředků. Opravným prostředkem je zcela jistě třeba rozumět i odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Na trvání zmocnění v plné moci nemohlo mít vliv pravomocné rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2001, neboť se jím řízení meritorně nekončilo, nýbrž se rozhodnutí prvostupňového orgánu rušilo a věc se mu vracela k dalšímu řízení. Další řízení u správního orgánu prvního stupně pak nepředstavuje řízení nové, nýbrž je pokračováním řízení zahájeného dne 25. 6. 2001. Předmětná plná moc se tak vztahuje nejen na toto pokračování prvostupňového správního řízení, ale i na odvolání proti rozhodnutí, kterým bylo zakončeno.

Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. soud napadené rozhodnutí zruší pro nezákonnost, je-li žaloba důvodná. Nesprávným posouzením plné moci udělené zástupci žalobce pak správní orgán aplikoval nesprávné ustanovení správního řádu, což způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbylo, než toto rozhodnutí pro nezákonnost zrušit.

Soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl, v celkové částce 8260 Kč. Účelně vynaložené náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 1000 Kč, odměna zástupce a hotové výdaje účastníků. Vzhledem k tomu, že žalobce byl v průběhu řízení zastupován advokátem, stanovil jeho odměnu na základě § 133 s. ř. s. ve spojení s § 151 odst. 2 o. s. ř. podle § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve výši 3500 Kč. Výše hotových výdajů, které jsou součástí nákladů řízení byla stanovena podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za čtyři úkony právní služby. Soud dále přiznal žalobci náhradu cestovních výdajů advokáta a za použití osobního automobilu na cestu z Plzně do Brna a zpět ve výši 3060 Kč a náhradu za ztrátu času ve výši 400 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 13. ledna 2005

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu