



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D., a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **Město Žatec**, IČO: 00265781,
sídlem náměstí Svobody 1, 438 24 Žatec,
zastoupený JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem,
sídlem Karlovo náměstí 28, 120 00 Praha 2,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,
zastoupený Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem,
sídlem Řetězová 2, 405 02 Děčín,

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
Landreal s.r.o., IČO: 01935135,
sídlem náměstí 14. října 496/13, 150 00 Praha 5,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2017, č. j. 135/UPSZ/2017,
JID: 131744/2017/KUUK,

takto:

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 21. 8. 2017, č. j. 135/UPSZ/2017,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

JID: 131744/2017/KUUK, se pro nezákonnost zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 23 570 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2017, č. j. 135/UPSZ/2017, JID: 131744/2017/KUUK, jímž bylo zamítnuto jako nepřipustné odvolání JUDr. Tomáše Těmína, Ph.D., advokáta vykonávajícího advokacii jako společník Advokátní kancelář Těmín, s.r.o., proti rozhodnutí Městského úřadu Žatec (dále jen „městský úřad“) ze dne 20. 1. 2017, č. j. MUZA 1858/2017. Tímto rozhodnutím městský úřad k žádosti osoby zúčastněné na řízení rozhodl o umístění dočasné stavby nové příjezové malé vodní elektrárny (dále jen „MVE“) na pozemku st. p. „X“, p. č. „X“, p. č. „X“, p. č. „X“, p. č. „X“ a p. č. „X“ v katastrálním území Žatec. V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný konstatoval, že advokát JUDr. Tomáš Těmín, Ph.D., vystupoval v odvolacím řízení jako právní zástupce žalobce, jeho oprávnění k zastupování však nebylo prokázáno, a proto je jím podané odvolání nepřipustné. Žalovaný dále uvedl, že v průběhu odvolacího řízení vznikly pochybnosti o oprávnění právního zástupce žalobce k podání odvolání, resp. osoba zúčastněná na řízení zpochybnila oprávnění starostky města zmocnit právního zástupce k podání odvolání jménem města. Žalovaný v této souvislosti zdůraznil, že z § 103 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), plyne pouze to, že starosta je osobou, která navenek projevuje vůli obce, starosta však není oprávněn, pokud mu tuto pravomoc nesvěřila rada dle § 102 odst. 3 zákona o obcích, vůli obce jakkoli vytvářet. Žalovaný s poukazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 224/2002 uzavřel, že starosta obce nemůže bez předchozího odpovídajícího rozhodnutí příslušného orgánu obce jakkoli právně jednat. Žalobce se současně v žalobě domáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

Žaloba

2. V podané žalobě žalobce namítal, že § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), ani žádné jiné ustanovení téhož zákona nestanoví, že by zmocnění k zastupování ve správním řízení muselo být prokazováno rozhodnutím rady města o uzavření příkazní smlouvy s advokátem a pověření starosty k podpisu plné moci. Pakliže takový požadavek žalovaný vznesl, postupoval dle přesvědčení žalobce nejen v rozporu se správním řádem, ale také v rozporu s ústavněprávní zásadou enumerace veřejnoprávních pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy. Zdůraznil, že je to zákon, který stanovuje limity státní moci, a pokud správní řád stanoví, že zmocnění se prokazuje písemnou plnou mocí, tak si správní orgán nemůže sám o své vůli stanovit další způsoby prokazování zmocnění, a pokud tak činí, jedná protiústavně. Poukázal na dlouhodobou soudní praxi (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2003, č. j. 5 A 41/2001-28), dle které v případě pochybností o tom, zda je zástupce zmocněn k učinění určitého procesního úkonu, může správní orgán maximálně vyžadovat písemnou plnou moc, ze které dovodí, zda byl zástupce řádně zmocněn. Konstatoval, že v žádné judikatuře není uvedeno, že by zmocnění advokáta bylo prokazováno něčím dalším či že by bylo superlegalizováno nějakým dalším důkazem o tom, že zde existuje vztah právního zastoupení. Uvedl, že je tomu tak mimo

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

jiné proto, že zákon vždy stanovoval, že zmocnění se prokazuje písemnou plnou mocí. Zdůraznil, že i další judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 20. 12. 2006, č. j. 2 As 28/2006-49) je založena na konstrukci, že nedostatky či pochybnosti stran zastoupení účastníka ve správním řízení je třeba vykládat ve prospěch účastníka řízení a spíše považovat zastoupení za řádné. Z § 103 zákona o obcích a § 30 odst. 4 správního řádu dle názoru žalobce vyplýval jediný přípustný závěr, že starosta obce je oprávněn ve správním řízení činit za obec všechny úkony s tímto správním řízením související, tedy nejde jen o prezentaci vůle vyjádřené radou města, ale přímo o činění, protože § 30 odst. 4 správního řádu zní naprosto jasně.

3. Namítal, že judikatura uváděná žalovaným je problematická a ne zcela přiléhavá, přičemž žalovaný evidentně nerozlišuje procesní plnou moc a plnou moc k učinění hmotněprávního úkonu. Uvedl, že rozhodnutí Nejvyššího soudu zmíněné žalovaným nelze na případ žalobce vztáhnout, protože v této věci se jedná o správní řízení a otázka existence řádného zmocnění je otázkou procesní, nikoli hmotněprávní. Naproti tomu upozornil na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2158/2009, v němž byl řešen případ, kdy žaloba na náhradu škody způsobené obci byla podána advokátkou na základě generální plné moci udělené jí starostou obce, aniž by rada obce vydala rozhodnutí o tom, že se advokátka pověří k podání takové žaloby. Nejvyšší soud tedy judikoval právní závěr, který je zcela opačný než závěr žalovaného a který jednoznačně podporuje právní názor žalobce, že plná moc předložená žalobcem spolu s odvoláním byla řádnou plnou mocí, kterou měl žalovaný akceptovat a provést odvolací řízení.

Vyjádření žalovaného k žalobě

4. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě s tím, že navrhl, aby soud žalobu zamítl pro nedůvodnost. Žalovaný uvedl, že výzva k doplnění odvolání adresovaná starostce města byla vydána z důvodu námitek vznesených v průběhu odvolacího řízení, na základě kterých vznikly pochybnosti o řádném udělení zmocnění právnímu zástupci. Zdůraznil, že na jeho výzvu starostka města nereagovala, reagoval právní zástupce žalobce, s jehož námitkami se žalovaný vypořádal v žalobou napadeném rozhodnutí, na jehož odůvodnění žalovaný plně odkázal.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

5. Žalobce v replice nesouhlasil s argumentací žalovaného, že výzva k doplnění odvolání obsahující požadavek na předložení dokladu o rozhodnutí rady města byla vydána z důvodu námitek vznesených v průběhu odvolacího řízení. Zdůraznil, že výzva k doplnění odvolání ze dne 20. 6. 2017 neobsahovala vůbec žádné odůvodnění toho, proč žalovaný nabyt pochybnosti o udělení zmocnění, pouze stroze uvedl, že osoba zúčastněná na řízení zpochybnila řádné udělení zmocnění a s ohledem na tuto skutečnost vyzývá žalobce k předložení dokladu prokazujícího skutečnost, že rada města rozhodla o uzavření příkazní smlouvy. Podle názoru žalobce měl žalovaný sám vysvětlit, proč nabyt pochybnosti ohledně řádného zmocnění, místo toho se však žalovaný stal v podstatě prodlouženou rukou osoby zúčastněné na řízení jako stavebníka a pochybnost stavebníka ohledně řádného zmocnění zkrátka bez dalšího převzal, aniž by s odkazem na konkrétní ustanovení zákona vysvětlil důvody této pochybnosti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2158/2009 žalobce opětovně konstatoval, že udělení procesní plné moci advokátu pro zastupování ve správním řízení nepodléhá rozhodnutí orgánů obce, a je proto s ohledem na § 103 odst. 1 zákona o obcích v pravomoci starosty, aby takovou plnou moc samostatně udělil, a to v rámci svého oprávnění zastupovat obec navenek. Na základě Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

udělené plné moci podal žalobce odvolání proti rozhodnutí městského úřadu, přičemž odvolání je zcela nepochybně procesním úkonem, nikoli hmotněprávním úkonem, ke kterému by starosta potřeboval schválení rady obce. Byl toho názoru, že judikatura je v tomto ohledu zcela jednoznačná, a i když se jedná o civilněprávní judikaturu, jsou tyto závěry bez dalšího aplikovatelné i na správní řízení, a to i s ohledem na skutečnost, že správní řád v otázkách úkonů právnické osoby ve správním řízení odkazuje na zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Žalobce proto uzavřel, že žalovaný vůbec nebyl oprávněn požadovat doklad o tom, že rada města schválila udělení zmocnění pro zastupování ve správním řízení.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

6. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uvedla, že k žalobě byl doložen pouze skan plné moci, nejednalo se tedy o předložení originálu plné moci či o plnou moc ověřenou prostřednictvím autorizované konverze dokumentů. Uvedla, že i kdyby soud dospěl k závěru, že plná moc pro právního zástupce žalobce byla řádně doložena, není plná moc platná, neboť plnou moc udělila za žalobce starostka města, která k tomu ovšem nebyla oprávněna, jelikož podle zákona o obcích rozhodnutí o udělení a samotné udělení plné moci právnímu zástupci a s tím spojené uzavření smlouvy o poskytování právních služeb nespadá do působnosti starostky, resp. k takovému jednání by si musela vyžádat předchozí souhlas rady města, což neučinila. Poukázala na to, že oprávnění vystupovat jménem obce navenek, a tak projevovat a sdělovat její vůli sice přísluší výlučně starostovi, a proto pouze starosta obce může jejím jménem udělit plnou moc, nemůže však tuto vůli obce vytvářet sám. V této souvislosti odkázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3130/2005, 30 Cdo 3049/2007 a 21 Cdo 224/2002. Byla toho názoru, že žaloba byla podána aktivně nelegitimovanou osobou. Považovala rozhodnutí žalovaného za věcně správně s tím, že se žalovaný snažil před vydáním rozhodnutí pochybnosti o platně vzniklém zastoupení žalobce v odvolacím řízení odstranit, což se však nepodařilo.

Replika žalobce k vyjádření osoby zúčastněné na řízení

7. Žalobce v replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení uvedl, že její požadavek nemá žádnou oporu v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť ten nestanoví povinnost prokazovat existenci zastoupení originálem plné moci či plnou mocí ověřenou prostřednictvím autorizované konverze dokumentů. I v tomto případě existuje judikatura Nejvyššího správního soudu, byť týkající se správního řízení, avšak bez dalšího analogicky použitelná i v soudním řízení správním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, sp. zn. 4 As 171/2014). Argumentace osoby zúčastněné na řízení nebyla dle žalobce správná, protože nerozlišuje procesní a hmotněprávní plnou moc. Judikatura zmiňovaná osobou zúčastněnou na řízení se vztahovala toliko na hmotněprávní jednání, která byla učiněna na základě hmotněprávní plné moci. V rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3130/2005 byla řešena otázka odstoupení od smlouvy na základě plné moci, v judikátu sp. zn. 30 Cdo 3049/2007 otázka uzavření dohody o skončení nájmu a v rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 224/2002 výpověď z nájmu bytu učiněná v žalobě na přivolení výpovědi z nájmu bytu. Konstatoval, že všechna tato rozhodnutí se zabývají plnými mocemi, které byly uděleny k hmotněprávnímu úkonu. Opakovaně zdůraznil, že jeho případ je odlišný, protože v tomto případě nedošlo k udělení plné moci k hmotněprávnímu úkonu, nýbrž plné moci k procesnímu úkonu, tj. jednak k podání odvolání ve správním řízení a následně k podání správní žaloby. Poukázal na to, že rozdílem mezi procesní a hmotněprávní plnou mocí

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

udělenou obcí zastoupenou starostkou obce se zabýval Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 25 Cdo 2158/2009, na který odkázal již v žalobě. Shrnul, že pokud starostka města udělila právnímu zástupci plnou moc k podání odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby, jednalo se o procesní plnou moc, protože odvolání ve správním řízení je procesním úkonem. To stejné platí i o plné moci pro soudní řízení správní, protože i správní žaloba představuje procesní úkon. V obou těchto případech tak nebylo potřeba rozhodnutí rady města a starostka byla oprávněna plnou moc udělit.

Duplika osoby zúčastněné na řízení

8. Osoba zúčastněná na řízení v duplice uvedla, že rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 171/2014 je aplikovatelný pouze na prokazování zmocnění ve správním řízení. I kdyby soud dovedl jeho analogickou aplikaci pro soudní řízení, bylo dle jejího názoru zřejmé, že zde jsou závažné pochybnosti, zda byla plná moc účastníkem řízení skutečně udělena. Osoba zúčastněná na řízení považovala postup žalobce (resp. jeho domnělého zástupce) za bezprecedentní, z něhož lze dovést pouze dva možné závěry – buď domnělý právní zástupce žalobce originálem plné moci nedisponuje, nebo svým postupem záměrně zdržuje řízení.

Triplika žalobce k duplice osoby zúčastněné na řízení

9. Žalobce v triplice uvedl, že případné pochybnosti nad udělením plné moci spočívají například v tom, že na kopii plné moci bude nečitelný podpis zmocnitele, a vzniknou tak pochybnosti o tom, zda skutečně zmocnitel plnou moc podepsal a zmocnění bylo uděleno. Plná moc udělená žalobcem je zcela čitelná a splňuje všechny zákonem požadované náležitosti. Nebylo tedy jediného důvodu se domnívat, že by plná moc nebyla udělena. Zdůraznil, že pochybnosti neustále uváděné osobou zúčastněnou na řízení, tj. tvrzená absence rozhodnutí orgánu obce o udělení plné moci, nejsou pochybnostmi ve smyslu judikátu sp. zn. 15 A 194/2017 (pozn. soudu – žalobce měl na mysli zřejmě rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 171/2014). Upozornil na to, že skutečnost, kterou osoba zúčastněná na řízení označuje za důvod k pochybnostem, důvodem k pochybnostem není, protože osoba zúčastněná na řízení nerozlišuje procesní plnou moc a hmotněprávní plnou moc. Plná moc pro zastupování ve správním řízení i soudním řízení správním je tzv. procesní plnou mocí, jak již žalobce opakovaně s poukazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2158/2009 argumentoval. Uvedl, že závěry tohoto rozhodnutí jsou jasné, tedy že k udělení procesní plné moci není zapotřebí rozhodnutí orgánů obce a starosta obce může udělit plnou moc sám. Konstatoval, že jeho postup rozhodně není nelegitimní, nelegitimní je naopak postup osoby zúčastněné na řízení, která úporně brojí proti udělení plné moci, ačkoli do vztahu žalobce a jeho právního zástupce jí vůbec nic není a místo toho, aby se řešilo meritum věci, tj. oprávněnost a přípustnost vydání rozhodnutí o umístění stavby, jsou účastníci nuceni řešit otázku zastoupení.

Posouzení věci soudem

10. S ohledem na námitky osoby zúčastněné na řízení týkající se oprávnění právního zástupce jednat jménem žalobce v tomto soudním řízení, soud předně uvádí, že je pravdou, že nebyl předložen originál plné moci, ale pouze její naskenovaná kopie. Při posouzení oprávněnosti zastupování žalobce vycházel soud v souladu s § 64 s. ř. s. z § 21b odst. 1 o. s. ř., jelikož s. ř. s. samostatně neupravuje jednání za územně samosprávné celky (obce a kraje). Podle § 21b o. s. ř. platí, že za obec jedná ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn ji zastupovat navenek. V případě obce je touto osobou dle § 103 odst. 1 zákona o obcích starosta obce. Právní zástupce žalobce v tomto soudním řízení předložil procesní plnou moc, která Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

splňuje veškeré náležitosti a která je podepsána starostkou města, tj. osobou, která je oprávněna město Žatec zastupovat navenek. Soudu tudíž nevznikly žádné pochybnosti o obsahu a rozsahu udělené procesní plné moci, ani o tom, že plnou moc skutečně podepsala starostka města. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 As 142/2012-32, www.nssoud.cz, přitom platí, že *nevznikly-li krajskému soudu o oprávnění osoby jednat jménem žalobce (§ 33 odst. 4 s. ř. s.) pochybnosti, není soud povinen žalobce k prokázání oprávnění jednat za žalobce vyzývat a žalobce není povinen bez výzvy tuto skutečnost automaticky dokládat*. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že právní zástupce žalobce řádně prokázal své oprávnění zastupovat žalobce v soudním řízení. Soud proto shledal, že právní zástupce je oprávněn zastupovat žalobce v tomto řízení a chránit a prosazovat jeho práva a oprávněné zájmy a řídit se jeho pokyny, jak mu velí § 16 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Soud tedy konstatuje, že žaloba byla podána aktivně legitimovanou osobou, a proto nebyly naplněny důvody pro odmítnutí žaloby.

11. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný nesdělil soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byl ve výzvě výslovně poučen, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
12. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
13. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
14. Z obsahu správního spisu je pro projednávanou věc podstatné, že stavebník, který v tomto soudním řízení vystupuje v pozici osoby zúčastněné na řízení, podal dne 18. 12. 2015 žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby MVE. Jedním z účastníků řízení byl též žalobce, který vznesl ve svém vyjádření ze dne 14. 11. 2016 námitky k ochraně zájmů obce a zájmů jejích občanů. V těchto námitkách zejména uvedl, že rada města usnesením č. 402/16 ze dne 7. 11. 2016 nesouhlasila s výstavbou MVE na pravém břehu řeky Ohře v Žatci. Rozhodnutím ze dne 20. 1. 2017, č. j. MUZA 1858/2017, městský úřad rozhodl o umístění dočasné stavby MVE na pozemku st. p. „X“, p. č. „X“, p. č. „X“, p. č. „X“, p. č. „X“ a p. č. „X“ v katastrálním území Žatec. Proti tomuto rozhodnutí podal právní zástupce jménem žalobce dne 17. 2. 2017 odvolání, které bylo na výzvu městského úřadu podáním ze dne 8. 3. 2017 doplněno o plnou moc ze dne 7. 3. 2017, jež byla podepsána starostkou města. Stavebník po nahlížení do spisu ve svém vyjádření ze dne 11. 4. 2017 upozornil na to, že starostka města nebyla oprávněna k udělení plné moci, neboť k takovému jednání si nevyžádala předchozí souhlas rady města. Následně žalovaný výzvou ze dne 20. 6. 2017

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vyzval starostku města k předložení dokladu prokazujícího, že rada města podle § 102 odst. 3 zákona o obcích rozhodla o uzavření příkazní smlouvy nebo smlouvy o zastupování s advokátem, nebo že svěřila uzavírání takových smluv starostce města. Na to reagoval právní zástupce žalobce podáním ze dne 21. 6. 2017, v němž označil požadavek žalovaného za nezákonný, neboť ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu předložil řádnou plnou moc. Dne 21. 8. 2017 vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí, kterým odvolání JUDr. Tomáše Těmína, Ph.D., advokáta, podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné zamítl.

15. Spornou otázkou, kterou žalobce učinil předmětem soudního přezkumu, bylo to, zda mohlo být odvolání proti rozhodnutí žalovaného, které podal jeho jménem jeho právní zástupce na základě procesní plné moci, již podepsala starostka města, jako nepřípustné zamítnuto, neboť k výzvě žalovaného nedoložil, že rada města rozhodla o uzavření příkazní smlouvy nebo smlouvy o zastupování s advokátem, nebo že svěřila uzavírání takových smluv starostce města. V tomto ohledu považuje soud za stěžejní skutečnost, že žalovaný ani stavebník, který v tomto soudním řízení vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení, nezpochybnili rozsah zmocnění a pravost plné moci udělené starostkou města pro účely odvolacího řízení advokátovi JUDr. Tomáši Těmínovi, Ph.D. Jediná okolnost, na které žalovaný založil pochybnosti o tom, zda v odvolacím řízení vzniklo zastoupení žalobce, spočívala v tom, že si starostka města nevyžádala souhlas rady města s uzavřením příkazní smlouvy nebo smlouvy o zastupování s právním zástupcem.
16. Podle § 30 odst. 4 správního řádu *za územní samosprávný celek činí úkony ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní samosprávný celek navenek zastupovat, jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen.*
17. Dle § 33 odst. 1 správního řádu *účastník si 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.*
18. Dle § 34 odst. 1 téhož zákona *zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného. Z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.*
19. Dle § 21b odst. 1 o. s. ř. *za obec a za vyšší územně samosprávný celek jedná ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn je zastupovat navenek, nebo jejich zaměstnanec, který tím byl touto osobou pověřen.*
20. Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích *starosta zastupuje obec navenek.*
21. Plná moc (nebo také průkaz plné moci) je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem) a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazní.
22. Obsahem průkazu plné moci musí být konkrétní rozsah zmocnění (srov. § 33 odst. 2 správního řádu), uvedení osoby, která je k zastupování účastníka zmocněna, podpis zmocnitele a je také třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li její časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu. Veškeré tyto náležitosti také plná moc udělená dne 7. 3. 2017 žalobcem jeho právnímu zástupci obsahuje. Výslovně je v ní uvedeno, že žalobce zmocňuje JUDr. Tomáše Těmína, Ph.D., „*k podání odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Žatec, Stavební a vyvlastňovací úřad, životní prostředí, ze dne 20. 01. 2016, č. j. MUZA 1858/2017, Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.*

sp. zn. MUZAS/22533/2015/SU/Syr, k zastupování v odvolacím řízení, jakož i ke všem souvisejícím právním jednáním“. Jedná se tedy o řádnou plnou moc, s jejímž předložením správní řád spojuje příslušné účinky (srov. zejména § 34 správního řádu).

23. Z § 30 odst. 4 správního řádu dále plyne, že úkony ve správním řízení za územní samosprávný celek, jímž je dle čl. 99 Ústavy České republiky rovněž obec, činí starosta, který dle § 103 odst. 1 zastupuje obec navenek. Starosta obce je tedy oprávněn ve správním řízení činit úkony ve věcech, které se týkají obce. Pro správní řízení přitom není významné, zda tento úkon byl schválen příslušným orgánem obce (zde radou města), neboť se nejedná o hmotněprávní úkon (jednání), který by byl pro absenci předchozího souhlasu rady města stížen soukromoprávní sankcí jeho neplatnosti. Jelikož správní řád nevylučuje (srov. § 30 a § 33), že se obec ve správním řízení může nechat zastoupit zástupcem z řad advokátů, může starosta jménem obce udělit procesní plnou moc advokátu. K prokázání oprávnění právního zástupce zastupovat ve správním řízení obec pak postačí plná moc, která je podepsaná starostou obce, jak stanoví § 33 odst. 1 správního řádu. Pokud správní orgán požaduje doložení dalších skutečností (v této věci souhlas rady města), jedná nad rámec zákona.
24. Na podporu výše uvedeného soud odkazuje na přílehlavé a výstižné závěry Nejvyššího soudu vyjádřené v jeho rozhodnutí ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2158/2009, www.nsoud.cz, s nimiž se zdejší soud ztotožňuje a které jsou plně použitelné i v této věci, neboť jak žaloba, tak i odvolání podané ve správním řízení jsou procesními úkony, pro které platí obsahově shodná zákonná úprava (srov. § 30 odst. 4 správního řádu a § 21b o. s. ř.). V tomto rozhodnutí, na které ve svých podáních poukazoval též žalobce, Nejvyšší soud uvedl: „Rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na závěru, že žaloba byla podána jménem města advokátkou na základě plné moci udělené starostou bez schválení příslušným orgánem obce, což způsobuje absolutní neplatnost tohoto právního úkonu a znamená neodstranitelný nedostatek jedné z podmínek řízení, jež bylo takovou žalobou zahájeno. Odvolací soud při svém rozhodnutí poukázal na rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 224/2002 a dále na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 576/2000 a III. ÚS 721/2000, jež se zabývají oprávněním starosty obce k hmotněprávním úkonům bez předchozího rozhodnutí obecního zastupitelstva, případně rady obce (výpověď z nájmu bytu, avalace směnky, smlouvy o půjčce). Podání žaloby však není hmotněprávním úkonem, k němuž by bylo třeba předchozího souhlasného rozhodnutí orgánů obce. Žaloba je procesním úkonem, jímž se právo na soudní ochranu promítá do oblasti práva procesního a uskutečňuje ochranu konkrétnímu hmotněprávnímu nároku (srov. např. Steiner, V. Základní otázky práva občanskoprávního, Praha 1981, str. 168). Rozhodnutí o podání žaloby - uplatnění nároku obce na náhradu škody - nepatří do rozhodovací pravomoci obecní rady dle § 45 písm. p) zákona č. 367/1990 Sb. (odkazuje se na starý zákon o obcích, ale uvedené platí obdobně i dle stávající úpravy v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích - pozn. aut.) a nejedná se o právní úkon, který by ve smyslu ochrany principu územní samosprávy ohrožoval majetek obce (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.10.2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009, popř. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. července 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000). Na rozdíl od rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 224/2002, na něž odvolací soud poukázal, v daném případě nešlo o hmotněprávní úkon (jakým je např. výpověď z nájmu) obsažený v žalobě, nýbrž o podání žaloby na náhradu škody, tedy o úkon procesní, k němuž není potřeba rozhodnutí orgánů obce, a nejde ani o žádný jiný z případů, kdy je rozhodování svěřeno zákonem orgánům obce. Žaloba byla podána jménem obce a obec zastoupená starostou má právo podat žalobu. Starosta obce je oprávněn k zastupování obce navenek, a tedy ve věcech, v nichž obec zastupuje, je oprávněn činit právní úkony, které se vztahují k zastupování obce jako právnické osoby v

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

soudním řízení (§ 20 odst. 1 o. z., § 21b o. s. ř.). Občanský soudní řád umožňuje účastníku, tedy i obci jako právnické osobě, aby se dal v řízení zastupovat zástupcem, jehož si zvolí, včetně zástupcem z řad advokátů (§ 24, § 25 odst. 1 o. s. ř.). Ke zmocnění advokáta k podání žaloby jménem města byl tedy starosta oprávněn, a jestliže na základě plné moci podala advokátka žalobu, neučinila právní úkon hmotněprávní povahy. V postupu starosty, který udělil plnou moc k zastupování města v občanskoprávním řízení, proto nelze spatřovat pochybení, jež by znamenalo neplatnost plné moci, popř. podání žaloby bez právoplatného zmocnění (srov. též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.12.1998, sp. zn. 2 Cdon 626/97), a tedy nedostatek podmínky řízení.“

25. Soud dále dodává, že v projednávané věci nelze vycházet z rozhodnutí Nejvyššího soudu, na která odkazoval ve svém rozhodnutí žalovaný, jakož i osoba zúčastněná na řízení ve svých podáních. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 21 Cdo 224/2002, ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007, a ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005, www.nsoud.cz, se skutkově týkají plných mocí udělených k zastupování při hmotněprávních úkonech, nikoli při úkonech procesní povahy, a proto nelze závěry zmíněných rozhodnutí pro jejich skutkovou i právní odlišnost vztáhnout na projednávaný případ.
26. Soud uzavírá, že procesní plná moc podepsaná starostkou města, jejíž obsah, rozsah či pravost nebyla zpochybněna, byla dostačující k prokázání toho, že právní zástupce zastupoval žalobce v odvolacím řízení a že byl oprávněn podat odvolání jeho jménem. Žalovaný proto nebyl v odvolacím řízení oprávněn po žalobci požadovat doložení toho, že rada města rozhodla o uzavření příkazní smlouvy nebo smlouvy o zastupování s advokátem, nebo že svěřila uzavírání takových smluv starostce města. Žalovaný tudíž pochybil, pokud odvolání podané zástupcem žalobce jako nepřípustné zamítl s odůvodněním, že nebylo prokázáno jeho oprávnění zastupovat žalobce.
27. Soud tedy shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku. Žalovaný tedy bude v dalším řízení posuzovat odvolání ze dne 17. 2. 2017 jako odvolání podané žalobcem prostřednictvím jeho právního zástupce a toto odvolání věcně projedná.
28. Vzhledem k tomu, že žalobce měl ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil žalovanému zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě v celkové výši 23 570 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku 3 000 Kč, z částky 15 500 Kč za pět úkonů právní služby právního zástupce žalobce po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů [převzetí a příprava zastoupení – písm. a); podání žaloby, podání repliky k vyjádření žalovaného, podání repliky k vyjádření osoby zúčastněné na řízení a triplika – písm. d)], z částky 1 500 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [tři režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu] a z částky 3 570 Kč představující 21% DPH, kterou byl advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.
29. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a v předmětném řízení nebyly soudem osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti. S ohledem na zavedenou Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

praxi krajských soudů a Nejvyššího správního soudu (srov. např. jeho rozsudek ze dne 19. 8. 2016, č. j. 4 As 56/2016-53, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 3 As 85/2015-8, ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 220/2015-49, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 223/2015-43, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 8 As 171/2014-67, nebo ze dne 6. 8. 2015, č. j. 10 As 43/2015-49, www.nssoud.cz) soud v dané situaci nezahrnul vypořádání nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení do výroku a zabýval se jím toliko v odůvodnění tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 16. ledna 2019

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D., v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.