



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **M. H.**, , zastoupený JUDr. Martinem Páskem, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 37, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2015, č. j. 17 A 69/2014 – 40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 27. 2. 2015, č. j. 17 A 69/2014 – 40, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 22. 9. 2014, č. j. DSH/12028/14, jímž bylo jako opožděné zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Kralovice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 10. 2013, č. j. OD/20814/13 KUH, kterým byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), pro porušení ust. § 5 odst. 2 písm. b) citovaného zákona, a ze spáchání přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, pro porušení ust. § 6 odst. 8 písm. a) téhož zákona, za což mu byla uložena pokuta 5.000 Kč, zákaz řízení motorových vozidel na 8 měsíců.

Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že v žalobní námitce stěžovatel tvrdil, že předvolání k jednání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně neměla být doručována jemu, ale jeho zástupci, neboť u věcně příslušného správního orgánu v místě stěžovatelova trvalého bydliště (Úřad městské části Praha 6) byla založena plná moc udělená JUDr. Martinu Páskovi, Ph.D., podle ust. § 33 odst. 2 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). K této žalobní námitce krajský soud poukázal na ust. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, který stanoví podmínky tzv. prezidiální plné moci. Podpis na této

plné moci musí být úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení správního řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu. Navíc se prezidiální plná moc musí vztahovat k určitému předmětu. Správní řád tedy předpokládá splnění celkem tří podmínek. Tvrzení stěžovatele, že zákon výslovně nepožaduje uložení prezidiální plné moci u místně příslušného správního orgánu, a proto postačuje předložit ji jakémukoli správnímu úřadu stejného hierarchického stupně, krajský soud neakceptoval, protože podle jeho názoru je nereálné a v rozporu se zásadou hospodárnosti správního řízení, aby se při zahájení každého řízení správní orgány ex offio dotazovaly všech věcně příslušných správních orgánů v zemi, zda konkrétní účastník řízení u nich nepředložil prezidiální plnou moc. Takový výklad postrádá zákonný podklad a nelze ho z ničeho dovodit, ani omezeně ve vztahu ke správnímu úřadu v místě bydliště účastníka řízení. Nadto plná moc ani nesplňovala všechny náležitosti ust. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. V plné moci uložené u Úřadu městské části Praha 6 absentoval jak úředně ověřený podpis, tak určení předmětu řízení. Také nebyla správnímu orgánu I. stupně předložena do okamžiku zahájení řízení. Správní orgán nebyl povinen vyzývat stěžovatele k odstranění vad plné moci, neboť v řízeních, v nichž byla plná moc předkládána, tj. nejprve u Úřadu městské části Praha 6 a později v odvolacím řízení, byla bezvadnou plnou mocí ve smyslu ust. § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, tedy generální plnou mocí udělenou podle zákona č. 85/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“). Vůči správnímu orgánu je navíc plná moc účinná až od okamžiku, kdy mu byla předložena. Pokud tedy správní orgán o existenci zmocněnce nevěděl, protože mu plná moc nebyla doložena, nemůže se účastník správního řízení zpětně dovolávat ust. § 34 odst. 2 správního řádu. Na základě konkrétních skutkových okolností dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatel předložil v přestupkovém řízení pouze generální plnou moc podle zákona o advokacii ve smyslu ust. § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, a to až v odvolacím řízení, nikoli plnou moc prezidiální podle ust. § 33 odst. 2 písm. c) citovaného zákona. Proto v prvostupňovém řízení nebyl stěžovatel zastoupen a správní orgán I. stupně správně doručoval písemnosti (předvolání k jednání i rozhodnutí ve věci) pouze jemu. Krajský úřad tak správně posoudil stěžovatelovo odvolání jako opožděné.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že ze znění ust. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu jasně vyplývá, že postačuje, aby byla plná moc uložena u věcně příslušného správního orgánu. Správní orgán, jenž byl věcně i místně příslušný podle ust. § 53 odst. 2 a § 55 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), měl provést alespoň základní šetření u správního orgánu se shodnou věcnou příslušností, jehož místní příslušnost je dána podle ust. § 11 odst. 1 písm. d) správního řádu, tedy v tomto případě oslovit Úřad městské části Praha 6. Tímto by byl naplněn i smysl ust. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Skutečnost, že správní orgán I. stupně nedodržel některé základní zásady činnosti správních orgánů, nemůže v žádném případě jít k tíži stěžovatele, přičemž včasné uplatnění jeho práv ve správním řízení závisí především na dodržování zákonem stanoveného procesního postupu správního orgánu. Stěžovatel také označil za zcela nesprávný závěr krajského soudu, že existuje institut generální plné moci udělené advokátovi podle zákona o advokacii. Generální plná moc udělená advokátovi totiž není plnou mocí udělenou „v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona“ podle ust. § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, neboť zákon o advokacii zvláštní úpravu zastupování ve správním řízení (ani při jiných jednáních advokáta za klienta) neobsahuje. Obsahové náležitosti plné moci podle ust. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu jsou splněny i v případě, že se jedná o plnou moc generální, neboť je splněna jak podmínka neurčitého počtu řízení, tak určitého předmětu těchto řízení (jedná se o všechna možná řízení, což je v tomto případě vymezeno v plné moci slovy „ve všech právních věcech“). Úřední ověření podpisu je formálním požadavkem, který plnou moc nečiní neplatnou a je odstranitelný postupem podle ust. § 37 odst. 3 správního řádu. Totéž platí pro případné

pokračování

obsahové nedostatky plné moci. Pokud však Úřad městské části Praha 6 odstranění formálních či obsahových nedostatků nežádal, nemůže jít tato nečinnost k tíži stěžovatele ani sloužit jako záminka pro účelové označení udělené plné moci za plnou moc udělenou „v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona“. Odlišná kvalifikace plné moci nemá vliv na skutečnost, že zastoupení mezi stěžovatelem jako zmocnitelem a zmocněncem řádně vzniklo, jelikož plná moc je pouhým jednostranným potvrzením smluvního vztahu mezi zmocnitelem a zmocněncem. Krajský soud sice uvedl, že plná moc byla „*bezvadnou plnou mocí ve smyslu § 33 odst. 2 písm. d)*“ správního řádu, ale následně v rozporu s tím vyslovil závěr, že taková plná moc „*není účinná v předmětném správním řízení*“. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas i se závěrem krajského soudu, že vůči správnímu orgánu je plná moc účinná až od okamžiku, kdy mu byla předložena, neboť v odůvodnění napadeného rozsudku není uvedeno, na základě jakého ustanovení zákona krajský soud k takovému závěru dospěl. Povinnost předložit plnou moc správnímu orgánu vyplývá pouze z ust. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu, přičemž stěžovatel tuto povinnost prokazatelně splnil uložením plné moci u Úřadu městské části Praha 6, a tedy byl po dobu správního řízení řádně zastoupen. Ze všech uvedených důvodů proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu, jakož i napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil krajskému úřadu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu správní orgán I. stupně zaslal stěžovateli oznámení o zahájení řízení a předvolání obviněného k ústnímu jednání o přestupku, které mu bylo doručeno fikcí dne 30. 9. 2013. Dne 30. 8. 2013 udělil stěžovatel plnou moc JUDr. Martinu Páskovi, Ph.D., aby ho „obhajoval, resp. ve všech právních věcech zastupoval“ a tato plná moc byla zaslána dne 1. 10. 2013 Úřadu městské části Praha 6.

Podle ust. § 33 odst. 2 písm. b) až d) správního řádu může být zmocnění uděleno pro celé řízení. Zmocnění může být uděleno pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu. Zmocnění může být uděleno v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.

Zásada zajištění práva na obhajobu má v přestupkovém řízení svůj odraz v ust. § 33 odst. 1 správního řádu, podle něhož si účastník správního řízení může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce. Zastoupení na základě plné moci tak představuje fakultativní formu zastoupení a záleží jen na účastníku řízení, zda a jakého zmocněnce si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 - 81).

V ust. § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu je upravena tzv. prezidiální plná moc, která může být udělena pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu a musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popř. udělena do protokolu. Je tedy možné, aby zmocnitel podle citovaného ustanovení např. udělil zmocněnci plnou moc pro zastupování ve všech stavebních řízeních, která budou u příslušného správního orgánu zahájena. Pokud je v citovaném ustanovení výslovně uvedeno, že v plné moci musí být vymezen konkrétně předmět řízení, lze z toho nepochybně dovodit, že plnou moc musí mít k dispozici místně příslušný správní orgán.

Požadavky citovaného ustanovení tedy nemohou být splněny v případě, kdy je udělena plná moc obecně bez určení předmětu a uložena u jiného správního orgánu. Dovolávat se této plné moci tak může účastník řízení nebo jeho zmocněnec jenom tehdy, jestliže správní orgán o takové plné moci věděl. V daném případě však byla plná moc udělena JUDr. Martinu Páskovi, Ph.D., uložena u Úřadu městské části Praha 6, tedy u správního orgánu místně nepříslušného pro projednání předmětného přestupku a navíc po zahájení správního řízení. Správnímu orgánu I. stupně byla doručena až jako příloha odvolání proti jeho rozhodnutí a do té doby neměl správní orgán I. stupně o její existenci žádnou vědomost. Do této doby tudíž nebyl stěžovatel v přestupkovém řízení zastoupen, a proto správní orgán I. stupně správně doručoval písemnosti (předvolání k jednání ze dne 17. 9. 2013 a rozhodnutí ve věci ze dne 29. 10. 2013) pouze jemu. Zvolit si zmocněnce je svobodným projevem vůle zmocnitele, avšak aby tento projev vůle měl ve vztahu ke konkrétnímu správnímu řízení právní účinky, musí být učiněn v souladu se zákonem. Předmětná plná moc však byla stěžovatelem udělena k zastupování ve všech právních věcech, tedy s neurčitým předmětem a nebyla do zahájení řízení uložena u věcně a místně příslušného správního orgánu. Vytýkal-li stěžovatel správnímu orgánu I. stupně, že neprovedl alespoň základní šetření u správního orgánu se shodnou věcnou příslušností, tedy v tomto případě neoslovil Úřad městské části Praha 6, je tato výtku nepřipadná, protože k takovému procesnímu postupu neměl žádná zákonná oprávnění. Stížní námitka, že stěžovatel byl řádně zastoupen v přestupkovém řízení v I. stupni je tedy nedůvodná.

Otázka, zda plná moc zasláná Úřadu městské části Praha 6 měla nedostatky, které měly být případně odstraněny, je v dané věci zcela irelevantní. V tomto kontextu musí Nejvyšší správní soud korigovat závěr krajského soudu, že „žalobce předložil v předmětném správním řízení generální plnou moc dle zákona o advokacii ve smyslu § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu“. Generální plnou moc udělenou advokátovi nelze hodnotit jako plnou moc udělenou „v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona“, když zákon o advokacii zvláštní úpravu zmocnění neobsahuje. Tato nesprávnost však nemá jakýkoliv vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Podstatná totiž v daném případě byla skutečnost, že stěžovatel správnímu orgánu I. stupně předložil předmětnou plnou moc až v odvolacím řízení.

Namítal-li stěžovatel, že krajský soud konstatoval, že plná moc byla „bezvadnou plnou mocí ve smyslu § 33 odst. 2 písm. d)“ správního řádu, avšak následně v rozporu s tím vyslovil závěr, že taková plná moc „není účinná i v předmětném správním řízení“, pak ani tuto stížní námitku Nejvyšší správní soud nepovažoval za důvodnou. Citovaná tvrzení krajského soudu totiž stěžovatel vytrhl z kontextu odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud uvedl, že „...v řízeních, v nichž byla plná moc předkládána, tj. nejprve u Úřadu městské části Praha 6 a později též v předmětném odvolacím řízení, byla bezvadnou plnou mocí ve smyslu § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu,....“. Tyto dva druhy plné moci [tj. podle ust. § 33 odst. 2 písm. c) a d) správního řádu] je tudíž nutné odlišovat a není možné považovat plnou moc uloženou u Úřadu městské části Praha 6 za plnou moc účinnou i v předmětném správním řízení.“ Krajský soud tak srozumitelným způsobem vyložil, že předmětná plná moc byla vůči správnímu orgánu, u kterého probíhalo přestupkové řízení, účinná až od okamžiku, kdy mu byla doručena.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi,

pokračování

který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 16. července 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu