

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **A. M.,** zast. JUDr. Blankou Dalibovou, advokátkou, se sídlem Klusáčkova 12, Týnec nad Sázavou, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) J. K., II) A. K., III) J. Ku., IV) Jr. Ku., o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2012, č. j. 11 Ca 46/2009 - 77,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2012, č. j. 11 Ca 46/2009 - 77, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 12. 2008, č. j. 170663/2008/KUSK, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Týnec nad Sázavou, odbor výstavby (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 19. 9. 2008, č. j. Výst. 4723/2007-2008/Ott.-roz, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Správním orgánem prvního stupně bylo ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnuto o určení právního vztahu tak, že byl zamítnut návrh žalobce na prokázání existence veřejně přístupné komunikace na pozemcích parc. č. 1178/4, 1178/8 a 1178/6 v katastrálním území Čakovice u Řehenic. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že k zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem v dané lokalitě byla zřízena věcná břemena cesty, resp. volného průchodu a průjezdu; mimoto nebyly

prokázány podmínky pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace na těchto pozemcích.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou ze dne 17. 2. 2009, ve které navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně vyslovil, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

[3] Městský soud v Praze usnesením ze dne 29. 2. 2012, č. j. 11 Ca 46/2009 – 77, žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2000 Kč. V odůvodnění usnesení dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky pro věcné projednání žaloby, neboť žalobce udělil dne 26. 1. 2009 plnou moc k zastupování v řízení o žalobě svému otci; otec žalobce jako obecný zmocněnec následně zmocnil k zastupování v řízení JUDr. Blanku Dalibovou, advokátku. Žalobu podepsala a podala pouze advokátka, přičemž však obecný zmocněnec žalobce nebyl podle § 35 odst. 6 a 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), oprávněn udělit další plnou moc, a plná moc udělená advokátce je tak neplatná. Městský soud proto dospěl k závěru, že žaloba byla podána zjevně neoprávněnou osobou, a jako takovou ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[4] Proti usnesení městského soudu se žalobce (dále též „stěžovatel") bránil kasační stížností ze dne 21. 3. 2012, podanou z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Namítal, že pro řízení o žalobě udělil plnou moc svému otci jako obecnému zmocněnci, přičemž v rámci této plné moci v souladu s § 33a odst. 1 písm. a) zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník"), zmocnil otce k udělení plné moci jiné osobě, zejména advokátu. V projednávané věci se tedy nejednalo o dva zástupce, nýbrž za původního (obecného) zmocněnce jednal další zmocněnec (advokátka) jako substitut. Poukázal na to, že od podání žaloby soud s advokátkou jako zástupkyní stěžovatele opakovaně komunikoval, ze strany advokátky bylo v řízení rovněž provedeno několik právních úkonů, přičemž napadené usnesení bylo vydáno teprve po více než 3 letech od podání žaloby.

[5] Žalovaná ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[7] Z obsahu kasační stížnosti se podává, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy *„nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.“*

[8] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[9] Stěžovatel především namítal, že pro řízení o žalobě udělil plnou moc svému otci jako obecnému zmocněnci, přičemž v rámci této plné moci v souladu s § 33a odst. 1 písm. a) občanského zákoníku zmocnil otce k udělení plné moci jiné osobě, zejména advokátu. Za otce jako obecného zmocněnce tak jednala jako substitut jím zmocněná advokátka, což je podle názoru stěžovatele zcela v souladu se zákonem.

[10] Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou.

[11] Podle § 35 odst. 6 věta první s. ř. s. *„účastník se může dát zastoupit také fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu.“* Podle odst. 7 téhož ustanovení *„v téže věci může mít účastník jen jednoho zástupce. Zástupce musí jednat osobně, nestanoví-li tak zvláštní zákon výslovně jinak.“*

[12] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, č. j. 5 As 18/2008 – 90, publikován pod č. 1810/2009 Sb. NSS, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná z: <www.nssoud.cz>, zdejší soud vyslovil, že *„v řízení před správním soudem je zastoupení účastníka více zástupci zároveň nepřípustné, stejně jako další zastoupení obecného zmocněnce dle § 35 odst. 6 s. ř. s. advokátem či jinou osobou (§ 35 odst. 7 s. ř. s.).“* V odůvodnění poukázal na normu § 35 odst. 7 s. ř. s. a uvedl, že *„zvláštní úpravu obsahuje pouze zákon o advokacii ve vztahu k zastoupení klienta advokátem a možnosti jeho substituce, což na daný případ obecných zmocněnců nedopadá.“* Následně konstatoval, že *„by takto zvolený obecný zmocněnec musel jednat osobně, jeho další zastoupení advokátem by bylo nepřípustné.“*

[13] Nejvyšší správní soud nemá důvodu se od právního názoru, vysloveného v citovaném judikátu zdejšího soudu, odchýlit ani v nyní projednávané věci. Dospěl proto k závěru, že vzhledem k tomu, že v řízení před správními soudy není přípustné další zastoupení obecného zmocněnce advokátem či jinou osobou, nebyl otec stěžovatele, který v řízení o žalobě vystupoval na základě plné moci jako jeho obecný zmocněnec ve smyslu § 35 odst. 6 s. ř. s., oprávněn udělit další (substituční) plnou moc advokátce JUDr. Blance Dalibové. Pokud tak obecný zmocněnec učinil a pokud by městský soud s takto zplnomocněnou advokátkou jednal jako se zástupkyní stěžovatele a vydal rozhodnutí ve věci samé, nezbylo by Nejvyššímu správnímu soudu než takové rozhodnutí městského soudu – v případě, že by bylo napadeno kasační stížností – zrušit z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy z důvodu zmatečnosti řízení spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, a to bez ohledu na to, zda by tato vada byla v kasační stížnosti vůbec namítána (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud tudíž potud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že v řízení by nebylo lze pokračovat za situace, kdy by byl stěžovatel jako žalobce zastoupen advokátkou na základě substituční plné moci, udělené obecným zmocněncem stěžovatele jako žalobce. V této souvislosti lze dodat, že vzhledem k tomu, že

soudní řád správní obsahuje zvláštní úpravu zastoupení v řízení před správními soudy, nelze na daný případ aplikovat obecnou úpravu § 33a odst. 1 písm. a) občanského zákoníku, jak stěžovatel navrhuje.

[14] Stěžovatel dále namítal, že městský soud s advokátkou jako zástupkyní stěžovatele v řízení opakovaně jednal a akceptoval rovněž veškeré právní úkony, které byly advokátkou v průběhu řízení učiněny.

[15] Nejvyšší správní se s touto námitkou ztotožnil.

[16] Podle § 37 odst. 5 s. ř. s. *„předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.*"

[17] Ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. upravuje postup při odstraňování vad, resp. doplnění žaloby, která neobsahuje veškeré zákonné náležitosti, a není proto způsobilá k meritornímu projednání. Nejvyšší správní soud konstatuje, že toto ustanovení je sice primárně koncipováno k zajištění souladu žaloby s požadavky na její obsahové náležitosti, jak jsou vymezeny v § 71 odst. 1, resp. § 37 odst. 2 a 3 s. ř. s., je však třeba je obdobně aplikovat i na jiné vady bránící meritornímu projednání žaloby, jakými je např. nedoložení opisu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. Takovou vadou pak mohou být i nedostatky plné moci, zejména případy, kdy plná moc udělená zástupci účastníka po formální či obsahové stránce není způsobilá vyvolat požadované právní následky, popř. vzbuzuje pochybnosti o svém obsahu. O takový případ se přitom jednalo i v nyní projednávané věci.

[18] Městský soud pochybil, pokud nepostupoval v intencích § 37 odst. 5 s. ř. s. a stěžovatele jako žalobce nevyzval k doložení plné moci, která by zcela odpovídala požadavkům zákona a judikatury správních soudů, nýbrž žalobu pro tento formální nedostatek plné moci bez dalšího odmítl. V této souvislosti je přitom třeba uvést, že ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. je sice primárně koncipováno k odstraňování vad žaloby bezprostředně po jejím podání, tedy v prvotní fázi řízení a předtím, než soud přistoupí k jejímu meritornímu projednávání, nic ovšem nebrání jeho aplikaci rovněž za účelem odstranění vad, které se projeví teprve později během řízení. Pokud by přitom městský soud stěžovatele vyzval k odstranění této vady, tedy k doložení plné moci, udělené stěžovatelem (přímo) advokátce JUDr. Blance Dalibové, je nanejvýš pravděpodobné, že by stěžovatel této výzvě soudu řádně vyhověl, když rovněž pro řízení o nyní projednávané kasační stížnosti byla stěžovatelem zdejšímu soudu předložena právě takto koncipovaná plná moc ze dne 14. 3. 2012, tedy plná moc udělená stěžovatelem přímo advokátce.

[19] Pochybení městského soudu je o to zjevnější, že městský soud s advokátkou JUDr. Blankou Dalibovou, která byla k zastupování v řízení zplnomocněna způsobem, který není v souladu se zákonem, (tedy nikoli přímo stěžovatelem, nýbrž jeho obecným zmocněncem), po dobu řízení opakovaně jednal jako s právoplatnou zástupkyní stěžovatele. Městský soud akceptoval advokátkou podanou žalobu ze dne 17. 2. 2009, advokátku usnesením ze dne 27. 3. 2009, č. j. 11 Ca 46/2009 – 18, vyzval k zaplacení

soudního poplatku za žalobu a tento poplatek od advokátky přijal, a žalobu následně zaslal dne 15. 4. 2009 žalovanému spolu s výzvou k vyjádření k jejímu obsahu. Po doručení vyjádření žalovaného ze dne 2. 6. 2009 toto vyjádření zaslal dne 24. 6. 2009 advokátce spolu s poučením o možnosti podat k tomuto vyjádření repliku, přičemž poté, co advokátka toto právo za svého klienta využila, zaslal městský soud repliku ze dne 10. 7. 2009, spolu s doplněním ze dne 30. 7. 2009 (jakož i žalobou a vyjádřením žalovaného) k případnému vyjádření osobám zúčastněným na řízení. Následovala delší časová prodleva, po které bylo k žádosti advokátky ze dne 20. 1. 2012, týkající se informace o stádiu, v němž se řízení nachází, přípisem městského soudu ze dne 24. 1. 2012, č. j. 11 Ca 46/2009 – 70, advokátce sděleno, že ve věci bude nařízeno jednání, a to v prvním čtvrtletí roku 2012. Patrně teprve v tento moment si městský soud uvědomil, k jakému pochybení došlo, a přípisem z téhož dne 24. 1. 2012, č. j. 11 Ca 46/2009 – 71, vyzval (přímo) stěžovatele či jeho otce jako obecného zmocněnce (oba mají totožné jméno a příjmení a totožné bydliště) k předložení příslušné plné moci. Na základě této výzvy byla městskému soudu dne 10. 2. 2012 předložena výchozí plná moc ze dne 26. 1. 2009, udělená stěžovatelem jeho otci jako obecnému zmocněnci, když plná moc udělená obecným zmocněncem advokátce z téhož dne 26. 1. 2009 byla soudu předložena již společně se žalobou. Na tuto skutečnost ovšem městský soud nezareagoval výzvou ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., jak by bylo bývalo namístě, nýbrž žalobu bez dalšího napadeným usnesením ze dne 29. 2. 2012 odmítl z důvodu, že tato byla podána zjevně neoprávněnou osobou.

[20] Nejvyšší správní soud je nucen takový postup městského soudu označit nejen za nepřípustně formalistický a pomíjející skutečnou vůli stěžovatele, který si zjevně přál, aby jej advokátka JUDr. Blanka Dalibová v řízení zastupovala, ale i vnitřně rozporný, když městský soud v řízení po dobu bezmála 3 let s advokátkou jednal jako s právoplatnou zástupkyní stěžovatele a teprve následně, poté, co si toto pochybení uvědomil, žalobu bez dalšího odmítl, aniž by stěžovatele o této vadě poučil a dal mu možnost ji odstranit, což by stěžovatel podle všeho učinil, jak bylo uvedeno výše.

[21] Pro úplnost lze v této souvislosti poukázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 Afs 62/2010 – 61, v němž zdejší soud rovněž vycházel z aplikace § 37 odst. 5 s. ř. s. na případy tohoto typu a vyslovil, že *„reakcí na výzvu soudu směřující k odstranění nedostatku doložení zastoupení může být i to, že účastník řízení opatří žalobu svým podpisem. Tím sice neprokáže, že je v řízení zastoupen (a proto se na něj bude pohlížet jako na nezastoupeného), avšak zabrání tomu, aby soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (není-li zde jiných vad, stane se žaloba projednatelnou). Stejné účinky má i to, že se s touto žalobou vlastnoručně podepsaným podáním ztotožní.“*

III.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení Městského soudu v Praze a další spisové dokumentace k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[23] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. „*zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*“ Na městském soudu tak především bude, aby posoudil, zda je plná moc ze dne 14. 3. 2012, předložená stěžovatelem pro řízení o kasační stížnosti, způsobilá k zastoupení stěžovatele jako žalobce v řízení o žalobě, a pokud by dospěl k závěru, že nikoli, vyzval stěžovatele k doložení plné moci zcela odpovídající požadavkům zákona a judikatury správních soudů. V závislosti na výsledku tohoto procesního postupu pak městský soud žalobu znovu projedná a rozhodne ve věci samé.

[24] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. listopadu 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu