



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **E. H.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1056/40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 3. 2017, sp. zn. KÚOK/28970/2017/ODSH-SD/7693, čj. KUOK 29261/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 11. 7. 2018, čj. 72 A 23/2017-20,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 11. 7. 2018, čj. 72 A 23/2017-20, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 24. 3. 2017, sp. zn. KÚOK/28970/2017/ODSH-SD/7693, čj. KUOK 29261/2017, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Magistrát města Olomouce shledal žalobce v rozhodnutí ze dne 12. 10. 2015 vinným ze spáchání přestupku podle zákona o silničním provozu. Dne 30. 10. 2015 zaslal pan Z. S. magistrátu blanketní odvolání ve věci žalobce. Pan S. sám sebe označil za „*zmocněnce*“, současně s odvoláním zaslal magistrátu plnou moc ze dne 29. 7. 2015, kterou žalobce udělil k zastupování v této věci K. C. a substituční plnou moc ze dne 15. 9. 2015, kterou paní C. udělila panu S. Žalovaný zamítl odvolání jako nepřípustné, neboť Z. S. nebyl oprávněn podat odvolání jménem žalobce. K. C. totiž dne 14. 9. 2015 informovala magistrát, že žalobce již nezastupuje, navíc původní plná moc ze dne 29. 7. 2015 nepočítala s možností substitute.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě - pobočce v Olomouci. Namítal, že závěr žalovaného byl předčasný, neboť žalovaný

nevyzval Z. S. podle § 37 odst. 4 správního řádu, aby doložil oprávnění podat odvolání jménem žalobce.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že nedostatek plné moci není v tomto případě vadou odvolání, kterou by musel žalovaný odstraňovat postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu. Ohledně existence zmocnění neexistovaly žádné pochybnosti, nebylo tedy co vyjasňovat.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které namítá nesprávné právní posouzení. Domnívá se, že podal-li Z. S. odvolání jako tvrzený zmocněnec, avšak podle žalovaného nebyl k zastupování oprávněn, byl žalovaný povinen vyzvat Z. S., aby doložil řádné zmocnění.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Jedinou spornou otázkou v této věci je, zda měl žalovaný vyzvat Z. S. k doplnění zmocnění ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, podle nějž *„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“*.

[8] Ze správního spisu vyplývají následující informace rozhodné pro posouzení věci. V řízení před magistrátem zastupovala stěžovatele na základě plné moci ze dne 29. 7. 2015 obecná zmocněnkyně K. C.; plná moc neobsahuje ujednání o možnosti zmocněnkyně udělit plnou moc další osobě, aby místo ní za stěžovatele jednala (viz § 33 odst. 3 správního řádu). Dne 14. 9. 2015 sdělila K. C. písemně magistrátu, že stěžovatele již nezastupuje. Z. S. zaslal magistrátu blanketní odvolání (nejprve prostým e-mailem ze dne 30. 10. 2015, poté datovou zprávou ze dne 3. 11. 2015), ve kterém sám sebe označil za „*zmocněnce*“. Současně s odvoláním zaslal Z. S. plnou moc ze dne 29. 7. 2015, kterou stěžovatel udělil K. C. Pan S. dále zaslal substituční plnou moc, kterou mu pro toto řízení udělila K. C. Substituční plná moc obsahuje pouze podpis Z. S. s datem 15. 9. 2015.

[9] NSS setrvává na právní názor, že neprokázání zastoupení v případě, kdy podání činí osoba označená v něm za zástupce účastníka, je *jinou vadou* ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, k jejímuž odstranění má správní orgán vyzývat (viz např. rozsudky ze dne 29. 1. 2015, čj. 10 As 266/2014-32, bod 30, a ze dne 26. 1. 2017, čj. 1 As 290/2016-33, body 10-11). Má-li správní orgán za to, že zmocněncem předložená plná moc vykazuje vady, nebo pokud má důvodné pochybnosti o existenci zastoupení, je zásadně povinen vyzvat zmocněnce k odstranění těchto vad či pochybností (viz rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 34/2016-35, bod 22). Ačkoli se procesní okolnosti jednotlivých případů od sebe liší, citované závěry jsou obecně platné a NSS nemá důvod se od nich odchylovat ani v tomto případě.

[10] V posuzovaném případě zaslal Z. S. blanketní odvolání (užil formulaci *„tímto podávám odvolání“*), které obsahuje pouze označení magistrátu, spisovou značku přestupkového řízení, jméno a příjmení stěžovatele. Plná moc ze dne 29. 7. 2015, kterou zmocněnkyně dne 14. 9. 2019 vypověděla, ani substituční plná moc ze dne 15. 9. 2019 neprokazuje zmocnění Z. S. k podání odvolání jménem stěžovatele. Ani z dalšího obsahu správního spisu nevyplývá jiný stěžovatelův projev vůle, že si přeje být zastoupen Z. S. Za těchto okolností podle NSS existovaly důvodné pochybnosti o existenci zastoupení stěžovatele Z. S. (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2015, čj. 2 As 215/2015-72). Z pohledu žalovaného se jednalo o odvolání podané

pokračování

neoprávněnou osobou, avšak NSS musí přisvědčit stěžovateli, že žalovaný zamítl odvolání jako nepřijatelné předčasně. Magistrát se měl nejprve pokusit odstranit vady podání a vyzvat (údajného) zmocněnce k prokázání zastoupení.

[11] NSS se neztotožňuje s názorem krajského soudu, podle kterého nebylo třeba vyzývat Z. S. k odstranění vad, neboť projevy vůle byly jasné a srozumitelné a neexistovaly žádné pochybnosti o udělení zmocnění a ukončení zmocnění obou zmocněnců. Je pravda, že z doložených dokumentů ani ze správního spisu nevyplývá existence zmocnění, právě proto však měl magistrát na tuto skutečnost podatele odvolání upozornit a vyzvat jej k odstranění vad. Stěžovatel sice v žalobě ani ve správním řízení netvrdil ani nedoložil existenci další plné moci udělené Z. S., nelze však vyloučit, že by byl doložil řádnou plnou moc na základě výzvy magistrátu v dodatečné lhůtě. Magistrát jej svým nesprávným postupem o tuto možnost připravil, aniž k tomu měl vážné důvody. Skutkové okolnosti věci nenasvědčují zjevnému zneužití práva (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS) a ostatně žalovaný sám se v rozhodnutí jakkoli nezmínil o tom, že svou procesní povinnost nesplnil právě kvůli podezření na zneužití práva.

[12] NSS obecně souhlasí s krajským soudem v tom, že pokud v řízení koná zástupce, který zastupuje obviněné z přestupků opakovaně, lze na něj klást vyšší nároky a posuzovat jeho jednání přísněji. To však nemění nic na závěru, že správní orgány postupovaly při zamítnutí odvolání v rozporu se zákonem, neboť nevyzvaly podatele k odstranění vad podání. Výzva k odstranění vad podání slouží k odstranění nejen vad způsobených neznalostí zákonných náležitostí podání, ale například i vad způsobených administrativním nedopatřením či přehlédnutím (srov. také rozsudky NSS ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 34/2016-35, bod 24, a ze dne 26. 1. 2017, čj. 1 As 290/2016-33, bod 13).

[13] NSS nepovažuje za nutné se za této procesní situace dále vypořádávat se stěžovatelovou konkrétní argumentací.

[14] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytykanou vadu může odstranit jen žalovaný, zrušil NSS současně i rozhodnutí žalovaného, který je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše.

[15] Jelikož NSS zrušil rozsudek krajského soudu a současně s ním i rozhodnutí žalovaného, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele, může soud výjimečně rozhodnout, že se účastníku náhrada nákladů nepřiznává (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).

[16] Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto by za běžných okolností měl právo na náhradu nákladů řízení. Jelikož však procesní vada v postupu správních orgánů, pro kterou bylo rozhodnutí krajského úřadu zrušeno, vznikla v souvislosti s poněkud zmateným postupem stěžovatele, respektive jeho (domnělých) zmocněnců, či v důsledku jejich procesní strategie, NSS nepřiznal stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení. NSS přihlédl také k tomu, že vada vzniklá v souvislosti s postupem stěžovatele byla jediným důvodem pro zrušení rozhodnutí a zároveň jedinou spornou otázkou ve věci. Stěžovatel přitom sám v průběhu

správního řízení ani v řízení před správními soudy neučinil nic pro to, aby pochyby ohledně svého zastoupení odstranil či vyjasnil.

[17] Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože žalovaný nebyl procesně úspěšný.

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

V Brně dne 28. listopadu 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu