



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **D. M.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Poděbrady**, se sídlem Jířího náměstí 20/I, Poděbrady, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 2. 2016, č. j. 46 A 57/2015 - 27,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalobci **se vrací** přeplatek na soudním poplatku ve výši 5.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce Mgr. Jaroslava Topola, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce D. M. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 2. 2016, č. j. 46 A 57/2015 - 27, a žalovanému uložena povinnost nahradit náklady řízení.

**II.**

[2] Krajský soud v Praze (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. 0042287/DZD/2014/Jbu. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že žalovaný vyhotovil dne 10. 11. 2014 příkaz sp. zn. 0042287/DZD/2014/JBu (dále jen „příkaz“),

kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „silniční zákon“). Příkaz byl žalobci doručen dne 24. 11. 2014. Proti tomuto příkazu podal Ing. M. J. dne 27. 11. 2014 odpor v elektronické podobě z adresy X. K odporu byla připojena plná moc pro Ing. M. J., která neobsahovala podpis žalobce jako zmocnitele. Žalovaný následně zaslal zmocněnci výzvu, ve které jej vyzval k předložení bezvadné plné moci obsahující projev vůle žalobce spočívající v jeho podpisu. Tato výzva byla doručena zmocněnci žalobce dne 9. 12. 2014. Zmocněnec však na výzvu nereagoval a v návaznosti na to žalovaný správně vyznačil právní moc příkazu dnem 10. 12. 2014. Krajský soud tak nemohl konstatovat nečinnost žalovaného, a proto žalobu podle ust. § 81 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[3] K žalobní námitce poukazující na nutnost doručování výzvy k odstranění vad podání zmocniteli krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32, ze kterého vyplývá, že výzvu k odstranění vad podání má správní orgán adresovat zmocněnci a nikoliv zmocniteli. Krajský soud doplnil, že požadavek na předložení plné moci musí již z povahy věci směřovat k osobě, která o sobě tvrdí, že je zmocněncem účastníka řízení a nikoliv k účastníkovi řízení, u něž se plná moc nenachází. Zmocnitel nemá doklad o zastoupení (plnou moc) u sebe, neboť jej právě za účelem prokázání zástupčího oprávnění vydal zmocněnci. Není-li plná moc předložena vůbec, je třeba na podání osoby, jež své zmocnění nedoložila, nahlížet jako na podání, které nemá žádné procesní účinky. Krajský soud neshledal jako příležitý ani poukaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37. V tomto rozsudku byla posuzována jiná situace. Jednalo se o odstraňování vad žaloby podané zmocněncem účastníka – advokátem. Ten k žalobě přiložil plnou moc postrádající podpis žalobce jako zmocněnce a spolu s podáním žaloby neuhradil soudní poplatek. Advokát byl následně vyzván k doložení plné moci podepsané účastníkem a zaplacení soudního poplatku. Na tuto výzvu advokát uhradil soudní poplatek, ale neodstranil vady žaloby, neboť nedoložil plnou moc podepsanou účastníkem. Nejvyšší správní soud dospěl v tomto případě k závěru, že ze zaplacení soudního poplatku lze dovozovat vysokou pravděpodobnost existence zastoupení. Podle krajského soudu však v dané věci nenastala žádná taková skutečnost, z které by žalovaný mohl usoudit na vysokou pravděpodobnost existence zastoupení žalobce.

### III.

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Podle stěžovatele nelze souhlasit s krajským soudem v tom, že k doplnění podpisu na plnou moc měl být vyzván zmocněnec a nikoliv stěžovatel jako zmocnitel. Žalovaný měl vyzvat k odstranění nedostatku podání stěžovatele, neboť doplnění podpisu je úkonem, který může učinit pouze tato osoba. Podle stěžovatele měl krajský soud na danou věc aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37, resp. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 151/2014 - 33, a ne rozsudek ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32. Stěžovatel dále vyslovil nesouhlas se závěry krajského soudu o tom, že výzva k předložení plné moci musí již z povahy věci směřovat k osobě, která o sobě tvrdí, že je zmocněncem účastníka řízení, neboť zmocnitel nebude mít doklad o zastoupení u sebe z důvodu, že jej právě za účelem prokázání zástupčího oprávnění vydal zmocněnci. Nepřípadné je i tvrzení krajského soudu, že není-li plná moc předložena vůbec, je třeba na podání osoby, jež své zmocnění nedoložila, nahlížet jako na podání, které nemá žádné procesní účinky. Stěžovatel dále poukázal na to, že plná moc byla opatřena elektronickým

pokračování

podpisem, který se (např. z technických důvodů) mohl z dokumentu ztratit. Podle stěžovatele dále rozsudek krajského soudu ignoruje § 4 odst. 2 správního řádu, resp. § 34 odst. 4 správního řádu. Povinností správního orgánu bylo v daném případě stěžovatele poučit o možnosti požádat o uznání úkonu učiněného ve prospěch stěžovatele jinou osobou. Žalovaný však stěžovatele o takovém právu nepoučil. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a žalovanému uložil povinnost k náhradě nákladů řízení.

#### IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti a jejímu doplnění uvedl, že souhlasí s rozsudkem krajského soudu. Podle žalovaného byla výzva k odstranění vad plné moci správně doručována zmocněnci a nikoliv stěžovateli. Není důvod, aby byl k odstranění vady podání vyzván ten, kdo podání neučinil, byť je v dané věci účastníkem řízení. Lhůta k odstranění vad uplynula, přičemž vada plné moci odstraněna nebyla. Podání odporu pak nemělo žádné právní účinky. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

#### V.

[7] 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. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Jak vyplývá ze správního spisu, žalovaný vydal dne 10. 11. 2014 příkaz, kterým uznal stěžovatele vinným ze spáchání přestupku dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 silničního zákona. Tento příkaz byl stěžovateli doručen dne 24. 11. 2014. Dne 28. 11. 2014 byl žalovanému z elektronické adresy X doručen odpor proti příkazu. K odporu byla připojena plná moc pro Ing. M. J., která neobsahovala podpis stěžovatele jako zmocnitele.

[9] Ze správního spisu dále vyplývá, že žalovaný výzvou ze dne 2. 12. 2014 vyzval zmocněnce k předložení bezvadné plné moci obsahující podpis zmocnitele. Současně jej upozornil, že nebude-li tento nedostatek v určené pětidenní lhůtě odstraněn, žalovaný nebude k odporu přihlížet. Tato výzva byla zaslána zmocněnci stěžovatele Ing. M. J. poštou, a ten si jí podle příložené doručky dne 9. 12. 2014 převzal. Z důvodu že na výzvu nebylo ve stanovené lhůtě nijak reagováno, žalovaný vyznačil právní moc příkazu dnem 10. 12. 2014.

[10] Jádrem souzené věci je posouzení, zda k doplnění podpisu na plnou moc měl být vyzván stěžovatel nebo jeho zmocněnec. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že výzva k odstranění vad plné moci měla být adresována stěžovateli, neboť doplnění podpisu je úkonem, který může učinit pouze on sám. Krajský soud dospěl k opačnému názoru.

[11] Otázkou, zda měl správní orgán povinnost vyzvat k doložení plné moci zmocněnce či zmocnitele, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 As 275/2015 - 41. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud řešil obdobnou skutkovou situaci, kdy správní orgán obdržel elektronické podání osoby, která se označovala za zmocněnce přestupce. K tomuto podání byla přiložena plná moc, která neobsahovala podpis tam označeného zmocnitele – přestupce. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dovodil, že správní orgán postupoval správně, pokud vyzval deklarovaného zmocněnce k doložení zastoupení, neboť nebyly naplněny důvody, aby bylo nutné vyzvat k témuž i samotného přestupce. Stejně tak

lze poukázat na obdobně vyznívající rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 2 As 181/2015 - 34, či ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32, ze kterého vycházel i krajský soud, ve kterém se uvádí, že správní orgán „postupoval správně, pokud výzvu k odstranění vad doručoval zmocněnci a nikoliv zmocniteli, a to at' již by se jednalo o výtku vad samotného odporu nebo o výtku vad plné moci. Dle § 34 odst. 2 správního řádu „[s] výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci“. I pokud by se jednalo o výzvu k odstranění nedostatku prokázání zastoupení (jak tvrdil stěžovatel), nejedná se o úkon, který by měl osobně vykonat pouze účastník řízení (zmocnitel).“

[12] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit a jsou plně využitelné i pro nyní projednávanou věc. I podle názoru Nejvyššího správního soudu měl tedy předmětnou výzvu k odstranění vad plné moci žalovaný adresovat zmocněnci a nikoliv zmocniteli. Proto žalovaný nepochybil, pokud nedoručoval výzvu stěžovateli, ale zmocněnci, který podal předmětný odpor. Krajskému soudu nelze vytýkat ani navazující závěry, že požadavek na předložení plné moci musí již z povahy věci směřovat k osobě, která o sobě tvrdí, že je zmocněncem účastníka řízení a nikoliv k účastníkovi řízení, u něž se plná moc nenachází. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že není-li plná moc předložena vůbec, je třeba na podání osoby, jež své zmocnění nedoložila, nahlížet jako na podání, které nemá žádné procesní účinky. Ostatně, v daném případě se nejednalo o situaci, kdy by nebyla předložena plná moc. Plná moc předložena ze strany zmocněnce byla, neobsahovala však podpis zmocnitele, přičemž k odstranění této vady byl zmocněnec řádně vyzván. K odstranění vady však nedošlo. Nejvyššímu správnímu soudu je známo z úřední činnosti, že zmocněnec Ing. M. J. zastupuje obviněné z přestupků v řadě správních řízení, přičemž uvedené námitky uplatňuje opakovaně, a je mu tedy dobře známo, jaké náležitosti by měla plná moc obsahovat. Tato osoba vystupovala jako zmocněnec mj. i ve shora citovaných věcech (projednávaných Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 As 181/2015 a sp. zn. 7 As 275/2015). V souladu s níže citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a odbornou literaturou (srov. např. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 256-257) nutno doplnit i to, že úkonem ve smyslu § 34 odst. 2 správního řádu není ani prvostupňové správní rozhodnutí, ani odvolací rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2013, č. j. 9 As 103/2012 - 41, ze dne 13. 6. 2013, č. j. 9 As 159/2012 - 28, ze dne 20. 10. 2011, č. j. 2 As 111/2011 - 56, či ze dne 20. 10. 2011, č. j. 2 As 111/2011 - 56).

[13] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud nepochybil, pokud dospěl k závěru, že k odstranění nedostatku plné moci měl být v daném případě vyzván zmocněnec a nikoliv zmocnitel.

[14] Pokud pak stěžovatel poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37, ten se zabýval odlišnou skutkovou i právní situací. Ve stěžovatелеm uváděném případě byl zmocněncem advokát a nikoliv obecný zmocněnec jako v dané věci, navíc se nejednalo o vadu podání ve správním řízení, ale v řízení soudním; věci se lišily i v dalších aspektech. Krajský soud proto správně poukázal na přílehavější a pozdější judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014 - 32). Ostatně v tomto rozsudku byla k námitce účastníka řízení rovněž konstatována nemožnost aplikace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37, a to pro skutkové a právní odlišnosti.

[15] Stejně tak je nepřipadný poukaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 151/2014 - 33. Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od toho, že i v něm byla posuzována jiná skutková a právní situace, nutno v souladu s krajským soudem konstatovat, že v předmětné věci žádná taková skutečnost, ze které by žalovaný mohl usoudit

pokračování

na vysokou pravděpodobnost existence zastoupení stěžovatele (jako tomu bylo v citovaném případě), neexistovala. Žalovaný proto neměl povinnost vyzývat k předložení bezvadné plné moci i stěžovatele. Pokud pak na výzvu správního orgánu nebyl doplněn podpis na plnou moc, nelze tyto důsledky přenášet na žalovaného, který postupoval v souladu se zákonem.

[16] Stěžovatel rovněž namítal, že plná moc byla opatřena elektronickým podpisem, který se např. z důvodu technických potíží mohl z dokumentu ztratit. Tuto námitku však stěžovatel neuplatnil v žalobě. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřijatelné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřiblíží*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49). Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). Jelikož uvedenou námitku stěžovatel neuplatnil v podané žalobě, ač tak učinit mohl, Nejvyšší správní soud se jí nemohl dále zabývat. Výše uvedené tvrzení totiž nebylo v řízení před krajským soudem vůbec předneseno, poprvé bylo uplatněno až v kasační stížnosti, a proto představuje právní novum, ke kterému Nejvyšší správní soud nepřihlíží.

[17] Pokud pak stěžovatel poukazoval na porušení § 4 odst. 2 a § 34 odst. 4 správního řádu, odkazuje Nejvyšší správní soud na výše uvedené a z procesní opatrnosti (protože stěžovatel ignorování těchto ustanovení vytýkal i krajskému soudu) doplňuje, že neshledal porušení citovaných ustanovení. Ust. § 4 odst. 2 správního řádu zakotvuje povinnost správního orgánu poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Jak již bylo výše uvedeno, správní orgán poučil zmocněnce o důsledcích nevyhovění předmětné výzvě k odstranění vad plné moci, navíc uvedený zmocněnec Ing. M. J. zastupuje obviněné z přestupků v řadě správních řízení, a jeho práva jsou mu dobře známa. Co se pak týče ust. § 34 odst. 4 správního řádu, ten stanoví, že „*Správní orgán může uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, jestliže o to účastník požádá a nemůže-li vzniknout újma jinému účastníkovi.*“ Ze správního spisu přitom nevyplývá, ostatně stěžovatel to ani sám v kasační stížnosti netvrdí, že by v daném případě za stěžovatele činila nějaký další úkon osoba odlišná od jeho zástupce (zmocněnce), resp. že by stěžovatel jako účastník řízení žádal o uznání nějakého úkonu. Má-li být tímto úkonem předmětná plná moc, odkazuje Nejvyšší správní soud na výše uvedené, kde uvedl, že předmětná plná moc byla vadná a tento nedostatek nebyl odstraněn ani přes řádnou výzvu správního orgánu správně adresovanou zmocněnci.

[18] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[19] Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[21] Výrok o vrácení soudního poplatku vychází z toho, že stěžovatel v řízení o kasační stížnosti splnil svou poplatkovou povinnost, když na výzvu soudu uhradil dne 18. 2. 2016 soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč. Dne 24. 2. 2016 však stěžovatel uhradil na účet Nejvyššího správního soudu další soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Podle ust. § 10 odst. 1 věty druhé zákona o soudních poplatcích, bylo-li na poplatku zapláceno více, než činila poplatková povinnost, vrátí soud přeplatek. Jelikož stěžovatel zaplatil na soudním poplatku o 5.000 Kč více, než činila poplatková povinnost, rozhodl Nejvyšší správní soud o vrácení tohoto přeplatku.

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

V Brně dne 3. května 2016

Mgr. David Hipšr  
předseda senátu