

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **J. V.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. srpna 2017, č. j. 409/2017-160-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. listopadu 2017, č. j. 10 A 179/2017 - 24,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Dne 16. října 2017 se na Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) obrátil elektronicky Mgr. Václav Voříšek, advokát, který v zastoupení stěžovatele podal žalobu proti výše označenému správnímu rozhodnutí (to se věcně týkalo námitek proti záznamu bodů za spáchané dopravní přestupky v registru řidičů). Mgr. Voříšek doplnil následujícího dne chybějící elektronický podpis, nedoložil však ke svému podání plnou moc pro zastupování žalobce před soudem. Městský soud jej proto vyzval přípisem ze dne 18. října 2017, aby do 15 dnů předložil originál plné moci, a poučil jej, že jinak žalobu odmítne pro nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Tento přípis zůstal ze strany žalobcova právního zástupce bez odezvy, proto městský soud dne 27. listopadu 2017 žalobu odmítl usnesením označeným v záhlaví.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[2] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu včas kasační stížnost, a to prostřednictvím svého právního zástupce, Mgr. Václava Voříška. Ten ke kasační stížnosti přiložil plnou moc pro zcela jiné řízení, proto Nejvyšší správní soud vyzval právního zástupce (i stěžovatele samotného) k doplnění odpovídající plné moci. Právní zástupce poté předložil plnou moc pro celé řízení týkající se soudního přezkumu napadeného správního rozhodnutí (tedy i pro řízení před městským soudem) datovanou dnem 16. října 2017 (tj. dnem, kdy podal žalobu k městskému soudu).

[3] V kasační stížnosti stěžovatel namítal, že městský soud procesně pochybil, když vyzval k předložení plné moci pouze jeho zástupce, a poté žalobu odmítl. Správně měl totiž k odstranění nedostatku podání spočívajícího v chybějícím dokladu o zastoupení vyzvat též stěžovatele samotného. Ve své argumentaci se stěžovatel odvolal pouze na praxi Ústavního soudu (jak sám uvádí, učinil tak „podpůrně“), který údajně vyzývá k doplnění plné moci zároveň účastníka řízení i jeho advokáta, přičemž městský soud by měl dodržovat ustálené standardy Ústavního soudu.

[4] Protože se kasační stížnost týkala výhradně jen postupu městského soudu v soudním řízení, nezasílal ji Nejvyšší správní soud k vyjádření žalovanému.

III. Právní úprava

[5] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) obsahuje právní úpravu zastoupení v § 35, kde se však o prokázání či doložení existence zmocnění nic nedozvíme. Nezbyvá tedy, než na základě § 64 s. ř. s. přiměřeně použít příslušná ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Z § 28 odst. 1 o. s. ř. vyplývá, že plná moc musí být udělena písemně nebo ústně do protokolu. Podle § 24 odst. 1 věta třetí o. s. ř. může mít účastník v téže věci současně jen jednoho zvoleného zástupce. Klíčové je ustanovení § 32 odst. 1 o. s. ř., které uvádí: „*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*“ (nutnost přiměřeného použití tohoto ustanovení ve správním soudnictví vyplývá již z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2010, č. j. 8 As 31/2010 - 60, č. 2367/2011 Sb. NSS).

[6] Jestliže zástupce svou povinnost nesplní, postupují správní soudy zpravidla jedním ze tří způsobů. První spočívá v tom, že vyhodnotí takový nedostatek jako vadu podání (nebyly připojeny listiny, jichž se podatel dovolává), a dále postupují podle § 37 odst. 5 s. ř. s.: „*Předseda senátu usnesením vyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a stanoví k tomu lhůtu. Nebude-li podání v této lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud podání usnesením odmítne, nestanoví-li zákon jiný procesní důsledek. O tom musí být podatel ve výzvě poučen.*“ Druhá možnost je, že soud poučí údajného zástupce (příp. též účastníka) o nutnosti prokázat své právo jednat za účastníka na základě obecné poučovací povinnosti v § 36 odst. 1 s. ř. s., a není-li existence zmocnění přesto doložena, odmítne soud návrh jako podaný zjevně neoprávněnou osobou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Třetí možností pak je, že soud odmítne návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože nejsou splněny podmínky řízení, tento nedostatek nebyl přes výzvu soudu odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

[7] Pro úplnost shrnuje šestý senát též právní úpravu obsaženou v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 33 odst. 1 si účastník může zvolit zmocněnce, přičemž „*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.*“ Ustanovení § 34 odst. 2 pak upřesňuje, že „*s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.*“ Konečně § 37 odst. 3 stanoví, že „*nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*“ Jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, správní orgán řízení zastaví podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Další možností je, že správní orgán nepřihlédne k podanému odporu, příp. zamítne odvolání jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu, jelikož nebylo podáno účastníkem řízení.

pokračování

[8] Šestý senát má za to, že zodpovězení otázky předložené rozšířenému senátu by mělo být stejné bez ohledu na to, zda se jedná o postup správního orgánu ve správním řízení nebo o postup soudu v soudním řízení správním. Ostatně i rozsudky Nejvyššího správního soudu týkající se postupu podle s. ř. s. a správního řádu se na sebe navzájem odvolávají. Proto považoval šestý senát za potřebné shrnout níže jak závěry judikatury k postupu soudu podle soudního řádu správního, tak ty, jež se vztahují k postupu správního orgánu podle správního řádu (tato judikatura je z hlediska časového starší a může být pro řešení problematiky přinejmenším inspirativní).

IV. Prejudikatura

[9] Šestý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k názoru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor, neboť část rozhodnutí vychází z názoru, že správní soud, resp. správní orgán je povinen vyzvat k doplnění chybějící plné moci k podání návrhu jak zmocněnce, tak i zmocnitele, zatímco podle druhého směru postačí vyzvat (údajného) zmocněnce, a pokud ten na výzvu nereaguje, je možno návrh odmítnout, resp. řízení zastavit. Šestý senát se přiklání k druhému z uvedených názorů, s ohledem na § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nicméně musel předložit tuto věc k posouzení rozšířenému senátu.

IVa. Nejvyšší správní soud a doktrína správního práva

[10] Pro zajímavost je možno úvodem zmínit, že prvorepublikový Nejvyšší správní soud zastával poměrně striktní názor, že „*podá-li zmocněnec úřadu podání za jinou stranu, aniž se vykáže jejím zmocněním, není úřad povinen jej vyzvat, aby předložil plnou moc*“ (Boh. A 2997/23). Jedním z prvních rozsudků v moderním správním soudnictví, které s otázkou výzvy k doložení plné moci zabývaly, byl rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. října 1994, č. j. 6 A 70/92 - 19. Vrchní soud zde řešil postup správního orgánu, který obdržel zmocněncem podané odvolání bez doložení plné moci. Jeho závěr zní (zvýraznění doplněno): „*Právě proto, že z obsahu odvolání bylo zřejmé, že jej JUDr. S. podal v zastoupení svého klienta ... bylo na místě tomuto zástupci zaslat výzvu k odstranění nedostatku podání. Teprve kdyby na tuto výzvu nereagoval, a plná moc, ať již všeobecná nebo speciální, do spisu založena nebyla, ... mohlo být odvolání předloženo nadřízenému správnímu orgánu jako odvolání podané osobou neoprávněnou k projednání podle ustanovení § 60 spr. ř.*“.

[11] Nejvyšší správní soud se k tomuto rozsudku opakovaně argumentačně vracel v případech, kdy správní orgán považoval odvolání podané zmocněncem bez doložení plné moci bez dalšího za podání podané neoprávněnou osobou, a tudíž nepřijatelné, a vytýkal správním orgánům, že měly umožnit účastníkovi odstranit nedostatky odvolání dříve, než je odmítly (srov. rozsudky ze dne 19. prosince 2003, č. j. 5 A 41/2001 - 28, č. 333/2004 Sb. NSS, ze dne 13. ledna 2005, č. j. 7 A 79/2002 - 66, či ze dne 7. května 2009, č. j. 6 As 22/2008 - 73). V některých z těchto případů sice Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl, že správní orgán měl vyzvat k doplnění chybějící plné moci účastníka řízení (nikoliv tedy zmocněnce), avšak bez bližšího odůvodnění, proč by tak měl činit. Ze skutkového kontextu je přitom vždy zjevné, že Nejvyšší správní soud minil pouze vyjádřit, že správní orgán měl o chybějící plné moci komunikovat se stranou řízení a stanovit lhůtu k jejímu doplnění, aniž by řešil právní otázku, zda měl správní orgán svou výzvu adresovat odvolateli přímo, nebo prostřednictvím jeho zmocněnce, který jedná (a to je podstatou zmocnění) jako *alter ego* zmocnitele se všemi důsledky z toho plynoucími.

[12] K dané otázce se nevyjadřuje ani rozsudek č. j. 10 As 266/2014 - 32 ze dne 29. ledna 2015 (i když jej tak některé pozdější rozsudky Nejvyššího správního soudu nesprávně interpretovaly). Desátý senát zde potvrdil platnost podaného odporu proto, že výzva žalovaného správního orgánu k odstranění jeho vad (adresovaná zmocněnci) požadovala doplnění

elektronického podpisu, ačkoliv odpor byl podán prostřednictvím datové schránky, nešlo tedy o výzvu k doložení plné moci, jak se později snažil správní orgán tvrdit. Rozsudek se proto nezabýval otázkou, komu všemu měla být výzva k doložení plné moci adresována (a to ani ve svém bodě 42, kde pouze potvrzuje, že v první řadě by bylo třeba i takovou výzvu zaslat zmocněnci, jako se to v daném případě stalo). Stejně tak bývá občas mylně používán odkaz na rozsudek ze dne 4. června 2015, č. j. 9 As 63/2015 - 36, který se ale zabýval pouze způsobem doručování zmocněnci v situaci, kdy plná moc byla doložena a nebyla zpochybněna.

[13] Doposud citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu – byť navazuje na poměrně jednoznačně formulovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 70/92-19 – se tak nevyjadřuje k otázce, komu adresovat výzvu k doložení plné moci. Problém, překládaný rozšířenému senátu, ponechává většinou stranou své pozornosti i doktrína správního práva. Setkat se lze povětšinou s neurčitými formulacemi typu (zvýraznění doplněna) „*návrh ve věci samé podaný za jiného zástupcem, je v situaci, kdy ani přes výzvu není soudu doložena existence vztahu zastoupení, možno hodnotit jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou*“ (BLÁŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2014) nebo „*usnesení obsahující výzvu soud podle okolností případu doručí jen zástupci (zejména nemá-li zastoupený procesní způsobilost) nebo současně zástupci a zastoupenému*“ (POTĚŠIL, L., ŠÍMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014), či obdobně: „*Případné nejasnosti ohledně zmocnění jsou k tíži správních orgánů, které by měly vycházet vstříc účastníkům a činit vše k tomu, aby byly odstraněny. Tato povinnost není ovšem bezbřehá, a pokud např. účastník, resp. jeho zástupce nebudou reagovat na výzvy k tomu, aby doložil, zda tu je dáno zmocnění, či v jakém rozsahu, mohlo by být podané odvolání právem zpochybněno*“ (MATES, P. *Zastoupení ve správním řízení*. Bulletin advokacie 4/2015). Některé zdroje hovoří o doručení výzvy (též) zmocniteli jako o postupu „vhodném“, aniž by řešily, zda jde o procesní povinnost soudu, resp. správního orgánu (zvýraznění doplněna): „*Má-li předložená plná moc nějaké vady (např. chybí podpis zmocnítele), k doložení řádné plné moci obvykle stačí vyzvat zmocněnce (ovšem nereaguje-li zmocněnec, pak je samozřejmě vhodné vyzvat samotného /údajně/ zastoupeného)*“ (JELÍNKOVÁ, J. *Kontrolní řád, Správní řád (vybraná ustanovení)*. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016), či obdobně: „*Tvrdí-li určitá osoba, že je zmocněncem účastníka správního řízení, a vzniknou-li o tomto tvrzení pochybnosti, je primárně na této osobě tvrzeného zmocněnce, aby takového pochybnosti vyvrátila. Zůstává-li tvrzený zmocněnec po takové výzvě pasivní či neprokáže-li existenci zastoupení, je podle mého názoru zcela namístě, s ohledem na procesní jistotu, vyzvat přímo účastníka řízení se stejnou žádostí*“ (GONSIOROVÁ, B. *Plná moc ve správním řízení*. Jurisprudence 1/2017).

[14] Otázce doložení plné moci k návrhu na zahájení řízení ve správním soudnictví se Nejvyšší správní soud zřejmě poprvé přímo věnoval v rozsudku ze dne 31. května 2006, č. j. 2 Afs 162/2005 - 66, z něhož byla vytvořena i právní věta. Stojí ale za povšimnutí, že v tomto prvním rozsudku stála situace v opačném gardu než v případě, který rozšířenému senátu předkládá nyní šestý senát. Krajský soud zde totiž v situaci chybějící plné moci vyzval k jejímu doložení nikoliv zmocněnce, nýbrž přímo žalobce, tedy zmocnítele. Když ten na výzvu k doložení plné moci nereagoval, soud žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud tento postup kritizoval a usnesení krajského soudu zrušil. Argumentoval tím, že krajský soud se měl „*vzhledem ke zcela jasným a zřetelným náznakům, že stěžovatel vskutku zastoupen je a chce být a že nedoložení plné moci je s vysokou pravděpodobností technickým či administrativním pochybením na straně zástupce stěžovatele – pokusit věc vyjasnit i přímo s JUDr. Bayerem* (tj. advokátem, jenž žalobu podal - pozn. NSS) *a vyzvat i jeho, a nejen stěžovatele samotného, k doložení plné moci.*“ V jednom z navazujících rozhodnutí, kde zmocněnec doložil k podanému odporu proti příkazu pouze nepodepsanou plnou moc a správní orgán vyzval k odstranění této vady zmocnítele (rozsudek ze dne 14. ledna 2016, č. j. 4 As 267/2015 - 24) pak Nejvyšší správní soud vysvětlil, že v první řadě musí správní orgán vždy oslovit údajného zmocněnce, neboť „*v případě, kdyby účastník řízení s tvrzeným zmocněncem skutečně uzavřel smlouvu o zastoupení, avšak správní orgán by požadoval doplnění vadné plné moci vylučně*

pokračování

od účastníka řízení, nebylo by splněno jeho očekávání, že s ním správní orgán bude komunikovat jen prostřednictvím zmocněnce.“ Obdobné skutkové okolnosti hodnotil Nejvyšší správní soud se stejným závěrem i v rozsudku ze dne 22. června 2016, č. j. 1 As 34/2016 - 35.

[15] Nejvyšší správní soud nicméně následně podstatu případu řešeného pod sp. zn. 2 Afs 162/2005 poněkud opomíjel a aplikoval citované závěry *vice versa* i na situace, kde krajský soud neúspěšně vyzýval k doložení chybějící plné moci údajného zmocněnce. Nejvyšší správní soud přitom využíval pro odůvodnění svých rozhodnutí kritérium *vysoké pravděpodobnosti existence zmocnění* zmíněné ve výše citovaném rozsudku, avšak dovozoval z něj (poněkud nepochopitelně) nutnost oslovit v případě nečinnosti (pravděpodobného) zmocněnce též zmocnitele. Tak dospěl Nejvyšší správní soud v následném rozsudku ze dne 29. září 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37, k tomuto závěru (zvýraznění doplněno): *„Již samotná skutečnost, že zástupce, který je advokátem (je tedy vázán svými zákonnými povinnostmi, vyplývajícími v dané souvislosti zejména z § 16 odst. 2 a § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a na základě nich pravidly profesionální etiky advokátů, takže je vysoce nepravděpodobné, že by žalobu podal jménem někoho, kým by k tomu nebyl zmocněn), podá za určitou osobou žalobu, která obsahuje řadu informací i detailního charakteru (zejména obsah napadených správních rozhodnutí) a úkony, jež shora uvedený advokát v řízení činil (komunikace se soudem, např. zaplacení soudního poplatku na základě výzvy městského soudu), více než naznačuje, že zástupce skutečně jedná za zastoupeného stěžovatele na základě plné moci a že se u zástupce nejedná o třetí osobu, která s procesním vztahem stěžovatele a žalovaného nemá nic společného a se kterou tedy soud nemá proč vstupovat v kontakt. Městský soud se proto za této situace (kdy advokát stěžovatele na výzvu soudu k doložení plné moci nereagoval) mohl a měl obrátit přímo na stěžovatele, zjistit, zda skutečně vztah zastoupení mezi ním a stěžovatelem existuje, jak to obsah žaloby zcela zřetelně naznačuje, a pokud ano, pokusit se v součinnosti se stěžovatelem toto postavit zcela na jisto opatřením plné moci k zastupování. To však krajský soud neučinil. Naopak – za situace, kdy neměl otázku zastoupení stěžovatele postavenou na jisto, rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu neodstraněného nedostatku podmínek řízení, aniž by předtím výzvu k doložení plné moci doručil osobě, o níž bylo nepochybné, že právě jí má být v řízení doručováno, tj. účastníku samotnému, měl-li městský soud za to, že není zastoupen (viz § 42 odst. 2 věta druhá s. ř. s.).“* Obdobně, ovšem bez podrobnějšího vysvětlení, vyznívá též rozsudek ze dne 17. ledna 2012, č. j. 2 As 115/2011 - 45, podle něž platí (zvýraznění doplněno): *„Odstranění takového odstranitelného nedostatku podmínky řízení (tj. nedoložení plné moci k žalobě - pozn. NSS) lze žádat jak od označených žalobců, tak i od označeného zástupce. Projevil-li zástupce v tomto směru nezodpovědnost, neznamená to, že soud mohl přímo přistoupit k odmítnutí žaloby, aniž vyžádal odstranění pochybností o zastoupení od žalobců, v jejichž možnostech toto odstranění rovněž bylo. Pokud tak neučinil, jedná se o vadu, která mohla mít (a také měla) vliv na rozhodnutí soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*

[16] Stejným směrem se vydala i část judikatury týkající se postupu správních orgánů podle správního řádu. V rozsudku ze dne 19. listopadu 2015, č. j. 1 As 100/2015 - 57, posuzoval Nejvyšší správní soud situaci, kdy zmocněnec doložil plnou moc v kopii (scan), správní orgán požadoval předložení originálu, a když zmocněnec sdělil, že se nemůže se svým zmocnitelem spojit, správní orgán odmítl vzít jeho podání činěná v přestupkovém řízení jménem zmocnitele v úvahu. Nejvyšší správní soud jednak konstatoval, že pro vyžadování originálu plné moci zde nebyly splněny podmínky (k tomu, kdy takový požadavek přípustný je, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26), a poté dodal: *„Sdělí-li však údajný zmocněnec, že se nemůže se svým zmocnitelem spojit, jako v nyní projednávané věci, pochybnosti správního orgánu přetrvávají a jediný, kdo je schopen je odstranit, je zmocnitel. V takovém případě je na místě vyzvat k prokázání existence zmocnění také zmocnitele (obviněného z přestupku), který může jako jediný potvrdit, nebo vyvrátit existenci zmocnění. Bez tohoto úkonu nelze ve věci bez dalšího jednat, neboť účastník řízení se nemusí vůbec o zpochybnění existence zmocnění dozvědět a může tak být zásadním způsobem dotčen na svých právech.“* V rozsudku ze dne 5. listopadu 2015, č. j. 2 As 110/2015 - 42, zmocněnec

na výzvu k doplnění originálu plné moci dokonce vůbec nereagoval, resp. nebylo možné mu doručit výzvu na udanou elektronickou adresu. I zde však Nejvyšší správní soud uzavřel, že správní orgán měl vyzvat k prokázání zmocnění následně též zmocnitele, a to vzhledem „k vysoké pravděpodobnosti existence zmocnění“, kterou dovodil z toho, že „*z plné moci i z navazujících podání zmocněnce plyne, že byl s věcí obeznámen, v plné moci uvedl také osobní údaje stěžovatele (datum narození, bydliště), správnou spisovou značku i číslo jednací předvolání i údaje o místě a čase konání ústního jednání.*“

[17] Existuje naproti tomu i druhá linie rozsudků, podle nichž naopak postačuje vyzvat k předložení plné moci jen samotného zmocněnce. Tyto rozsudky se od výše citovaných rozhodnutí pokoušejí odlišit. Např. v rozsudku ze dne 30. září 2015, č. j. 2 As 181/2015 - 34, Nejvyšší správní soud řešil situaci, kdy zmocněnec předložil pouze nepodepsanou plnou moc a na výzvu k doložení řádné plné moci nereagoval. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že jedině v případě vysoké pravděpodobnosti tvrzeného zastoupení lze „*přiznat právům účastníka přidanou (pozn.: zvýraznění obsaženo již v citovaném rozsudku) ochranu v podobě doručování výzvy k prokázání zastoupení samotnému zmocniteli.*“ Musí jít ovšem o okolnosti výjimečně, nikoliv o „*okolnosti, které jsou běžnou či požadovanou součástí podání ve věci - označení věci a účastníků i popis skutkových okolností nebo dosavadního procesního vývoje.*“ Výjimečné okolnosti neshledal druhý senát v tom, že zmocněnec v daném případě omluvil neúčast zmocnitele na ústním jednání, požádal o zajištění tlumočnicka a nařízení nového termínu ústního jednání, podání opatřil správnou spisovou značkou a adresoval je správnému správnímu orgánu, ani v tom, že následně podal proti rozhodnutí doručovanému zmocniteli blanketní odvolání. Stejně tak ve svém následném rozsudku ze dne 25. listopadu 2015, č. j. 2 As 215/2015 - 72, kde byla skutková situace obdobná (jen šlo o plnou moc k podání odporu proti příkazu), druhý senát uvedl, že závěry obsažené ve výše citovaných rozsudcích č. j. 2 As 110/2015 - 42 a č. j. 4 As 27/2011 - 37 platí jen „*za situace, kdy se jevila existence vztahu zastoupení mezi žalobcem a jeho zmocněncem jako vysoce pravděpodobná*“, zatímco v daném případě takováto situace nenastala. Šestý senát nepovažuje toto odlišení za příliš přesvědčivé. Je založeno prakticky výhradně na tom, že v případě řešeném čtvrtým senátem zmocněnec, ač nedoložil plnou moc, na základě výzvy krajského soudu zaplatil za žalobce soudní poplatky a v obsahu žaloby prokázal, že je s věcí detailně obeznámen, neboť detailně rozebíral napadená správní rozhodnutí. Druhý senát poukázal na to, že v jím řešeném případě naopak z obsahu zmocněncova podání detailní obeznámenost s věcí neplynula a žádné jiné úkony za zmocnitele nečinil. To však podle názoru šestého senátu vyplývá z povahy věci, neboť v odporu se žádná argumentace neuvádí a nečiní se ani žádné další úkony (zejména se za jeho podání neplatí správní poplatky).

[18] Načrtnutá judikatorní linie pokračuje rozsudkem ze dne 14. ledna 2016, č. j. 7 As 275/2015 - 41, kde se opět řešil odpor proti příkazu s přiloženou plnou mocí, na níž chyběl podpis zmocnitele (jednalo se zjevně o obstrukční procesní taktiku společnosti zastupující pachatele přestupků s cílem vytvořit si předpolí pro zpochybnění zastupování v případě neúspěchu ve správním řízení). Bez hlubšího odůvodnění dospěl Nejvyšší správní soud k totožným závěrům též v rozsudku ze dne 27. října 2015, č. j. 6 As 117/2015 - 29. Náznaky obdobného přístupu lze ovšem najít již i ve starší judikatuře. Např. v rozsudku ze dne 14. března 2008, č. j. 2 Afs 115/2007 - 55 Nejvyšší správní soud řešil situaci, kdy odvolání proti rozhodnutí podali za daňový subjekt dva různí daňoví poradci, přičemž (nad rámec nutného odůvodnění) zmínil, že „*pokud by pak daňový poradce nedoložil své zmocnění k podání odvolání, resp. k jeho doplnění ani k výzvě správce daně (§ 21 odst. 8 daňového řádu), bylo by třeba na něho nablížit jako na osobu k podání odvolání nepřislusnou.*“

[19] Dále nutno upozornit, že přinejmenším některé senáty Nejvyššího správního soudu se ve své praxi v řízení o kasační stížnosti přiklání spíše k tomu, že postačí vyzvat k doložení plné

pokračování

moci jen zmocněnce, nikoliv též zmocnitele. Svědčí o tom usnesení ze dne 27. října 2015, č. j. 3 As 184/2015 - 16, jímž Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost. Učinil tak v návaznosti na to, že vyzvaný zmocněnec nedoložil ve stanovené lhůtě chybějící zmocnění k zastupování stěžovatele, přičemž Nejvyšší správní soud již poté nevyzýval k doplnění plné moci stěžovatele samotného. Nutno přitom poznamenat, že oproti žalobnímu řízení je v řízení o kasační stížnosti advokátní zastoupení povinné, pro odůvodnění odlišného přístupu však šestý senát žádný relevantní argument neshledává [promítnout by se to mohlo snad jen v subtilním rozlišování zákonné opory pro vydání výzvy k doložení plné moci v soudcovské či zákonné jednoměsíční lhůtě, resp. pro následné odmítnutí kasační stížnosti, zda tedy pro neodstranění vady nebo pro nesplnění podmínky řízení; § 37 odst. 5, § 46 odst. 1 písm. a) oproti § 106 odst. 3 s. ř. s.].

[20] Šestý senát má za to, že poněkud stranou obou naznačených názorových proudů stojí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2010, č. j. 1 Afs 62/2010 - 61, neboť zde Nejvyšší správní opět neřešil situaci, kdy plná moc nebyla k návrhu doložena vůbec, příp. byla přeložena plná moc bez podpisu zmocnitele. Jednalo se naopak o případ, kdy městský soud dovodil, že dohoda o zastoupení žalobce právnickou osobou vykonávající daňové poradenství v řízení před správním soudem, resp. na jejím základě vystavená plná moc, je neplatná dle § 39 občanského zákoníku z roku 1964, a na základě toho žalobu odmítl, aniž by kohokoliv vyzval k odstranění vad podání. Za tohoto stavu pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „bylo třeba žalobce poučit o závěru soudu ohledně nepřijatelnosti zastoupení právnickou osobou vykonávající daňové poradenství před správním soudem, a vyzvat ho k odstranění nedostatku podmínek řízení,“ přičemž „reakcí na výzvu soudu směřující k odstranění nedostatku doložení zastoupení může být i to, že účastník řízení opatří žalobu svým podpisem. Tím sice neprokáže, že je v řízení zastoupen označeným zmocněncem (a proto se na něj bude pohlížet jako na nezastoupeného), avšak zabrání tomu, aby soud žalobu odmítl (není-li zde jiných vad, stane se žaloba projednatelnou i bez účasti údajného zmocněnce účastníka). Stejně účinky jako to, že účastník řízení připojí svůj podpis přímo na příslušnou žalobu, má se zřetelem ke sledovanému účelu i to, že se s touto žalobou vlastnoručně podepsaným podáním ztotožní, jinak řečeno, že učiní podání, v němž vadu původního podání zhojí.“ Tyto úvahy považuje šestý senát za zcela správné – ovšem v situaci, kdy je zřejmé, že zmocněnec sám vady předložené plné moci odstranit nemůže, jako tomu bylo v tomto případě.

[21] Můžeme tedy shrnout, že v počátcích správního soudnictví bylo obecným pravidlem, že postačuje, aby správní orgán, resp. soud zaslal výzvu k doplnění chybějící plné moci pouze zmocněnci (rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 6 A 70/92 - 19). Poté začalo být toto jednoznačné pravidlo rozrušováno. Nejvyšší správní soud upozornil, že rozhodně nepostačuje vyzvat k doložení zastoupení jen zmocnitele, přičemž argumentoval tím, že existence zastoupení se jevila pravděpodobná, a tudíž bylo třeba komunikovat i se zmocněncem (rozsudek č. j. 2 Afs 162/2005 - 66). Následná judikatura z toho vyvodila, že tam, kde je existence zmocnění pravděpodobná, je třeba komunikovat (postupně) s oběma dotčenými osobami, tedy jak se zmocněncem, tak i zmocnitelem (např. rozsudek č. j. 4 As 27/2011 - 37). V posledních letech se objevuje pokus o revizi tohoto přístupu. Nejvyšší správní soud se snaží dovozovat, že pravděpodobnost existence zmocnění musí být velmi vysoká, tudíž jde spíše o výjimečnou situaci. Ve většině případů bude z důvodu „nejistoty ohledně existence zmocnění“ postačovat, že soud či správní orgán vyzve k doložení plné moci jen zmocněnce samotného (např. rozsudek č. j. 2 As 181/2015 - 34).

IVb. Ústavní soud

[22] Jelikož se stěžovatel (byť nekonkrétně) dovolával praxe Ústavního soudu a jelikož vyřešení zkoumané právní otázky Ústavním soudem by bránilo předložení věci rozšířenému senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne

2. února 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 76, bod 20 a násl.), zkoumal šestý senát také judikaturu Ústavního soudu. Nenašel přitom žádné rozhodnutí, v němž by se Ústavní soud výslovně zabýval tím, komu adresovat výzvu k předložení chybějící plné moci. Nejvíce se řešenému tématu blíží nálezný sp. zn. II. ÚS 3144/14 ze dne 15. 1. 2015 (N 4/76 SbNU 81), kde však Ústavní osud pouze konstatoval (zvýraznění doplněno): „*Každý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, má procesní povinnost své oprávnění doložit již (nejpozději) při prvním úkonu, který ve věci učinil (srov. § 32 odst. 1 o. s. ř.). Nesplní-li tuto povinnost a vystupuje-li tedy jako zmocněnec účastníka, aniž by předložil plnou moc, jde o nedostatek podmínky řízení, který lze odstranit. ... Vhodným opatřením soudu k odstranění uvedených nedostatků plné moci je zpravidla výzva adresovaná označenému zmocněnci účastníka (popř. účastníku samotnému), aby ve stanovené lhůtě (jde o lhůtu soudcovskou) předložil písemnou plnou moc nebo plnou moc s úředně ověřeným podpisem anebo aby ke udělení plné moci došlo ústně do protokolu. Jestliže přes výzvu soudu nebudou odstraněny uvedené nedostatky plné moci (v prokázání oprávnění ke zastupování účastníka), soud řízení zastaví (srov. § 104 odst. 2 o. s. ř. a komentář k § 104), bylo-li zahájeno podáním, které učinil za účastníka tento „zmocněnec“; v ostatních případech soud v řízení pokračuje a jedná přímo s účastníkem (stejně, jako kdyby označeného zmocněnce nikdy neměl).“*

[23] V judikatuře Ústavního soudu lze dále vystopovat již jen ojedinělé zmínky o dané problematice, většinou činěné v obecné rovině a nad rámec nutného odůvodnění. Tak např. v nálezu sp. zn. IV. ÚS 272/05 ze dne 3. 8. 2005 (N 151/38 SbNU 207) Ústavní soud v situaci chybějící písemné plné moci uvedl (zvýraznění doplněno): „*Pokud měl soud o zastoupení pochybnosti ... mohl a měl sám vyzvat stěžovatele nebo jeho obhájce, aby mu doklad prokazující uzavření dohody o zastupování a jeho rozsahu předložili.*“

[24] Také v judikatuře Ústavního soudu se lze přitom setkat s případy, kdy plná moc předložena byla, ale soud vyhodnotil zastoupení jako nepřipustné (což je podle názoru šestého senátu situace kvalitativně odlišná od té, kdy plná moc není předložena vůbec, není podepsána zmocnitelem apod.). Např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 151/94 ze dne 6. 6. 1995 (N 27/3 SbNU 197) řešil Ústavní soud situaci, kdy osobu oprávněnou v restituci zastupoval komerční právník a soud toto zastoupení bez dalšího odmítl uznat. Ústavní soud konstatoval: „*Jestliže tedy krajský soud v této věci zastával názor, že zastoupení je nepřipustné, bylo v této souvislosti nutno, aby provedl odpovídající poučení osob oprávněných v restituci podle § 5 o. s. ř. Soud je povinen podle § 43 o. s. ř. vyzvat účastníka, který učinil nesprávné podání, aby vady podání odstranil.*“ V nálezu sp. zn. I. ÚS 2522/10 ze dne 19. 4. 2012 (N 81/65 SbNU 101) zase Ústavní soud konstatoval: „*Soud prvního stupně ve shodě s ustanovením § 43 o. s. ř. vyzval stěžovatelku, jejího obecného zmocněnce a advokáta JUDr. J. S., aby doložili plnou moc.*“ Zde se ovšem spor nevedl o to, komu měla být výzva adresována, ale jak měl soud vyhodnotit následné reakce oslovených osob. Řešila se situace, kdy stěžovatelku zastupoval obecný zmocněnec, a ten (podle názoru obecných soudů nepřipustně) udělil dále plnou moc k zastupování advokátovi a ani následné odpovědi všech oslovených nevedly k tomu, že by soud zmocnění advokáta uznal. Ústavní stížnost tedy podávaly dotčené osoby a Ústavní soud pochopitelně neměl důvod zpochybňovat postup soudu, který se rozhodl gordický uzel řetězícího se zmocnění rozetnout tím, že (procesně nadstandardně) oslovil všechny zúčastněné.

IVc. Nejvyšší soud a doktrína občanského práva

[25] Následující výčet si neklade nároky na úplnost. Šestý senát se pouze pokusil nalézt inspiraci k řešení předkládané právní otázky též v oblasti občanského soudního řízení. Nejvyšší soud především v řadě svých rozhodnutí zdůraznil, že podání učiněné za jiného bez doložení zmocnění nelze odmítnout jako podané neoprávněnou osobou, nýbrž že jde o nedostatek podmínky řízení, který lze na výzvu soudu odstranit, a teprve pokud se tak nestane, soud řízení zastaví podle § 104 odst. 2 o. s. ř. (srov. např. usnesení ze dne 18. listopadu 1997, sp. zn. 2 Cdon 992/97, publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 48/1998, či usnesení ze dne 31. července 2000, sp. zn. 20 Cdo 1888/98). Pokud jde o otázku, komu výzvu

pokračování

k doložení zmocnění adresovat, Nejvyšší soud tenduje spíše k tomu, že výzvu postačí doručit tvrzenému zástupci účastníka řízení (srov. zejména usnesení ze dne 29. srpna 2002, sp. zn. 29 Odo 733/2001, publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 30/2003, dále např. usnesení ze dne 17. dubna 2012, sp. zn. 22 Cdo 847/2012, či ze dne 20. května 2016, sp. zn. 30 Cdo 4986/2015). K oslovení zmocnitele má soud přistoupit v nestandardních případech, např. když si zmocnitel nepřípustně zvolí dva různé zástupce (usnesení ze dne 24. října 1996, sp. zn. 2 Cdon 1007/96) nebo když zmocněnec na výzvu soudu sdělí, že podání návrhu na zahájení řízení prováděl jako neodkladný úkon, ale že plnou mocí pro řízení samotné nedisponuje (usnesení ze dne 5. prosince 2012, sp. zn. 28 Cdo 2792/2012). Nutno však uznat, že občas Nejvyšší soud přejde mlčením i vstřícnější postup nižšího soudu, jenž se ve zcela běžném případě nedoložení plné moci obrátí s výzvou na její doložení kromě zmocněnce též na účastníka samotného (usnesení ze dne 1. dubna 2016, sp. zn. 28 Cdo 1426/2015; lze však poznamenat, že není žádný rozumný důvod, aby Nejvyšší soud procesně vstřícnější, nadstandardní postup kritizoval).

[26] Doktrína občanského procesu je v tomto ohledu roztržena. Některé zdroje opakují judikatorní závěry a považují za dostačující doručení zástupci (SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., ŠÍNOVÁ, R., BÍLÝ, M., HAMULÁKOVÁ, K., HRNČIŘÍK, V., HROMADA, M., KRIVÁČKOVÁ, J., PRÍDAL, O., ŠÍMA, A. *Občanský soudní řád*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017, str. 164 - 167). Jiné připouštějí, že soud by mohl (zřejmě nad rámec svých procesních povinností) vyzvat k doložení plné moci též účastníka řízení (DRÁPAL, L., BUREŠ, J. *Občanský soudní řád: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 201 - 204): „*Vhodným opatřením soudu k odstranění uvedených nedostatků plné moci je zpravidla výzva adresovaná označenému zmocněnci účastníka (popřípadě též účastníku samotnému), aby ve stanovené lhůtě (jde o lhůtu soudcovskou) předložil písemnou plnou moc nebo plnou moc s úředně ověřeným podpisem, aby předložil plnou moc v elektronické podobě opatřenou zaručenými elektronickými podpisy anebo aby k udělení bezvadné plné moci došlo ústně do protokolu.*“ Jedna z učebnic civilního procesu výslovně prosazuje „povinný“ vstřícnější přístup, podle něhož by soud měl oslovit i zmocnitele, neboť uvádí, že za účelem odstranění nedostatku plné moci „*soud učiní dotaz jak na účastníka, tak na osobu, která jedná jeho jménem, aby doložili udělení plné moci v přiměřené lhůtě*“ (SVOBODA, Karel, Renáta ŠÍNOVÁ a Klára HAMULÁKOVÁ. *Civilní proces: obecná část a sporné řízení*. V Praze: C.H. Beck, 2014, str. 151). Lze se setkat dokonce i s názorem, že postačuje doručit příslušnou výzvu jen účastníkovi samotnému a zmocněnce tak vůbec není třeba oslovovat (LAVICKÝ, P. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250)*. Řízení sporné. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 140): „*Pokud není oprávnění k zastoupení doloženo, soud by měl vyzvat k odstranění tohoto nedostatku. Pokud soud nevyzve účastníka nebo osobu označenou jako jeho zástupce k doložení plné moci, jedná se o jeho procesní pochybení (srov. II. ÚS 3144/14). Dokud není tento nedostatek spočívající v doložení plné moci odstraněn, nemůže soud přiblížit k procesním úkonům zástupce a bude jednat případně přímo se zastoupeným.*“ Obdobný názor prezentuje jiný z autorů téhož komentáře u dovolání (tamtéž, str. 1009): „*Podá-li dovolání jménem dovolatele advokát (notář) či pověřená osoba s právníkem vzděláním, aniž by byla současně předložena plná moc, vyzve soud dovolatele, aby plnou moc předložil, s poučením, že nevyboví-li výzvě ve stanovené lhůtě, dovolací soud dovolací řízení zastaví.*“ Jiný zdroj však poukazuje na problematičnost tohoto přístupu (Vojtek, P. in JIRSA, J., DERÉOVÁ, A., DOLEŽAL, M. et al., HAVLÍČEK, K., ed. *Občanské soudní řízení: soudcovský komentář: podle stavu k 1. 2. 2016. Kniha I*. Vydání druhé, doplněné a upravené. Praha: Wolters Kluwer, 2016, komentář k § 50b): „*V usnesení ze dne 13. 5. 2014, č. 5 Cmo 190/2014 - 25, dospěl Vrchní soud v Praze k závěru, že výzva k předložení plné moci může být zaslána jak účastníku, tak i tomu, kdo v řízení vystupuje jako jeho zmocněnec. Z toho mohou ovšem pro účastníka plynout procesní komplikace. Pokud totiž soud doručí výzvu jen účastníkovi a ten o tom svého zástupce nevyrozumí, pročesť není řádná plná moc do spisu založena, vydá soud usnesení o zastavení řízení (§ 104 odst. 2, věta druhá).*“

V. Právní názor šestého senátu

[27] Podle názoru šestého senátu existuje v judikatuře Nejvyššího správního soudu zjevný rozpor. Jedna názorová linie (představovaná např. rozsudky č. j. 4 As 27/2011 - 37 a č. j. 1 As 100/2015 - 57) vychází z přesvědčení, že nedoloží-li zástupce navrhovatele ve správním soudnictví k návrhu na zahájení řízení plnou moc, musí soud postupně vyzvat k prokázání zmocnění nejprve zmocněnce, který podání učinil, a následně i navrhovatele samotného. Podle druhé názorové linie (zastoupené např. v usnesení č. j. 3 As 184/2015 - 16 a rozsudku č. j. 2 As 181/2015 - 34) postačuje k odmítnutí návrhu vyzvat pouze zmocněnce, oslovit též navrhovatele není povinností soudu. Ačkoliv se Nejvyšší správní soud pokoušel v některých rozsudcích tyto dva názorové směry smířit a rozdíl mezi nimi zahladit poukazem na specifické skutkové okolnosti, podle názoru šestého senátu se to nepodařilo. **Za prvé je nutné poukázat na přetrvávající rozpor logický – jestliže se jeví existence zmocnění jako vysoce pravděpodobná, je to tím spíše důvod, aby soud jednal přímo se zmocněncem, nikoliv aby se obracel na zmocnitele.** Jedná se o důsledek mechanického přenesení argumentace použité v rozsudku č. j. 2 Afs 162/2005 - 66 na zcela opačnou situaci v rozsudku č. j. 4 As 27/2011 - 37. I kdyby však šestý senát tento myšlenkový konstrukt přijal za svůj, nelze přehlédnout, že v rozsudcích č. j. 2 As 115/2011 - 45, č. j. 2 As 110/2015 - 42 přístřízlivém hodnocení žádné výjimečné okolnosti svědčící o existenci zmocnění nenastaly. To je pro změnu důsledek toho, že o „systematickou reinterpretaci“ své judikatury, jež v určitých případech dovodila nutnost vyzvat k doložení plné moci též zmocnitele, se Nejvyšší správní soud pokoušel až zpětně. Tato judikатурní linie však ve skutečnosti podle náhledu šestého senátu žádný jednotící skutkový základ neměla a nemá.

[28] **Šestý senát je přesvědčen, že procesní otázka předkládaná rozšířenému senátu je jednoduchá, a měla by mít proto i jednoduché řešení.** Pro pěstování subtilních konceptů typu „míra pravděpodobnosti existence zmocnění“ by tu nemělo být místo (o tom, jak málo stačí, aby Nejvyšší správní soud vyhodnotil zastoupení jako vysoce pravděpodobné, svědčí kromě některých výše citovaných rozhodnutí např. rozsudky ze dne 7. srpna 2014, č. j. 10 As 151/2014 - 33 či ze dne 19. srpna 2015, č. j. 3 As 139/2014 - 32). Takováto těžko uchopitelná a rozmlžená vodítka vnášejí do procesního postupu soudu, resp. správních orgánů značnou míru nejistoty, jež obecně není žádoucí. V tomto případě navíc není ani nutná, neboť se jedná o jednoduchý procesní krok a nikoliv o posouzení složité hmotněprávní otázky, které by vyžadovalo individuální zohlednění okolností každé posuzované kauzy.

[29] Šestý senát ponechává pochopitelně na rozšířeném senátu, jak předkládanou právní otázku posoudí, svůj názor však pro inspiraci formuluje takto.

[30] Podá-li určitá osoba ve správním soudnictví žalobu či jiný návrh na zahájení řízení za jiného, aniž by doložila řádnou plnou moc pro jeho zastupování, postačí, když krajský soud vyzve k odstranění tohoto nedostatku samotného zmocněnce (tj. toho, kdo jménem jiného návrh učinil). Neodstraní-li údajný zmocněnec na výzvu soudu vytýkaný nedostatek, krajský soud návrh odmítne pro nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ledaže je návrh podepsán též samotným účastníkem řízení, v takovém případě soud v řízení dále postupuje, jakoby účastník zastoupen nebyl. Soud je povinen obrátit se s výzvou k doložení existence zmocnění vedle zmocněnce též na zmocnitele (tj. účastníka řízení) jedině v případě, že zjevně není v silách zmocněnce, aby nedostatek plné moci sám odstranil. To může nastat např. tehdy, když účastník řízení zmocní ke svému zastupování osobu, která jej před soudem zastupovat nemůže (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 62/2010 - 61 či výše citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 151/94), zvolí si nepřipustně dva zmocněnce (srov. výše citované usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 1007/96) nebo když soud vyhodnotí předloženou

pokračování

plnou moc ve vztahu k danému řízení jako příliš úzce formulovanou nebo neurčitou (srov. obdobně SVIRÁKOVÁ, I. *K problematice plných mocí*. Daně a právo v praxi 10/2014, viz Příklad 9).

[31] Názor šestého senátu přitom vychází z toho, že existují v zásadě jen dvě možnosti. Buďto návrhovač skutečně zmocnil toho, kdo návrh podal, aby tak učinil, a v tom případě činí soud správně, jestliže s ním jako se zmocněncem zastupujícím návrhovače jedná, a to se všemi důsledky z toho plynoucími. Opomenutí reagovat na výzvu soudu a prokázat existenci zmocnění, které vedlo k odmítnutí návrhu, je potom otázkou smluvní odpovědnosti mezi návrhovačem a jeho zmocněncem. Druhá možnost je, že zmocnění v době podání návrhu neexistovalo, takže zmocněnec jednal ve prospěch návrhovače zcela o své vůli. V takovém případě by sice návrhovač teoreticky mohl provedený úkon konvalidovat – ať již dodatečným udělením plné moci, nebo vyjádřením vůle, aby podání bylo považováno za jím učiněné – ovšem jelikož sám neučinil nic pro to, aby byl návrh včas podán, nevzniká mu ani žádné legitimní očekávání ve vztahu k soudnímu řízení. Soud jej tudíž ani v tomto případě nikterak nezkrátí na procesních právech, pokud výzvu k odstranění nedostatku návrhu doručí pouze údajnému zmocněnci a ponechá na něm, aby nedostatky podaného návrhu ve spolupráci s (potenciálním) účastníkem řízení odstranil.

[32] Každopádně vždy a za všech okolností musí soud komunikovat v první řadě se zmocněncem. Toho si návrhovač jako svého prostředníka zvolil (nebo to alespoň z obsahu podání vyplývá), přičemž důvodem mohla být např. návrhovačova dlouhodobá nepřítomnost v domovině, těžká nemoc či jiný vážný důvod bránící mu v komunikaci se soudem. Soud proto nemůže a nesmí zmocněnce obejít a pokoušet se komunikovat výhradně jen s návrhovačem samotným, neboť by mu tak mohl upřít přístup k soudu (šestý senát se v tomto plně ztotožňuje se závěry výše citovaného rozsudku č. j. 2 Afs 162/2005 - 66, aniž by přitom považoval za nutné zkoumat v každém jednotlivém případě, nakolik se existence zastoupení jeví jako pravděpodobná). Řešit je tak možné pouze otázku, zda vůbec, příp. kdy je soud povinen zaslat výzvu k doložení plné moci vedle zmocněnce též (údajnému) zmocniteli.

[33] Šestý senát má za to, že za běžných okolností (chybějící, příp. nepodepsaná plná moc) platí, že pokud soud vyzve k doložení plné moci též návrhovače, poskytne mu tak zvýšený procesní standard, na který však není naprosto žádný právní nárok. Jestliže tak soud neučiní, nelze to považovat za vadu řízení, natožpak za důvod ke zrušení jeho rozhodnutí. Povinnost soudu oslovit vedle zmocněnce též přímo návrhovače by měla být vyhrazena jen těm výjimečným případům, kdy odstranění nedostatku plné moci je objektivně mimo možnosti zmocněnce. Šestý senát připomíná, že řada z těch případů, jež by podle dosavadní judikatury zdejšího soudu vyžadovaly vstřícnější přístup, se dala jednoduše řešit tím, že soud mohl zmocněnci prodloužit lhůtu k doložení zmocnění (např. když zmocněnec sdělil, že se aktuálně nemůže spojit se zmocnitelem, aby od něj obstaral požadovaný originál plné moci), příp. jej k doložení plné moci vyzvat znovu (např. když zmocněnec nedoložil na výzvu soudu plnou moc, ale zaplatil na základě téže výzvy soudní poplatek, tudíž šlo z jeho strany o zjevné opomenutí). Bylo pak na Nejvyšším správním soudu, aby rozhodl, zda takováto zvýšená vstřícnost (ovšem vstřícnost v jednání se zmocněncem) byla s ohledem na konkrétní okolnosti procesní povinností soudu či nikoliv. Aby soud vtahoval za běžných okolností do hry návrhovače a dával mu povinně příležitost kompenzovat procesní pasivitu jeho zmocněnce, to nepovažuje šestý senát za odůvodnitelné.

[34] To platí i pro nyní posuzovaný případ, kdy advokát stěžovatele svou liknavostí, resp. selháním v plnění své zákonné a stavovské povinnosti chránit a prosazovat práva a oprávněné

zájmy klienta a jednat svědomitě dohání, resp. snaží se zahladit poukazem na domnělou procesní vadu v postupu soudu.

[35] V rozporu se stanoviskem šestého senátu není ani jeho praxe, kterou uplatnil i v tomto řízení, vyzývat k doplnění odpovídající plné moci jako zmocněnce, tak i zmocnitele. Vyzývá-li šestý senát i zmocnitele, činí tak s vědomím, že jde o úkon procesně nadstandardní a pro účinky doručení výzvy irelevantní, nikoli o úkon, k němuž by byl povinen a jehož opomenutím by se dopustil vady řízení.

VI. Závěr

[36] Závěrem tedy 6. senát shrnuje otázku, kterou předkládá rozšířenému senátu:

Komu je soud ve správním soudnictví povinen adresovat výzvu k odstranění nedostatků podání, jestliže návrh na zahájení řízení podá jménem navrhovatele jiná osoba, aniž by doložila plnou moc, která by ji k tomu opravňovala?

[37] S ohledem na závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl ve výše citovaných rozhodnutích, je věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládána rozšířenému senátu, jemuž přísluší předešlou otázku vyřešit.

P o u č e n í:

Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Jana Brothánková, JUDr. Filip Dienstbier JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 16. května 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu