



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobce: **U. B.**, zastoupeného Mgr. Zdeňkem Stránským, advokátem se sídlem Krkonošská 27, Vrchlabí, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2009, čj. DSH/10704/09, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 11. 2009, čj. 57 Ca 89/2009 - 27,

**t a k t o :**

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 11. 2009, čj. 57 Ca 89/2009 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 8. 2009, čj. DSH/10704/09, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Klatovy ze dne 11. 5. 2009, čj. OD/2343-1/09. Správní orgán I. stupně tímto rozhodnutím nevyhověl žádosti žalobce o udělení řídičského oprávnění, neboť nesplnil podmínku přechodného pobytu na území České republiky v délce alespoň 185 dnů podle § 82 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni. K žalobě nedoložil plnou moc pro zástupce Mgr. Stránského, ani substituční plnou moc pro Mgr. Pejšu, který žalobu podepsal. Krajský soud proto vyzval Mgr. Stránského usnesením ze dne 22. 10. 2009, aby předložil plnou moc prokazující jeho oprávnění zastupovat U. B. a substituční plnou moc pro Mgr. Martina Pejšu. V doplnění žaloby ze dne 29. 10. 2009 podepsaném Mgr. Martinem Pejšou je uvedeno, že „*[p]řiloženou substituční plnou mocí Mgr. Zdeňka Stránského pro Mgr. Martina Pejšu je doloženo zmocnění k podání správní žaloby. Oprávnění zastupovat žalobce je uloženo ve spisové dokumentaci, postoupené Městským úřadem v Klatovech ke Krajskému úřadu Plzeňského kraje a tímto úřadem dále vedené a u něj uložené. Protože tato dokumentace bude předmětem zkoumání Krajského soudu v Plzni, odkazuje žalobce na Plnou moc, založenou v uvedené dokumentaci*“.

Krajský soud v Plzni žalobu odmítl usnesením ze dne 19. 11. 2009. Uvedl, že v rozporu s § 32 odst. 1 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s. nebylo při podání žaloby doloženo oprávnění Mgr. Zdeňka Stránského zastupovat U. B. Tento nedostatek nebyl odstraněn ani přes výzvu soudu, neboť Mgr. Zdeněk Stránský nepředložil plnou moc, která by dokumentovala právní vztah mezi ním a U. B. Krajský soud zdůraznil, že ze žádného ustanovení soudního řádu správního ani za přiměřeného použití občanského soudního řádu nevyplývá povinnost soudu, aby za zástupce žalobce vyhledával ve správním spisu plnou moc. Doložená substituční plná moc dokumentuje pouze právní vztah mezi Mgr. Stránským a Mgr. Pejšou. Pokud nebylo v daném případě prokázáno oprávnění Mgr. Stránského zastupovat U. B., nemohl krajský soud akceptovat ani předloženou substituční plnou moc. Z tohoto důvodu považoval žalobu a její doplnění za podané osobně Mgr. Martinem Pejšou a uzavřel, že žaloba byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, neboť Mgr. Pejša učinil podání jako „další“ zástupce osoby, která tvrdí, že byla zkrácena na svých právech.

U. B., označený jako stěžovatel, zastoupený Mgr. Zdeňkem Stránským, napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. c) a e) s. ř. s. Uvedl, že k výzvě krajského soudu doplnil veškeré informace potřebné k tomu, aby žaloba proti rozhodnutí žalovaného byla přijata. Zdůraznil, že splnil požadavek uvedený v § 64 s. ř. s. a § 32 odst. 1 o. s. ř. Plná moc stěžovatele pro Mgr. Stránského „byla již při prvním podání ve věci založena do spisu a na tento spis, (který měl Krajský soud k dispozici), byl Krajský soud v Plzni odkázán“. Upozornil na § 10 s. ř. s. upravující dožádání a „paralelně“ dovedl, že „odkaz na plnou moc ve spisu neznamená pro soud žádné obtíže, procesní zdržení nebo jakékoliv náklady a soud by tak mohl a měl tento úkon učinit (tj. otevřít spis a na založenou plnou moc se podívat)“. Poukázal na § 6 o. s. ř. a uvedl, že krajský soud neměl „marnit čas upozorňováním stěžovatele na dodání dokumentů, které leží ve spise před ním. Práce soudu nespočívá jen ve striktním dodržování zákonných ustanovení, ale měla by vést i k samotné aplikaci práva i nad rámec zákona, ale vždy ve prospěch účastníků“. Ke kasační stížnosti stěžovatel přiložil plnou moc pro Mgr. Stránského ze dne 10. 10. 2009.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Podle ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. musí zástupce účastníka doložit své oprávnění účastníka zastupovat „*již při prvním úkonu, který ve věci učiní*“. Nedoložením oprávnění zastupovat vzniká pochybnost, zda zástupce skutečně vykonává v řízení práva osoby, za jejíhož zástupce se označil. Doložení plné moci zástupce je považováno za jednu z podmínek řízení. Tento názor potvrdil i rozšířený senát Nejvyšší správního soudu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007 - 247; uvedl, že „[v]e správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. *podpůrně za použití § 64 s. ř. s.*). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. ... Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plná moc zmocněnce v případě zastoupení“. Nesplnění povinnosti stanovené v § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. představuje odstranitelný nedostatek podmínek řízení. Soud je pak povinen postupovat v souladu § 37 odst. 5 s. ř. s. a vyzvat účastníka, resp. zástupce, aby doložil plnou moc nebo jiným způsobem prokázal udělení plné moci. Této povinnosti krajský soud dostal usnesením ze dne 22. 10. 2009.

Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti, že § 32 odst. 1 o. s. ř. je aplikovatelný i pro řízení ve správním soudnictví prostřednictvím § 64 s. ř. s. Jde i v tomto případě o přiměřené použití občanského soudního řádu. Není zde objektivní okolnost, která by byla na překážku požadavku, aby i ve správním soudnictví bylo vyžadováno po zástupci žalobce již při podání žaloby předložení plné moci opravňující jej zastupovat v řízení žalobce. Ani případné technické obtíže, které mohou s udělením plné moci souviset (např. skutečnost, že mandant je cizím státním příslušníkem), nemohou na tomto požadavku ničeho změnit. Navíc v posuzované věci tento problém nenastal, protože plná moc, která byla předložena v řízení o kasační stížnosti, je datována dnem 10. 10. 2009. Byla tedy udělena předtím, než ve věci krajský soud rozhodl (19. 11. 2009). Z jejího obsahu vyplývá, že se vztahuje i pro řízení před krajským soudem. Stěžovatel ani jeho zástupce v řízení neuváděli konkrétní důvody, pro které nebyla plná moc předložena, tím spíše pokud byl zástupce k jejímu předložení soudem vyzván. Za této situace bylo přinejmenším neobvyklé, pokud zástupce rezignoval na splnění jedné ze základních a dlužno dodat rutinních povinností, jakou je předložení plné moci opravňující k zastupování v řízení. To vše za situace, kdy stěžovatel krajskému soudu následně vytýká, že „marnil čas“ a plnou moc měl již v době zaslání usnesení, jímž byl vyzván doložení plné moci, k dispozici. Stěžovatel se mylí, pokud v kasační stížnosti uvádí, že krajský soud měl správní spis k dispozici. Tak tomu není. V době podání žaloby jej krajský soud ani z povahy věci mít nemůže. Splnění podmínek řízení je třeba ověřovat ještě předtím, než je žaloba zaslána k vyjádření žalovanému spolu se žádostí o předložení správního spisu. Pokud by měl být správní spis soudu předkládán pouze pro ověření oprávnění zastupovat, aby jej soud následně musel vrátit žalovanému k vyhotovení vyjádření k žalobě, a teprve poté by byl soudu znovu předkládán k rozhodnutí o žalobě, nepřispíval by takový postup k rychlosti a hospodárnosti řízení. Primárním cílem zástupce by mělo být dosažení rychlé ochrany práv klienta. Proto by měl zástupce v řízení před soudem postupovat mimo jiné tak, aby nevyvolával zbytečné úkony ze strany soudu, kterým mohl předejít řádným a včasným plněním základních povinností vyplývajících z procesních předpisů.

Z ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. je zřejmé, že zástupce účastníka je povinen doložit oprávnění zastupovat již při prvním úkonu, který ve věci učinil. Tak se v posuzované věci nestalo. Zástupce stěžovatele reagoval až na základě usnesení krajského soudu ze dne 22. 10. 2009. Spojení „oprávnění doložit“ je třeba interpretovat tak, že zástupce účastníka řízení musí deklarovat své oprávnění činit procesní úkony. Zpravidla se tak děje předložením plné moci jako výrazu předtím uzavřené dohody o zastupování uzavřené mezi účastníkem řízení a jeho zástupcem. V podmínkách správního soudnictví však může nastat situace, kdy dohoda o zastoupení byla mezi oběma stranami uzavřena již dříve v průběhu, nebo dokonce před zahájením správního řízení. Jestliže z jejího předmětu vyplývá, že se vztahuje na případné soudní řízení (jako je tomu i v případě plné moci ze dne 1. 6. 2009 založené ve správním spise, která se vztahuje na všechna „řízení související včetně řízení soudního“), nelze uzavřít, že zástupce účastníka nedoložil své oprávnění k zastupování, pokud na existenci takové plné moci krajský soud upozornil.

Základním účelem § 32 odst. 1 o. s. ř. je v podmínkách správního soudnictví zajistit, aby již od počátku soudního řízení bylo zřejmé, že zástupce je oprávněn za účastníka v řízení jednat. Stejně jako v řízení civilním je třeba zajistit, aby procesní úkony ve věci nečinil někdo, kdo k tomu není oprávněn. Správní soudnictví je však specifické tím, že ve většině případů následuje po proběhnuvším řízení před správními orgány. V občanském soudním řízení je podaná soudní žaloba prvním úkonem „navenek“, ze kterého vyplývá, že existuje právní vztah mezi účastníkem řízení a jeho zástupcem. Ve správním soudnictví tomu tak být nemusí, neboť oprávnění zastupovat mohlo vzniknout již v předchozím řízení a nelze předem vyloučit, že se může vztahovat i na řízení soudní. Lze proto konstatovat, že žalobu nelze odmítnout v důsledku nepředložení plné moci, pokud zástupce žalobce k výzvě soudu doplnil, že plná moc

vztahující se též na soudní řízení je založena ve správním spise. Takovým tvrzením totiž alespoň dočasně deklaroval, že existuje právní vztah mezi ním a jeho klientem, a současně dostatečně konkrétně uvedl, jak se lze o existenci právního vztahu přesvědčit. Nelze proto konstatovat, že zástupce své oprávnění zastupovat nedoložil, a následně uzavřít, že žaloba byla podána namísto žalobcem jeho zástupcem, a proto osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

Krajský soud tedy nesprávně označil za žalobce osobu jednající na základě substituční plné moci udělené zástupcem žalobce. Proto Nejvyšší správní soud označil v záhlaví tohoto rozsudku jako žalobce stěžovatele a takto s ním bude v dalším řízení krajský soud jednat.

S odkazem na shora uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto usnesení krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně 20. července 2010

JUDr. Michal Mazanec  
předseda senátu