



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **M. L.**, zastoupená Mgr. Bc. Vladimírem Volným, advokátem se sídlem Paroubkova 228, Domažlice, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 3. 2018, č. j. PK-RR/235/18, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 6. 2020, č. j. 30 A 91/2018 - 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Bc. Vladimíra Volného do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Domažlice, odbor výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 13. 12. 2017, č. j. MeDO-88033/2017-Šab (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“), dodatečně nepovolil stavbu, konkrétně „stavební úpravy rekreačního objektu ev. č. Z, B.“ na pozemku parc. č. XA, XB a XC v k. ú. D. (dále jen „stavba“).

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně jako stavebník odvolání prostřednictvím JUDr. Františka Grznára, advokáta, t. č. se sídlem Paroubkova 228, Domažlice. K odvolání nebyla přiložena plná moc k zastupování a žalovaný tudíž zkoumal, zda je podané odvolání přípustné, tj. zda naplňuje požadavky § 81 odst. 1 správního řádu a § 82 odst. 1 téhož zákona.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 3. 2017, č. j. PK-RR/235/18 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) zamítl toto odvolání pro nepřipustnost, z důvodu jeho podání neoprávněnou osobou. Rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou u krajského soudu.

[3] Krajský soud výrokem I. v záhlaví specifikovaného rozsudku zrušil rozhodnutí žalovaného a výrokem II. rozhodl o povinnosti žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení žalobkyni. Za stěžejní označil zodpovězení otázky, zda plná moc ze dne 2. 2. 2018 předložená JUDr. Františkem Grznárem, prokazovala jeho oprávnění zastupovat žalobkyni v rámci správního řízení o žádosti žalobkyně týkající se stavby. Krajský soud s odkazem na citaci předmětné plné moci konstatoval, že se jedná o tzv. generální plnou moc, tj. plnou moc, která opravňuje zmocněnce jednat jménem zmocnitele ve všech právních jednáních, které se zmocnitele týkají.

[4] Následně se krajský soud zabýval tím, zda je možné předloženou plnou moc podřadit pod některý z typů zmocnění uvedených v ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu. Co se týče zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 86/2015 - 22, dle kterého *„generální plnou moc udělenou advokátovi nelze hodnotit jako plnou moc udělenou „v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona“, když zákon o advokacii zvláštní úpravu zmocnění neobsahuje“*. Pokud jde o § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, krajský soud konstatoval, že generální plná moc není plnou mocí dle uvedeného ustanovení, neboť to upravuje specifickou formu zmocnění, jež se týká v budoucnu zahájených řízení s vymezeným předmětem, k nimž je příslušný určitý správní orgán. Plná moc předložená advokátem v nyní projednávané věci dle názoru krajského soudu nemůže být ani plnou mocí pro určité řízení dle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, neboť jí zástupce byl zmocněn pro neurčitou množinu různých právních jednání, resp. řízení.

[5] Plná moc v daném případě představuje dle názoru krajského soudu plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu, neboť dle jeho mínění se jedná o plnou moc *„ke skupině úkonů“*. Tento závěr vysvětlil krajský soud tak, že pokud by veškerá možná právní jednání byla vymezena jako množinu bodů A – Z, generální plná moc by zmocněnci umožnila jednat jménem zmocnitele ohledně jakékoliv z bodů této množiny. Rozsah plné moci *„ke skupině úkonů“* může být přitom různý; zmocnění je nezbytné udělit alespoň pro dva úkony (pomyslné body z této množiny). Pokud by se zmocnění vztahovalo pouze k jednomu bodu množiny, jednalo by se o plnou moc *„k určitému úkonu“* dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu. Pokud by zmocnění bylo uděleno ke všem bodům v rámci dané množiny, tj. k bodům A až Z, což dle názoru krajského soudu bude představovat generální plnou moc, zároveň se stále bude jednat o *„skupinu úkonů“*, která zahrnuje všechny prvky dané množiny. Krajský soud s ohledem na konstatování, že se jedná o plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu uzavřel,

pokračování

že žalovaný pochybil, jestliže po žalobkyni, resp. jejím právním zástupci požadoval předložení specifické plné moci pro určité správní řízení a nerespektoval generální plnou moc, kterou doložil zástupce žalobkyně.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel s výše uvedeným posouzením krajského soudu nesouhlasí a zdůrazňuje, že žalobkyně ani netvrdila, že by se mělo jednat o plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu. Naopak, trvala na tom, že předložená plná moc je generální plná moc advokáta dle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, čemu však krajský soud nepřisvědčil, vydal překvapivé rozhodnutí a neodůvodněně se odchýlil od svého vlastního právního názoru vysloveného v jiném rozhodnutí. Plná moc je dle stěžovatele natolik obecná, že z ní nelze vyčíst, k čemu je vůbec udělena a nelze tedy souhlasit s názorem krajského soudu, že by se mělo jednat o plnou moc udělenou „*ke skupině úkonů*“, když zde tyto úkony nejsou vymezeny.

[8] Náležitosti plné moci a rozsah zmocnění v jednotlivých písmenech § 33 odst. 2 správního řádu je dle tvrzení stěžovatele určitým způsobem odstupňován od konkrétního a úzkého předmětu, až po zcela obecný a široký předmět zmocnění. Ustanovení § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu je dle stěžovatele přitom obsoletní, neboť není zřejmé, na jaký zvláštní zákon odkazuje. Zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu klade požadavek na vymezení konkrétního předmětu (např. pozemku), ke kterému se zmocnění má vztahovat a nadto vyžaduje úřední ověření podpisu. Další zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu je svým rozsahem konkrétnější, když ho lze udělit pro celé řízení, ale aby bylo zřejmé, pro jaké konkrétní, je nezbytné, aby bylo popsáno, uvedeno, či jinak upřesněno. Konečně, zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu je svým rozsahem nejuzší, neboť dle něj lze zmocnění udělit k určitému úkonu (např. podání námitek), skupině úkonů (např. účast na všech ústních jednáních konaných v konkrétním řízení) nebo pro určitou část řízení (např. odvolací řízení). Systematika § 33 odst. 2 správního řádu tak vylučuje, aby plná moc, ve které není uveden žádný předmět řízení, konkrétní úkon či řízení byla podřazena pod ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu. Dle stěžovatele však krajský soud správně posoudil, že se nejedná o plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. b), c) a d) správního řádu, následně ale nelogicky a překvapivě dospěl k závěru, že se jedná o plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu. Právní názor krajského soudu dle stěžovatele nevychází ani ze systematického, ani z logického výkladu zákona.

[9] Krajský soud dále dle stěžovatele zatížil své rozhodnutí vadou, když nijak neposoudil aktivní procesní legitimaci žalobkyně. Na uvedené upozornil stěžovatel již ve svém vyjádření k žalobě a je přesvědčen, že žalobkyni aktivní legitimace nesvědčí, neboť rozhodnutí o odvolání bylo vydáno vůči jiné osobě. Konečně, zpochybňuje i výši nákladů řízení, neboť nesouhlasí s tím, aby žalobkyni byly přiznány náklady související s jednáním před krajským soudem, které považuje za nadbytečné a nelze je považovat za účelně vynaložený výdaj dle § 60 odst. 1 s. ř. s.

[10] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel v kasační stížnosti neoznačuje žádné vady konkrétní vady řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., kterých se měl krajský soud dopustit. S důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nesouhlasí, neboť krajský soud správně dovodil, že se jedná o tzv. generální plnou moc. Stěžovatel se snaží o svébytný výklad § 33 odst. 2 písm. a) s. ř. s., který je v rozporu s výkladem Nejvyššího správního soudu. Plná moc je jasným vyjádřením vůle žalobkyně nechat se zastupovat stejným způsobem při všech hmotněprávních úkonech a ve vybraných odvětvích práva a při všech procesních úkonech ve všech řízeních před orgány veřejné moci. Logicky v sobě obsahuje zmocnění pro skupiny úkonů ve smyslu § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu. Plnou moc je nutno vykládat ve prospěch zastoupení a je třeba vycházet z jejího smyslu a nikoliv jen z úzce gramatického výkladu. Pokud jde o neúčelnost ústního jednání, žalobkyně byla při jednání zastoupena osobou s právnickým vzděláním a při jednání byl prováděn stěžejní důkaz – plná moc udělena JUDr. Františku Grznárovi.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení vznesených námitek dospěl k závěru, že navzdory zčásti nesprávným důvodům, na kterých krajský soud založil své rozhodnutí, není kasační stížnost důvodná.

[12] Možnost takto rozhodnout vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 68, podle kterého „[v] případě zamítavého rozsudku krajského soudu založeného zcela nebo zčásti na nesprávných důvodech je podle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodující, zda je tento rozsudek přezkoumatelný, zda řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a zda současně může Nejvyšší správní soud postavit na jisto, že je výrok rozsudku krajského soudu v souladu se zákonem, aniž by přitom překročil rámec věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím řízením žalobním a řízením před správními orgány.“

[13] Nejvyšší správní soud nejdříve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť existence takové vady mu zpravidla neumožňuje přezkoumat námitky věcného charakteru a bez dalšího proto vede k jeho zrušení. Stěžovatel je přesvědčen, že žalobkyní aktivní legitimace k podání žalobkyně nesvědčila, jestliže nebylo rozhodnuto o jejím odvolání, ale o odvolání JUDr. Františka Grznára. Uvedeným se však krajský soud nezabýval a dle názoru stěžovatele se tak jedná o vadu spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[14] Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že JUDr. František Grznár podal dne 18. 12. 2017 odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Jelikož stěžovatel měl o právním zastoupení žalobkyně pochybnosti, vyzval žalobkyni dle § 33 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 37 odst. 3 téhož zákona k doplnění plné moci. K této výzvě předložil JUDr. František Grznár plnou moc ze dne 2. 2. 2018. Stěžovatel však výzvu k doložení plné moci následně zopakoval, neboť měl za to, že předloženou plnou moc nelze hodnotit jako zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. a) až d) správního řádu. Na opakovanou výzvu reagoval JUDr. Grznár vyjádřením ze dne 8. 2. 2018, ve kterém uvedl, že „generální plná moc advokátní byla udělena advokátu ve smyslu ust. § 33 odst. 2 písm. d) zákona o advokacii

pokračování

a odvolatelka tuto považuje za dostatečnou, když žádá, aby správní orgán projednal odvolání v jejím zastoupení advokátem“. Byť lze tomuto podání vyčíst formální nedostatky, jež představují písařské chyby, když byl jako účastník řízení nesprávně uveden jiný účastník řízení, či výše citovaný odkaz na „§ 33 odst. 2 písm. d) zákona o advokacii“ (zřejmě § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu), lze z obsahu vyjádření dovodit, že JUDr. Grznár jedná za žalobkyni (obsah vyjádření, správné číslo jednací i spisová značka).

[15] Pro posouzení uvedené námitky stěžovatele je stěžejní, že byť odvolání skutečně podal JUDr. František Grznár, z jeho obsahu nade vší pochybnost plyne, že tak učinil jménem žalobkyně. Jestliže měl stěžovatel za to, že jím předložená plná moc nemá ani po výzvě k odstranění nedostatků předepsané náležitosti a zastoupení tudíž nelze uznat, měl odvolací řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 93 správního řádu zastavit. Stěžovatel zjevně pochybil, jestliže poté, co obdržel vyjádření JUDr. Grznára ze dne 8. 2. 2018, odvolání zamítl pro nepřipustnost dle § 92 odst. 1 správního řádu, neboť takový postup by byl důvodný pouze v tom případě, že by odvolání podal JUDr. Grznár vlastním jménem, tedy jako osoba, která nebyla účastníkem řízení. To se však v projednávané věci nestalo. Rozhodnutí žalovaného pak mělo ve výsledku dopad do procesních práv žalobkyně, nikoliv do práv JUDr. Grznára, který svým jménem v řízení nejednal. O procesní žalobní legitimaci žalobkyně tak není žádných pochyb.

[16] Byť se krajský soud k otázce aktivní legitimaci žalobkyně přímo nevyjádřil, je zřejmé, že upozornění stěžovatele na tento nedostatek neopomněl, neboť jej přímo zmiňuje v rekapitulaci obsahu vyjádření stěžovatele k žalobě. Jelikož krajský soud vydal rozhodnutí ve věci samé, přičemž účastníky řízení řádně a správně označil, lze implicitně dovodit, že v této souvislosti posoudil též aktivní procesní legitimaci žalobkyně. Nadto nelze opomenout, že se v daném případě nejednalo o žalobní bod, nýbrž o vyjádření stěžovatele k žalobě, takže sama skutečnost, že se s ním krajský soud explicitně nevyřadil, nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[17] Stěžejní pro posouzení zákonnosti napadeného rozsudku je však kasační námitka, v níž stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se v případě plné moci ze dne 2. 2. 2018 předložené JUDr. Grznárem jedná o plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu.

[18] Jádrem sporu je tak posouzení povahy plné moci ze dne 2. 2. 2018, kterou JUDr. František Grznár předložil na výzvu stěžovatele a s tím související zodpovězení otázky, zda stěžovatel postupoval správně, když takto předloženou plnou moc neakceptoval.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že zastoupení na základě plné moci představuje fakultativní formu zastoupení a záleží jen na účastníku řízení, zda a jakého zmocnění si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 - 81).

[20] Dle dikce ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu může být zmocnění 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 ověřen 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“.

[21] V daném případě JUDr. Grznár předložil plnou moc, kterou krajský soud správně posoudil jako tzv. generální plnou moc, která zmocněnce opravňuje jednat jménem zmocnitele ve všech právních jednáních, která se zmocnitele týkají. Hodnocení krajského soudu je však správné pouze potud, pokud jde o právě uvedené obecné zhodnocení a již nelze souhlasit s jeho závěrem, že se jedná o zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu.

[22] Jak správné v kasační stížnosti uvedl stěžovatel, samotné ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu má určitou vnitřní systematiku a logiku, která se projevuje jako jisté stupňování rozsahu samotného zmocnění, a to od zmocnění, které je uděleno k určitému úkonu, skupině úkonů, nebo pro určitou část řízení (§ 33 odst. 2 písm. a) správního řádu), přes zastoupení pro celé řízení (§ 33 odst. 2 písm. b) správního řádu), až po zastoupení pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem (§ 33 odst. 2 písm. c) správního řádu). Otázkou zůstává výklad rozsahu zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, dle kterého je zmocnění možné udělit „v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona“.

[23] Zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu představuje v jedné ze svých možných variant zmocnění „ke skupině úkonů“. Úvaha o „množině bodů“ (viz odstavec [5] tohoto rozsudku), kterou se krajský soud snažil podepřít svůj závěr, že se jedná o zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu, nemůže však v daném případě obstát, neboť koncept „generální plné moci ke skupině úkonů“ je dle Nejvyššího správního soudu sám o sobě vnitřně rozporný. Generální plná moc je již na základě svého označení typem zmocnění, která zmocněnce opravňuje jednat jménem zmocnitele ve všech případech, a to jak v různých typech řízení (např. správní, trestní, exekuční atd.), tak prostřednictvím různých úkonů, jejichž výčet bývá v konkrétní plné moci zpravidla určen byť demonstrativním, ale zpravidla obsáhlým výčtem těchto úkonů (přijímání doručovaných písemností, podávání návrhů, opravných prostředků apod.).

[24] Naproti tomu zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu je uděleno „k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení“, přičemž odborná literatura jako příklad takového zmocnění uvádí nahlížení do spisu či učinění podání (viz Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, komentář k § 33 správního řádu, přístupný v systému Beck-online: „Plná moc může být udělena ad hoc k provedení určitého úkonu [aby za účastníka sepsal a podal žádost, aby nahlédl do spisu, aby bylo někomu doručováno (tzv. zmocněnec pro doručování)], skupině úkonů (například nahlížení do spisu a učinění podání) nebo určitou část řízení (kupříkladu pro ústní jednání nebo pro odvolací řízení)“. Směšováním tzv. generální plné moci a plné moci dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu, by nutně vznikl jakýsi hybridní typ plné moci. Pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na tento výklad, popřel by obsah zmocnění předpokládány tímto ustanovením plynoucí z odborné judikatury i široké praxe. Lze uzavřít, že o zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu se v daném případě nejedná, a posouzení krajského směru je v tomto ohledu nesprávné.

pokračování

[25] Pokud jde o posouzení krajského soudu, zda se v daném případě jedná o zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. b) nebo c) správního řádu, krajský soud správně vyhodnotil, že (i) plná moc předložená v nyní projednávané věci nemůže z podstaty věci být plnou mocí pro určité řízení podle § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, neboť jí zástupce byl zmocněn pro neurčitou množinu všech možných právních jednání, resp. řízení a (ii) nejedná se ani o plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, neboť v tomto ustanovení je upravena specifická forma zmocnění, jež se týká v budoucnu zahajovaných řízení s vymezeným předmětem, k nimž je příslušný určitý správní orgán. Posouzení krajského soudu je tudíž v tomto ohledu správné.

[26] Zbývá pouze posoudit, zda se v daném případě jedná o zmocnění dle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, jež stěžovatel v kasační stížnosti označil jako obsolentní ustanovení, neboť není zřejmé, na jaký zvláštní zákon odkazuje. Krajský soud dal v této souvislosti za pravdu stěžovateli a potažmo i závěrům uvedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 86/2015 - 22, na který stěžovatel odkazoval.

[27] Nejvyšší správní soud si je vědom obsahu výše uvedeného rozsudku, nicméně dle jeho názoru nelze závěry v něm obsažené bez dalšího aplikovat i na nyní projednávanou věc. Sedmý senát v dané věci předně posuzoval, zda správní orgán I. stupně správně doručoval písemnosti stěžovateli, který tvrdil, že u věcně příslušného správního orgánu v místě jeho bydliště byla založena plná moc udělena jeho právnímu zástupci (tedy tzv. prezidiální plná moc dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu). Dospěl k závěru, že plná moc byla uložena u odvolacího orgánu, tedy u správního orgánu místně nepřísušného pro projednání předmětného přestupku a navíc po zahájení správního řízení. Jelikož do té doby nebyl stěžovatel v dané věci zastoupen, správní orgán správně doručoval písemnosti pouze tehdejšímu stěžovateli.

[28] V tamní věci předtím dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatel předložil ve správním řízení pouze generální plnou moc podle zákona o advokacii ve smyslu § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, a to až v odvolacím řízení, nikoli plnou moc prezidiální podle § 33 odst. 2 písm. c) citovaného zákona. Tento dílčí závěr následně korigoval v rozsudku č. j. 7 As 86/2015 - 22 Nejvyšší správní soud, když konkrétně uvedl, že „[g]enerální plnou moc udělenou advokátovi nelze hodnotit jako plnou moc udělenou „v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona“, když zákon o advokacii zvláštní úpravu zmocnění neobsahuje.“ Námitka stěžovatele ovšem původně směřovala k posouzení okamžiku, od kterého byla plná moc v předmětném správním řízení účinná. K tomu sedmý senát uvedl, že krajský soud „srozumitelným způsobem vyložil, že předmětná plná moc byla vůči správnímu orgánu, u kterého probíhalo přestupkové řízení, účinná až od okamžiku, kdy mu byla doručena“.

[29] Výše uvedený rozsudek je nadto nezbytné zasadit do obecného kontextu praxe správních orgánů, jež se v otázce akceptování tzv. generálních plných mocí značně liší. Existenci takové praxe potvrzuje i stanovisko Ministerstva vnitra ve věci akceptace generální plné moci advokáta ve správním řízení ze dne 3. 8. 2020 (dále jen „stanovisko“), jehož cílem je na odlišnou praxi nejen poukázat, ale prostřednictvím vysloveného právního názoru přispět k jejímu sjednocení. Stanovisko poukázalo na rozdílnost akceptace tzv. generální plné moci advokátovi, kterou část správních orgánů podřazuje pod § 33 odst. 2

písm. b) správního řádu a část jako plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu. Ministerstvo vnitra nicméně v závěrečném doporučení uvedlo, že *„doporučuje správním orgánům, aby v řízeních vedených podle správního řádu akceptovaly generální plnou moc udělenou advokátovi a aby na ní nevyžadovaly úředně ověřený podpis, bude-li jim taková generální plná moc předložena v rámci konkrétního řízení“*.

[30] Pokud stěžovatel uvádí, že § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu neodkazuje na konkrétní právní předpis, lze mu v tomto přisvědčit. Rovněž lze přisvědčit i tomu, že zákon o advokacii zvláštní úpravu zmocnění neobsahuje. Těmto závěrům nicméně neodpovídá komentářová literatura, která na zákon o advokacii v souvislosti s předmětným ustanovením přímo odkazuje (viz Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, komentář k § 33 správního řádu, přístupný v systému Beck-online: *„Posledním případem je tzv. generální plná moc advokáta podle AZ. Otázce generální plné moci advokáta se věnuje závěr č. 113 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2012. Podle něj není možné udělit generální plnou moc obecnému zmocněnci, nýbrž pouze advokátovi.“*).

[31] Nejvyšší správní považuje v souladu s výše uvedeným doporučením Ministerstva vnitra a odbornou literaturou za nezbytné akceptovat generální plnou moc udělenou advokátovi jakožto plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu. V nyní projednávané věci je generální plná moc projevem vůle žalobkyně nechat se zastupovat zvoleným právním zástupcem při různých (jak hmotněprávních, tak procesněprávních úkonech), a to v odvětvích práva, které předmětná plná moc přímo specifikuje. Vůle, kterou takto žalobkyně projevila, obsahuje logicky i zmocnění pro každé takto vedené řízení. Generální plnou moc udělenou JUDr. Grznárovi tak dle názoru Nejvyššího správního soudu lze považovat za plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu.

[32] Pokud jde o námitku ve vztahu k výši přiznaných nákladů řízení, ani zde Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele nemůže přisvědčit. Stěžovatel nesouhlasí s tím, aby žalobkyni byly přiznány náklady související s jednáním před krajským soudem, které označil za nadbytečné. Nejvyšší správní soud tento názor stěžovatele nesdílí. Pokud stěžovatel namítá, že žalobkyně ani její zástupce se k soudu nedostavili, nemůže tato námitka obstát, neboť zástupce žalobkyně k jednání zmocnil advokátního koncipienta, k čemuž je oprávněn. Žalobkyně prostřednictvím svého zástupce v reakci na výzvu krajského soudu ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. ve stanovené lhůtě sdělila, že požaduje ve věci nařízení jednání. Krajskému soudu nelze vytýkat, že uskutečnění ústního jednání považoval za efektivně vynaložený výdaj v souvislosti s hájením procesních práv žalobkyně.

[33] Lze tak uzavřít, že krajský soud sice dospěl ke správnému závěru, že žalovaný pochybil, pokud po žalobkyni, resp. jejím zástupci požadoval předložení specifické plné moci a nerespektoval generální plnou moc, kterou doložil její právní zástupce, nicméně nesprávně předmětnou plnou moc označil jako plnou moc k určité „skupině úkonů“, tj. jako plnou moc dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu. Jelikož Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek přezkoumatelným, skutková zjištění byla mezi stranami nesporná, řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí a kasační soud při přezkumu rozhodnutí krajského

pokračování

soudu nepřekročil rámec vytyčené právní otázky týkající se povahy předložené plné moci ze dne 2. 2. 2018, již se zabýval i krajský soud v řízení o žalobě, nejsou nyní přijaté závěry nijak překvapivé, a proto kasační soud opravňuje k tomu, aby argumentaci krajského soudu korigoval vlastní úvahou, která však rovněž vede k vyhovění žalobě. Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené důvody tedy neshledal napadený rozsudek nezákonným, a proto kasační stížnost proti němu podanou podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* jako nedůvodnou zamítl.

[34] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že ve věci již bylo meritorně rozhodnuto. Stěžovatel poté, co dospěl k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu nebylo žalobkyni řádně oznámeno (neboť bylo doručeno JUDr. Grznárovi, jakožto osobě, která nebyla pro dané řízení dle jeho názoru zmocněna), vydal pokyn, aby toto rozhodnutí stavební úřad doručil přímo žalobkyni, která proti němu podala řádné odvolání. Rozhodnutím stěžovatele ze dne 18. 5. 2018, č. j. PK-RR/1589/18, bylo rozhodnutí stavebního úřadu zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání. Stavební úřad následně rozhodnutím ze dne 4. 2. 2019, č. j. MeDO-9124/2019-Šab, znovu zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby, a stěžovatel rozhodnutím ze dne 18. 4. 2019, č. j. PK-RR/952/19, pak rovněž zamítl odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí. Žalobkyně následně podala žalobu, kterou Krajský soud v Plzni zamítl rozsudkem ze dne 27. 11. 2019, č. j. 57 A 110/2019 - 109. Žalobkyně kasační stížnost v této věci nepodala. Stěžovateli proto nezbude, než řízení o odvolání ze dne 18. 12. 2017 podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu ve spojení s § 93 správního řádu zastavit.

[35] V řízení o kasační stížnosti byla žalobkyně zastoupená advokátem. Tento zástupce učinil jeden úkon právní služby – sepsal vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je s odměnou advokátovi spojena náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby. Celkově tedy náleží advokátovi náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Jelikož zástupce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná odměna a náhrada hotových výdajů se mu proto zvyšuje o 21 % čítajících výši této daně o 714 Kč (21 % z 3 400 Kč). Celková odměna tak činí 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen uhradit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Bc. Vladimíra Volného.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. ledna 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu