



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **E. Š.**, zast. Mgr. Pavlem Bučinou, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2023, č. j. 43 A 71/2021-26,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2023, č. j. 43 A 71/2021-26, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2021, č. j. 092079/2021/KUSK. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno usnesení Městského úřadu Neratovice ze dne 8. 3. 2021, č. j. MěÚN/025542/2021, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení ve věci žádosti stěžovatelky o dodatečné povolení stavby (stěžovatelka v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti).

2. Rozhodnutí krajského soudu

[2] Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu. Žalobu podala prostřednictvím svého zástupce – advokáta Mgr. Pavla Bučiny. Jelikož však nedoložila plnou moc udělenou advokátovi, vyzval ji krajský soud usnesením ze dne 4. 10. 2021, č. j. 43 A 71/2021-4, k jejímu doložení ve lhůtě 15 dnů. Tímtež usnesením

krajský soud stěžovatelku vyzval k zaplacení soudního poplatku. Stěžovatelka v reakci na tuto výzvu zaplatila soudní poplatek, plnou moc udělenou advokátovi však nepředložila. Krajský soud následně stěžovatelku znovu vyzval k doložení plné moci udělené advokátovi ve lhůtě 5 dnů, a to usnesením ze dne 2. 10. 2023, č. j. 43 A 71/2021-23. Ani na tuto výzvu stěžovatelka nereagovala, krajský soud proto usnesením ze dne 12. 10. 2023, č. j. 43 A 71/2021-26, její žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), odmítl. Téhož dne (12. 10. 2023, v 17:48 hodin) pak byla krajskému soudu zaslána plná moc udělená advokátovi.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Usnesení krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které namítala, že součástí podané žaloby byl návrh na provedení důkazu spisem žalovaného správního orgánu. Tento spis obsahoval plnou moc z března 2021, která osvědčovala zmocnění pro advokáta Mgr. Pavla Bučinu pro celé řízení. Z řízení u správních orgánů je tak podle stěžovatelky patrné, že byla zastoupena stejným advokátem. Stěžovatelka dále zdůraznila, že plnou moc zaslala přímo krajskému soudu (dne 12. 10. 2023). Na základě toho měla stěžovatelka za to, že její zastoupení advokátem bylo dostatečně prokázáno. Odmítnutí žaloby proto vnímá jako přepjatý formalismus a odepření práva na spravedlivý proces. Stěžovatelka proto požadovala, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Podstatou věci je posouzení zákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí podané žaloby. V takovém případě lze kasační stížnost opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat také v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výlukou ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za

pokračování

následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.

[8] V nyní projednávané věci krajský soud žalobu odmítl z důvodu nedoložení plné moci udělené advokátovi. Krajský soud zdůraznil, že stěžovatelku vyzval k jejímu doložení, a to celkem dvakrát. Jelikož však stěžovatelka plnou moc nepředložila, odmítl krajský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud při přezkumu napadeného usnesení zjistil, že krajský soud svým postupem pochybil, a to z následujících důvodů.

[10] Stěžovatelka podala žalobu krajskému soudu prostřednictvím svého zástupce – advokáta Mgr. Pavla Bučiny (z advokátní datové schránky), a to dne 24. 9. 2021. K podané žalobě nedoložila udělenou plnou moc a nezaplatila soudní poplatek, proto ji krajský soud vyzval k zaplacení soudního poplatku a k doložení plné moci ve lhůtě 15 dnů. Ve stanovené lhůtě stěžovatelka zaplatila soudní poplatek, avšak plnou moc nepředložila. Následně zaslal krajský soud informaci o řízení žalovanému, kterého současně vyzval k předložení správního spisu. Dne 17. 12. 2021 byl krajskému soudu doručen správní spis společně s vyjádřením žalovaného.

[11] Nejvyšší správní soud ověřil, že obsahem správního spisu je také plná moc udělená stěžovatelkou advokátovi Mgr. Pavlu Bučinovi (datovaná v březnu 2021). Tato plná moc je tzv. procesní, tj. není omezena na učinění pouze konkrétních úkonů, ale vztahuje se na zastupování pro celé řízení. Součástí formulace plné moci je i to, aby advokát „*podával návrhy a žádosti, [...] podával opravné prostředky řádné i mimořádné a bral je zpět, [...] to vše i tehdy, jestliže je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci.*“ V závěru plné moci je pak uvedeno: „*Tuto plnou moc uděluje zmocnitel v rozsahu práv a povinností podle občanského soudního řádu, právního řádu, trestního řádu a zákoníku práce a jako zvláštní plnou moc k zastupování v řízení vedeném Městským úřadem Neratovice pod sp. zn. MěÚN/070496/2020/Ka, č. j. MěÚN/025542/2021 a ve všech záležitostech s tím souvisejících.*“

[12] Z obsahu této plné moci je evidentní, že stěžovatelka zmocnila advokáta Mgr. Pavla Bučinu tzv. generální (všeobecnou) plnou mocí k jejímu zastupování obecně, tedy ke všem úkonům. I když je v závěru plné moci uvedeno, že je udělena jako zvláštní plná moc k zastupování ve specifikovaném řízení, Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že úmyslem stěžovatelky bylo zmocnit advokáta nejen pro řízení před správními orgány, ale rovněž pro řízení před správními soudy. Ostatně, zcela shodnou plnou moc, jako je založena právě ve správním spise, předložila stěžovatelka k podané kasační stížnosti, přičemž sám Nejvyšší správní soud z této plné moci vychází a je přesvědčen, že dostatečným způsobem prokazuje její zastoupení také v řízení o kasační stížnosti.

[13] Pochybnost nepřináší ani ta skutečnost, že plná moc výslovně neobsahuje formulaci, že je sjednána v rozsahu soudního řádu správního (výslovně vyjmenovává „*občanský soudní řád, právní řád* [pozn. NSS: stěžovatelka měla na mysli zřejmě zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“)], *trestní řád a zákoník práce*“). Z obsahu doložené plné moci jako takové lze totiž jednoznačně uzavřít, že není omezena na konkrétní úsek daného řízení (např. na odvolací řízení podle správního řádu), ale že se jedná

o plnou moc, která opravňuje zmocněného advokáta činit úkony také v řízení před správními soudy. Stejný způsob hodnocení plné moci jakožto „průkazu zastoupení“ ostatně preferuje i doktrína a zdůrazňuje jej také rozšířený senát Nejvyššího správního soudu – k tomu srov. usnesení ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007-158, č. 1811/2009 Sb. NSS, v němž rozšířený senát výslovně nabádá k hodnocení plné moci „*ve prospěch zastoupení*“, pokud tomu text konkrétní plné moci a jednání účastníka vůči soudu přímo neodporují.

[14] V projednávané věci bylo jednání stěžovatelky (jejího zástupce) s textem plné moci zcela ve shodě – žaloba byla podána z advokátní datové schránky a vůči krajskému soudu po celou dobu řízení vystupoval právě zástupce stěžovatelky. Ten byl také uveden přímo v záhlaví napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť stěžovatelku zastupoval již ve správním řízení. Je sice pravdou, že stěžovatelka k podané žalobě nepřiložila napadené rozhodnutí. Žalovaný však ve vyjádření k podané žalobě (založené na č. l. 9-11 spisu krajského soudu) zcela jasně rekapituloval, že stěžovatelka byla zastoupena již ve správním řízení (str. 2 vyjádření žalovaného), což je ostatně potvrzeno také obsahem správního spisu. Také toto podání (vyjádření) žalovaného tak mělo krajský soud „vybídnout“ k tomu, aby nahlédl do obsahu správního spisu, ve kterém byla plná moc založena a který žalovaný předložil společně se svým vyjádřením dne 17. 12. 2021.

[15] Krajský soud však namísto toho po učinění dalších procesních úkonů (které s ohledem na předmět přezkoumávané věci nepovažuje Nejvyšší správní soud za nezbytné podrobně rekapitulovat) s přípravou věci k rozhodnutí „ustal“. Až dne 2. 10. 2023 (tj. po dvou letech od podání žaloby) zaslal stěžovatelce druhou výzvu k předložení plné moci ve lhůtě 5 dnů (jde o usnesení ze dne 2. 10. 2023, č. j. 43 A 71/2021-23). Vydání této druhé výzvy k předložení plné moci však za daných okolností nebylo namístě, neboť již ode dne 17. 12. 2021 měl krajský soud požadovanou plnou moc fakticky ve své dispozici.

[16] Zastoupení advokátem v řízení před soudem je vyjádřením účastníkovou ústavně zaručeného práva na právní pomoc upraveného v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. A přestože soudní řád správní neklade na účastníky povinnost, aby byli pro řízení u krajského soudu zastoupeni advokátem, pokud si k ochraně svých práv advokáta zvolí, musí být tato jejich volba respektována. Tuto volbu krajský soud v nyní projednávané věci nerespektoval – přestože měl ve své dispozici správní spis, který dostatečným způsobem zastoupení stěžovatelky prokazoval. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v řízení u krajského soudu došlo k vadě, která měla za následek, že došlo k odmítnutí návrhu (podané žaloby), a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.

[17] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval doručením plné moci přímo krajskému soudu po rozhodnutí o odmítnutí podané žaloby (dne 12. 10. 2023). K vydání v pořadí druhé výzvy k doložení plné moci totiž nebyl důvod, neboť plnou měl krajský soud ve své dispozici již ode dne 17. 12. 2021.

5. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, napadené usnesení krajského soudu proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[19] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), podle kterého bylo v řízení u krajského soudu zastoupení stěžovatelky (žalobkyně) dostatečným způsobem prokázáno obsahem správního spisu. V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 8. března 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu