

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Český svaz ochránců přírody ZO – 11/28 – Dolní Břežany**, se sídlem Na Drahách 96, Dolní Břežany, zast. JUDr. Vladimírem Boleslavem, advokátem, se sídlem Plzeňská 70, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 19,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 19, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze dne 26. 1. 2011 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2010, č. j. S-MHMP-656527/2010/OOP-V-528/R-147Pra, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 5, Odboru dopravy a životního prostředí ze dne 20. 4. 2010, č. j. MC05/15814/2010/ODŽ/Křik, jímž byla žalobci podle § 27a odst. 17 písm. a) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, uložena pokuta ve výši 1000 Kč za naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 27a odst. 1 písm. b) uvedeného zákona, který spáchal tím, že v době od 2. 7. 2007 až dosud choval zvíře (vlka) v pro něj nevyhovujících prostorách ve dvou klecích o rozmezích 3 m x 2 m a ve výběhu 6 m x 5 m umístěných ve volných prostorách areálu záchranné stanice, čímž se dopouští týrání zvířat podle § 4 odst. 1 písm. k), a § 2 téhož zákona.

Žalobce v podané žalobě namítal, že *„argumentace žalovaného v tom smyslu, že odborné vyjádření (MěVS v Praze) je závazné z hlediska věcného posouzení věci, vychází*

z ustanovení § 24a zákona č. 246/1992 Sb., ve znění zák. č. 312/2008 Sb., (jež ve smyslu ust. § 50 odst. 4 správního řádu je podkladem pro správní orgán závazným), které činí výsledek správního řízení a rozhodnutí správního orgánu a priori zcela závislým na odborném posouzení orgánem veterinární správy a de facto dopředu bere účastníku možnost domáhat se po věcné stránce přezkoumání jak prvoinstančního rozhodnutí správního, tak i možnost domoci se stanoveným postupem své práva u nezávislého a nestranného soudu (a ve stanovených případech u jiného orgánu) a je tudíž jakožto stojící v rozporu s ust. čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů) ustanovením protiústavním".

Podle žalobce má postup podle § 24a zákona č. 246/1992 Sb., (tak jak tomu bylo i v jeho případě), za následek, že již okamžikem podání podnětu je o výsledku správního a následně i soudního řízení podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.") fakticky rozhodnuto a účastník řízení je předem zbaven možnosti jakékoli obrany i pro případ, že původní posouzení věci orgánem veterinární správy je věcně nesprávné nebo mylné. Podle žalobce je v daném případě posouzení Městskou veterinární správou nesprávné již z toho důvodu, že vychází vědomě z pouhého doporučení Ústřední komise pro ochranu zvířat – podmínky chovu savců volně žijících druhů v zajetí, o němž je jí známo, že není závazné, a to i z důvodu, že nikdy a nikým nebylo nařízeno změnit podmínky, v nichž byl konkrétní jedinec vlka chován. Obecné podmínky, za nichž má být v zajetí chován druh „vlk" (Canis Lupus), podle žalobce nelze a zajisté není nutno bez dalšího vztáhnout na konkrétního jedince, který by vzhledem ke svému věku a zdravotního stavu (stáří 13 let, artrotické změny na kloubech) doporučených podmínek chovu z hlediska prostoru a podnětové vybavenosti ani nemohl využít.

Další námitka stěžovatele spočívala v tom, že se správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí nevypořádal s námitkou žalobce, že jedinec vlka, o kterého se jedná, nebyl ve vlastnictví ani v péči žalobce.

V doplnění žaloby ze dne 1. 2. 2011 žalobce uvedl, že uložení pokuty ve výši 1000 Kč a uložení povinnosti k náhradě nákladů správního řízení ve stejné výši by bylo možno považovat za bagatelní záležitost. Ve skutečnosti tomu tak ale není, neboť záchranná stanice v Praze - Jinonicích provozovaná žalobcem, je součástí národní sítě záchranných stanic, přičemž členství v tomto institutu Českého svazu ochránců přírody (ČSOP) je nezbytnou podmínkou přístupu žalobce ke grantům a dotacím, poskytovaným Ministerstvem životního prostředí ČR, na jejichž poskytování je záchranná stanice ve velmi podstatné míře závislá. Uložení jakékoli sankce podle zákona č. 246/1992 Sb., žalobce - pokud jde o členství v národní síti záchranných stanic podle vnitřních předpisů ČSOP - zcela diskvalifikuje a pro žalobce se tudíž nejedná o bagatelní, ale o zcela zásadní záležitost. Žalobce proto navrhl, aby městský soud přiznal žalobě odkladný účinek.

Přípisem ze dne 25. 2. 2011 městský soud vyzval JUDr. Vladimíra Boleslava, advokáta, aby soudu ve lhůtě jednoho týdne ode dne doručení této výzvy předložil originál plné moci udělené mu žalobcem k zastupování v řízení před soudem a poučil jej, že jinak bude žaloba odmítnuta pro nedostatek podmínek řízení, který přes výzvu soudu nebyl odstraněn [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Zároveň soud zástupce žalobce vyzval, aby soudu zaslal kopii rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2010, č. j. S-MHMP-656527/2010/OOP-V-528/R-147Pra.

Usnesením ze dne 25. 2. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 9, Městský soud žalobce vyzval, aby do 3 dnů od doručení tohoto usnesení zaplatil soudní poplatek za žalobu ve výši 2000 Kč a poučil jej, že nebude-li soudní poplatek ve lhůtě zaplacen, bude řízení před soudem zastaveno. Obě písemnosti, t. j. jak přípis na č. l. 8 soudního spisu, tak usnesení na č. l. 9, zaslal městský soud na adresu advokáta JUDr. V. Boleslava.

Městský soud v Praze poté usnesením ze dne 29. 3. 2011, č. j. 7 A 19/2001 – 12, řízení zastavil a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění uvedl, že shora uvedené usnesení ze dne 25. 2. 2011, v němž byl zástupce žalobce vyzván k zaplacení soudního poplatku za žalobu do tří dnů od doručení tohoto usnesení, bylo zástupci žalobce doručeno dne 9. 3. 2011. Poplatková povinnost však nebyla splněna a proto soud podle § 47 písm. c) s. ř. s., a s odkazem na ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, řízení zastavil.

Usnesením ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 16, Městský soud v Praze zrušil své shora uvedené usnesení o zastavení řízení ze dne 29. 3. 2011. V odůvodnění konstatoval, že usnesení o zastavení řízení nabylo právní moci dne 11. 4. 2011, kdy bylo doručeno zástupci žalobce. Žalobce však soudní poplatek za žalobu zaplatil na účet městského soudu již dne 4. 4. 2011, čímž odvrátil následky včas nezaplaceného soudního poplatku a proto soud podle § 9 odst. 7 zákona o soudních poplatcích své usnesení o zastavení řízení ze dne 29. 3. 2011 zrušil.

Usnesením ze dne 25. 5. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 19, Městský soud v Praze žalobu odmítl, žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení a rozhodl dále, že žalobci bude po právní moci tohoto usnesení vrácen z účtu Městského soudu v Praze soudní poplatek ve výši 2000 Kč. Městský soud uvedl, že žalobu za žalobce podal JUDr. Vladimír Boleslav, advokát, aniž by doložil své oprávnění žalobce právně zastupovat. Vzhledem k tomu, že s podanou žalobou nebyla předložena plná moc k zastupování v řízení udělená žalobcem tomuto advokátovi, vyzval městský soud JUDr. Vladimíra Boleslava k jejímu předložení a to výzvou ze dne 25. 2. 2011, doručenou mu dne 9. 3. 2011, v níž byl poučen o následku případného nepředložení plné moci prokazující jeho zmocnění zastupovat žalobce v řízení, tj. o možnosti odmítnutí žaloby. Plná moc ve stanovené lhůtě a ostatně ani později doložena nebyla. Městský soud konstatoval, že každý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, má povinnost své oprávnění doložit již při prvním úkonu, který ve věci učinil. Nesplní-li tuto povinnost, jde o nedostatek podmínek řízení, který lze odstranit. Žalobu podal v zastoupení žalobce JUDr. Vladimír Boleslav, advokát, aniž by však doložil oprávnění zastupovat v řízení žalobce a proto soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) prostřednictvím shora uvedeného advokáta včas kasační stížnost, v níž připustil, že vzhledem k tomu, že žaloba byla podána elektronickou poštou, nebyla k ní přiložena plná moc, kterou žalobce právnímu zástupci udělil dne 25. 1. 2011. Namítal dále, že jeho zástupci byla dne 9. 3. 2011 doručena poštovní zásilka, která však obsahovala pouze usnesení ze dne 25. 2. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 9, obsahující toliko výzvu k zaplacení soudního poplatku ve výši 2000 Kč za podanou žalobu. Výzva k doložení plné moci stěžovateli ani jeho právnímu zástupci doručena nebyla. Stěžovatel má proto za to, že podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zde nebyly splněny a navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 19, zrušil a věc vrátil

tomuto soudu k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti připojil zástupce žalobce plnou moc, jíž byl zmocněn k zastupování žalobce v této věci od 25. 1. 2011 a doložil, že zaplatil soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 3000 Kč.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů než namítal stěžovatel.

Stěžovatel námitky uvedené v kasační stížnosti nepodřadil pod některé z ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že se dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaného pod č. 625/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.*“ V dalším rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, který je taktéž dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dovodil, že *„odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou [...] a nezabýval se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže.*“ Nejvyšší správní soud tedy mohl v tomto řízení posoudit pouze splnění zákonných podmínek pro odmítnutí žaloby Městským soudem v Praze.

Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda Městský soud v Praze postupoval správně, pokud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranění vady řízení spočívající v chybějícím doložení zmocnění advokáta JUDr. Vladimíra Boleslava k zastupování stěžovatele.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti: Advokát JUDr. Vladimír Boleslav, jakožto zástupce stěžovatele podal jménem svého klienta dne 26. 1. 2011 žalobu u Městského soudu v Praze. Tato žaloba byla podána v elektronické formě. Městský soud zástupce stěžovatele přípisem ze dne 25. 2. 2011 vyzval k předložení originálu plné moci. Usnesením ze dne 25. 2. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 9, městský soud žalobce vyzval, aby do 3 dnů od doručení tohoto usnesení zaplatil soudní poplatek za žalobu ve výši 2000 Kč. Městský soud v Praze poté usnesením ze dne 29. 3. 2011, č. j. 7 A 19/2001 – 12, řízení zastavil pro nezaplacení soudního poplatku. Usnesením ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 16, městský soud zrušil své shora uvedené usnesení o zastavení řízení ze dne 29. 3. 2011, neboť žalobce soudní poplatek za žalobu zaplatil na účet městského soudu předtím, než usnesení o zastavení řízení nabylo právní moci. Usnesením ze dne 25. 5. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 19, Městský soud v Praze žalobu podle § 46 odst. 1, písm. a) s. ř. s. odmítl, s odůvodněním, že plná moc ve stanovené lhůtě a ostatně ani později doložena nebyla.

Podle § 35 odst. 2 s. ř. s., *nestanoví-li tento zákon jinak, účastník může být zastoupen advokátem, popř. jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činností v nich uvedených.* Z ustanovení § 35 odst. 2 věty druhé s. ř. s. tedy vyplývá, že účastník řízení před správními soudy se může nechat v řízení zastoupit advokátem. Podle § 42 odst. 2 s. ř. s. *má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jim.* Zastupování účastníka v řízení před soudy rozhodujícími ve správním soudnictví není v soudním řádu správním upraveno komplexně a je proto třeba ve vazbě na § 64 s. ř. s. použít příslušná ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen o. s. ř.). Podle § 32 odst. 1 o. s. ř., *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.* Podle § 36 odst. 1 s. ř. s. *účastníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu.*

Pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, k němuž je věcně příslušný krajský soud (Městský soud v Praze), není zastoupení žalobce advokátem povinné, takže každý způsobilý účastník, tedy ten kdo je schopen samostatně sám před soudem jednat, nemusí být v tomto řízení zastoupen advokátem, či jiným zástupcem (např. obecným zmocněncem). Pokud si však zástupce zvolil, udělí mu písemně nebo ústně do protokolu procesní plnou moc nebo plnou moc jen pro určité úkony (§ 28 odst. 1 o. s. ř.). Podle již zmíněného ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř., každý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, popř. jako jeho další zástupce, musí své oprávnění doložit již při prvním úkonu, který ve věci učinil. Z uvedeného vyplývá, že plná moc, na základě které se advokát nebo tzv. obecný zmocněnec zavazují zastupovat účastníka řízení před soudem, může být uzavřena jak ústně tak písemně. Udělení plné moci je však třeba soudu prokázat, což se stává listinou obsahující prohlášení účastníka, jímž pověřuje zmocněnce svým zastupováním (lze ji nahradit i prohlášením účastníka učiněným ústně do protokolu), přičemž z listiny (z protokolu) musí být rovněž zřejmé, že zmocněnec plnou moc přijal. Plná moc je tedy jen listinou ověřující uzavření dohody o plné moci, přičemž každý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, má procesní povinnost své oprávnění doložit. Nesplní-li tuto povinnost a vystupuje jako zmocněnec účastníka, jde o nedostatek podmínky řízení, který lze odstranit. Podle konstantní judikatury civilních soudů nesplnění procesní povinnosti podle § 32 odst. 1 o. s. ř. není překážkou v postupu řízení, která by musela vést k zastavení řízení (§ 104 odst. 1 o. s. ř.). Vhodným opatřením soudu k odstranění nedostatku doložení plné moci bývá zpravidla výzva zmocněnci účastníka, ale též účastníku samotnému, aby ve stanovené lhůtě (jde o lhůtu soudcovskou), předložil soudu plnou moc, popřípadě aby k udělení plné moci došlo ústně do protokolu. Jestliže přes výzvy nebude odstraněn uvedený nedostatek plné moci, soud řízení zastaví; v ostatních případech v řízení pokračuje a jedná přímo s účastníkem (jakoby žádného zmocněnce neměl). Bude-li soudu dodatečně předložena písemná plná moc, byť by byla udělena až poté, co zmocněnec již za účastníka provedl některé úkony (např. podal žalobu nebo kasační stížnost), je tím nedostatek plné moci zhojen a byly tak schváleny i ty úkony, učiněné v řízení zástupcem účastníka, k nimž došlo před podpisem plné moci. Tím spíše je pak tento nedostatek zhojen i ve vztahu k úkonům, které byly provedeny až po udělení plné moci účastníkem řízení advokátovi, jen nebylo doloženo soudu jeho zmocnění je činit. Nutno ještě pro úplnost dodat, že účastník řízení může svému zástupci udělit

procesní plnou moc (kterou nelze omezit), na jejímž základě je zástupce oprávněn ke všem úkonům, které může v řízení učinit účastník, nebo mu může udělit plnou moc jen pro určité úkony, která zástupce opravňuje k zastupování jen při těch úkonech, které byly v plné moci výslovně uvedeny (§ 28a odst. 1, 2 o. s. ř.). Může být tedy plná moc udělena např. jen pro podání žaloby.

Z výše uvedených ustanovení obou procesních předpisů vycházel Nejvyšší správní soud při posouzení věci a byl jimi povinen se řídit i městský soud, přičemž byl povinen vykládat a aplikovat je tak, aby co nejvíce šetřil podstaty a smyslu práv účastníků soudního řízení a aby respektoval účel, kvůli kterému existuje správní soudnictví, jímž je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Městský soud správně rozpoznal, že podání stěžovatele má vady spočívající v nezaplacení soudního poplatku a chybějícím doložení zmocnění advokáta JUDr. Vladimíra Boleslava k zastupování stěžovatele. Ve vztahu k odstranění vady spočívající v nedoložené plné moci pro zmíněného advokáta k zastupování stěžovatele v řízení o žalobě však městský soud postupoval nesprávně bez snahy šetřit procesní práva stěžovatele. V první řadě měl městský soud vzít v úvahu obsah žaloby, z níž vyplývalo, že byla zcela sepsána JUDr. Vladimírem Boleslavem, přičemž nic z obsahu žaloby nenaznačovalo, že by zmocnění JUDr. Vladimíra Boleslava bylo omezeno jen na podání žaloby a nevztahovalo se na zastupování žalobce (stěžovatele) v celém řízení před městským soudem. Ze způsobu, jakým advokát JUDr. Vladimír Boleslav ve věci vystupoval, kdy na výzvu městského soudu k zaplacení soudního poplatku reagoval a tento poplatek zaplatil, ve spojení s tím, že žaloba byla sepsána tímto advokátem, měl městský soud vyvodit předběžný závěr, že stěžovatel skutečně zastoupen advokátem nejspíše je a chce být a že nezaslání plné moci je s vysokou pravděpodobností opomenutím (nejspíše opomenutím administrativním či technickým) na straně stěžovatelova advokáta.

Městský soud nepochybil, pokud advokáta samotného vyzval přípisem ze dne 25. 2. 2011 k předložení originálu plné moci udělené mu žalobcem k zastupování v řízení před soudem (tj. k vyjasnění otázky právního zastoupení) a současně jej usnesením ze dne 25. 2. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 9, vyzval k zaplacení soudního poplatku.

Zástupce stěžovatele samozřejmě měl na tyto výzvy zareagovat a promptně nedostatky řízení spočívající v nezaplacení soudního poplatku a doložení plné moci k zastupování žalobce v řízení doložit. Jak vyplývá z provedené rekapitulace, zástupce stěžovatele v řízení před městským soudem odstranil pouze vadu řízení spočívající v nezaplacení soudního poplatku; i tím však dal soudu najevo, že stěžovatele zastupuje a chce jej dále zastupovat. Plnou moc k zastupování stěžovatele v řízení před městským soudem však nedoložil, což vyústilo v kasační stížností napadené usnesení o odmítnutí žaloby pro neodstraněný nedostatek podmínky řízení.

Nejvyšší správní soud má za to, že jestliže zástupce stěžovatele zůstal nečinný jen ve vztahu k odstranění nedostatku žaloby spočívajícího v nedoložení plné moci, neměl se s tím krajský soud s ohledem na okolnosti shora uvedené spokojit a bez dalšího žalobu odmítnout, nýbrž měl se – právě vzhledem ke zcela jasným a zřetelným náznakům, že stěžovatel shora uvedeným advokátem zastoupen je a chce být a že nedoložení plné moci je s vysokou pravděpodobností technickým či administrativním pochybením na straně zástupce stěžovatele - pokusit věc vyjasnit i přímo se stěžovatelem a vyzvat i jeho, a nejen jeho advokáta, k doložení plné moci.

Je pravda, že advokátovi stěžovatele je nutno přičítat k tíži, že na výzvu Městského soudu k předložení originálu plné moci nijak nereagoval a zůstal v tomto směru nečinný, třebaže je advokátem, tedy profesionálem a osobou práva znalou, který by měl mít povědomí o tom, že písemnosti zaslané mu soudem nelze ignorovat. Nepochybně tedy bylo možno po něm spravedlivě požadovat, aby soudu uvedenou písemnost předal. Nicméně skutečnost, že byl jen v tomto směru nečinný, nemělo v dané konstelaci vésti městský soud uspěchaně bez dalšího k odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 31. 5. 2006, č. j. 2 Afs 162/2005 – 66, uvedl, že: *Z formalistického úhlu pohledu městský soud jistě učinil vše pro odstranění vady průkazu zastoupení, pokud vyzval k doložení plné moci stěžovatele. Z pohledu zásad materiálního právního státu, na rovině jednoduchého práva projevených např. ve shora již zmiňovaném § 36 odst. 1 s. ř. s., však nikoli. Ze smyslu a účelu ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s. totiž zcela zřetelně vyplývá, že procesní právo je pouze prostředkem k ochraně (především hmotných) subjektivních práv fyzických a právnických osob, nikoli cílem o sobě, a že nemá být ve vztahu k nim užíváno způsobem nemístně tvrdým, mechanickým, postrádajícím citu pro danou konkrétní procesní situaci a snahy dobrat se rozumného a spravedlivého způsobu řešení této situace; soud zkrátka nesmí procesní právo užívat tak, aby si pokud možno ulehčil práci i za cenu toho, že účastník, jakkoli i jemu samému lze z hlediska míry jeho součinnosti se soudem leccos vyčítat, bude z procesních důvodů „vyšachován" z přístupu k soudu.*

Ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř. totiž nepředepisuje, jakým konkrétním způsobem má zástupce účastníka v řízení doložit své oprávnění k zastupování. Plná moc je pouze jedním z prostředků, jak oprávnění k zastoupení doložit, a jakkoli je prostředkem jistě nejpřesvědčivějším, není a nemusí být průkazem jediným. Již samotná skutečnost, že zástupce, který je advokátem (je tedy vázán svými zákonnými povinnostmi, vyplývajícími v dané souvislosti zejména z § 16 odst. 2 a § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a na základě nich pravidly profesionální etiky advokátů, takže je vysoce nepravděpodobné, že by žalobu podal jménem někoho, kým by k tomu nebyl zmocněn), podá za určitou osobou žalobu, která obsahuje řadu informací i detailního charakteru (zejména obsah napadených správních rozhodnutích) a úkony jež shora uvedený advokát v řízení činil (komunikace se soudem, např. zaplacení soudního poplatku na základě výzvy městského soudu), více než naznačuje, že zástupce skutečně jedná za zastoupeného stěžovatele na základě plné moci a že se u zástupce nejedná o třetí osobu, která s procesním vztahem stěžovatele a žalovaného nemá nic společného a se kterou tedy soud nemá proč vstupovat v kontakt. Městský soud se proto za této situace (kdy advokát stěžovatele na výzvu soudu k doložení plné moci nereagoval) mohl a měl obrátit přímo na stěžovatele, zjistit, zda skutečně vztah zastoupení mezi ním a stěžovatelem existuje, jak to obsah žaloby zcela zřetelně naznačuje, a pokud ano, pokusit se v součinnosti se stěžovatelem toto postavit zcela na jisto opatřením plné moci k zastupování. To však krajský soud neučinil. Naopak – za situace, kdy neměl otázku zastoupení stěžovatele postavenu na jisto, rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu neodstraněného nedostatku podmínek řízení, aniž by předtím výzvu k doložení plné moci doručil osobě, o níž bylo nepochybné, že právě jí má být v řízení doručováno, tj. účastníku samotnému, měl-li městský soud za to, že není zastoupen (viz § 42 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Pokud by event. vyšlo najevo, že plná moc zástupce stěžovatele byla omezena jen na podání žaloby (což však ze všech shora uvedených skutečností nevyplývalo) měl samotného (pro další řízení nezastoupeného) žalobce vést k odstranění nedostatku chybějícího podpisu na žalobě.

Nejvyšší správní soud dodává, že pokládá výše uvedené výzvy městského soudu k zaplacení soudního poplatku a doložení plné moci udělené stěžovatelem advokátovi pro řízení o žalobě, tak i kasační stížností napadené usnesení krajského soudu o zastavení řízení, za účinně doručené, neboť shora uvedený advokát ke kasační stížnosti doložil plnou moc ze dne 25. 1. 2011, z níž vyplývá oprávnění tohoto advokáta k zastupování stěžovatele v řízení o žalobě. Proto Nejvyšší správní soud nepovažoval podanou kasační stížnost za předčasnou (srov. k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 1 As 4/2003 - 48, zveřejněné pod č. 281/2004 Sb. NSS), takže nebylo důvodu ji z tohoto důvodu odmítnout. Nezákonnost usnesení městského soudu nespočívala v tom, že výzva k doložení plné moci byla zaslána advokátovi stěžovatele (jak již bylo uvedeno výše, úkony učiněné advokátem v řízení a obsah těchto úkonů více než nasvědčovaly tomu, že advokát stěžovatele v řízení o žalobě zastupuje), namísto aby byla zaslána přímo stěžovateli, nýbrž v tom, že městský soud poté co advokát stěžovatele na tuto výzvu nereagoval, již samotného stěžovatele nevyzval k doložení plné moci, tedy k odstranění odstranitelného nedostatku podmínky řízení, za situace, kdy vzhledem k shora popsané nečinnosti advokáta ve směru doložení plné moci neměl na jisto postaveno, zda advokát JUDr. Vladimír Boleslav stěžovatele zastupuje či nikoli. Nejvyšší správní soud tak má za to, že městský soud měl za dané situace vyvinout podstatně více aktivity k odstranění vady spočívající v nedoložení zastoupení stěžovatele, než kolik jí ve skutečnosti vyvinul. Teprve poté, co by snaha o odstranění nedostatku podmínky řízení spočívající v nedoložení plné moci k zastupování stěžovatele pro advokáta neuspěla ani u stěžovatele, mohl by krajský soud žalobu pro neodstranění tohoto nedostatku odmítnout.

Námitce stěžovatele, podle které poštovní zásilka, která byla jeho zástupci doručena dne 9. 3. 2011 obsahovala pouze usnesení městského soudu ze dne 25. 2. 2011, č. j. 7 A 19/2011 – 9, k zaplacení soudního poplatku ve výši 2000 Kč za podanou žalobu a výzva k doložení plné moci stěžovateli z téhož dne jeho právnímu zástupci doručena nebyla, v souvislosti s čímž stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyly splněny, Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit. Obě výše uvedené písemnosti byly totiž podle údajů na doručence stěžovateli odeslány k rukám jeho zástupce, přičemž přijetí dne 9. 3. 2011 bylo stvrzeno na doručence přímo stěžovatelovým zástupcem. Na doručence je v kolonce písemnost vyznačeno „7 A 19/2011 č. l. 8, 9 + vzor 072 lh. 10/3 –. “ S ohledem na tyto údaje vyznačené na doručence má Nejvyšší správní soud za prokázané, že zástupci stěžovatele byla doručena jak výzva k předložení k originálu plné moci k zastupování žalobce v řízení o žalobě, která se nachází na č. l. 8 spisu, tak i shora uvedené usnesení s výzvou k zaplacení soudního poplatku, které se nachází na č. l. 9 spisu.

Doručenka je totiž jedním z prostředků, jimiž se prokazuje skutečnost, zda došlo či nedošlo k doručení písemnosti. Doručenka je veřejnou listinou a není-li dokázán opak, považují se údaje uvedené na doručence za pravdivé (§ 50f odst. 3 o. s. ř.). Zástupce stěžovatele tvrdí, že mu předmětná výzva k doložení plné moci usnesení 25. 2. 2011 doručena nebyla, ale nenavrhl žádné důkazy, které by presumpci správnosti údajů obsažených na doručence přesvědčivě vyvrátily. Nebyla-li podle tvrzení zástupce stěžovatele přes údaj na doručence předmětná výzva k doložení plné moci obsahem přijaté zásilky, měl a mohl se zástupce stěžovatele v souladu se zásadou *vigilantibus iura* obrátit na soud, který mu písemnosti zaslal, což platí tím spíše, že zástupce stěžovatele je advokátem,

tedy osoba práva znalá. Zástupce stěžovatele tak však neučinil a Nejvyšší správní soud proto podle shora citovaného ustanovení občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s. považuje údaje na doručence za pravdivé.

S ohledem na výše uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, neboť důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. byl prokázán.

Vzhledem k tomu, že stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil procesní plnou moc ze dne 25. 1. 2011 udělenou advokátovi JUDr. Vladimíru Boleslavovi k tomu, aby jej v řízení zastupoval, je zřejmé, že neodstraněná vada řízení, pro kterou městský soud žalobu odmítl, byla odstraněna a městský soud tak může pokračovat v řízení, tj. věcně přezkoumá žalobou napadené správní rozhodnutí žalovaného v rozsahu žalobních námitek.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel, resp. jeho zástupce sám sebe nejvíce „potrestal“ za nedostatek součinnosti se soudem tím, že namísto toho, aby soudy řešily jeho případ věcně, více než devět měsíců ve dvou instancích byly nuceny zabývat se jednoduchými procesními aspekty věci – nejprve nezaplacením soudního poplatku a poté nedoložením plné moci udělené advokátovi pro řízení o žalobě. Zástupce stěžovatele, který je advokát, tedy osoba práva znalá, si je určitě vědom toho, že povinnost doložit plnou moc (a stejně tak zaplatit soudní poplatek) vznikly již podáním žaloby. Pokud by zástupce stěžovatele postupoval správně a soudní poplatek zaplatil na prvopisu žaloby, ke kterému by přiložil plnou moc, předešel by výzvě k zaplacení poplatku a doložení plné moci, usnesení o zastavení řízení, usnesení jímž městský soud usnesení o zastavení řízení zrušil, usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby a kasační stížnosti proti němu, tomuto rozsudku Nejvyššího správního soudu i dalším úkonům soudů obou instancí a uspořil by sobě mnoho času při čekání na výsledek soudního řízení a soudům mnoho práce při zbytečném a ve své podstatě administrativním vyřizování bagatelních otázek, které se týkají pouze podmínek řízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. září 2011

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu