



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) K. H., b) S. K., a c) Ing. J. K.**, všichni zast. Mgr. Ing. arch. Markem Dolejšem, advokátem se sídlem Václavské náměstí 828/23, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 12. 2023, č. j. 107974/2023/KUSK-DOP/Ros, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) město Kralupy nad Vltavou**, se sídlem Palackého nám. 1, Kralupy nad Vltavou, a **II) JG development s.r.o.**, se sídlem Palackého nám. 183, Kralupy nad Vltavou, zast. JUDr. Milenou Hegenbartovou, LL.M., advokátkou se sídlem Blažičkova 974/6, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2024, č. j. 39 A 7/2024-85,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se podanou správní žalobou domáhali zrušení výše nadepsaného rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kralupy nad Vltavou schvalující stavební záměr „*Kralupy nad Vltavou – Minice, ul. K Nebošti – komunikace a technická infrastruktura*“.

[2] Krajský soud nyní napadeným usnesením žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jelikož tvrzený zmocněnec žalobců ani přes výzvu soudu nedoložil své oprávnění zastupovat žalobce v řízení před soudem. V reakci na výzvu soudu zmocněnec předložil plnou moc k zastupování žalobců toliko „*ve všech jednáních a řízeních před správními orgány*“

v České republice“, přestože krajský soud výslovně požadoval předložení plné moci pro toto, tedy soudní řízení. Plnou moc přitom nebylo možné vyložit ve prospěch existence zastoupení, neboť by to odporovalo jejímu jasnému textu, ve kterém není o zastupování před soudy ani zmínka. Navíc je plná moc datována před zahájením soudního řízení, nebyla tedy žalobci podepsána v reakci na výzvu soudu, což koresponduje s určením plné moci pro správní řízení. Krajský soud dodal, že sami žalobci ani neučinili v soudním řízení žádný úkon, ze kterého by bylo možné dovozovat jejich vůli podat žalobu prostřednictvím zmocněnce. Také i soudní poplatek jejich jménem zaplatil zmocněnec.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[3] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadají výše označené usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) d) a e) s. ř. s., na základě kterých požadují napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatelé mají za to, že pro odmítnutí žaloby nebyl dán důvod, neboť plná moc ze dne 21. 6. 2023 byla rozsahem zmocnění dostatečná. Poukázali na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2008, č. j. 8 Azs 16/2007-158, č. 1811/2009 Sb. NSS, s tím, že znění plné moci a její rozsah je nutné posuzovat ve prospěch zastoupení. Ze znění plné moci je dle stěžovatelů zřejmé, že směřovala ke všem jednáním a řízením, které mohou v souvislosti se stavebním řízením nastat. Zdůraznili, že ani jeden z nich ani zmocněnec nemají právnické vzdělání.

[5] Stěžovatelé namítli, že krajský soud nevzal dostatečně v potaz rodinné vztahy mezi žalobci a zmocněncem a že jsou právními laiky, k čemuž poukázali na rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 4 Ads 119/2012-32, řešící obdobný případ. Popsali, že jsou sourozenci, zmocněnec je synem stěžovatelky, stěžovatelé jsou již v důchodu a pokročilém věku a zmocněnec jim pomáhá při různých právních jednáních. Mají za to, že z jejich laického pohledu „*správní orgány v České republice*“ zahrnují všechny veřejnoprávní instituce včetně soudů. I jiné osoby bez právnického vzdělání by se mohly mylně domnívat, že soud spadá do množiny správních orgánů ČR, navíc nynější řízení před soudem je soudní řízení *správní*, probíhá ve *správním* soudnictví a procesním předpisem je soudní řád *správní*.

[6] Stěžovatelé nesouhlasí s krajským soudem, že jejich úmyslem bylo soudní řízení ze zmocnění vyloučit. Jejich skutečná vůle byla, aby je jejich syn, resp. synovec, zastupoval i ve správním soudnictví. K datu podpisu plné moci uvedli, že je naprosto logické, že koresponduje se zahájením správního řízení, a pochybnosti nemůže vzbuzovat ani uhrazení soudního poplatku zmocněncem, neboť, jak bylo vysvětleno, stěžovatelé se na něj v právních věcech obracují. Na podporu své argumentace stěžovatelé odkázali znovu na rozsudek č. j. 4 Ads 119/2012-32, dále na rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2019, č. j. 5 Afs 207/2019-20. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, označili přístup krajského soudu za formalistický, v rozporu s právem na spravedlivý proces a přístup k soudu. Uzavřeli, že nedostatek podmínek řízení v předložení průkazu zastoupení na výzvu soudu odstranili, tudíž nebyly naplněny podmínky pro odmítnutí návrhu a napadené usnesení je nezákonné.

[7] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s napadeným usnesením. Poukázal na § 4 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen

pokračování

„o. z.“), dle kterého se má za to, že každá svéprávná osoba má rozum průměrného člověka, a na výzvu krajského soudu s tím, že vysokoškolsky vzdělaný zmocněnec stěžovatelů byl seznámen s tím, že se jedná o soudní řízení a jednání před soudem. Dle žalovaného si zmocněnec s ohledem na datování plné moci musel být vědom toho, že na aktuální výzvu soudu vůbec nereaguje. Navrhl proto kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou a přiznat žalovanému nárok na náhradu nákladů řízení – písemných úkonů a poštovného za zaslání správního spisu.

[8] Osoba zúčastněná na řízení I) se k věci nevyjádřila.

[9] Osoba zúčastněná na řízení II) (dále jen „osoba zúčastněná“) ve svém vyjádření uvedla, že krajský soud postupoval správně a v souladu s rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017-33, č. 3860/2019 Sb. NSS. Nesouhlasí se stěžovateli, že předložená plná moc byla dostatečná. Závěry usnesení č. j. 8 Azs 16/2007-158 nelze na projednávanou věc aplikovat, neboť v daném případě byla udělena výslovně pro soudní řízení. Plná moc udělená stěžovateli je však omezena na zastupování před správními orgány a nic nenasvědčuje tomu, že vůle stěžovatelů směřovala k jednáním mimo správní řízení. Ve správním řízení přitom zmocněnec předložil jinou plnou moc vztahující se výslovně na dané správní řízení. Argument o neznalosti práva označila osoba zúčastněná za bezvýznamný, navíc zmocněnec stěžovatelů ve správním řízení naopak projevils značnou znalost práva a vede nebo vedl i jiné správní a na ně navazující soudní řízení. Důvodem pro extenzivní výklad posuzované plné moci není ani příbuzenský vztah zmocněnce a stěžovatelů, neboť rodinné vztahy mohou být všelijaké a je možné, že stěžovatelé se nikdy soudit nechťeli. Osoba zúčastněná dále shodně jako žalovaný připomněla § 4 o. z. a zmínila dataci podpisu na plné moci, která svědčí o jejím neudělení pro toto soudní řízení. Upozornila také na předmět plné moci týkající se pozemků, které ale nebyly předmětem nynějšího správního řízení. Dále odlišila případ stěžovatelů od věci řešené v jimi citovaném rozsudku č. j. 4 Ads 119/2012-32, ve které mj. byla plná moc datována a podepsána na výzvu soudu, mezi zúčastněnými osobami byl specifický závislostní vztah a na rozdíl od nynějšího zmocněnce neměli žádnou znalost práva. Osoba zúčastněná závěrem nesouhlasila, že postup krajského soudu byl formalistický a došlo ke střetu s právem na spravedlivý proces, připomněla zásadu „*bdělým náležejí práva*“, a namítla zneužití práva podáním žaloby ze strany stěžovatelů, jejichž skutečným cílem je zabránit výstavbě v území. Uzavřela, že jiný postup krajského soudu by byl zásahem do zásady rovnosti obou stran, a navrhla kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

[10] Stěžovatelé reagovali na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné replikou. Uvedli, že zmocněnec má sice vysokoškolské vzdělání, avšak nikoliv v oboru práva, a mohl si osvojit dílčí aspekty správního řízení, nelze však hovořit o komplexní a spolehlivé znalosti práva. Dále zopakovali kasační argumentaci včetně aplikovatelnosti rozsudku č. j. 4 Ads 119/2012-32 na jejich případ a zohlednění skutečné vůle stěžovatelů. Na kasační stížnosti proto setrvali, třebaže nevhodně zvolené formulace textu plné moci si jsou nyní již vědomi.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž

je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Jelikož stěžovatelé v kasační stížnosti označili kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s., Nejvyšší správní soud připomíná, že je-li napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu, lze uplatnit jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Ostatní důvody podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. totiž důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. konzumuje (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, obdobně novější ze dne 19. 1. 2023, č. j. 7 As 279/2022-36, odst. [12] a tam citovanou judikaturu, nebo ze dne 15. 2. 2024, č. j. 9 As 19/2024-33, odst. [18]). V projednávané věci nicméně kasační stížnost obsahově směřuje jen a pouze do odmítnutí žaloby, neboť stěžovatelé nesouhlasí s tím, jak krajský soud posoudil zmocněncem doloženou plnou moc, pro jejíž neodstraněný nedostatek žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k projednání kasační stížnosti v celém rozsahu.

[14] Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud usnesením odmítne návrh, *jestliže o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.*

[15] Podle § 32 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, (užitého na základě § 64 s. ř. s., viz též osobou zúčastněnou citovaný rozsudek č. j. 6 As 405/2017-33, odst. [20]) *každý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, popřípadě jako jeho další zástupce, musí své oprávnění doložit již při prvním úkonu, který ve věci učinil.*

[16] Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že nedoložení oprávnění zastupovat je odstranitelným nedostatkem podmínek řízení (srov. rozsudek č. j. 6 As 405/2017-33, odst. [22] a tam citovanou judikaturu). Je-li tedy žaloba podána zmocněncem jménem zmocnitele, je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud zmocněnec ani přes výzvu soudu své oprávnění zastupovat nedoloží, soud žalobu odmítne pro nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., , aniž by byl povinen vyzývat ke splnění této povinnosti vedle zmocněnce i samotného zmocnitele (rozsudek č. j. 6 As 405/2017-33, odst. [23], obdobně srov. rozsudek č. j. 5 Afs 207/2019-20).

[17] V nyní projednávané věci z vyžádaného spisu krajského soudu vyplývá, že Ing. Z. H. podal dne 20. 2. 2024 jménem stěžovatelů žalobu, ve které se označil jako jejich zástupce na základě plné moci, avšak plnou moc udělenou mu stěžovateli k zastupování v řízení před krajským soudem k žalobě nepřiložil. Krajský soud proto v souladu s výše uvedenou judikaturou usnesením ze dne 22. 2. 2024, č. j. 39 A 7/2024-38, tvrzeného zmocněnce vyzval k předložení plné moci udělené mu stěžovateli „*k zastupování v tomto řízení*“, a to ve lhůtě 15 dnů od doručení usnesení. Současně stěžovatele, prostřednictvím tvrzeného zmocněnce,

pokračování

tímto usnesením vyzval k zaplacení soudního poplatku. V odůvodnění usnesení krajský soud mj. uvedl, že zástupce žalobců vyzval k doložení plné moci „*dokládající jeho oprávnění zastupovat žalobce v řízení před soudem*“, že nedostatek průkazu zastoupení lze odstranit předložením soudu plné moci, „*kteřá se bude vztahovat na toto řízení o žalobě*“. Závěrem krajský soud stěžovatele poučil o odmítnutí žaloby, pokud ve stanovené lhůtě uvedený nedostatek podmínky řízení neodstraní. Zmocněnec na výzvu krajského soudu reagoval dne 18. 3. 2024 s omluvou, že plnou moc vlastní chybou k žalobě nepřiložil, a doložil plnou moc ze dne 21. 6. 2023. Z té vyplývá, že stěžovatelé zmocňují Ing. Z. H. „*aby je zastupoval ve všech jednáních a řízeních před správními orgány v České republice, která se vztahují k pozemkům v katastrálním území Minice u Kralup nad Vltavou v podílovém spoluvlastnictví zmocnitelů, a to bez časového omezení*.“ Plná moc je opatřena ověřovacími doložkami podpisů stěžovatelů ze dnů 22. a 26. 6. 2023.

[18] Přestože jsou stěžovatelé i Ing. Z. H. právními laiky (tj. osobami bez právnického vzdělání) a znění plné moci (existence a rozsah zmocnění) se má vykládat ve prospěch zastoupení (srov. stěžovateli citované usnesení č. j. 8 Asz 16/2007-158, obdobně rozsudek č. j. 5 Afs 207/2019-20, odst. [12]), kasační soud souhlasí s krajským soudem, že plná moc předložená tvrzeným zmocněncem nebyla pro zastupování před krajským soudem dostatečná.

[19] Zmocněnec byl krajským soudem výslovně vyzván k doložení zastoupení pro soudní řízení o žalobě, a to dne 22. 2. 2024, načež doložil plnou moc udělenou mu stěžovateli více než půl roku před zahájením soudního řízení (zároveň též po podání odvolání a několik měsíců před vydáním napadeného rozhodnutí, jež je ze dne 11. 12. 2023) pro zastupování „*před správními orgány*“. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem (i osobou zúčastněnou) shledal, že z uvedené plné moci datované dávno před zahájením soudního řízení nelze usuzovat na vůli stěžovatelů k podání žaloby a zastupování v řízení o ní Ing. Z. H. Krajský soud příhodně upozornil na to, že stěžovatelé sami žádný úkon vůči soudu neučinili, i soudní poplatek zaplatil Ing. Z. H. (viz záznamy o složení na č. l. 46, 47 a 48 spisu krajského soudu), a ve správním řízení byla předložena jiná plná moc, názvem stavebního záměru a uvedením spisové značky specifikovaná na dané stavební řízení (viz č. l. 20 prvostupňového správního spisu).

[20] Nejvyšší správní soud přisvědčil osobě zúčastněné, že případ řešený stěžovateli namítaným rozsudkem č. j. 4 Ads 119/2012-32 je od nyní posuzované věci odlišný. Tamní plná moc byla udělená k zastupování v úředních jednáních, což Nejvyšší správní soud označil za natolik široký pojem, že nepochybně zahrnuje oprávnění jednat v soudním řízení proti rozhodnutí správního orgánu. Pojem správního orgánu (viz § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů) užitý v nyní posuzované plné moci však takto širokým pojmem není. Zároveň v případě řešeném rozsudkem č. j. 4 Ads 119/2012-32 zmocněnkyně plnou moc přiložila již k žalobě, načež ji krajský soud vyzval k doložení zastoupení, aniž by specifikoval, jaké náležitosti plná moc postrádá a co by měl tamní žalobce doplnit. V nyní projednávané věci ale zmocněnec doklad o zastoupení stěžovatelů k žalobě vůbec nepřiložil a krajský soud jej výslovně vyzval k doložení zastoupení v řízení před soudem.

[21] Odlišná byla také situace posuzovaná v rozsudku č. j. 5 Afs 207/2019-20, kterého se stěžovatelé též dovolávají. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku vyhodnotil generální plnou moc udělenou „i v rozsahu práv a povinností podle trestního řádu, občanského soudního řádu, správního řádu a zákoníku práce“ jako řádnou i pro řízení ve správním soudnictví, přestože výslovně nezmiňovala zmocnění v rozsahu s. ř. s. Nyní posuzovanou plnou moc však dle kasačního soudu nelze vyložit jako generální, tj. udělenou pro zastupování ve všech právních úkonech, neboť je výslovně specifikovaná pro jednání a řízení před správními orgány, tj. pro správní řízení, nikoliv (také) pro řízení soudní.

[22] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani poněkud originální argumentaci stěžovatelů (jejich nynějšího právního zástupce, profesionála) dovozující, že stěžovateli užitý pojem *správního orgánu* může zahrnovat i soud rozhodující ve *správním* soudnictví. Kasační soud má za to, že i laické veřejnosti je zřejmý rozdíl mezi správním a soudním řízením, resp. specifikum postavení soudů a soudní moci, proto pojmy *správního* a *soudního orgánu* nelze zaměňovat tak, jak se snaží stěžovatelé. Zmocněnec stěžovatelů měl navíc reagovat na jasnou výzvu krajského soudu a doložit své oprávnění zastupovat stěžovatele v soudním řízení.

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na všechny uvedené skutečnosti uzavírá, že krajský soud nepostupoval nezákonně ani přepjatě formalisticky, pokud žalobu stěžovatelů pro nedoložení zastoupení ze strany tvrzeného zmocněnce odmítl.

[24] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že neprováděl důkaz rodným listem Ing. Z. H. přiloženým stěžovateli ke kasační stížnosti, neboť to pro posouzení věci považoval za nadbytečné. Zaprvé neměl pochyb o příbuzenském vztahu stěžovatelů a jejich zmocněnce, zadruhé uvedený důkaz nebyl pro posouzení správnosti postupu krajského soudu potřeba.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k účastníkům řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení se opírá o § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Kasační soud osobám zúčastněným na řízení neukládal žádné povinnosti, v souvislosti s jejichž plněním by jim vznikly nějaké náklady, a přiznání náhrady jiných nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných osoby zúčastněné na řízení nenavrhly.

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

V Brně dne 16. ledna 2025

JUDr. Radan Malík
předseda senátu

pokračování

9 As 166/2024 - 57