

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Z. C.**, zastoupeného Mgr. Janem Blažkem, advokátem se sídlem Dominikánská 16, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2010, čj. 106725/2010/KUSK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 7. 2011, čj. 2 A 27/2010 – 48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na nákladech soudního řízení částku 2880 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Jana Blažka.

Odůvodnění:

I.

1. Městský úřad Poděbrady rozhodnutím ze dne 17. 6. 2010, čj. 0025535/OD/2010/VMa, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 8. 2010, čj. 106725/2010/KUSK, zamítl odvolání žalobce pro nepřípustnost. Uvedl přitom, že odvolání nepodala oprávněná osoba. Žalobce si pro řízení před správním orgánem I. stupně zvolil zmocněnce Mgr. Jana Blažka, kterému

dne 4. 5. 2010 udělil generální plnou moc pro veškeré právní úkony „*ve věci přestupkového řízení vedeného Obecním úřadem Poděbrady*“. Odvolání proti rozhodnutí I. stupně ovšem podal Mgr. Jan Šticha. K odvolání byla přiložena generální plná moc, kterou žalobce udělil Mgr. Štichovi dne 15. 6. 2010. Žalobce však nedoložil, že odvolal původní plnou moc udělenou Mgr. Blažkovi. Žalovaný proto vyzval žalobce, aby ve lhůtě tří pracovních dnů doložil odvolání plné moci Mgr. Blažkovi. Usnesení s výzvou bylo žalobci doručeno dne 21. 7. 2010. Žalobce podáním doručeným správnímu orgánu dne 29. 7. 2010 (předaným k poštovní přepravě dne 28. 7. 2010) požádal o prodloužení lhůty, protože se mu dosud nepodařilo kontaktovat výše uvedené advokáty, kteří by mu mohli objasnit problém s odvoláním plné moci. Žalovaný však uzavřel, že lhůta k doložení zániku plné moci udělené Mgr. Blažkovi marně uplynula, proto v rozhodnutí o zamítnutí odvolání vyšel ze skutečnosti, že zmocněncem žalobce byl nadále Mgr. Blažek.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Praze, který věc usnesením ze dne 13. 8. 2010, čj. 44 A 71/2010 – 23, postoupil místně příslušnému Městskému soudu v Praze. Městský soud rozsudkem ze dne 13. 7. 2011, čj. 2 A 27/2010 – 48, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

4. Městský soud poukázal na to, že správní řád upravuje pouze vznik zastoupení na základě plné moci (§ 33), nikoliv jeho zánik. Zánik plné moci je proto třeba posuzovat podle předpisu, který je správnímu řádu nejbližší. Tím je podle městského soudu občanský soudní řád. Městský soud vyšel z § 28 o. s. ř., podle něhož účastník řízení vypoví plnou moc také tím, že si zvolí jiného zástupce. Pokud žalobce předložil správnímu orgánu plnou moc udělenou Mgr. Štichovi dne 15. 6. 2010, plná moc udělená Mgr. Blažkovi dne 4. 5. 2010 zanikla ze zákona. Městský soud uzavřel, že odvolání podané Mgr. Štichou nebylo podáno neoprávněnou osobou a žalovaný porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, pokud je zamítl jako nepřípustné.

III.

5. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

6. Stěžovatel namítl, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud založil svůj závěr na tvrzení, že pro posouzení zániku plné moci je třeba použít „*nejbližší*“ právní předpis ve vztahu k správnímu řádu, neuvedl však, na základě jakých úvah dovodil, že tímto „*nejbližším*“ předpisem je občanský soudní řád. Podle stěžovatele je „*nejbližším*“ právním předpisem spíše soudní řád správní, který však zánik plné moci také neupravuje. Městský soud navíc odkázal na úplné znění občanského soudního řádu č. 69/2001 Sb., které bylo nepřímo zrušeno zákonem č. 120/2001 Sb.

7. Podle stěžovatele by posouzení zániku plné moci zmocněnce mělo vycházet z občanského zákoníku, který upravuje zánik plné moci i pro soudní řízení. Procesní předpisy, jako zákony speciální, upravují odchylně pouze určité zvláštní situace. Občanský zákoník mezi důvody zániku plné moci uvádí odvolání plné moci zmocnitelem, tedy

podmiňuje vypovězení plné moci platným právním úkonem zmocnitele. Stěžovatel proto městskému soudu vytkl nesprávné posouzení právní otázky.

8. Dále stěžovatel zdůraznil, že účastník nese při volbě zástupce pro správní řízení plnou odpovědnost za své rozhodnutí. Správní řád připouští pouze jednoho zástupce v téže věci. Pokud účastník řízení udělil více než jednu generální plnou moc, správní orgán nemůže bez alespoň minimální součinnosti účastníka řízení rozhodnout, která plná moc platí. V takovém případě je vázán časově předcházejícím udělením generální plné moci. Stěžovatel dal žalobci možnost určit si zástupce pro správní řízení, žalobce jí však nevyužil. Žádost o prodloužení lhůty k doložení odvolání plné moci žalobce doručil stěžovateli až po lhůtě, kterou mu stěžovatel ve výzvě stanovil. Žalobce nevyužil ani svého práva navrhnout stěžovateli uznání platnosti úkonu jiné osoby ve prospěch žalobce, a zhojit tak vady podání učiněného Mgr. Štichou. Podle názoru stěžovatele je povinností účastníka řízení odstranit vadu řízení způsobenou udělením a nezrušením dalších plných mocí. K odstranění této vady by přitom stačilo jednoduché prohlášení žalobce v jakémkoliv písemném projevu, směřujícím vůči správnímu orgánu.

9. Podle stěžovatele se městský soud nevypořádal ani s nepřípustností žaloby pro nevyčerpání opravných prostředků žalobcem.

10. Městský soud navíc podle stěžovatele nevyšel ze skutkových zjištění a úvah správních orgánů, které jsou uvedeny v jejich rozhodnutích i ve spisech. V této souvislosti stěžovatel poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2000, sp. zn. II. ÚS 156/2000, a ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 361/2000.

11. Závěrem stěžovatel podotkl, že i městský soud musel žalobce opakovaně vyzývat k doložení a vyjasnění jeho zastupování.

IV.

12. Žalobce souhlasil ve vyjádření ke kasační stížnosti s názorem městského soudu, že zánik plné moci je třeba posuzovat podle § 28 odst. 3 o. s. ř. Podle žalobce je třeba vycházet z vůle účastníka řízení a použít právní předpis tak, aby nemohlo dojít ke zkrácení jeho práv. Výkladem stěžovatele a použitím pouze občanského zákoníku by byl žalobce na svých právech nepochybně zkrácen.

13. Dále žalobce odkázal na svá žalobní tvrzení. Žalobou namítl, že ze žádosti zaslané správnímu orgánu rozhodujícímu v prvním stupni dne 17. 6. 2010 i ze samotného odvolání je zřejmé, že od 15. 6. 2010 byl žalobce zastoupen pouze Mgr. Štichou. Žalobce také již v žalobě poukázal na nepřiměřeně krátkou lhůtu, kterou mu stěžovatel stanovil pro doložení odvolání plné moci. Právní úprava navíc nestanoví, že by plná moc musela být odvolána písemně.

14. Žalobce popřel i to, že by byl městským soudem vyzván k doložení a vyjasnění právního zastoupení.

V.

15. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

16. Kasační stížnost není důvodná.

17. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, jejíž důvodnost by z podstaty věci bránila přezkumu napadeného rozsudku z dalších důvodů.

18. Stěžovatel tvrdil nepřezkoumatelnost pro nedostatek úvah, na jejichž základě městský soud dospěl k závěru, že „*nejbližším*“ předpisem ve vztahu k správnímu řádu je občanský soudní řád. Právě použití § 28 o. s. ř. přitom bylo hlavním důvodem zrušení rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud shledal posouzení zániku plné moci zmocněnce žalobce provedené městským soudem stručným a na samé hranici přezkoumatelnosti. Důvody rozhodnutí jsou ovšem z rozsudku přesto patrné a je z něj zřejmé, proč se městský soud přiklonil k názoru, že odvolání žalobce podala osoba oprávněná. Nejvyšší správní soud proto neshledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným.

19. Správní řád omezuje účastníka řízení při volbě zmocněnce tím, že podle jeho § 33 odst. 1 účastník může mít v téže věci pouze jednoho zmocněnce. To ovšem neznamená, že by účastník řízení musel mít po celou dobu správního řízení téhož zmocněnce a nemohl jej změnit. Účel uvedeného omezení spočívá v tom, aby se oprávnění jednotlivých zmocněnců nepřekrývala, a aby správní orgán nebyl uveden v nejistotu, kdo a jakým způsobem za účastníka řízení jedná. Otázku zániku plné moci udělené zmocněnci však správní řád výslovně neřeší.

20. Nejvyšší správní soud se přiklonil k názoru městského soudu, že pro posouzení otázky zániku plné moci zmocněnce účastníka správního řízení je potřeba analogicky použít ustanovení občanského soudního řádu. Zdejší soud přitom souhlasil se stěžovatelem, že soudní řád správní je správnímu řádu „*bližší*“ než občanský soudní řád. Soudní řád správní ovšem neupravuje zánik plné moci a v souladu s § 64 s. ř. s. je proto třeba vyjít z přiměřeného použití prvé a třetí části občanského soudního řádu. I proto zdejší soud uzavřel, že je na místě vyjít byť analogicky ze zvláštní úpravy procesní plné moci, namísto použití hmotněprávní úpravy zastupování podle občanského zákoníku. Městský soud tedy nepochybil, vyšel-li ve svých úvahách z § 28 o. s. ř.

21. Podle § 28 odst. 3 o. s. ř. je možné plnou moc vypovědět dosavadnímu zástupci tím, že si účastník řízení zvolí jiného zástupce. V nyní posuzované věci žalobce udělil nejprve dne 4. 5. 2010 generální plnou moc Mgr. Blažkovi. Následně dne 15. 6. 2010 udělil generální plnou moc stejného rozsahu Mgr. Štichovi. Tato v pořadí druhá plná moc byla doručena správnímu orgánu rozhodujícímu v prvním stupni dne 17. 6. 2010 spolu s žádostí Mgr. Štichy o zaslání spisu k prostudování. Shodná plná moc byla přiložena i k odvolání, které za žalobce podal Mgr. Šticha. Nejvyšší správní soud proto nepochyboval, že generální plná moc udělená Mgr. Blažkovi zanikla udělením generální plné moci Mgr. Štichovi a oznámením této skutečnosti správnímu orgánu.

22. Zdejší soud rovněž podotýká, že žalobce v podání ze dne 17. 6. 2010, jímž žádal správní orgán rozhodující v prvním stupni o zaslání spisu a k němuž přiložil plnou moc pro Mgr. Štichu, výslovně uvedl, že udělením nové plné moci zanikla předchozí plná moc udělená Mgr. Blažkovi. Námitka stěžovatele, že žalobce neodstranil pochybnost, která ze dvou generálních plných mocí je platná, ač tak mohl učinit jednoduchým prohlášením v jakémkoli písemném projevu, který by směřoval vůči správnímu orgánu, proto nebyla opodstatněná. Výslovné prohlášení žalobce o zániku původní plné moci, jehož se stěžovatel domáhal, bylo uvedeno ve zmiňovaném podání ze dne 17. 6. 2010, a bylo založeno ve spisu. Vůle žalobce být zastoupen ve správním řízení nově zvoleným zmocněncem Mgr. Štichou byla z tohoto podání zřejmá.

23. Ve světle výše uvedených závěrů neobstála ani stížní námitka, že žalobce před podáním žaloby nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky. Odvolání žalobce podané Mgr. Štichou bylo podáno osobou oprávněnou, bylo tedy podáno platně.

24. Nejvyšší správní soud neshledal, že by odkaz městského soudu na úplné znění občanského soudního řádu č. 69/2001 Sb. namísto citace občanského soudního řádu jako zákona č. 99/1963 Sb. představoval pochybení, které by mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Z kontextu rozhodnutí je zřejmé, který předpis měl městský soud na mysli.

25. Stěžovatel formuloval pouze v obecné rovině námitku, že městský soud nevyšel ze skutkových zjištění a úvah správních orgánů, které jsou uvedeny v jejich rozhodnutích i ve spisech. Neupřesnil, která zjištění a úvahy měl městský soud podle jeho názoru opomenout. Nejvyšší správní soud proto také pouze v obecné rovině konstatuje, že stěžovatelem namítaná pochybení v rozsudku městského soudu neshledal.

26. Závěrem zdejší soud přisvědčil žalobci, že ze spisu městského soudu nijak nevyplývá, že by městský soud žalobce vyzýval k vyjasnění zastupování. Ani tato námitka proto nebyla důvodná.

27. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

28. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu odměna za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna činí podle § 9 odst. 3 písm. f) uvedené vyhlášky 2100 Kč a dále 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 2400 Kč. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Výše daně, vypočtená podle § 37 odst. 1 a §

47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., činí 480 Kč. Celkem byla stanovena odměna ve výši 2880 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. února 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu