



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně: **I. H.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 5. 2019, č. j. 64 A 9/2019 - 15,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 5. 2019, č. j. 64 A 9/2019 - 15, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Ten měl spočívat v nedoručení rozhodnutí žalovaného, a to navzdory znění plné moci, kterou uzavřela s družstvem Česká vzájemná pojišťovna motoristů, v níž uvedla, že plnou moc uděluje pro veškeré úkony vyjma doručování písemností.

[2] Krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že ačkoliv je oprávněním účastníka správního řízení určit rozsah zmocnění, a to i tím způsobem, že jej omezí pro určitou část úkonů, v situaci, kdy plná moc směřovala výhradně k jednání aktivnímu, nikoli ale pasivnímu (tj. přijímání doručovaných písemností), lze na toto ujednání nahlížet jako na ujednání popírající samotný smysl zastoupení na základě plné moci ve správním řízení, a to s ohledem na zásadu písemnosti, na které je správní řízení vystavěno. Soud je při posuzování rozsahu zastoupení povinen zkoumat, jakým úmyslem byli zmocnitel a zmocněnec vedeni při sepisování plné moci. Nelze přehlédnout, že žalobkyně jako svého zmocněnce zvolila Českou vzájemnou pojišťovnu motoristů, družstvo, které vešlo, stejně jako osoby s ním spojené, již v obecnou známost pro své účelové jednání, jež nemá jiné objektivní vysvětlení, než že se jedná o obstrukci či nevhodné procesní taktizování.

[3] Krajský soud odkázal na judikaturu NSS, podle které takové jednání nepožívá soudní ochrany. V projednávané věci proto neshledal v dovětku o vyloučení možnosti doručování

v udělené plné moci, která jinak byla koncipována jako plná moc generální, jiný racionální důvod, než že se jedná o účelovou strategii, která vede k následnému záměrnému zpochybnění procesního postupu žalovaného.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Podle jejího názoru nelze její jednání hodnotit jako obstrukční či jako nevhodné procesní taktizování, neboť pouze využila možností, které jí zákon dává. Z plné moci bylo jednoznačně zřejmé, že se doručování vyjímá z jejího rozsahu. Neexistuje žádný zákaz, který by stanovil, že se plná moc musí vztahovat i na doručování, a bylo proto povinností žalovaného takto vymezenou plnou moc respektovat. Jejím úmyslem nebylo žádné obstrukční jednání, ale to, aby byly písemnosti doručovány přímo jí.

[6] Žalovaný se ve svém vyjádření plně ztotožnil s hodnocením krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Z § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vyplývá, že si účastník 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. Ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) téhož zákona stanoví, že zmocnění může být uděleno k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení.

[9] Z § 34 odst. 2 správního řádu vyplývá, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.

[10] Ač to z ustanovení citovaného v předchozím odstavci výslovně nevyplývá, z jeho kontextu je zřejmé, že dopadá pouze na případy, kdy je adresát písemnosti zastoupen. To odpovídá i komentáři k citovanému paragrafu. Ten totiž uvádí, že „[j]e-li adresát písemnosti v řízení zastoupen, doručuje správní orgán písemnosti pouze zástupci, s výjimkou případů, kdy má zastoupený v řízení něco osobně vykonat.“ (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 193 – 195. Dostupné z: www.beck-online.cz). Ačkoli byla stěžovatelka ve správním řízení zastoupena, podstatné je, že z plné moci (ve správním spise na č. l. 20) plyne omezený rozsah zástupního oprávnění zástupce. Stěžovatelka zde výslovně a nepochybně vyloučila z rozsahu plné moci doručování písemností, avšak právě doručováním písemností ve správním řízení se toto ustanovení zabývá. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že § 34 odst. 2 správního řádu se v nyní projednávaném případě neuplatní, jelikož toto ustanovení dopadá toliko na situace, kdy je účastník řízení zastoupen i pro účely doručování.

[11] NSS si je vědom svého rozsudku ze dne 2. 8. 2017, č. j. 6 As 28/2017 - 45, ze kterého vycházel krajský soud, když konstatoval, že stěžovatelčino jednání bylo obstrukční a omezení

pokračování

plné moci nepožívá právní ochrany. V tomto rozsudku NSS výslovně uvedl: „*Za další procesní past Nejvyšší správní soud považuje samotné omezení plné moci tak, že neoprávnjuje zmocněnce k doručování od správních orgánů. Samotný stěžovatel ve své kasační stížnosti totiž nepopírá, že volba zmocněnkyně byla provedena z toho důvodu, že hodlal využít jejich „právních znalostí“ při styku se správními orgány, avšak zároveň věděl o tom, že doručování takové osobě z důvodu jejího životního stylu, kdy zmocněnkyně žije v B. a v P., bude prakticky nemožné. Tedy zjevně si „vybral“ zástupce, u něhož dopředu věděl, že mu bude obtížné (či spíše nemožné) doručovat. Nejvyšší správní soud v obecné rovině nepochybně umožňuje možnost účastníka řízení omezit plnou moc pouze na některé úkony (viz ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu), na druhou stranu však nemůže aprobovat zjevně účelový postup, kdy účastník řízení si zvolí zástupce, o němž dopředu ví, že bude pro správní orgány nekontaktní, přičemž omezí plnou moc tak, aby z rozsahu zmocnění vyloučil doručování, a to vše v souladu se zjevnou obstrukční strategií; pokud by totiž správní orgány postupovaly jiným způsobem, tj. doručovaly by pouze stěžovateli osobně, ihned by stěžovatel zřejmě namítal, že ze strany správních orgánů došlo k porušení kogentního ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu (zvýraznění přidal NSS), podle kterého „S výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.“ Nejvyšší správní soud proto tuto strategii označuje za zjevně zneužití procesního práva, kterému nemůže poskytnout právní ochranu.“*

[12] Zároveň se však NSS neztotožnil s názorem krajského soudu, že se v nyní projednávané věci jedná o zjevně obstrukční jednání stěžovatelky podle výše uvedeného rozsudku.

[13] Krajský soud správně uvedl, že v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 As 16/2007 - 158, č. 1811/2009 Sb. NSS, je soud při posuzování rozsahu zastoupení povinen zkoumat, jakým úmyslem byli zmocnitel a zmocněnec vedeni při sepisování plné moci. Ve věci č. j. 6 As 28/2017 - 45 dospěl NSS k závěru, že úmyslem stěžovatele při vyloučení doručování z rozsahu plné moci bylo nevhodné procesní taktizování a obstrukce, neboť pokud by správní orgány plnou moc respektovaly, ihned by stěžovatel zřejmě namítal, že ze strany správních orgánů došlo k porušení § 34 odst. 2 správního řádu. NSS však v projednávané věci ve správním spisu nenašel žádné ukazatele na podobný úmysl stěžovatelky. Jak uvedl Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci a následně potvrdil NSS v rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č. j. 9 As 390/2017 - 29, „[p]ouhá skutečnost, že jako zmocněnec žalobce vystupovala M. V. a následně žalobce v soudním řízení zastupuje Mgr. Topol, jež jsou již správním orgánům a soudům známi svým obstrukčním jednáním a vytvářením procesních zmatek v přestupkových řízeních v pozici zmocněnce obviněných (viz např. výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016., č. j. 4 As 269/2015-37), však nezabývá správní orgány povinností postupovat v řízení při doručování písemností v souladu se zákonem.“

[14] V projednávané věci měla stěžovatelka právo omezit rozsah plné moci a vyjmout z něj doručování, zvláště pokud si byla vědoma obtížné dostupnosti svého zmocněnce. Toto jednání jí nemůže být přičítáno k tíži, naopak obstrukční charakter by mohlo mít ustanovení nedostupného zmocněnce i pro záležitosti doručování, neboť tímto jednáním by došlo ke zpomalení řízení. Argument krajského soudu, podle kterého „[o]statně i sama skutečnost, že zmocněnec je v místě jím uvedené adresy pro doručování pro správní orgány nekontaktní (neznámý na této adrese) nasvědčuje o nevhodnosti být zástupcem účastníka správního řízení“, tak v tomto kontextu není správný, i když zjevně navazuje na již citované závěry vyjádřené v rozsudku č. j. 6 As 28/2017 - 45.

[15] Sama stěžovatelka navíc v rámci dalšího pokračování správního řízení poštu přebírala, rozhodně nebyla nedostupná či na adrese neznámá. Jestliže si tedy byla vědoma toho, že její zmocněnec je obtížně dostupný a vymínila si v plné moci, že doručováno bude přímo jí, nelze

než usuzovat na to, že si přála být o věcech včas informována a jejím cílem bylo dosáhnout úspěšného doručení jí se týkajících písemností. O tom, že by stěžovatelka namítala, že by mělo být v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu následně ve správním řízení doručováno jejímu zmocněnci, není ve správním spise ani zmínka.

[16] Obdobně k otázce omezení rozsahu plné moci s ohledem na doručování přistoupil NSS v rozsudku č. j. 9 As 390/2017 - 29, ve kterém konstatoval, že „*způsob, jakým byla koncipována plná moc, je v souladu se zákonem a správní orgány ji proto musí respektovat. Z plné moci je patrná vůle žalobce zmocnit M. V., aby ho zastupovala v uvedeném správním řízení (včetně řízení odvolacího). Je v ní také výslovně uvedeno, že zmocnění se nevztahuje na úkony související s doručováním písemností. Pokud tedy stěžovatel své rozhodnutí doručoval pouze zástupkyni, nikoli přímo žalobci, nemohlo tím být žalobci řádně doručeno.*“

[17] Ke stejnému závěru dospěl NSS i v nyní projednávané věci. Stěžovatelka pouze využila svého dispozičního práva, které jí je garantováno i právním řádem (viz § 28 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého *[z]ástupci, jež si účastníci zvolí, udělí písemně nebo ústně do protokolu procesní plnou moc nebo plnou moc jen pro určité úkony*, a dále § 28a odst. 2 téhož zákona *a contrario*, podle kterého *[p]lná moc pro určité úkony opravňuje k zastupování jen při těch úkonech, které byly v plné moci výslovně uvedeny.*)

[18] Protože tedy NSS neshledal, že by ze správního spisu bylo možné usuzovat na obstrukční charakter či nevhodné procesní taktizování stěžovatelky, nezbylo mu než rozsudek krajského soudu zrušit.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. srpna 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu