



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance, v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupeného Mgr. Zdeňkem Stránským, advokátem se sídlem Krkonošská 27, Vrchlabí, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2009, čj. DSH/10615/09, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 11. 2009, čj. 57 Ca 90/2009 - 21,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 11. 2009, čj. 57 Ca 90/2009 - 21, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 8. 2009, čj. DSH/10615/09, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Klatovy ze dne 11. 5. 2009, čj. OD/2345-1/09. Správní orgán tímto rozhodnutím nevyhověl žádosti žalobce o udělení řidičského oprávnění, neboť nesplnil podmínku přechodného pobytu na území České republiky v délce alespoň 185 dnů podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni. K žalobě nedoložil plnou moc pro zástupce Mgr. Stránského, ani plnou moc pro Mgr. P., který žalobu jménem žalobce podepsal.

Krajský soud proto vyzval dne 27. 10. 2009 advokáta Mgr. Stránského, aby předložil plné moci prokazující jeho oprávnění zastupovat žalobce a substituční plnou moc pro Mgr. P. V doplnění žaloby ze dne 30. 10. 2009 podepsaném Mgr. M. P. je pak uvedeno, že „[p]řiloženou substituční plnou mocí Mgr. Zdeňka Stránského pro Mgr. M. P. je doloženo zmocnění k podání správní žaloby. Oprávnění zastupovat žalobce je uloženo ve spisové dokumentaci, postoupené Městským úřadem v Klatovech ke Krajskému úřadu Plzeňského kraje a tímto úřadem dále vedené a u něj uložené. Protože tato dokumentace bude předmětem zkoumání Krajského soudu v Plzni, odkazuje žalobce na plnou moc, založenou v uvedené dokumentaci“.

Poté krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 11. 11. 2009. Uvedl, že Mgr. Stránský nesplnil povinnost uloženou mu § 32 odst. 1 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s., neboť k žalobě ze dne 16. 10. 2009 nepřiložil plnou moc, ze které by vyplývalo jeho oprávnění zastupovat J. S. Tuto povinnost nesplnil ani v dodatečné lhůtě, ve které předložil pouze substituční plnou moc pro Mgr. P. Krajský soud zdůraznil, že ze žádného ustanovení soudního řádu správního ani za přiměřeného použití občanského soudního řádu nevyplývá povinnost soudu, aby za zástupce žalobce vyhledával ve správním spisu plnou moc. Doložená substituční plná moc dokumentuje pouze právní vztah mezi Mgr. Stránským a Mgr. P.. Z předložených listin je nepochybné, že žalobu ze dne 16. 10. 2009 podepsal Mgr. P. Krajský soud uzavřel, že žalobcem v dané věci nebyl J. S. ani Mgr. Zdeněk Stránský, nýbrž Mgr. P. Mgr. P. nebyl účastníkem správního řízení o udělení řidičského oprávnění J. S., a nemohl být v tomto řízení zkrácen na žádném právu, nebyl tedy osobou oprávněnou k podání žaloby.

Dále krajský soud uvedl, že i kdyby žaloba nebyla podána osobou neoprávněnou, musel by ji odmítnout. Žaloba ze dne 16. 10. 2009, která byla podána k poštovní přepravě dne 19. 10. 2009, neobsahovala v rozporu s § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žádné žalobní body. Napadené rozhodnutí žalovaného bylo Mgr. Stránskému doručeno dne 19. 8. 2009 a posledním dnem lhůty pro podání žaloby bylo pondělí 19. 10. 2009. Dne 4. 11. 2009 bylo k poštovní přepravě předáno doplnění žaloby ze dne 30. 10. 2009 podepsané Mgr. P., které však bylo podáno po uplynutí zákonné lhůty stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud uvedl s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 - 58, čj. 835/2006 Sb. NSS, že nebyl povinen vyzývat J. S. k odstranění vad postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť výzva by již objektivně nemohla vést ke zjednání nápravy ve lhůtě podle § 72 s. ř. s. Za této situace by výzva byla pouze prázdňým formalismem.

J. S. označený jako stěžovatel, zastoupený Mgr. Zdeňkem Stránským, napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. c) a e) s. ř. s. Uvedl, že na výzvu krajského soudu doplnil veškeré informace potřebné k tomu, aby žaloba proti rozhodnutí žalovaného byla přijata. Zdůraznil, že splnil požadavek uvedený v § 64 s. ř. s. a § 32 odst. 1 o. s. ř. Plná moc stěžovatele pro Mgr. Stránského „byla již při prvním podání ve věci založena do spisu a na tento spis, (který měl Krajský soud k dispozici), byl Krajský soud v Plzni odkázán“. Upozornil na § 10 s. ř. s. upravující dožadání a „paralelně“ dovodil, že „odkaz na plnou moc ve spisu neznamena pro soud žádné obtíže, procesní zdržení nebo jakékoliv náklady a soud by tak mohl a měl tento úkon učinit (tj. otevřít spis a na založenou plnou moc se podívat)“. Poukázal na § 6 o. s. ř. a uvedl, že krajský soud neměl

„marnit čas upozorňováním stěžovatele na dodání dokumentů, které leží ve spise před ním. Práce soudu nespočívá jen ve striktním dodržování zákonných ustanovení, ale měla by vést i k samotné aplikaci práva i nad rámec zákona, ale vždy ve prospěch účastníků“. Ke kasační stížnosti stěžovatel přiložil plnou moc pro Mgr. Stránského ze dne 10. 10. 2009.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížností napadené usnesení opíralo závěr o odmítnutí žaloby o nepředložení plné moci udělené zástupci žalobce. S ohledem na tento závěr již pouze *obiter dictum* krajský soud podotkl, že žaloba neobsahovala náležitosti podle § 37 odst. 3 a § 71 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost se týkala pouze důvodu rozhodnutí, tj. nepředložení plné moci udělené stěžovatelem Mgr. Stránskému.

Podle § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. musí zástupce účastníka doložit své oprávnění účastníka zastupovat *„již při prvním úkonu, který ve věci učinil“*. Nedoložením oprávnění zastupovat vzniká pochybnost, zda zástupce skutečně vykovává v řízení práva osoby, za jejíhož zástupce se označil. Doložení plné moci zástupce je považováno za jednu z podmínek řízení. Tento názor potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007 - 247, který uvedl, že *„[v]e správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podpůrně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. ... Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plná moc zmocněnce v případě zastoupení“*. Nesplnění povinnosti stanovené v § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. představuje odstranitelný nedostatek podmínek řízení. Soud je pak povinen postupovat v souladu § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzvat účastníka, resp. zástupce, aby doložil plnou moc nebo jiným způsobem prokázal udělení plné moci. Této povinnosti krajský soud dostal výzvou ze dne 27. 10. 2009.

Nejvyšší správní soud nepochyboval, že § 32 odst. 1 o. s. ř. je aplikovatelný i pro řízení ve správním soudnictví prostřednictvím § 64 s. ř. s. I v tomto případě jde o přiměřené použití občanského soudního řádu. Není zde objektivní okolnost, která by byla na překážku požadavku, aby i ve správním soudnictví bylo vyžadováno po zástupci žalobce již při podání žaloby předložení plné moci opravňující jej zastupovat v řízení žalobce. Ani případné technické obtíže, které mohou s udělením plné moci souviset (např. skutečnost, že mandant je cizím státním příslušníkem), nemohou na tomto požadavku ničeho změnit. Navíc v posuzované věci tento problém nenastal, protože plná moc, která byla předložena v řízení o kasační stížnosti, je datována dnem 10. 10. 2009. Byla tedy udělena předtím, než krajský soud rozhodl (11. 11. 2009). Z jejího obsahu vyplývá, že se vztahuje i pro řízení před krajským soudem. Stěžovatel ani jeho zástupce v řízení neuváděli konkrétní důvody, pro které nebyla plná moc předložena, tím spíše pokud byl zástupce k jejímu předložení soudem vyzván. Za této situace bylo přinejmenším neobvyklé, pokud zástupce rezignoval na splnění jedné ze základních a dlužno dodat rutinních povinností,

jakou je předložení plné moci oprávnující k zastupování v řízení. To vše za situace, kdy stěžovatel krajskému soudu následně vyčítá, že „marnil čas“ a plnou moc měl již v době zaslání výzvy k dispozici. Stěžovatel se mylí, pokud v kasační stížnosti uváděl, že krajský soud měl správní spis k dispozici. Tak tomu není. V době podání žaloby jej krajský soud ani z povahy věci mít nemůže. Splnění podmínek řízení je třeba ověřovat ještě předtím, než je žaloba zaslána k vyjádření žalovanému spolu se žádostí o předložení správního spisu. Pokud by měl být správní spis soudu předkládán pouze pro ověření oprávnění zastupovat, aby jej soud následně musel vrátit žalovanému k vyhotovení vyjádření k žalobě, a teprve poté by byl soudu znovu předkládán k rozhodnutí o žalobě, nepřispíval by takový postup k rychlosti a hospodárnosti řízení. Primárním cílem zástupce by mělo být dosažení rychlé ochrany práv klienta. Proto by měl zástupce v řízení před soudem postupovat mimo jiné tak, aby nevyvolával zbytečné úkony ze strany soudu, kterým mohl předejít řádným a včasným plněním základních povinností vyplývajících z procesních předpisů.

Z ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je zřejmé, že zástupce účastníka je povinen doložit oprávnění zastupovat již při prvním úkonu, který ve věci učinil. Tak se v posuzované věci nestalo. Zástupce stěžovatele reagoval až na základě výzvy krajského soudu ze dne 27. 10. 2009. Spojení „oprávnění doložit“ je třeba interpretovat tak, že zástupce účastníka řízení musí deklarovat své oprávnění činit procesní úkony. Zpravidla se tak děje předložením plné moci jako výrazu předtím uzavřené dohody o zastupování uzavřené mezi účastníkem řízení a jeho zástupcem. V podmínkách správního soudnictví však může nastat situace, kdy dohoda o zastoupení byla mezi oběma stranami uzavřena již dříve v průběhu, nebo dokonce před zahájením správního řízení. Jestliže z jejího předmětu vyplývá, že se vztahuje na případné soudní řízení (jako je tomu i v případě plné moci ze dne 1. 6. 2009 založené ve správním spise, která se vztahuje na všechna „řízení související včetně řízení soudního“), nelze uzavřít, že zástupce účastníka nedoložil své oprávnění k zastupování, pokud na existenci takové plné moci krajský soud upozornil.

Základním účelem § 32 odst. 1 o. s. ř. je v podmínkách správního soudnictví zajistit, aby již od počátku soudního řízení bylo zřejmé, že zástupce je oprávněn za účastníka v řízení jednat. Stejně jako v řízení civilním je třeba zajistit, aby procesní úkony ve věci nečinil někdo, kdo k tomu není oprávněn. Správní soudnictví je však specifické tím, že ve většině případů následuje po proběhnutí řízení před správními orgány. V občanském soudním řízení je podaná soudní žaloba prvním úkonem „navenek“, ze kterého vyplývá, že existuje právní vztah mezi účastníkem řízení a jeho zástupcem. Ve správním soudnictví tomu tak být nemusí, neboť oprávnění zastupovat mohlo vzniknout již v předchozím řízení a nelze předem vyloučit, že se může vztahovat i na řízení soudní. Lze proto konstatovat, že žalobu nelze odmítnout v důsledku nepředložení plné moci, pokud zástupce žalobce k výzvě soudu doplnil, že plná moc vztahující se též na soudní řízení je založena ve správním spise. Takovým tvrzením totiž alespoň dočasně deklaroval, že existuje právní vztah mezi ním a jeho klientem, a současně dostatečně konkrétně uvedl, jak se lze o existenci právního vztahu přesvědčit. Nelze proto konstatovat, že zástupce své oprávnění zastupovat nedoložil, a následně uzavřít, že žaloba byla podána namísto žalobce jeho zástupcem, a proto osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost důvodnou a usnesení krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Zároveň vzhledem k výše uvedeným závěrům

Nejvyššího správního soudu neobstojí postup, kdy krajský soud označil za žalobce osobu jednající na základě substituční plné moci udělené zástupcem žalobce. Nejvyšší správní soud tedy označil v záhlaví tohoto rozsudku jako žalobce stěžovatele.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda je na místě vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V souladu s (§ 110 odst. 1 s. ř. s. přitom zkoumal, zda nejsou dány jiné důvody pro odmítnutí žaloby než ty, o které své rozhodnutí opřel krajský soud. Nejvyšší správní soud se zaměřil zejména na otázku žalobních bodů, kterou v nenosné části rozhodnutí zmínil i krajský soud. Ten nadnesl, že „blanketní“ žaloba neobsahovala žádný žalobní bod. Vzhledem k tomu, že žaloba byla podána k poštovní přepravě poslední den lhůty pro její podání, krajský soud nevyzval v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu žalobce k doplnění žaloby.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2006 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, uzavřel, že „[l]íčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‚obvyklých‘ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem (...) Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti“.

Ze soudního spisu vyplynulo, že stěžovatel podal dne 19. 10. 2009 k poštovní přepravě žalobu, která byla Krajskému soudu v Plzni doručena dne 20. 10. 2009. V části II. žaloby stěžovatel uvedl, že má zato, že napadená rozhodnutí správních orgánů „byla vydána v rozporu se zákonem a žalobce byl tak zkrácen na svých zákonných právech“. V části III. konstatoval, že „žalobní důvody ... budou Krajskému soudu v Plzni doručeny nejdéle do 30. 10. 2009“. S ohledem na obsah žaloby Nejvyšší správní soud uzavřel, že žaloba doručená krajskému soudu dne 20. 10. 2009 neobsahovala žádný žalobní bod.

V rozsudku ze dne 23. 10. 2006, čj. 2 Azs 9/2003 - 40, č. 113/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[v] důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. [...] Pokud žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.“. Nejvyšší správní soud se již zabýval i otázkou lhůty, kdy ještě může být dána povinnost soudu vyzývat žalobce k odstranění vad žaloby. I s odkazem k rozsudku ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 31/2009 - 74 (www.nssoud.cz), pak v nyní posuzované věci uzavřel, že krajský soud nepochybil, pokud stěžovatele nevyzval k doplnění žalobních bodů. Žaloba byla k poštovní přepravě podána v poslední den lhůty pro její podání. Krajský soud tak neměl žádný časový prostor k tomu, aby mohl stěžovatele vyzvat k doplnění žalobních bodů. Tvrzení stěžovatele, že mu rozhodnutí žalovaného bylo doručeno až dne 21. 8. 2009 (čl. 32 soudního spisu), na těchto závěrech nemůže nic změnit. I kdyby totiž Nejvyšší správní soud k danému tvrzení přihlédl, lhůta k podání žaloby by skončila v den následující po doručení žaloby soudu.

Ani v tomto případě by tak krajskému soudu prakticky nevznikl prostor, aby mohl efektivně vyzvat stěžovatele k odstranění vad žaloby. Pokud stěžovatel následně doplnil žalobní body podáním předaným k poštovní přepravě dne 4. 11. 2009, učinil tak po uplynutí lhůty k podání žaloby. K doplnění proto nemohlo být přihlédnuto. Krajský soud na tento nedostatek žaloby správně upozornil, ale nezaložil na něm důvody vedoucí k odmítnutí žaloby.

Nejvyšší správní soud proto sám rozhodl o odmítnutí žaloby (§ 110 odst. 1 s. ř. s. za použití § 37 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. července 2010

JUDr. Jan Passer
předseda senátu