



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce: **AgriStar - agrochemicals s.r.o.**, se sídlem Liboš 98, Štěpánov, zastoupeného JUDr. Pavlem Brachem, advokátem se sídlem Klapálkova 3132/4, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 67/17, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7300/2015-MZE-17221,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7300/2015-MZE-17221, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Pavla Bracha, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Ústředního

kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 12. 2014, č. j. UKZUZ 098213/2014. Tímto rozhodnutím byla žalobci dle ustanovení § 79g odst. 2 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o rostlinolékařské péči“), uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) zákona o rostlinolékařské péči pro nedodržení ustanovení čl. 28 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. 10. 2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS. Žalobce se měl správního deliktu dopustit tím, že dne 15. 4. 2013 uvedl na trh nepovolený přípravek označený obchodním názvem Klopyp 300 SL, evidenční číslo povolení 3429-3D/2, číslo šarže 3E14577954, datum výroby 30/05/2011, ve velikosti balení 5 litrů láhev PET, v celkovém množství 120 litrů. Dále správní orgán I. stupně žalobci uložil dle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

I. Vymezení věci

(včetně rekapitulace průběhu správního řízení)

Správní orgán I. stupně zahájil u žalobce kontrolu oznámením o zahájení kontroly ze dne 23. 10. 2013, č. j. SRS 057792/2013, podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném pro jednanou věc (dále jen „zákon o státní kontrole“). Toto oznámení bylo dne 23. 10. 2013 prostřednictvím systému datových schránek doručeno žalobci a dále advokátu, JUDr. Pavlu Brachovi. V protokolu o nahlížení do spisu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013, je zachyceno potvrzení Ing. M. M., jednatele žalobce, který výslovně prohlásil, že „z důvodu absence JUDr. Bracha nahlížení do spisu učinil osobně, avšak generální plná moc udělená JUDr. Brachovi ze dne 10. 12. 2012 pro další komunikaci s úřadem nadále trvá“.

V návaznosti na učiněná kontrolní zjištění správní orgán I. stupně vydal dne 6. 10. 2014 pod č. j. UKZUZ 075982/2014 oznámení o zahájení správního řízení, které bylo dne 9. 10. 2014 prostřednictvím systému datových schránek doručeno advokátu, JUDr. Pavlu Brachovi (viz detail doručení s následujícím vymezením věci: „*AgriStar 50.000,- Kč*“). Advokát JUDr. Pavel Brach byl v záhlaví vydaného oznámení o zahájení řízení označen také jako jeho adresát.

Žalobce reagoval na oznámení o zahájení správního řízení vyjádřením ze dne 16. 10. 2014, ve kterém argumentoval, že oznámení o zahájení řízení bylo doručeno toliko JUDr. Pavlu Brachovi, advokátovi, kterého však žalobce zplnomocnil k zastupování ve správním řízení až dne 10. 10. 2014. Žalobci přitom nebylo oznámení o zahájení řízení doručeno vůbec. Žalobce se domníval, že nedošlo k zahájení správního řízení, neboť k doručení oznámení došlo v rozporu s § 46 odst. 1 správního řádu, a nadto nikoli ve lhůtě stanovené v § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči. Žalobce v této souvislosti namítal, že ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu jednoznačně uvádí, že oznámení o zahájení správního řízení je nezbytné doručit účastníku řízení [pokud zde není zástupce podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu], což se v tomto případě nestalo. Oznámení o zahájení správního

řízení tak nelze doručovat advokátovi účastníka řízení, nemá-li správní orgán najisto postaveno, že jej advokát konkrétně v tomto správním řízení zastupuje, což nemá nikdy, nejedná-li se o zastoupení podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Žalobce dále správnímu orgánu sdělil, že jeho zástupce nikdy nebyl a ani není zmocněncem ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, nikdy nezastupoval účastníka řízení v rozsahu „neurčitého počtu řízení s určitým předmětem“ a takové zastoupení ani zmocněnec, ani účastník řízení správnímu orgánu nikdy neoznamoval oficiální cestou (s žádostí o uložení!). Na věci pak nic nemění skutečnost, že účastník řízení jednou vydal pro zástupce JUDr. Pavla Bracha, advokáta, generální plnou moc. Pokud tedy správní orgán nemá v patnosti plnou moc udělenou dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, pak platí, že zastoupení účastníka řízení vůči správnímu orgánu nastává až dnem, kdy na základě vůle zastoupeného dle § 33 odst. 1 správního řádu zástupce prokáže své oprávnění jednat v té které věci (v daném případě v uvedeném správním řízení) předloženou plnou mocí. Do této doby musí správní orgán bez dalšího jednat toliko s osobou účastníka řízení, a to bez ohledu na skutečnost, že je správnímu orgánu známo, že zástupce účastníka řízení v těchto nebo podobných věcech zastupuje a jedná za něj. Žalobce ani jeho zástupce však doposud jakkoli neprojevíli vůli k tomu, aby JUDr. Pavel Brach, advokát, zastupoval žalobce v „neurčitém počtu řízení s určitým předmětem“ a už vůbec ne „bez omezení v budoucnosti“. Neexistuje-li tedy u správního orgánu tato plná moc, která by u něj navíc byla uložena a opatřena ověřeným podpisem, což je předpokladem pro zastupování podle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, pak ke kvalifikovanému a právně účinnému a aprobovanému doručení oznámení o zahájení správního řízení nedošlo. Žalobce zároveň namítal, že pokud se správní orgán dozvěděl o porušení právní povinnosti na základě laboratorního rozboru dne 9. 10. 2013, pak odpovědnost žalobce jako účastníka řízení za porušení právní povinnosti zanikla již dne 9. 10. 2014 (jeho počátkem), tedy i bez ohledu na skutečnost, že dne 9. 10. 2014 bylo doručeno oznámení o zahájení správního řízení JUDr. Pavlu Brachovi, advokátovi. Dle názoru žalobce tak nelze konstatovat jinak, než že správní orgán v tomto konkrétním případě zneužil veřejnou moc tím, že věděl, že prekluze práva státu na udělení sankce účastníku řízení se blíží, správní řízení však tímto způsobem a pouze pro formu zahájil (lze-li to takto vůbec charakterizovat, neboť žalobce se domníval, že k zahájení řízení ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu nedošlo), s tím, že se uvidí, jak vše dopadne.

Správní orgán I. stupně následně vydal rozhodnutí ze dne 16. 12. 2014, č. j. UKZUZ 098213/2014, kterým žalobci uložil pokutu ve výši 50 000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 79g odst. 1 písm. n) zákona o rostlinolékařské péči pro nedodržení ustanovení čl. 28 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. 10. 2009, o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS, kterého se měl žalobce dopustit tím, že dne 15. 4. 2013 uvedl na trh nepovolený přípravek označený obchodním názvem Klopypyr 300 SL. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně v reakci na shora uvedené vyjádření žalobce konstatoval, že dne 29. 10. 2013 byl při nahlížení do správního spisu za účasti jednatele a společníka žalobce v jedné osobě, Ing. M. M., sepsán protokol č. j. SRS 058621/2013, ve kterém jmenovaný výslovně uvedl, že „*generální plná moc udělená JUDr. Brachovi ze dne 10. 12. 2012 pro další komunikaci s úřadem nadále trvá.*“ Správní orgán I. stupně tak měl za prokázané, že pro předmětné správní řízení byl JUDr. Pavel Brach osobou zastupující žalobce na základě jím udělené plné moci pro předmětné správní řízení. Dle názoru správního

orgánu I. stupně proto byly podmínky dané ustanovením § 33 správního řádu pro zastoupení na základě udělené plné moci v tomto správním řízení naplněny a argumentace právního zástupce žalobce vedoucí ke zpochybnění zahájení správního řízení doručením oznámení o zahájení toliko právnímu zástupci dne 9. 10. 2014 byla vyhodnocena jako ryze účelová. K námitce žalobce týkající se uplynutí prekluzivní lhůty dle § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči správní orgán I. stupně konstatoval, že běh této lhůty bylo nutno posuzovat dle pravidel počítání času stanovených v § 40 odst. 1 písm. b) správního řádu. V souladu s tímto ustanovením počala prekluzivní lhůta v délce jednoho roku běžet dne 9. 10. 2013, tj. v den, kdy se správní orgán I. stupně dozvěděl o porušení zákona o rostlinolékařské péči. Bylo-li tedy oznámení o zahájení správního řízení doručeno dne 9. 10. 2014, správní orgán zahájil řízení ve lhůtě.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, v němž zopakoval své námitky obsažené již ve vyjádření ze dne 16. 10. 2014. Dle názoru žalobce správní orgán I. stupně náležitě nevyhodnotil skutečnosti obsažené v uvedeném vyjádření, dle kterých správní řízení, které předcházelo vydání prvostupňového správního rozhodnutí, nebylo řádně zahájeno. Žalobce s odkazem na znění § 46 odst. 1 správního řádu namítal, že oznámení o zahájení správního řízení nelze doručovat zástupci – advokátovi účastníka řízení, nemá-li správní orgán postaveno najisto, že jej advokát konkrétně v tomto správním řízení zastupuje [to přitom nemá nikdy, pokud se nejedná o zastoupení dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu]. V posuzované věci se přitom o zastoupení ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu nejednalo a ani jednat nemohlo, neboť u správního orgánu nebyla uložena plná moc, která by splňovala náležitosti dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu a která by zmocňovala zástupce k zastupování žalobce v rozsahu „neurčitého počtu řízení s určitým předmětem“. Žalobce pokládal za lichou argumentaci správního orgánu I. stupně, opírající se o prohlášení jednatele a společníka žalobce, Ing. M. M., který v rámci prováděné kontroly do protokolu o nahlížení do spisu potvrdil skutečnost, že „*generální plná moc udělená JUDr. Brachovi ze dne 10. 12. 2012 pro další komunikaci s úřadem nadále trvá*“, a to z následujících důvodů. Nejednalo se o plnou moc uloženou u správního orgánu ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, přičemž toliko fakt, že se jednalo o plnou moc generální (nadto bez předchozího zjištění stanoviska, zda tvrzení žalobce o platnosti plné moci dopadá dle dohody účastníka řízení a jeho zástupce též na správní řízení navazující na prováděnou kontrolu), nemůže automaticky znamenat, že advokát bude konat úkony opatrovníka pro doručování, což z něj správní orgán udělal, aniž by k tomu ovšem byly splněny podmínky dle správního řádu. Žalobce setrval též na své argumentaci týkající se zániku odpovědnosti za správní delikt z důvodu uplynutí jednorocní prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení upravené v § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7300/2015-MZE-17221, odvolání žalobce zamítl a prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí ve shodě se závěry správního orgánu I. stupně uvedl, že z předloženého spisového materiálu vyplynulo, že dne 29. 10. 2013 byl při nahlížení do správního spisu sepsán za účasti jednatele žalobce, Ing. M. M., protokol č. j. SRS 058621/2013, v němž je zachyceno výslovné prohlášení jmenovaného, že generální plná moc ze dne 10. 12. 2012 udělená JUDr. Pavlu Brachovi pro další komunikaci s úřadem nadále trvá. Žalovaný dovodil, že plná moc pro JUDr. Pavla Bracha ze dne 10. 12. 2012 splňuje náležitosti plné moci udělené dle § 33

odst. 2 písm. c) správního řádu, neboť už před začátkem samotného správního řízení byla tato úředně ověřená plná moc uložena u správního orgánu, jak je zřejmé ze shora uvedeného protokolu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013. Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou žalobce ohledně uplynutí prekluzivní lhůty k zahájení správního řízení. Žalovaný posoudil běh této lhůty v návaznosti na ustanovení § 40 odst. 1 písm. b) správního řádu, dle kterého konec lhůty nastane toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, v němž nastala skutečnost, která má za následek počátek plynutí běhu lhůty. Vzhledem k tomu, že o porušení zákona se správní orgán dozvěděl dne 9. 10. 2013 (viz protokol o zkouškách č. 146/2013), započala subjektivní prekluzivní lhůta k zahájení řízení běžet dne 9. 10. 2013. Poslední den této lhůty tedy nastal dne 9. 10. 2014, kdy také došlo k zahájení řízení o správním deliktu.

II. Obsah žaloby

Žalobce v úvodu podané žaloby předně namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť se domníval, že žalovaný se vyčerpávajícím a dostatečným způsobem nevypořádal s jeho odvolacími námitkami. Dále namítal, že správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí ve správním řízení, které nebylo správně zahájeno. Žalobce poukázal na znění § 46 odst. 1 správního řádu, dle kterého je řízení z moci úřední *zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.* Dle názoru žalobce z uvedeného ustanovení jednoznačně vyplývá, že oznámení o zahájení správního řízení je nezbytné doručit účastníku řízení. V daném případě přitom správní orgán I. stupně vyňal z jiného správního spisu či z kontrolního spisu plnou moc ve prospěch advokáta JUDr. Pavla Bracha, z níž vyplývá zastoupení generální povahy, a fyzicky ji založil do správního spisu předmětného správního řízení. Od této chvíle pak žalovaný považoval za zřejmé, že žalobce je zastoupen na základě plné moci i pro účely předmětného správního řízení. S tímto postupem však žalobce nesouhlasil a uvedl, že jeho právní zástupce nikdy nebyl zmocněncem ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Dle § 46 odst. 1 správního řádu je nezbytné oznámení o zahájení správního řízení doručit účastníku řízení a nikoli zástupci, nemá-li správní orgán postaveno najisto, že jej advokát v tom kterém řízení zastupuje. To však nemá na počátku správního řízení nikdy, pokud účastník řízení není zastoupen dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, což se v tomto případě nestalo. Dále žalobce uvedl, že pro dané řízení neustanovil ani opatrovníka pro doručování. Správní orgán I. stupně měl proto oznámení o zahájení správního řízení poslat k rukám samotného žalobce, což však neučinil, a tedy k doručení oznámení o zahájení správního řízení dle žalobce došlo až dnem 10. 10. 2014, kdy JUDr. Pavel Brach předal oznámení o zahájení řízení žalobci.

Dle žalobce pak správní orgány nikdy nezjišťovaly, zda byla předmětná plná moc u správního orgánu I. stupně uložena ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. V této souvislosti žalobce namítal, že jeho zástupce, advokát JUDr. Pavel Brach, nikdy nebyl a nadále není žalobcem zmocněn ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, nikdy žalobce nezastupoval v rozsahu „neurčitého počtu řízení s určitým předmětem“ a takové zmocnění ani jeden z nich správnímu orgánu neoznamoval oficiální cestou s konkrétní žádostí o uložení takové plné moci. Na tomto závěru pak nic nemění ani skutečnost, že v daném

případě byla vydána generální plná moc. Ta totiž neznamená nic jiného, než že ji lze použít ve vztahu k třetím osobám jen tehdy, stanoví-li tak konkrétní dohoda o plné moci. Proto fakt, že správní orgán prvního stupně doslova vytáhl z jiného správního spisu plnou moc (udělenou pro advokáta JUDr. Pavla Bracha), nadto vedeného v rámci kontrolní činnosti a nikoli činnosti správně rozhodovací, nemůže znamenat, že tato osoba je zástupcem účastníka v dalším správním řízení, není-li deklarován jasný projev vůle, dle kterého je zástupce účastníka řízení oprávněn přijímat veškerou korespondenci v tom kterém správním řízení, a to včetně oznámení jeho zahájení. Pokud tedy správní orgány dopředu ani nezjistily stanovisko zástupce žalobce k tomu, zda tvrzení žalobce učiněné dne 29. 10. 2013 do protokolu o nahlížení do spisu dopadalo i na předmětné správní řízení, nemohlo dojít k řádnému oznámení zahájení správního řízení, neboť toto nebylo ve smyslu § 46 odst. 1 správního řádu doručeno přímo k rukám žalobce, ale pouze advokátu JUDr. Pavlu Brachovi.

Žalobce rovněž setrval na svých námitkách, že v daném případě došlo k zániku jeho odpovědnosti za porušení zákona o rostlinolékařské péči. Dle názoru žalobce byl s odkazem na ustanovení § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči posledním okamžikem, kdy mohlo dojít k doručení oznámení o zahájení řízení, den 8. 10. 2014 ve 23.59.59 hod., neboť od 9. 10. 2014 v 00.00 hod. již odpovědnost žalobce zanikla. Dne 9. 10. 2014 proto nebylo možné správní řízení zahájit, a pokud k této skutečnosti správní orgány nepřihlédly, došlo z jejich strany ke zneužití veřejné moci s cílem poškodit žalobce.

Z výše uvedených důvodů proto žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření odkázal zejména na odůvodnění napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně a dále uvedl, že podanou žalobu považuje za nedůvodnou. K otázce zastoupení ve správním řízení žalovaný nad rámec své předchozí argumentace odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, sp. zn. 2 As 74/2006, z něhož vyplývá, že předložil-li účastník v některém z předcházejících správních řízení správnímu orgánu tzv. generální plnou moc udělenou zástupci, v dalším samostatném správním řízení na ni musí alespoň upozornit, není však povinen ji znovu předkládat. Dle žalovaného přitom v projednávaném případě správní orgán I. stupně o generální plné moci, jejíž existenci a platnost potvrdil žalobce již před zahájením správního řízení, věděl, a proto od počátku doručoval písemnosti právnímu zástupci žalobce. Pokud žalobce chtěl zprostit zvoleného zástupce zastupování, musel by takový projev vůle správnímu orgánu dát jasně najevo, což vyplývá též z rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 3. 2014, č. j. 58 A 52/2011 - 140. Žalovaný proto navrhl, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou v celém rozsahu zamítl.

IV. Replika žalobce

Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž namítal, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, sp. zn. 2 As 74/2006, zmiňované

žalovaným, na nyní projednávanou věc vůbec nedopadá. Navíc odkazem na toto rozhodnutí žalovaný popřel celé své odůvodnění napadeného rozhodnutí, když by nyní hodnotil předmětnou situaci odlišně. Z daného soudního rozhodnutí dle žalobce vyplynulo, že plná moc založená v jednom správním spisu nelze použít v jiném správním řízení, pokud na to žalobce výslovně správní orgán neupozorní. Správní orgán I. stupně se pokusil za každou cenu zahájit správní řízení, aniž by jakkoli zjišťoval, zda avizovaný zástupce skutečně zástupcem žalobce byl. S ohledem na výše uvedené proto žalobce setrval na svém žalobním návrhu.

V. Duplika žalovaného

Taktéž žalovaný reagoval na repliku žalobce dalším vyjádřením, v němž uvedl, že žalobce zcela převrací smysl uvedeného soudního rozhodnutí. Žalovaný rozhodně nesouhlasil s tím, že by na základě tohoto soudního rozhodnutí bylo možné považovat postup správního orgánu za chybný. Dle žalovaného žalobce vůbec nezpochybnil, že zvolený právní zástupce jednal v jeho zájmu, ani že by písemnosti doručované právnímu zástupci nedorazily do sféry jeho působnosti. Naopak se nechal tímž advokátem zastupovat i nadále, z čehož je zjevné, že tato námitka měla čistě formální povahu a nebyla spojena s žádnou reálnou újmou na procesních právech žalobce.

VI. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že žalobce výslovně vyjádřil svůj souhlas s projednáním věci bez nařízení jednání, a žalovaný ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení výzvy nevyjádřil nesouhlas s takovým projednáním věci, ačkoli byl poučen o tom, že nevyjádří-li svůj nesouhlas, bude se mít za to, že souhlas je udělen, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Na úvod krajský soud připomíná, že v projednávané věci není mezi účastníky řízení spor ohledně otázek týkajících se samotného spáchání správního deliktu, ale pozornost je věnována otázkám procesního charakteru, a to konkrétně účinnému zahájení správního řízení ze strany správního orgánu I. stupně a dále s tím související otázce zániku odpovědnosti žalobce v důsledku uplynutí jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu.

Stran posouzení důvodnosti námitek žalobce obsažených v podané žalobě, vztahujících se k otázce účinného zahájení správního řízení, zastoupení žalobce advokátem JUDr. Pavlem Brachem a zákonnosti doručování oznámení o zahájení správního řízení o správním deliktu, vyplynuly z obsahu správního spisu pro věc následující podstatné skutečnosti:

Součástí spisového materiálu správního orgánu I. stupně je plná moc datovaná 10. 12. 2012, v níž žalobce jako zmocnitel zmocňuje advokáta JUDr. Pavla Bracha (zapsaného od 1. 1. 2013 v seznamu advokátů vedeném u ČAK pod č. 14672), aby v zastoupení žalobce při jednání s fyzickými a právnickými osobami, soudy, notáři, exekutory, rozhodci, správními orgány a dalšími státními nebo jinými orgány činil jménem žalobce veškeré potřebné úkony, a to včetně přijímání doručovaných písemností. Plná moc byla udělena mj. v rozsahu správního řádu, a to s účinností ode dne 1. 1. 2013 – tedy ode dne zápisu zmocněnce do seznamu advokátů vedeného u ČAK, přičemž je v ní v této souvislosti výslovně uvedeno, že je vázána na výkon advokacie zmocněncem. Plná moc je podepsána jednatelem žalobce, Ing. M. M., kdy k podpisu je připojen také otisk razítka žalobce.

Krajský soud dále podotýká, že z obsahu správního spisu přitom není možno dovodit, jakým způsobem do něj byla tato plná moc založena. Předmětná plná moc totiž není uvedena jako příloha žádného podání žalobce, ani listiny vyhotovené správním orgánem (např. protokolu či úředního záznamu). Lze se tedy domnívat a přisvědčit žalobci v jeho tvrzení, že správní orgán I. stupně patrně tuto plnou moc získal v rámci své úřední činnosti z jiného správního spisu a jako takovou ji do správního spisu v uvedené věci sám založil. Na základě této plné moci pak správní orgán v průběhu prováděné kontroly doručoval zástupci žalobce, advokátu JUDr. Pavlu Brachovi, veškeré písemnosti, když jednatel žalobce, Ing. M. M., do protokolu o nahlížení do spisu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013, prohlásil, že *„z důvodu absence JUDr. Bracha nahlížení do spisu učinil osobně, avšak generální plná moc udělená JUDr. Brachovi ze dne 10. 12. 2012 pro další komunikaci s úřadem nadále trvá“*.

Pouze zástupci žalobce, JUDr. Pavlu Brachovi, pak bylo prostřednictvím systému datových schránek, a to konkrétně dne 9. 10. 2014, doručeno také oznámení o zahájení správního řízení ze dne 6. 10. 2014, č. j. UKZUZ 075982/2014.

Žalobce přitom již v průběhu správního řízení prvního stupně (viz jeho vyjádření ze dne 16. 10. 2014), jakož i v následně podaném odvolání (v podrobnostech srovnej bod I. odůvodnění tohoto rozsudku) namítal nesprávnost tohoto postupu, když výslovně uváděl, že dle § 46 odst. 1 správního řádu je nezbytné oznámení o zahájení správního řízení doručit účastníku řízení [není-li ovšem tento zastoupen dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu]. V nyní souzené věci se však o takový případ nejedlo, přičemž žalobce podrobně argumentoval a uváděl konkrétní skutečnosti a důvody, pro které se v případě zplnomocnění advokáta JUDr. Pavla Bracha nemohlo jednat o zastoupení ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu.

V návaznosti na takto uplatněné odvolací námítky žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že plná moc JUDr. Pavla Bracha ze dne 10. 12. 2012 splňuje náležitosti plné

moci udělené podle ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, protože už před začátkem samotného řízení tato úředně ověřená plná moc byla uložena u správního orgánu, jak je zřejmé z protokolu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013.

Dle § 46 odst. 1 správního řádu je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Zastoupení na základě zmocnění (plné moci) správní řád upravuje v ustanovení § 33. Podle odst. 1 tohoto ustanovení platí, že účastník si v řízení 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 správního řádu dále upravuje čtyři základní typy zmocnění z hlediska rozsahu, v jakém plná moc opravňuje zmocněnce, aby za zmocnitele ve správním řízení jednal. Zmocnění tak 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 ověřena 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.

V duchu tradičního pojmosloví se tak pod písmenem a) skrývá prostá plná moc, pod písmenem b) procesní plná moc a pod písmenem c) tzv. plná moc prezidiální. Dle § 34 odst. 2 správního řádu pak platí, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, se doručují písemnosti pouze zástupci.

Jak již bylo uvedeno výše, v posuzované věci žalovaný v napadeném rozhodnutí uzavřel, že plná moc ze dne 10. 12. 2012, založená ve správním spisu, je plnou mocí ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, neboť už před začátkem samotného správního řízení byla tato úředně ověřená plná moc uložena u správního orgánu, jak je zřejmé z protokolu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí ovšem není vůbec patrné, jaké důvody vedly žalovaného k vyslovení tohoto závěru, jakými úvahami byl v této souvislosti veden a o které konkrétní důkazy (mimo protokol ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013) žalovaný tyto své závěry opírá. Žalovaný tak bez jakýchkoli úvah a hodnocení, která by mohla být podrobena soudnímu přezkumu, přistoupil přímo k vyslovení závěru, že předmětná plná moc je plnou mocí ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Zcela přitom pominul požadavky kladené citovaným ustanovením zákona na plnou moc tohoto typu, nezabýval se jejich naplněním, ale pouze konstatoval, že předmětná plná moc tyto požadavky splňuje. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí tak vůbec nevyplývá, z čeho konkrétně

a o jakou část správního spisu žalovaný opírá svá zjištění, že by žalobce u správního orgánu uložil plnou moc splňující požadavky stanovené § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, tj. že by z této plné moci bylo patrné, že byla advokátu JUDr. Pavlu Brachovi udělena pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem a že podpis žalobce na této plné moci byl též úředně ověřen. V této části je proto nutno odůvodnění napadeného rozhodnutí považovat za zcela nedostatečné, až za nepřekoumatelné pro nedostatek důvodů. Poukazuje-li pak žalovaný v této souvislosti na obsah protokolu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013, pak je nutno konstatovat, že ani z vyjádření jednatele žalobce, Ing. M. M., citovaného výše, není možno jakkoli dovodit, že by se v případě plné moci ze dne 10. 12. 2012 mělo jednat o zastoupení na základě ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Jmenovaný do protokolu v průběhu probíhající kontroly (s ohledem na skutečnost, že se sám dostavil k nahlížení do spisu) toliko správnímu orgánu potvrdil, že zastoupení JUDr. Pavlem Brachem a plná moc nadále trvá pro další komunikaci s úřadem. Nelze tedy ani dovodit, že by snad plná moc prezidiálního typu měla být tímto prohlášením udělena žalobcem do protokolu.

Případné pak nejsou v této souvislosti ani poukazy žalovaného obsažené ve vyjádření v podané žalobě na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2007, č. j. 2 As 74/2006 - 134, dostupného na www.nssoud.cz, neboť jak žalobce správně poukázal ve své replice, toto rozhodnutí a závěry v něm obsažené vůbec nedopadají na daný případ a řeší odlišné skutkové okolnosti. Konkrétně použití tzv. generální plné moci předložené v jednom správním řízení v dalším samostatném správním řízení, a to pouze při splnění podmínky, že na ni účastník řízení správní orgán upozorní. O takový případ se ovšem v posuzované věci vůbec nejednalo.

Nad rámec výše uvedeného se pak krajský soud (i s ohledem na obsah v žalobě uplatněných námitek) pokládá na nutné vyjádřit k charakteru plné moci ze dne 10. 12. 2012. Krajský soud v této souvislosti opětovně připomíná požadavky kladené správním řádem na plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) tohoto zákona. Prezidiální plná moc má pro správní proces explicitní úpravu a její použití je uvedeným ustanovením výrazně omezeno. Pro plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) stanoví správní řád vyšší formální požadavky. Takové zmocnění může být uděleno pro neurčitý počet řízení, která se však vždy musí vztahovat k určitému předmětu řízení, to znamená k určité věci nebo činnosti konkrétní osoby. Tato skutečnost přitom musí být z obsahu plné moci jasně patrná. Podpis na prezidiální plné moci pak musí být úředně ověřen a plná moc musí být uložena u věcně a místně příslušného správního orgánu do zahájení správního řízení. Žádnému z těchto zákonných požadavků však plná moc ze dne 10. 12. 2012 nevyhovuje, neboť nemá ani přesně definovaný předmět řízení, ani formální náležitosti správním řádem předpokládané, ani nebyla zákonem předpokládaným způsobem uložena u věcně a místně příslušného správního orgánu, resp. z obsahu správního spisu není patrné, že by žalobce či jím zplnomocněný zástupce projevil jakoukoli vůli předmětnou plnou moc takto u správního orgánu uložit. Předmětná plná moc je svým obsahem obecnou generální plnou mocí, která vyjadřuje vůli žalobce (shodně jako např. v řízení soudním) nechat se zastupovat v plné moci uvedeným zplnomocněným zástupcem. Krajský soud se tedy ztotožnil s uplatněnými žalobními námitkami, dle kterých žalovaný postupoval chybně, pokud plnou moc v nyní souzené věci posoudil jako plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, ačkoliv k tomu

vůbec nebyly splněny zákonné podmínky, a aniž by těmto závěrům skýtal oporu obsah předloženého správního spisu.

Z něj naopak vyplývá, že žalobce v rámci protokolu ze dne 29. 10. 2013, č. j. SRS 058621/2013, potvrdil zastoupení zplnomocněným zástupcem, advokátem JUDr. Pavlem Brachem, toliko v rámci probíhající kontroly, tj. v době, kdy ještě žádné správní řízení neběželo a kdy ještě nebylo zřejmé, zda provedená kontrola na základě učiněných zjištění následně v zahájení správního řízení vyústí či nikoli. Přestože žalobce již v průběhu prvostupňového správního řízení, jakož i v následně podaném odvolání (zejména s odkazem na znění § 46 odst. 1 správního řádu) podrobně argumentoval v tom smyslu, že oznámení o zahájení správního řízení je možno doručovat toliko účastníku řízení; a dále uváděl podrobné a konkrétní důvody týkající se použitelnosti předmětné plné moci v na kontrolu navazujícím správní řízení, s touto otázkou se správní orgány v předcházejícím správním řízení vůbec nevypořádaly a touto se nezabývaly, ačkoli je z hlediska posouzení zákonnosti zahájení správního řízení klíčová.

Je zřejmé, že proces kontroly ukončený protokolem, v němž jsou zachycena kontrolní zjištění a který následně slouží jako důkazní prostředek ve správním řízení; a následné správní řízení, k jehož zahájení dochází na podkladě učiněných kontrolních zjištění, jsou dva na sebe navazující procesy, které spolu úzce souvisejí. Je však otázkou, kterou se dosud správní orgány v předcházejícím správním řízení ve své rozhodovací činnosti nezabývaly, zda je tato provázanost natolik těsná, že je zástupce osoby, která je v procesu kontroly podrobena kontrolní činnosti, možno bez dalšího považovat za zástupce této osoby jako účastníka řízení též v rámci následně zahájeného správního řízení, které na proces kontroly navazuje. Tedy, zda je zplnomocnění udělené v rámci probíhající kontroly možno bez dalšího vztáhnout též na následně zahájené správní řízení a v důsledku toho pak tomuto zástupci doručovat oznámení o zahájení správního řízení.

V daném případě se přitom správní orgány vzhledem k chybnému závěru o charakteru předmětné plné moci otázkou možného využití plné moci žalobcem udělené v rámci procesu kontroly v navazujícím správním řízení dosud nezabývaly. Její vyřešení je však v dané věci stěžejní, neboť se od ní odvíjí i řešení otázky zániku odpovědnosti žalobce za vytýkaný správní delikt. Žalovaný tedy bude povinen v dalším řízení posoudit, zda kontrola a následně správní řízení zahájené na základě kontrolních zjištění představují jednotný proces, který je možno vnímat a označit jako jediné řízení, pro které byla předmětná plná moc udělena; a na základě vyřešení této otázky pak následně posoudit, zda oznámení o zahájení správního řízení bylo možno doručovat zástupci, nebo tak bylo možno učinit toliko přímo ve vztahu k účastníku zahajovaného správního řízení, jak ve svých podáních namítal žalobce. Krajský soud přitom v dané chvíli není oprávněn tyto otázky jakkoli hodnotit a posuzovat, neboť by tím předjímal závěry správních orgánů, které dosud nebyly z jejich strany v řízení vysloveny.

Od vyřešení shora uvedených právních otázek se pak budou odvíjet i úvahy žalovaného stran uplatněných námitek žalobce týkajících se zániku jeho odpovědnosti za správní delikt ve smyslu § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči, dle kterého odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil

řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán.

Mezi účastníky řízení není sporu stran určení okamžiku počátku běhu prekluzivní lhůty, tj. že se správní orgán I. stupně o porušení právní povinnosti ze strany žalobce dozvěděl dne 9. 10. 2013 z výsledků laboratorního rozboru.

Žalobce však v podané žalobě namítal, že i bez ohledu na skutečnost, že (a zda) bylo dne 9. 10. 2014 doručeno oznámení o zahájení správního řízení toliko JUDr. Pavlu Brachovi a nikoli samotnému žalobci, odpovědnost žalobce za vytykaný správní delikt zanikla dne 9. 10. 2014 již od 00:00 hod. S odkazem na znění § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči žalobce uvedl, že jeho dikci odpovídá, že posledním okamžikem, kdy mohlo dojít k doručení oznámení o zahájení správního řízení, byl den 8. 10. 2014, a to nejpozději v 23:59:59 hod. K tomu ovšem nedošlo, a tedy ani namítané chybné doručení oznámení o zahájení řízení nemohlo odvrátit zánik práva státu na uložení pokuty, neboť ačkoli oznámení o zahájení řízení bylo doručeno „neoprávněně“ osobě, která k tomu nebyla žalobcem zmocněna, došlo k tomu z výše uvedených důvodů pozdě. Takto uplatněné žalobní námitky však krajský soud nepřisvědčil.

Krajský soud již výše uvedl, že dle ustanovení § 79i odst. 4 zákona o rostlinolékařské péči zaniká odpovědnost právnické osoby za správní delikt, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do tří let ode dne, kdy byl spáchán. Vzhledem k tomu, že zákon o rostlinolékařské péči neobsahuje vlastní úpravu počítání času, je nutné použít obecnou úpravu obsaženou ve správním řádu. Dle § 40 odst. 1 písm. b) správního řádu platí, že pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, končí lhůty určené podle týdnů, měsíců nebo let uplynutím toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty.

Správní orgán I. stupně převzal dne 9. 10. 2013 protokol o zkouškách č. 146/2013, z něhož na základě laboratorního rozboru předmětné šarže přípravku Klopypyr 300 SL zjistil rozpor ve složení přípravku povoleného k uvádění na trh v České republice. Subjektivní prekluzivní lhůta k zahájení správního řízení tak počala běžet dnem 9. 10. 2013. Dle pravidel počítání času skončí lhůta určená podle let uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem určujícím počátek lhůty. V nyní souzeném případě tedy jednoletá subjektivní prekluzivní lhůta skončila uplynutím posledního okamžiku dne 9. 10. 2014. Vzhledem k tomu, že správní řád obsahuje vlastní a komplexní úpravu počítání času použitelnou pro správní řízení, krajský soud podotýká, že odkazy žalobce na právní úpravu počítání času v soukromém právu proto nejsou na daný případ přílehavé. Je tedy zřejmé, že v této části se krajský soud plně ztotožnil s výkladem správních orgánů a s touto námitkou žalobce se naopak neztotožnil.

VII. Závěr a náklady řízení

Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou, a proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení zrušil.

Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení tak bude nutno, s ohledem na shora vyslovené závěry krajského soudu, opětovně posoudit žalobcem uplatněné námitky a tyto řádně vypořádat a přezkoumatelně odůvodnit.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 12 342 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu JUDr. Pavla Bracha, advokáta, za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a dvě písemná podání soudu ve věci samé – podání žaloby a repliky) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 2 142 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku 15 342 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 30. června 2016

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu