



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci stěžovatele **Ing. D. R.**, zastoupeného Mgr. Michalem Šimkům, advokátem se sídlem v Praze 1, Spálená 21, za účasti **Krajského úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem v Plzni, Škroupova 18, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 5. 2006, č. j. 17 Ca 10/2006 – 31,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 5. 2006, č. j. 17 Ca 10/2006 – 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 30. 5. 2006, č. j. 17 Ca 10/2006 - 31 odmítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 22. 12. 2005, č. j. DSH/11210/05, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Přestupkové komise Města B. ze dne 3. 10. 2005, č. j. P-255/05, jímž byl stěžovatel uznán vinným přestupkem podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) a byla mu uložena pokuta ve výši 400 Kč. Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení konstatoval, že žaloba proti předmětnému rozhodnutí odvolacího správního orgánu podepsaná pouze advokátem Mgr. Michalem Šimkům, byla sice podána v zákonem stanovené lhůtě k poštovní přepravě dne 2. 3. 2006, ale byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Je tomu tak proto, že plná moc ze dne 2. 8. 2005 byla obsahově pouze zvláštní plnou mocí k zastupování stěžovatele ve věci vedené u Přestupkové komise Města B. a neobsahovala zmocnění tohoto advokáta k podání žaloby u příslušného krajského soudu. Jelikož žaloba byla fakticky doručena krajskému soudu dne 3. 3. 2006 a uplynutím tohoto dne zákonná lhůta k podání žaloby skončila, nebyla již možnost vyzvat stěžovatele, ani jeho

zástupce, k odstranění vad uvedené plné moci. Původně odstranitelná překážka řízení se v důsledku toho změnila v neodstranitelnou překážku, a proto krajský soud žalobu odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

V kasační stížnosti podané proti tomuto usnesení krajského soudu v zákonné lhůtě z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. vyjádřil stěžovatel nesouhlas se závěry tohoto soudu. Především namítal, že předmětná plná moc je v první řadě plnou mocí generální. Pokud pak jde o zastupování ve věci vedené u Přestupkové komise Města B., jedná se o upřesnění plné moci mimo jiné i na tuto věc, nikoliv však o omezení jejího generálního zmocnění. To vyplývá z textu této plné moci o zastupování a použití spojky „a jako zvláštní plnou moc k zastupování ve věci vedené u přestupkové komise Města B. pod sp. zn. P-255/05“. Taková plná moc proto zplnomocňuje i k zastupování ve věci podání správní žaloby. Krajský soud však odmítnutím žaloby porušil i ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. Je tomu tak proto, že pokud měl pochybnosti o legitimaci k podání žaloby, mohl vyzvat oprávněnou osobu k opravě nebo odstranění vad podání ve stanovené lhůtě s poučením o následcích nevyhovění. To se však nestalo a krajský soud tak zjevně porušil zákon, zvláště za situace, kdy vadu podání považoval za odstranitelnou. Za této situace je proto neudržitelná konstrukce krajského soudu, že žaloba byla sice podána v zákonné lhůtě, ale s uplynutím této lhůty již neexistuje povinnost soudu vyzvat k odstranění vad podání. Z těchto důvodů se domáhal zrušení napadeného usnesení a vrácení věci k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítal, že plná moc ze dne 2. 8. 2005 je plnou mocí generální, a i když je v ní uvedeno, že opravňuje k zastupování i ve věci vedené u Přestupkové komise Města B., jedná se toliko o upřesnění plné moci a nikoliv však o omezení jejího generálního zmocnění.

Ve druhé stížní námitce stěžovatel vytýká krajskému soudu, že porušil ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., protože pokud měl pochybnosti o legitimaci k podání žaloby, mohl vyzvat oprávněnou osobu k opravě nebo odstranění vad podání ve stanovené lhůtě s poučením o následcích nevyhovění, zvláště za situace, kdy vadu podání považoval původně za odstranitelnou.

Sporné proto je, zda krajský soud v souladu se zákonem posoudil povahu předmětné plné moci, resp. obsah a rozsah oprávnění stěžovatelova zástupce, a zda existovaly možnosti odstranění případných vad žaloby a uvedené plné moci.

Z obsahu plné moci ze dne 2. 8. 2005 vyplývá, že stěžovatel udělil plnou moc advokátovi Mgr. Michalovi Šimkovi k zastupování, vykonávání veškerých úkonů, přijímání doručovaných písemností, podávání návrhů a žádostí, podávání opravných prostředků nebo námitek a vzdávání se jich, to vše i tehdy, když je podle právních předpisů zapotřebí zvláštní plné moci. Tato plná moc byla udělena i v rozsahu práv a povinností podle občanského zákoníku, obchodního zákoníku, občanského soudního řádu, trestního zákona, trestního řádu a zákona o přestupcích a jako zvláštní plná moc k zastupování ve věci vedené u Přestupkové komise Města B. pod sp. zn. P-255/05. Připojen je vlastnoruční podpis zmocnitele, tj. stěžovatele a zmocněného advokáta s dovětkem, že přijímá zmocnění.

Z rubriky žaloby ze dne 1. 3. 2006, kterou vypracoval advokát Mgr. Michael Šimků, je pak především patrné, že jako žalobce je označen Ing. D. R. s potřebnými generaliemi, zastoupený advokátem Mgr. Michalem Šimků rovněž s potřebnými generaliemi, který připojil vlastnoruční podpis, razítko advokáta a plnou moc ze dne 2. 8. 2005 a za petitem je vypsáno Ing. D. R. bez vlastnoručního podpisu.

Nejvyšší správní soud při hodnocení stížních bodů vycházel z toho, že právní vztah u zastoupení vzniká mezi zastoupeným a zástupcem na základě smlouvy, často nepřesně označované jako dohoda o plné moci, k jehož obsahu patří právo zástupce zastupovat zastoupeného v dohodnutém rozsahu. Plná moc je jednostranný právní úkon zastoupeného, jenž je adresován třetím osobám, kterým se dává na vědomí, že zástupce je oprávněn zastoupeného zastupovat a v jakém rozsahu. Plná moc je pouhým osvědčením existence práva určité osoby zastupovat jinou osobu. Právní teorie i praxe rozlišují různé druhy plné moci, resp. obsahu a rozsahu zástupcovy oprávnění, podle různých kritérií. Jde např. o všeobecnou (generální) plnou moc, která opravňuje zmocněnce ke všem právním úkonům, nebo zvláštní (speciální) plnou moc omezující se pouze na některé právní úkony, popř. některý druh právních úkonů či pouze jediný právní úkon. Kromě případů, kdy zákon výslovně požaduje speciální plnou moc k určitému právnímu úkonu (např. k odmítnutí dědictví), je věcí zmocnitele, zda ke každému právnímu úkonu, jenž má být učiněn v jeho zastoupení, vystaví zmocněnci zvláštní plnou moc či zda mu udělí všeobecnou plnou moc. Každý druh plné moci může být omezený nebo neomezený. Podle neomezené plné moci může zmocněnec provést příslušné právní úkony podle svého volného uvážení zachovávaje povinnosti zmocněnce, zatímco v omezené plné moci má dány směrnice, jak má postupovat. V každém případě musí být z plné moci zřejmý rozsah oprávnění zmocněnce. Rozhodující je proto obsah plné moci a omezení daná inter partes nemají vůči třetím osobám žádnou právní relevanci (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 1. 2003, sp. zn. I. ÚS 433/01).

Nejvyššímu správnímu soudu neuniklo, že je-li plná moc ze dne 2. 8. 2005 udělena i jako zvláštní plná moc k zastupování ve věci vedené u Přestupkové komise Města B. pod sp. zn. P-255/05, vznikají z takto formulované plné moci bez dalšího vážné pochybnosti, že se jedná o neomezenou plnou moc, i když jinak obsahuje obecnou část zmocňující advokáta k zastupování ve všech právních věcech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2004, č. j. 7 Afs 108/2004 - 60), zejména za situace, kdy neobsahovala také odkaz na soudní řád správní.

Podle ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s. 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 ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s. mají účastníci 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.

Krajský soud se těmito ustanoveními plně neřídil, ačkoliv byl povinen je vykládat a aplikovat 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.).

Krajský soud sice správně rozpoznal, že z plné moci stěžovatele vyplývají jisté pochybnosti o zmocnění advokáta Mgr. Michala Šimků k zastupování stěžovatele ohledně podání správní žaloby a v řízení o ní, ale dále již postupoval v rozporu se zákonem a bez snahy šetřit procesní práva stěžovatele. V první řadě měl krajský soud vzít v úvahu skutečný obsah žaloby, z níž jednoznačně vyplývalo, že byla sepsána Mgr. Michalem Šimků, advokátem, přičemž nic z obsahu žaloby nenaznačovalo, že by zmocnění tomuto zástupci bylo omezeno jen na podání žaloby a nevztahovalo se i na zastupování stěžovatele v celém řízení před krajským soudem. Ostatně skutečnost, že zástupce, který je advokátem, a je tedy vázán svými zákonnými povinnostmi vyplývajícími v dané souvislosti zejména z ustanovení § 16 odst. 2 a § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a na základě nich i pravidly profesionální etiky advokátů, již sama o sobě s nejvyšší pravděpodobností vylučuje, že by advokát podal žalobu jménem někoho, kým by k tomu nebyl zmocněn. Proto podání žaloby advokátem, který jí též vypracoval a její přílohou učinil i plnou moc ze dne 2. 8. 2005, více než naznačuje, že zástupce skutečně jedná za stěžovatele na základě smlouvy a že se u zástupce nejedná o třetí osobu, která s procesním vztahem stěžovatele a odvolacího správního orgánu nemá nic společného. Z uvedených skutečností měl proto krajský soud vyvodit závěr, že stěžovatel skutečně zastoupen advokátem nejspíše je a chce i nadále být. Tento závěr platí tím spíše, že právní vztah u dobrovolného zastoupení vzniká mezi zastoupeným a zástupcem na základě smlouvy, k jehož obsahu patří právo zástupce zastupovat zastoupeného v dohodnutém rozsahu a že plná moc je toliko jednostranný právní úkon zastoupeného, jenž je adresován třetím osobám, kterým se jen dává na vědomí, že zástupce je oprávněn zastoupeného zastupovat a v jakém rozsahu. Plná moc je pouhým osvědčením existence práva určité osoby zastupovat jinou osobu.

Ze smyslu a účelu ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s. zcela zřetelně vyplývá, že procesní právo je pouze prostředkem k ochraně (především hmotných) subjektivních práv fyzických a právnických osob a nemá ho být ve vztahu k nim užíváno způsobem nemístně tvrdým, mechanickým, postrádajícím jakýkoliv cit pro danou konkrétní procesní situaci a bez snahy dobrat se rozumného a spravedlivého způsobu řešení této situace. Ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř. 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. Krajský soud se proto za této situace mohl a měl obrátit přímo na Mgr. Michala Šimků, advokáta a zjistit, zda skutečně vztah zastoupení mezi ním a stěžovatelem týkajícím se podání správní žaloby a dalšího řízení o ní existuje (smlouva), jak to obsah žaloby zcela zřetelně naznačuje, a pokud ano, pokusit se v součinnosti s tímto advokátem toto postavit zcela na jisto opatřením perfektní plné moci k zastupování. To však krajský soud neučinil, advokáta ani stěžovatele nevyzval k opravě nebo odstranění vady ve stanovené lhůtě s poučením o následcích nevyhovění a vůbec si tak nevyjasnil otázku právního zastoupení stěžovatele. Naopak za situace, kdy neměl otázku zastoupení stěžovatele vyřešenou mimo jakoukoliv pochybnost, rozhodl předčasně a nesprávně o odmítnutí žaloby podané advokátem Mgr. Michalem Šimků s poukazem na to, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Navíc krajský soud nesprávně poukázal i na to, že pokud zákonná lhůta k podání žaloby uplynula dnem 3. 3. 2006, nebyla již možnost vyzvat stěžovatele, ani jeho zástupce k odstranění vad uvedené plné moci. Je tomu tak proto, že jen v zákonné lhůtě dvou měsíců od oznámení písemného vyhotovení správního rozhodnutí doručením nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou, může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky nebo ji rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Tato zásada ani lhůta však neplatí, pokud jde o odstraňování jiných vad, kterými bylo

i vyjasnění otázky právního zastoupení stěžovatele, resp. zastoupení stěžovatele advokátem při podání žaloby a v dalším řízení o ní.

Nejvyšší správní soud proto z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. zrušil napadené usnesení a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 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 (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. ledna 2007

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu

