



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. H.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Štípkem, advokátem se sídlem Havlíčkova 12, Český Těšín, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 10. 2005, č. j. 58 Ca 32/2004 - 17,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 10. 2005, č. j. 58 Ca 32/2004 - 17, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností se žalovaný správní orgán (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení výše uvedeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žalobcova žaloba na přezkoumání rozhodnutí stěžovatele ze dne 12. 8. 2004, č. j. DSH/1000204/LI.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí, že předmětné usnesení napadá z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonnost spatřuje v odmítnutí žaloby jako předčasné podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele nebylo ke dni podání žaloby žalobci řádně doručeno. Tento závěr učinil soud z důvodu, že napadené rozhodnutí bylo doručeno pouze právnímu zástupci žalobce, a nikoliv přímo žalobci osobně. Podle soudu toto doručení nelze považovat za řádné ve smyslu ust. § 51 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť v odvolacím řízení žalobce zastoupen nebyl. Stěžovatel s tímto názorem nesouhlasí. Má za to, že byl v průběhu správního řízení zastoupen advokátem JUDr. Tomášem Štípkem na základě plné moci ze dne

17. 12. 2003, dle jejíhož obsahu byl advokát zmocněn k zastupování žalobce u Magistrátu města Karviné (dále jen „magistrát“) ve věci vedené pod značkou OD/SPR/2141/2003-Ha. Tato plná moc opravňovala právního zástupce žalobce k zastupování žalobce v řízení před správním orgánem I. stupně a k podání odvolání, které je považováno za procesní úkon, jenž se činí vůči správnímu orgánu I. stupně. Stěžovatel poukázal na to, že se jedná o plnou moc generální, která opravňuje i k zastupování v odvolacím správním řízení, a to v plném rozsahu. V plné moci dále uvedené zvláštní zmocnění k zastoupení u magistrátu ve věci vedené pod sp. zn. OD/SPR/2141/2003-Ha je podle stěžovatele nadbytečné. Krajský soud se ve svém usnesení zabývá pouze touto částí udělené plné moci a nehodnotí její vzájemný vztah se zbývajícím částí plné moci. Stěžovatel má za to, že tato část, obsahující zvláštní zmocnění, rozsah udělené plné moci neomezuje. Mělo-li by tomu tak být, muselo by být takové zastoupení v dané věci výslovně vyloučeno. V daném případě byla zvláštní plná moc udělena doplňujícím a slučovacím způsobem k předchozímu obecnému zmocnění, a to zřejmě z opatrnosti, aby bylo nepochybné, že se tato generální moc vztahuje i na daný případ. O tomto obsahu projevu vůle stěžovatele při udělení plné moci svědčí i skutečnost, že sám žalobce ve své žalobě považoval jím napadené rozhodnutí za řádně doručené a nijak toto doručení a z něj vyplývající nabytí právní moci rozhodnutí nezpochybňoval.

Stěžovatel tedy dovozuje, že žalobce jako účastník předmětného řízení měl zástupce s plnou mocí pro celé toto řízení, a proto bylo v souladu s § 25 odst. 3 správního řádu rozhodnutí stěžovatele o odvolání žalobci řádně doručeno a nabylo právní moci, takže nebylo důvodu návrh žalobce odmítnout jako předčasné.

Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

II.

Žalobce vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele nepodal.

Je však třeba poznamenat, že sám žalobce podal dne 21. 11. 2005 proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby svoji vlastní kasační stížnost, kterou odůvodnil podobně, jako zdůvodnil svou kasační stížnost stěžovatel. Protože však žalobce nezaplatil soudní poplatek ani v soudem dodatečně stanovené lhůtě, krajský soud usnesením ze dne 20. 1. 2006, č. j. 58 Ca 32/2004 - 31, řízení o jeho kasační stížnosti zastavil; k projednání Nejvyšším správním soudem zbývá tedy jen kasační stížnost žalovaného (stěžovatele).

III.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a je v ní namítán důvod odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti sice zmiňuje ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., k tomu však třeba poznamenat, že – jak Nejvyšší správní soud setrvale judikuje – *je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu* (podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikován pod č. 625/2005 Sb. NSS, podobně viz řadu dalších rozhodnutí publikovaných na webových stránkách Nejvyššího správního soudu).

Posouzení zákonnosti usnesení o odmítnutí žaloby žalobce nicméně ve svém jádru spočívá v posouzení právní otázky, zda stěžovatelovo rozhodnutí o odvolání ve správním řízení proti rozhodnutí správního orgánu první instance bylo doručeno právnímu zástupci žalobce řádně doručeno.

Rozsahem a důvody podané kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

IV. a)

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobou ze dne 23. 8. 2005 se žalobce domáhal zrušení výše uvedeného rozhodnutí stěžovatele. Tuto žalobu krajský soud kasační stížností napadeným usnesením odmítl.

Své rozhodnutí krajský soud odůvodnil tím, že stěžovatel byl v průběhu správního řízení zastoupen advokátem JUDr. Tomášem Štípkem na základě plné moci ze dne 17. 12. 2003, dle jejíhož obsahu byl zmocněn k zastupování stěžovatele u magistrátu ve věci vedené pod značkou OD/SPR/2141/2003-Ha. Tato plná moc opravňovala právního zástupce stěžovatele k jeho zastupování v řízení před správním orgánem I. stupně a k podání odvolání, které je považováno za procesní úkon, který se činí vůči správnímu orgánu I. stupně, a proto je k podání odvolání jménem účastníka oprávněn i ten zástupce účastníka řízení, jenž byl účastníkem výslovně zmocněn jen k úkonům vůči správnímu orgánu I. stupně nebo k jednání před ním (krajský soud v tomto ohledu poukázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 7. 1999, sp. zn. 5 A 114/97, zveřejněný v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 569/2000 a v Soudní judikatuře č. 1/2000, str. 23).

Krajský soud dále konstatoval, že z obsahu správního spisu bylo zjištěno, že žalobou napadené rozhodnutí bylo doručeno pouze právnímu zástupci žalobce, nikoli však žalobci samotnému. Toto doručení však nelze považovat za řádné ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu. Krajský soud proto žalobu jako předčasnou odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

IV. b)

Ze správního spisu pak Nejvyšší správní soud zjistil, že advokát JUDr. Tomáš Štípek prokázal správnímu orgánu první instance plnou mocí datovanou dnem 17. 12. 2003 své oprávnění k zastupování žalobce. Plná moc má zčásti formulářovou povahu, zčásti je individualizována. Má formu a obsah, jakých často užívají advokáti při poskytování právních služeb svým klientům.

Ve formulářové části plné moci je rozsah oprávnění zástupce vymezen takto: JUDr. Štípek je zmocněn, aby žalobce „*obhajoval, resp. ve všech právních věcech zastupoval, aby vykonával veškeré úkony, přijímal doručované písemnosti, podával návrhy a žádosti, uzavíral smíry a narovnání, uznával uplatněné nároky, vzdával se nároků, podával opravné prostředky nebo námítky a vzdával se jich, vymáhal nároky, plnění nároků přijímal, jejich plnění potvrzoval, dědictví odmítal nebo neodmítal, jmenoval rozhodce a sjednával rozhodčí smlouvy, to vše i tehdy, když je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci.*“ Tuto plnou moc žalobce udělil „*i v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a zákoníku práce*“.

Individualizovaná část plné moci začíná předtištěnou formulací navazující na zmocnění v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu a zákoníku práce a znějící „(...) a jako zvláštní plnou moc k zastoupení u Magistrátu města Karviné, zn. OD/SPR/2141/2003-Ha“.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato je důvodná.

Podle § 25 odst. 3 spr. ř. *má-li účastník řízení zástupce s plnou mocí pro celé řízení, doručuje se písemnost pouze tomuto zástupci.*

Spornou otázkou v daném případě tedy je, zda plná moc, kterou žalobce udělil svému právnímu zástupci, byla udělena pro celé správní řízení. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele i žalobce, že se jedná o generální plnou moc, tj. plnou moc udělenou pro správní řízení před správním orgánem první instance i pro celé řízení před odvolacím správním orgánem. Argumentem pro tento závěr je jednak výklad slovního obsahu plné moci, dále celkový kontext správního řízení, v němž byl žalobce zastoupen advokátem, a chování žalobce i jeho zástupce v řízení a konečně i povaha právních služeb poskytovaných advokáty a existence jejich zvláštních povinností ve vztahu k zastoupeným klientům, jež vyplývají z tohoto zvláštního postavení.

Plná moc je průkazem vztahu zastoupení mezi zastoupeným a zástupcem, kterým je třetím osobám či orgánům veřejné moci vedoucím řízení o právech a povinnostech dokládána existence tohoto vztahu. Jako takovýto průkaz zastoupení má plná moc obsah, který je nutno zjistit výkladem. Výklad je nutno primárně zaměřit na obsah a význam slov a vět užitých v plné moci, ovšem vedle toho nutno přihlídnout i k jinak navenek projevené vůli zastoupeného a zástupce, a to i s ohledem na jejich obvyklé chování, jakož i postavení.

Jak výše uvedeno, k vyhotovení plné moci bylo užito předem připraveného formuláře určeného v podstatě pro jakékoli zastoupení klienta advokátem. Pokud by formulář nebyl nijak konkretizován, prokazovala by plná moc oprávnění advokáta k činění jakýchkoli myslitelných úkonů za zastoupeného, a to ve veškerých představitelných záležitostech. Jednalo by se o absolutně univerzální a nijak neomezenou plnou moc. Formulářová podoba plné moci však doznala konkretizace zmínkou, že se jedná také o zvláštní plnou moc k zastoupení žalobce u Magistrátu města Karviné, přičemž věc byla specifikována její spisovou značkou, a sice OD/SPR/2141/2003-Ha. Touto konkretizací je ovšem původní absolutní univerzalita plné moci zásadně modifikována. Označením konkrétního správního úřadu a konkrétní a spisovou značkou jednoznačně individualizované právní věci dal žalobce najevo ve své podstatě to, že chce být advokátem zastupován v této konkrétní věci a že mu dává plnou moc ke všemu, co je potřeba v souvislosti s touto věcí vyřídit. Plná moc není univerzální svým věcným rozsahem, neboť se týká pouze jedné konkrétní právní věci, a nikoli jiných věcí s ní nesouvisejících, je však „univerzální“ co do rozsahu oprávnění ve vztahu k právním prostředkům, kterých může zástupce v takto věcně vymezené a omezené věci použít, tedy k právním či procesním úkonům, které může advokát v zastoupení žalobce učinit.

Výše nastíněné vymezení rozsahu plné moci jeví se být v celkovém kontextu právní věci, o kterou jde, nanejvýš logické. Plná moc sděluje třetím osobám a orgánům veřejné moci,

že zástupce byl žalobcem pověřen vyřízením jeho záležitosti spočívající v obvinění z přestupku, za který mu hrozí citelná sankce, a že v tomto ohledu zastoupený – v důvěře v zástupcovu odbornost, osvědčenou jeho postavením advokáta – ponechává zástupci ve své podstatě volnou ruku v taktice a ve volbě právních prostředků. Je nanejvýš logické, že žalobce jako osoba, jež podle obsahu správního a soudního spisu není specialistou v oboru přestupkového práva, pověří vyřízením této vcelku náročné právní záležitosti právě advokáta a že jej nebude konkrétně „úkolovat“, ani jeho zastoupení neomezí pouze na některou z vícero možných fází správního řízení, jež po sobě mohou následovat a zpravidla i následují.

Lze si jistě představit, že by žalobce – třeba z důvodů finančních, kvůli nižší důvěře v odbornost zástupce či z důvodů jiných – zmocnil tohoto zástupce pouze k zastupování v jedné z fází správního řízení (v řízení před správním orgánem první instance). Aby však plná moc mohla být takto vyložena, musely by takovému závěru nasvědčovat konkrétní důvody. Ty ovšem v případě žalobce patrně nejsou, a to ani z obsahu správního spisu, ani z jeho pozdějších vyjádření a chování. Samotný úzce gramaticky pojatý obsah individualizované části plné moci k takovému závěru neopravňuje, neboť by musel abstrahovat od zbývajících (formulářové) části plné moci, která jasně naznačuje, že žalobce neměl v úmyslu omezit svého zástupce ve volbě prostředků k hájení jeho zájmů, a tedy ani v tom, že by žalobce zastupoval toliko v jedné z fází správního řízení. Navíc ani tento úzce gramatický výklad sám o sobě nevede k jednoznačnému závěru – označením správního orgánu a spisové značky konkrétní věci není ještě bez dalšího řečeno, že zmocnění k zastupování se týká pouze řízení u tohoto orgánu a nevztahuje se na instančně bezprostředně navazující řízení v téže věci před orgánem odvolacím.

Poukaz krajského soudu na judikát Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 7. 1999, sp. zn. 5 A 114/97, není v daném kontextu příliš případný, neboť tento judikát vycházel z poněkud odlišné skutkové situace. Na rozdíl od případu řešeného Nejvyšším správním soudem totiž v plné moci, kterou posuzoval jmenovaný vrchní soud, absentovala formulářová část obsahující ve své podstatě generální zmocnění; plná moc obsahovala toliko konkrétní zmocnění určité osoby *"k zastupování naší společnosti při jednání s Magistrátem města Ostravy ve věci správního řízení o uložení pokuty za porušení povinnosti při ukládání odpadů"*. Takto pojaté zmocnění daleko zřetelněji než plná moc udělená žalobcem poukazuje toliko na řízení před správním orgánem první instance, jelikož k závěru, že zmocněnec byl oprávněn i k zastupování v řízení o případných opravných prostředcích před jinými orgány než Magistrátem města Ostravy, nedávala důvod ani existence generálního zmocnění, neboť – jak již poznamenáno – uvedená plná moc nic takového neobsahovala.

Nelze též pominout, že v případě žalobce byl zmocněncem advokát (na rozdíl od případu řešeného vrchním soudem, v němž zmocněnec takovéto postavení neměl). Advokát jako podnikatel, jehož právní postavení je upraveno zvláštním zákonem ukládajícím mu na jedné straně zvláštní povinnost poskytovat právní služby s potřebnou profesionalitou a za dodržení pravidel advokátní etiky (viz zejm. § 16 a 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii; dále jen „zákon o advokacii“) a na straně druhé mu dávající privilegium (tedy v jistém smyslu stavovský monopol) k soustavnému výdělečnému poskytování univerzálních právních služeb má na rozdíl od obecného zmocněnce vůči zastoupenému zvláštní povinnosti. Mezi tyto povinnosti zejména patří *chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny* (§ 16 odst. 1 věta první zákona o advokacii) a *povinnost jednat čestně a svědomitě a využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné* (§ 16 odst. 2 zákona o advokacii). Jako zástupce žalobce tedy jeho advokát byl

zejména povinen jednat v rámci rozsahu zastoupení, které bylo mezi ním a žalobcem sjednáno, a uvedený rozsah zásadně nepřekračovat. Právě vzhledem ke zvláštnímu postavení advokáta a vysoké profesionalitě při poskytování právních služeb, kterou lze po něm oprávněně požadovat, proto mohou státní orgány (tj. zejména správní orgány a soudy), jež vedou řízení o právech a povinnostech, předpokládat, že jedná-li advokát za určitou osobu, je třeba mít v pochybnostech za to, že za ni jedná v rámci zmocnění, jež mu tato osoba udělila, nevyjde-li najevo opak. Jestliže tedy advokát žalobce za něho převzal rozhodnutí odvolacího správního orgánu o odvolání a nedal tomuto správnímu orgánu najevo, že k zastupování žalobce v odvolacím řízení nad rámec samotného podání odvolání není oprávněn, bylo lze mít za to, že zmocnění k zastupování žalobce se vztahuje na i na „zbytek“ odvolacího řízení, tedy na odvolací řízení celé. V takovém případě bylo doručení odvolacího správního rozhodnutí advokátu žalobce účinné s ohledem na ustanovení § 25 odst. 3 správního řádu.

Vzhledem ke zvláštnímu postavení advokáta bylo lze po něm spravedlivě požadovat, aby v případě, že by vůči němu správní orgán učinil určitý úkon v domnění, že jej činí jako vůči zástupci žalobce, anebo advokátu žalobce doručil písemnost v domnění, že tak je na místě postupovat s ohledem na § 25 odst. 3 správního řádu, a přitom by to vybočovalo z dohodnutého rozsahu zastoupení, bylo povinností advokáta na to správní orgán i žalobce upozornit. V případě žalobce však k něčemu takovému nebylo důvodu, neboť JUDr. Štípek v souladu s vůlí žalobce tohoto zastupoval i v rámci celého odvolacího řízení.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že i kdyby krajský soud správně posoudil rozsah plné moci, nebylo by doručení rozhodnutí odvolacího správního orgánu JUDr. Štípkovi namísto samotnému žalobci důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud již v rozsudku svého rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004 - 78, publikovaném pod č. 450/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, vyslovil, že „nedostatek řádného doručení napadeného správního rozhodnutí žalobci spočívající v tom, že rozhodnutí bylo v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3 správního řádu doručeno přímo jemu, a nikoli jeho zástupci, brání bez dalšího projednání žaloby; takový nedostatek je však odstranitelný. Soud proto nejprve uloží správnímu orgánu řádně doručit napadené rozhodnutí a teprve po jeho doručení pokračuje v řízení o žalobě. Samotná vada doručení není důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost“. V opačném gardu, tj. při doručení zástupci namísto účastníku samotnému, uvedená zásada platí rovněž.

Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí stěžovatele bylo doručeno zcela v souladu s § 25 odst. 3 správního řádu pouze právnímu zástupci žalobce že toto doručení má účinky ve smyslu § 51 odst. 1 téhož zákona. Krajský soud tak chybně posoudil předmětnou žalobu jako předčasnou. Vzhledem k výše uvedenému tak Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost stěžovatele byla důvodná [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

VI.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Na krajském soudu tedy bude, aby se na žalobu žalobce nedíval jako na předčasnou a aby se jí dále zabýval.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. prosince 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu