



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **M. B.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Městský úřad Litoměřice**, se sídlem Mírové náměstí 15/7, Litoměřice, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 6. 2020, čj. 15 A 53/2019-34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 2. 11. 2018 příkaz, čj. MULTM/0069898/18/DOPPR/VTi, kterým uznal žalobce (dále „stěžovatel“) vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu). Měl se ho dopustit tím, že dne 3. 10. 2018 v 10:55 hodin řídil motorové vozidlo tov. zn. BMW, r. z. X, po pozemní komunikaci č. II/608 ve směru od terezínského kruhového objezdu směrem do obce Terežín, ačkoliv nebyl držitelem příslušného řidičského oprávnění. Za tento přestupek byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 25 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 14 měsíců.

[2] Žalovaný příkaz doručil zástupci stěžovatele Mgr. Ladislavu Malečkovi. Nový zmocněnec stěžovatele, P. K., podal proti tomuto příkazu dne 12. 11. 2018 odpor, a to prostou e-mailovou zprávou bez zaručeného elektronického podpisu. Žalovaný dne 14. 11. 2018 vyzval stěžovatele, aby sdělil, kdo je zmocněn k zastupování stěžovatele ve správním řízení, a k doložení plné moci. Podání ze dne 12. 11. 2018 P. K. jako zmocněnec stěžovatele potvrdil odesláním datové zprávy dne 19. 11. 2018. Následně žalovaný výzvou ze dne 26. 11. 2018 vyzval stěžovatele k odstranění nedostatků podání, tj. doložení plné moci s podpisem zmocnitele. Shodnou výzvu žalovaný adresoval 5. 12. 2018 také P. K. Dne 10. 12. 2018 zaslal P. K. žalovanému plnou moc ze dne 6. 12. 2018, kterou stěžovatel zmocnil P. K. k zastupování v řízení vedeném u žalovaného. Přípisem ze dne 18. 12. 2018 žalovaný požádal Mgr. Ladislava Malečku o sdělení, do kdy byl zástupcem stěžovatele v projednávané věci. Na tuto žádost Mgr. Ladislav Maleček nereagoval. Žalovaný 3. 1. 2019 stěžovatele vyrozuměl, že příkaz nabyt právní moci dne 15. 11. 2018, protože odpor podaný proti příkazu byl podán neoprávněnou osobou.

[3] Stěžovatel byl přesvědčen, že odpor podal a poslední den lhůty pro vydání rozhodnutí uplynul dne 18. 1. 2019. Žalovaný je tak nečinný, neboť rozhodnutí ve lhůtě nevydal. Podal tedy 31. 1. 2019 „Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti“ ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje, který usnesením žádost postoupil žalovanému k posouzení, zda ve věci nejsou splněny podmínky pro přezkumné řízení nebo pro obnovu řízení.

[4] Žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) se pak stěžovatel domáhal, aby krajský soud rozsudkem vyslovil, že „žalovanému, Městskému úřadu Litoměřice, se ukládá povinnost vydat *meritorní rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. 0064041/18/DOP/VTi/1113, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku.*“ Krajský soud shledal žalobu nedůvodnou a v záhlaví označeným rozsudkem ji zamítl.

[5] Krajský soud uvedl, že za situace, kdy zmocněnec stěžovatele P. K. byl žalovaným vyzván k odstranění vad podaného odporu, na které reagoval zasláním plné moci datované 6. 12. 2018, tedy 24 dní po dni, kdy byl odpor podán, a původní zástupce Mgr. Ladislav Maleček, jehož zmocnění bylo dle plné moci uděleno již 3. 10. 2018, žalovanému nesdělil, do kdy trvalo jeho zmocnění ve správním řízení, mohl žalovaný bez dalšího předpokládat, že ze strany stěžovatele nebyl podán odpor v zákonem stanovené lhůtě osobou, která by byla k tomuto jednání zmocněna. V důsledku toho příkaz ze dne 2. 11. 2018 nabyt právní moci dne 15. 11. 2019.

[6] Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014-26, dle kterého je třeba, aby plná moc obsahovala datum, není-li časové omezení vyjádřeno ve vlastním textu, aby bylo zřejmé, od kterého konkrétního okamžiku je zmocněnec oprávněn úkony za zastoupeného činit. Plná moc udělená P. K. neuváděla, od kterého data se stěžovatel se zmocněncem dohodli na zastoupení ve správním řízení. Plná moc tak byla udělena až 24 dní poté, co byl domnělým zmocněncem podán odpor, přičemž žalovaný nebyl informován o tom, že by plná moc udělená Mgr. Ladislavu Malečkovi byla vypovězena. Žalovaný správně vyhodnotil, že řádný a včasný odpor ze

pokračování

strany stěžovatele nebyl podán, neboť na základě plné moci ze dne 3. 10. 2018 udělené Mgr. Ladislavu Malečkovi a plné moci ze dne 6. 12. 2018 udělené P. K. měl za to, že stěžovatel je zastoupen Mgr. Ladislavem Malečkem, neboť v plné moci udělené P. K. nebylo uvedeno, od kterého dne bylo zmocnění uděleno. Žalovaný tak správně předpokládal, že plná moc byla P. K. udělena téhož dne, kdy byla podepsána, tj. 6. 12. 2018.

[7] Pokud byl údajný zmocněnec stěžovatele P. K. zmocněn k podání odporu dne 12. 11. 2019, pak tato skutečnost měla být uvedena v textu plné moci, byť by plná moc byla podepsána později. Jediné datum uvedené na plné moci byl den 6. 12. 2018, a proto je tento den považován za den udělení zmocnění. Krajský soud tak uzavřel, že žalovaný v řízení nepřipustně nečinný nebyl, neboť řízení bylo završeno pravomocným rozhodnutím ve věci – příkazem ze dne 2. 11. 2018.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Nezákonnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení otázky platnosti plné moci udělené P. K. Dle stěžovatele platnost plné moci, tj. rozsah zastupování, není dán datem vystavení plné moci, ale vymezením daného rozsahu v plné moci. Pokud byl v dotčené plné moci vymezen rozsah zastupování jako „celé řízení“, pak je zcela nerozhodné, jakého data byla plná moc vystavena. Podstatné je, že byla udělena pro zastupování v rozsahu celého řízení. Plná moc je toliko osvědčením existence právního vztahu, ze kterého vzniká zástupčí oprávnění. Datum vystavení plné moci představuje pouze datum, kdy bylo osvědčení vystaveno. Samotné osvědčení o zastoupení může být vystaveno kdykoliv. Stěžovatel na podporu svých tvrzení odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 Ca 157/2004-29, a na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2019, čj. 55 A 51/2019-25.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvedl, že příkaz žalovaného neměl být doručován Mgr. Ladislavu Malečkovi, neboť plná moc pro Mgr. Ladislava Malečka nebyla uplatněna ve správním řízení u žalovaného, ale jen vůči policii z důvodu projednávání trestného činu. Přesto stěžovatel na doručený příkaz reagoval, neboť mu jej předal Mgr. Ladislav Maleček. Stěžovatel příkaz následně předal svému zástupci ve správním řízení, ale nemohl mu vystavit bezprostředně plnou moc, protože se nacházel na dovolené v Thajsku bez počítače. Vystavil ji proto následně k výzvě správního orgánu.

[11] Stěžovatel je tak toho názoru, že doložená plná moc prokazovala oprávnění zástupce zastupovat ho v celém řízení, lhostejno, že byla vystavena až k výzvě správního orgánu. Podstatný je rozsah zástupčího oprávnění vymezený v plné moci, který byl pro celé řízení. Proto byl dle stěžovatele podaný odpor řádný a žalovaný měl na jeho základě pokračovat v řízení a vydat rozhodnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že mezi účastníky řízení není sporu o skutkovém stavu věci, přičemž ze správního spisu zjistil následující rozhodné skutečnosti. Příkaz žalovaného byl stěžovateli doručen dne 6. 11. 2018 prostřednictvím zástupce Mgr. Ladislava Malečka, kterému stěžovatel udělil plnou moc 3. 10. 2018. Poté P. K., jako údajný zmocněnec stěžovatele, podal 12. 11. 2018 proti příkazu odpor, který následně potvrdil datovou zprávou dne 19. 11. 2018. Následně žalovaný výzvou ze dne 26. 11. 2018 vyzval stěžovatele k doložení plné moci s podpisem zmocnitele. Shodnou výzvu žalovaný adresoval 5. 12. 2018 také P. K., který jako zmocněnec stěžovatele 10. 12. 2018 předložil žalovanému podepsanou plnou moc datovanou 6. 12. 2018.

[14] Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel byl v průběhu správního řízení zastoupen postupně dvěma zmocněnci, a to Mgr. Ladislavem Malečkem na základě plné moci ze dne 3. 10. 2018 a P. K. na základě plné moci z 6. 12. 2018. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval námitkou stěžovatele, dle které příkaz žalovaného neměl být doručen Mgr. Ladislavu Malečkovi, neboť ten byl zmocněn pouze k zastupování stěžovatele vůči policii z důvodu projednávání trestného činu. Tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Ze znění plné moci udělené stěžovatelem Mgr. Ladislavu Malečkovi dne 3. 10. 2018 plyne, že byla udělena jednak jako generální plná moc, jednak jako zvláštní plná moc pro účely zastupování ve věci „*přestupek ze dne 3. 10. 2018, řízení mot. vozidla v době ZŘMV, uložené MěÚ Roudnice nad Labem, odbor dopravy – při nevědomosti jmenovaného M. B.*“. Z plné moci nevyplývá, že by zmocnění bylo omezeno pouze na projednávání trestného činu policií. Naopak již z textu plné moci vyplývá, že se vztahuje k přestupku a nikoliv k trestnému činu, a z ničeho tedy nelze usuzovat, že by byla určena pro úkony trestního řízení, ale naopak zjevně směřuje ke všem řízením, ve kterých bude přestupek projednáván. Plná moc se proto vztahovala i na nyní vedené správní řízení o přestupku. Žalovaný tak nepochybil, jestliže doručil příkaz Mgr. Ladislavu Malečkovi jako zástupci stěžovatele. Spornou zůstává otázka, zdali plná moc ze dne 6. 12. 2018 zmocňovala P. K. k podání odporu za situace, kdy původní plná moc udělená Mgr. Ladislavu Malečkovi nebyla v průběhu správního řízení stěžovatelem odvolána a ani zmocněncem vypovězena.

[15] Krajský soud ve vztahu k této otázce dospěl k závěru, že v době podání odporu byl stěžovatel zastoupen Mgr. Ladislavem Malečkem, neboť v plné moci udělené P. K. nebylo uvedeno, od kterého dne bylo zmocnění uděleno. Plná moc tak byla podle krajského soudu P. K. udělena až 6. 12. 2018, kdy byla podepsána. Jestliže měl být P. K. zmocněn k podání odporu, měla být tato skutečnost uvedena v textu plné moci. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že v době podání odporu byl stěžovatel zastoupen Mgr. Ladislavem Malečkem, nesouhlasí však s dalšími úvahami krajského soudu. Namísto určení, kdy byla právní moc P. K. udělena, se měl krajský soud zabývat otázkou, od kterého okamžiku byla vůči žalovanému účinná plná moc udělená stěžovatelem P. K. Vzhledem k tomu, že věc nebyla z tohoto úhlu pohledu v řízení před krajským soudem řešena, dal Nejvyšší správní soud účastníkům řízení možnost se k této otázce vyjádřit. Ti však této možnosti nevyužili.

pokračování

[16] Podle § 33 odst. 1 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), platí, že *[v] téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce. Zánik plné moci není správním řádem nijak upraven. Nejvyšší správní soud proto v rozsudku ze dne 22. 2. 2012, čj. 8 As 94/2011-80, dospěl k závěru, že „pro posouzení zániku plné moci zmocněnce účastníka správního řízení je třeba analogicky použít ustanovení občanského soudního řádu.“*

[17] Podle § 28 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“) platí, že *[o]dvolání plné moci účastníkem nebo její výpověď zástupcem jsou vůči soudu účinné, jakmile mu byly účastníkem nebo zástupcem oznámeny; vůči jiným účastníkům řízení jsou účinné, jakmile jim byly oznámeny soudem.*

[18] Podle § 28 odst. 3 o. s. ř., platí, že *[z]volí-li si účastník jiného zástupce, platí, že tím také vypověděl plnou moc dosavadnímu zástupci.*

[19] Právní fikce vypovězení plné moci dosavadnímu zástupci zvolením nového zástupce ve smyslu § 28 odst. 3 o. s. ř. nastává okamžikem předložení plné moci pro nového zástupce správnímu orgánu. To vyplývá ze spojení s § 28 odst. 2 o. s. ř., neboť zvolení nového zástupce vede k nástupu fikce výpovědi plné moci, přičemž výpověď plné moci má účinky až oznámením soudu (správnímu orgánu). Účel právní úpravy je v tomto směru zřejmý, tedy poskytnout jistotu, s kým má soud (správní orgán) jednat. Ke shodnému závěru dospěla komentářová literatura k občanskému soudnímu řádu, dle které *„[v] § 28 odst. 3 je upravena fikce zániku plné moci jejím vypovězením (správně odvoláním) ze strany zastoupeného účastníka. K zániku plné moci tu dochází ze zákona dnem, kdy účastník předloží soudu plnou moc (písemnou, elektronickou nebo ústně udělenou do protokolu), kterou pověřil zastupováním jiného zmocněnce.“* (DOLEŽÍLEK, Jiří. § 28. In: DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Občanský soudní řád I, II*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 173.). Za situace, kdy byl účastník ve správním řízení zastoupen a následně třetí osoba učinila za účastníka řízení procesní úkon, aniž by doložila plnou moc, se nelze s ohledem na smysl a účel zákonné úpravy procesního zastoupení přiklonit k výkladu, dle kterého již samotným učiněním procesního úkonu bez současného doložení plné moci třetí osobou došlo k zániku původní plné moci. Zákonná úprava zastoupení ve správním řízení umožňuje v souladu s § 33 odst. 1 správního řádu, aby byl účastník zastoupen pouze jedním zmocněncem. Tento požadavek je dán tím, že správní orgán musí mít v řízení postaveno na jisto, kdo je oprávněn za účastníka činit procesní úkony a komu má být v řízení doručováno. Až okamžikem předložení nové plné moci se správní orgán dozvídá, kdo je nově oprávněn za účastníka jednat namísto původního zmocněnce, a až od tohoto okamžiku může nový zmocněnec činit za účastníka procesní úkony. Opačný výklad by ve svém důsledku otevřel možnost k pozdějšímu zpochybnění procesních úkonů, podřýval by právní jistotu účastníků řízení a byl by v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení.

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené konstatuje, že udělení plné moci P. K. mělo za následek v souladu s § 28 odst. 3 o. s. ř. vypovězení plné moci udělené stěžovatelem Mgr. Ladislavu Malečkovi. Žalovanému byla plná moc udělená stěžovatelem pro P. K. předložena 10. 12. 2018. Teprve tohoto dne přestal být pro účely správního řízení zástupcem stěžovatele Mgr. Ladislav Maleček a novým zástupcem se stal P. K.

Teprve 10. 12. 2018 tedy mohl P. K. poprvé jednat v daném řízení za stěžovatele jako jeho zástupce s účinky vůči žalovanému. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že P. K. nebyl oprávněn podat 12. 11. 2018 odpor proti příkazu žalovaného. Žalovaný tak nebyl nečinný, jestliže nepokračoval v řízení a nevydal rozhodnutí ve věci, neboť nebyl stěžovatelem podán řádně a včas odpor proti příkazu žalovaného.

[21] K tvrzením stěžovatele Nejvyšší správní soud dodává, že doplnění plné moci na výzvu správního orgánu s datem podpisu pozdějším, než kdy byl učiněn úkon zástupcem, má obecně za následek zhojení počátečního nedostatku zastoupení a jsou tím schváleny i úkony, které zastoupený učinil před podpisem plné moci (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2019, čj. 4 As 26/2018-23). Stěžovatel má proto pravdu, že datum vystavení plné moci není rozhodující, jestliže byla udělena plná moc pro celé řízení. Za situace, kdy by nebyl účastník v řízení nikým zastoupen, by doložení plné moci udělené pro celé řízení s datem podpisu pozdějším, než byl procesní úkon, mělo za následek zhojení nedostatku zastoupení. Nyní projednávaná věc se však odlišuje tím, že stěžovatel v řízení již zastoupen byl. Nový zmocněnec tak mohl činit procesní úkony za účastníka v řízení až od okamžiku předložení plné moci správnímu orgánu, jak Nejvyšší správní soud výše uvedl.

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že krajský soud správně zamítl žalobu stěžovatele jako nedůvodnou, neboť v době podání odporu proti příkazu žalovaného P. K. nebyl zmocněn k zastupování stěžovatele ve správním řízení. Nejvyšší správní soud však dospěl ke shodnému závěru na základě odlišného právního názoru. I přes tento nedostatek Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku, neboť v případě, že se jedná o zamítavý rozsudek a ten je přezkoumatelný, řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, a výrok rozsudku krajského soudu je věcně správný, pak není důvod k jeho zrušení (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 Afs 104/2008-66). Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[24] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 26. listopadu 2020

pokračování

8 As 126/2020-41

Petr Mikeš
předseda senátu