



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2019, č. j. 33 A 49/2017 – 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce se podanou kasační stížností domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 5. 9. 2017, č. j. JMK 128843/2017, sp. zn. S-JMK 104789/2017/OD/No, jímž žalovaný s odkazem na § 92 odst. 1 správního řádu zamítl jako nepřijatelné odvolání učiněné jménem žalobce ve věci dopravního přestupku.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že příkazem Městského úřadu Židlochovice, odboru dopravy, ze dne 12. 12. 2016, sp. zn. OD/22463/2016/SK, byla žalobci uložena pokuta za spáchání dopravního přestupku. Proti tomuto příkazu byl jménem žalobce podán odpor,

k němuž byla přiložena plná moc ze dne 22. 12. 2016 udělená žalobcem Ing. M. J. pro zastupování ve věci sp. zn. OD/22463/2016/SK „*v plném rozsahu, ve všech stupních řízení, včetně řízení před správním soudem a doručování písemností*“. K ústnímu projednání věci dne 1. 2. 2017 se však jako zmocněnkyně žalobce dostavila V. Ř. a předložila plnou moc ze dne 24. 1. 2017, kterou ji žalobce zmocnil „*k zastupování ve správním řízení ve věci dopravního přestupku*“ vedené pod sp. zn. OD/22463/2016/SK. Dne 9. 5. 2017 byla správnímu orgánu I. stupně doručena výpověď plné moci ze strany V. Ř.

[3] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 1. 6. 2017, sp. zn. OD/22463/2016/SK, (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), žalobce, „*zast. M. J.*“, uznal vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 5 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se měl žalobce z nedbalosti dopustit tím, že dne 1. 12. 2016 v 16:30 hod. řídil osobní motorové vozidlo tov. zn. Audi Avant, šedé barvy, RZ X, v obci Rajhrad na ulici Masarykova a nezastavil vozidlo na signál s červeným světlem „Stůj!“ umístěný mimo křižovatku, čímž porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 3000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Toto rozhodnutí bylo doručeno žalobci prostřednictvím držitele poštovní licence, ale také Ing. J. do datové schránky.

[4] Dne 19. 6. 2017 podal Ing. J. ve věci blanketní odvolání. Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 20. 6. 2017, č. j. OD/22463/2016 – 11, stanovil žalobci, dle správního orgánu I. stupně zastoupenému Ing. J., lhůtu 5 dní k doplnění odůvodnění odvolání. Žalovaný obdržel spis se stanoviskem správního orgánu I. stupně dne 19. 7. 2017. Jako první úkon žalovaného byl Ing. J. zaslán přípis ze dne 31. 7. 2017, č. j. JMK 110236/2017, sp. zn. S-JMK 104789/2017, nazvaný „*Výzva k doplnění plné moci*“. Žalovaný v něm Ing. J. upozornil na skutečnost, že k odvolání nebyla přiložena plná moc a plná moc ze dne 22. 12. 2016 udělená Ing. J. v souladu s § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu byla následně ve smyslu § 33 odst. 1 věty čtvrté správního řádu „*zrušena*“ plnou mocí ze dne 24. 1. 2017, kterou žalobce udělil pro zastupování v celém řízení další osobě. Žalovaný proto Ing. J. vyzval k doložení plné moci k zastupování žalobce a stanovil mu k tomu lhůtu 5 kalendářních dní od doručení výzvy, přičemž jej poučil, že v případě nesplnění dané výzvy se bude na odvolání hledět jako na podané osobou neoprávněnou a bude rozhodnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu.

[5] Dne 7. 8. 2017 Ing. J. žalovanému doručil kopii původní plné moci ze dne 22. 12. 2016. Žalovaný reagoval přípisem ze dne 10. 8. 2017, č. j. JMK 115597/2017, sp. zn. S-JMK 104789/2017, adresovaným přímo žalobci, v němž jej upozornil na to, že Ing. J. podal v jeho prospěch odvolání a byl vyzván k doložení plné moci, přičemž doložil pouze plnou moc ze dne 22. 12. 2016, která dle § 33 odst. 1 správního řádu pozbyla účinky udělením plné moci další osobě. Žalovaný proto žalobce vyzval, aby ve lhůtě 5 dnů doložil účinnou plnou moc udělenou Ing. J. a poučil jej o následcích nesplnění této výzvy. Na ni žalobce nereagoval. Výše uvedeným rozhodnutím žalovaný odvolání proti rozhodnutí o přestupku dle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl jako nepřipustné, přičemž odkázal na analogické uplatnění § 28 odst. 3 o. s. ř.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Brně, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného splňuje požadavky § 68 odst. 2 správního řádu a nelze souhlasit s žalobcem, že by odvolání bylo zamítnuto neopodstatněně. Dle krajského soudu mezi stranami není sporu o tom, že Ing. J. působil na základě plné moci ze dne 22. 12. 2016 jako zmocněnec žalobce, a to až do okamžiku, kdy byla správnímu orgánu I. stupně předložena plná moc ze dne 24. 1. 2017 ve prospěch V. Ř. Sporný mezi stranami je však postup žalovaného při odstraňování vad odvolání, neboť dle žalobce měl žalovaný opětovně vyzvat k prokázání existence zmocnění Ing. J. jako

pokračování

podatele, nikoliv přímo žalobce, pokud žalovaný nepovažoval plnou moc ze dne 22. 12. 2016 za dostačující.

[7] Krajský soud se přiklonil k závěru žalovaného, že plná moc pro Ing. J. udělením plné moci jiné osobě zanikla, a to s ohledem na § 33 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 28 odst. 3 o. s. ř. K tomu soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Ačkoliv mohlo doručení rozhodnutí o přestupku a stanovení lhůty k doplnění odvolání vzbudit u Ing. J. dojem, že správní orgán I. stupně jej stále považuje za zmocněnce žalobce, dle krajského soudu tato okolnost není relevantní, neboť žalovaný Ing. J. vyzval k doložení plné moci přípisem ze dne 31. 7. 2017, přičemž uvedl důvody, pro které má o existenci zmocnění důvodné pochybnosti. Tuto výzvu přitom dle krajského soudu nelze považovat za nesrozumitelnou, neboť je z ní patrné, že doložení plné moci ze dne 22. 12. 2016 nebyl dostačující. Pokud měl Ing. J. přesto o účelu výzvy jakékoliv pochybnosti, nic mu nebránilo v tom, aby se na žalovaného obrátil s žádostí o pomoc s odstraňováním vady podání, což však neučinil. Na tomto závěru nic nemění ani poukaz žalobce na to, že právní řád nezná zrušení plné moci. Krajský soud k tomu podotýká, že za daných okolností muselo být Ing. J. z formulace o „zrušení“ plné moci jednoznačně zřejmé, že po něm žalovaný požaduje aktuální plnou moc k podání odvolání.

[8] Krajský soud dodal, že je mu z úřední činnosti známo, že Ing. J. vystupoval v minulosti jako zmocněnec v řadě přestupkových řízení, ve kterých byly v rámci procesní strategie používány různé obstrukční praktiky, mezi které lze zařadit také předkládání plné moci zástupce obviněného, jež nespĺňuje předepsané náležitosti. V tomto ohledu se proto krajský soud ztotožňuje s názorem žalovaného, že si Ing. J. musel být vědom, vzhledem ke svým dosavadním zkušenostem a odůvodnění výzvy k odstranění vad odvolání, toho, že předložení původní plné moci ze dne 22. 12. 2016 nebude považováno za dostačující k prokázání existence zmocnění. Pokud ji žalovanému přesto předložil, aniž by své zmocnění jinak prokázal, vykazuje podle názoru krajského soudu takový postup znaky účelovosti, neboť jeho cílem není výkon procesních práv obviněného z přestupku, ale snaha vytvářet uměle procesní vady, které by mohly vést ke zrušení žalobu napadeného rozhodnutí. Za této situace již nebylo na místě, aby žalovaný znovu vyzýval Ing. J. k doložení aktuální plné moci.

[9] Krajský soud poukázal také na pasivitu samotného žalobce poté, co i jemu byla doručena výzva k prokázání zmocnění Ing. J. Krajský soud akcentoval skutečnost, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno až po neúspěšné výzvě samotnému žalobci. Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které má být výzva k odstranění vad podání primárně adresována zmocněnci. Teprve v případě, že zmocněnec nereaguje a je z okolností případu zjevné, že ke zmocnění došlo, má se správní orgán pokusit o odstranění vady spočívající v nedoložení zmocnění rovněž kontaktováním samotného účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, č. j. 1 As 290/2016 – 33, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zaslání neúčinné plné moci Ing. J. přitom dle krajského soudu nelze za daných okolností považovat za snahu o doložení existence zastoupení, ale naopak za jednání přinejmenším hraničící se zneužitím práva, způsobilé založit důvodnou pochybnost správních orgánů o existenci vztahu mezi zmocnitelem a zmocněncem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 1 As 158/2016 - 28). Žalovaný proto dle krajského soudu postupoval správně, pokud se po prvním neúspěšném pokusu o doložení plné moci obrátil přímo na žalobce, který však na jeho výzvu nijak nereagoval. Žalovanému pak nezbylo než odvolání zamítnout s odkazem na § 92 odst. 1 správního řádu.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž předně uvedl, že pokud soud vyhodnotil, že Ing. J. nejednal jménem stěžovatele, pak měl žalobu odmítnout pro nevyčerpání opravných prostředků ve správním řízení.

[11] Podle názoru stěžovatele dále nezáleží na tom, zda byl Ing. J. vyzván k doplnění plné moci či nikoliv, nebo zda k tomu měl být vyzván lépe, podstatné je, že vztah mezi Ing. J. a stěžovatelem v soukromoprávní rovině, na základě dohody o zastoupení, trval, přestože zaniklo procesní zmocnění ve prospěch Ing. J. Před správním orgánem je možné, na rozdíl od soukromoprávní úpravy, zastoupení současně pouze jedním zástupcem, což zástupce prokazuje plnou mocí, přičemž tento veřejnoprávní institut vzniká až předložením plné moci správnímu orgánu, avšak § 28 odst. 3 o. s. ř. nebrání tomu, aby zmocnění bylo před správním orgánem uplatněno opětovně.

[12] Stěžovatel se domnívá, že po vypovězení plné moci V. Ř. považoval správní orgán I. stupně Ing. J. za zmocněnce, byť nesprávně. Od okamžiku, kdy byla na výzvu žalovaného uplatněna plná moc ve prospěch Ing. J., došlo dle stěžovatele k opětovné „aktivaci“ procesního zmocnění v jeho prospěch. Odvolání podané touto osobou tak nemohlo být nepřípustné. Dle stěžovatele bylo možné na V. Ř. hledět jako na zmocněnce pouze do té doby, než byla před správními orgány uplatněna plná moc jiná, neboť dohoda o zastoupení mezi stěžovatelem a Ing. J. nezanikla. Dle stěžovatele je zcela nerozhodné, kdy je toto osvědčení zastoupení ve formě plné moci vydáno, podstatné je pouze to, co osvědčuje a kdy je uplatněno u správního orgánu. Stěžovatel v tomto smyslu poukázal na to, že plná moc může být vystavena i později, než zástupce učiní jménem zastoupeného procesní úkon, podstatné je, zda se jedná o plnou moc pro celé řízení, nebo pouze pro jeho část. Dle stěžovatele by osoba, která by nebyla k zastoupení zmocněna, nepsala obsáhlé odvolání a neriskovala případnou žalobu účastníka. Stěžovatel v tomto směru odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 151/2014 – 33.

[13] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2005, č. j. 5 Afs 155/2004 – 82, publ. pod č. 1346/2007 Sb. NSS, pak dle stěžovatele zdejší soud vyjádřil názor, že za zmocněnce může být považována i osoba, jejíž zmocnění není formálně doloženo, a to za situace, kdy činí úkony a účastník řízení ví, že tuto osobu správní orgán považuje za zmocněnce, a nebrojí proti tomu. Stěžovatel přitom byl dle svého vyjádření srozuměn s tím, že správní orgán I. stupně považuje Ing. J. za zástupce, a to s ohledem na výrokovou část rozhodnutí o přestupku a na skutečnost, že stěžovatel sám odvolání nepodal. Neuznání zástupce ze strany žalovaného tak bylo dle stěžovatele nesmyslné a v rozporu s legitimním očekáváním a vůlí stěžovatele. Dle stěžovatele bylo zmocnění ve prospěch Ing. J. obnoveno již v době, kdy byl stěžovatel srozuměn s tím, že správní orgán I. stupně považuje Ing. J. za jeho zástupce, nejpozději však v okamžiku, kdy byla vůči žalovanému opětovně uplatněna plná moc.

[14] Stěžovatel se dále ohradil vůči závěrům krajského soudu, že šlo o obstrukční jednání. Stěžovatel považuje za absurdní, že bylo zamítnuto odvolání Ing. J. za situace, kdy bylo této osobě doručováno rozhodnutí o přestupku a kdy na výzvu žalovaného předložila plnou moc. Odkaz krajského soudu na praxi Ing. J., který v přestupkových řízeních předkládá opakovaně plné moci bez zákonných náležitostí, stěžovatel nepovažuje za relevantní argument. Plná moc ze dne 22. 12. 2016 byla doložena se všemi náležitostmi. Stěžovatel trvá na svém názoru, že účinky plné moci se váží k datu jejího předložení správnímu orgánu, nikoliv k datu jejího vystavení, které je zcela irrelevantní. Pokud měl žalovaný další pochybnosti, měl zmocněnci jasně

pokračování

sdělit, v čem spatřuje vadu prokázání zmocnění či vady předložené plné moci, a poskytnout mu příležitost k nápravě.

[15] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval námitce stěžovatele směřující proti formě rozhodnutí krajského soudu. Dle jeho názoru neměla být věc krajským soudem meritorně posouzena, ale žaloba měla být odmítnuta. S tímto závěrem však nelze souhlasit. K tomu lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 As 294/2019 – 42:

*„Odlíšnost dále spočívá v tom, že předmětem soudního přezkumu ze strany krajského soudu v nyní projednávané věci **nebylo rozhodnutí správního orgánu o vině podezřelého**, ale rozhodnutí žalovaného jako orgánu odvolacího podle § 92 správního řádu, jímž bylo odvolání zamítnuto jako nepřipustné. Posledně uvedené rozhodnutí dle odkazovaného ustanovení správního řádu netvoří s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek, protože v případě opožděného nebo nepřipustného odvolání nabývá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně právní moci samostatně, a to právě uplynutím lhůty pro odvolání, na čemž již opožděné nebo nepřipustné odvolání nemůže nic změnit (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 7 As 345/2017 – 20). Žalovaný jako odvolací orgán zde rozhodoval pouze o – z jeho pohledu – nepřipustném odvolání stěžovatelky (...), proto byl též výrok jeho rozhodnutí odlišný od výroků předvídaných v § 90 odst. 1 správního řádu pro „běžné“ odvolací řízení. Žalovaný v takovém případě odvolání pouze zamítal pro nepřipustnost, zároveň však nepotvrzoval správnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve smyslu § 90 odst. 5 správního řádu. (...)*

*Samotná otázka toho, zda stěžovatelka měla být účastníkem správního řízení před správním orgánem prvního stupně, respektive jestli byly či nebyly dány zákonné důvody pro to, aby žalovaný shledal její odvolání nepřipustným, je již **otázkou věcného posouzení žaloby stěžovatelky**, a tam přednesených námitek. Nejvyšší správní soud na tomto místě pro úplnost připomíná, že podle jeho setrvalé judikatury se odvolací správní orgán v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 – 81).“*

[19] Pokud tedy odvolací správní orgán zamítne odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu pro jeho nepřipustnost či opožděnost, pak žaloba proti takovému rozhodnutí nemůže být odmítnuta jako nepřipustná z důvodu nevyčerpání opravných prostředků ve správním řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., neboť otázka, zda se jednalo o nepřipustné či opožděné odvolání, je v tomto směru předmětem meritorního posouzení krajského soudu. Důsledkem postupu, který navrhuje stěžovatel, by bylo protiústavní odepření soudní ochrany žalobci (v nynějším případě stěžovateli), jehož odvolání bylo zamítnuto pro opožděnost či nepřipustnost.

[20] Nejvyšší správní soud se dále věnoval otázce doložení zastoupení účastníka před správním orgánem. Dle § 33 odst. 1 správního řádu platí: „Účastník si 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.“ Zánik plné moci není správním řádem nijak upraven. Nejvyšší správní soud proto v rozsudku ze dne 22. 2. 2012, č. j. 8 As 94/2011 - 80, dospěl k závěru, že „pro posouzení zániku plné moci zmocněnce účastníka správního řízení je třeba analogicky použít ustanovení občanského soudního řádu“.

[21] Dle § 28 o. s. ř. platí:

„(1) Zástupci, jež si účastník zvolil, udělí písemně nebo ústně do protokolu procesní plnou moc nebo plnou moc jen pro určité úkony.

(2) Odvolání plné moci účastníkem nebo její výpověď zástupcem jsou vůči soudu účinné, jakmile mu byly účastníkem nebo zástupcem oznámeny; vůči jiným účastníkům řízení jsou účinné, jakmile jim byly oznámeny soudem.

(3) Zvolí-li si účastník jiného zástupce, platí, že tím také vypověděl plnou moc dosavadnímu zástupci.

(4) Podpisy na písemné plné moci, na odvolání plné moci nebo na její výpovědi musí být úředně ověřeny, jen stanoví-li to zákon nebo rozhodl-li tak předseda senátu.

(5) Ztratí-li zastoupení způsobilost být účastníkem řízení, popřípadě zemře-li nebo zanikne-li zástupce, plná moc zaniká.

(6) Nevyplývá-li z plné moci něco jiného, plná moc zaniká dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo skončeno řízení, pro něž byla udělena.“

[22] Citovaná ustanovení tedy hovoří pouze o udělení plné moci, nikoliv o dohodě o zastupování. Ujednání o zastupování je přitom soukromoprávním závazkem mezi dvěma osobami, přičemž i porušení práv a povinností z tohoto závazku je výlučně soukromoprávním vztahem. Je vždy na uvážení zmocnitele, komu udělí oprávnění k zastupování (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 41, publ. pod č. 3836/2019 Sb. NSS). Plná moc, respektive průkaz plné moci, je pak prohlášením zmocnitele především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že účastník správního řízení se se zmocnitelem dohodl na svém zastoupení a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva. Obsahem průkazu plné moci pak musí být uvedení osoby zmocněnce, konkrétní rozsah zmocnění, okamžik, od kterého platí, a podpis zmocnitele (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015 – 57, bod 18).

[23] Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 126/2020 – 38, „[p]rávní fikce vypovězení plné moci dosavadnímu zástupci zvolením nového zástupce ve smyslu § 28 odst. 3 o. s. ř. nastává okamžikem předložení plné moci pro nového zástupce správnímu orgánu. To vyplývá ze spojení s § 28 odst. 2 o. s. ř., neboť zvolení nového zástupce vede k nástupu fikce výpovědi plné moci, přičemž výpověď plné moci má účinky až oznámením soudu (správnímu orgánu). Účel právní úpravy je v tomto směru

pokračování

zřejmý, tedy poskytnout jistotu, s kým má soud (správní orgán) jednat. Ke shodnému závěru dospěla komentářová literatura k občanskému soudnímu řádu, dle které „[v] § 28 odst. 3 je upravena fikce zániku plné moci jejím vypovězením (správně odvoláním) ze strany zastoupeného účastníka. K zániku plné moci tu dochází ze zákona dnem, kdy účastník předloží soudu plnou moc (písemnou, elektronickou nebo ústně udělenou do protokolu), kterou pověřil zastupováním jiného zmocněnce“ (DOLEŽÍLEK, Jiří. § 28. In: DRÁPAL, Ljubomír a kol. Občanský soudní řád I, II. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 173.). Za situace, kdy byl účastník ve správním řízení zastoupen a následně třetí osoba učinila za účastníka řízení procesní úkon, aniž by doložila plnou moc, se nelze s ohledem na smysl a účel zákonné úpravy procesního zastoupení přiklonit k výkladu, dle kterého již samotným učiněním procesního úkonu bez současného doložení plné moci třetí osobou došlo k zániku původní plné moci. Zákonná úprava zastoupení ve správním řízení umožňuje v souladu s § 33 odst. 1 správního řádu, aby byl účastník zastoupen pouze jedním zmocněncem. Tento požadavek je dán tím, že správní orgán musí mít v řízení postaveno na jisto, kdo je oprávněn za účastníka činit procesní úkony a komu má být v řízení doručováno. Až okamžikem předložení nové plné moci se správní orgán dozvídá, kdo je nově oprávněn za účastníka jednat namísto původního zmocněnce, a až od tohoto okamžiku může nový zmocněnec činit za účastníka procesní úkony. Opačný výklad by ve svém důsledku otevřel možnost k pozdějšímu zpochybnění procesních úkonů, podryval by právní jistotu účastníků řízení a byl by v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení.“

[24] Lze tak souhlasit se stěžovatelem, že zánik plné moci pro Ing. J., který nastal na základě udělení plné moci V. Ř. a jejího uplatnění před správním orgánem I. stupně, neznamenal zánik soukromoprávního vztahu stěžovatele a Ing. J. Je nepochybné, že po zániku zastoupení V. Ř. mohl stěžovatel znovu projevit vůli být zastoupen Ing. J., avšak plná moc ze dne 22. 12. 2016 již dle Nejvyššího správního soudu nebyla způsobilá tento projev vůle vůči správním orgánům osvědčit, neboť byla s ohledem na § 28 odst. 3 o. s. ř. vypovězena (terminologicky správně odvolána) zmocnitelem. V podstatě tak došlo k časovému omezení této plné moci jako průkazu o zastoupení pouze na období od 22. 12. 2016 do 9. 5. 2017. Není proto možné, aby bylo zastoupení stěžovatele znovu „aktivováno“ na základě odvolané plné moci, která již neprokazuje vůli účastníka řízení. Stěžovatel v tomto smyslu v kasační stížnosti zaměňuje účinky plné moci vůči správnímu orgánu s vlastní průkazností plné moci, neboť odvolaná plná moc nemůže mít vůči správnímu orgánu žádné účinky, a proto nelze konstatovat, že na datu jejího udělení, resp. na jejím časovém omezení nezáleží.

[25] Stěžovatel sice má pravdu v tom, že datum vystavení plné moci nebývá rozhodující, jestliže byla plná moc udělena pro celé správní řízení, avšak jak uvedl Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 126/2020 – 38, toto pravidlo lze použít pouze v případě, že účastník nebyl v řízení dosud vůbec zastoupen. Pokud účastník již zastoupen byl, nový zmocněnec mohl činit procesní úkony za účastníka v řízení až od okamžiku předložení nové plné moci správnímu orgánu. K prokázání vůle stěžovatele být opět zastoupen Ing. J. po té, co byla nejprve udělena procesní plná moc jinému zástupci a následně tento jiný zástupce tuto plnou moc vypověděl, by bylo nutné předložit nový průkaz o zastoupení, a to právě s ohledem na skutečnost, že mezi tím stěžovatel projevil vůli být v daném řízení zastoupen jinou osobou. Tento výklad odpovídá smyslu dané právní úpravy poskytnout jistotu správnímu orgánu v tom, s kým má jednat. Názor stěžovatele o „aktivaci“ zastoupení na základě původní plné moci by mohl vést k absurdním situacím, kdy by se důsledky udělení plné moci, byť byla následně odvolána, mohly promítnout do celého řízení, a to i bez ohledu na vůli účastníka, pouze tím, že by někdejší zástupce opětovně správnímu orgánu tuto plnou moc zaslal.

[26] Poukaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 151/2014 – 33, není případný, neboť se v něm zdejší soud zabýval věcí, v níž byl účastník zastoupen v průběhu celého správního řízení právníckou osobou, která doložila kopii účinné plné moci. Nejvyšší správní soud se nemohl přiklonit ani k názoru, že dle jeho rozsudku ze dne 29. 7. 2005, č. j. 5 Afs 155/2004 – 82, je možné za zmocněnce považovat i osobu, jejíž oprávnění

nebylo formálně doloženo. V tomto rozsudku se uvádí: „*Sama skutečnost, že ve spise byly založeny dvě neomezené plné moci udělené postupně dvěma zástupcům k zastupování stěžovatelky před správcem daně I. stupně a správce daně neřešil otázku, kdo je oprávněným zástupcem, ač tak ve smyslu § 10 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků učinit měl, nemůže být považována za vadu řízení, jež by měla vliv na zákonnost rozhodnutí. Z jednání stěžovatelky, která si zvolila dalšího zástupce, aniž by dříve udělenou plnou moc výslovně odvolala, bylo zřejmé, že tím jednoznačně projevila svoji vůli být v řízení nadále zastupována novým zmocněncem. Za situace, kdy veškeré faktické úkony činil pouze v pořadí další zástupce, a stěžovatelka žádný z těchto úkonů nezpochybnila, nemůže se nyní dovolávat neúčinnosti takových úkonů. Stěžovatelka prokazatelně věděla o tom, že u ní probíhá daňová kontrola, neboť reagovala na výzvy správce daně, které jí byly zasílány, a byla, jak sama tvrdila, v kontaktu se správcem daně.*“

[27] V podstatě se tedy jedná o parafrázi fikce vypovězení plné moci dosavadnímu zástupci (v tomto případě v daňovém řízení) tím, že účastník udělil novou plnou moc jinému zástupci, aniž by původní plnou moc odvolal. Z tohoto rozsudku tak nevyplývá nic, co by podporovalo argumentaci stěžovatele.

[28] Tvrzení stěžovatele, že byl srozuměn se skutečností, že správní orgán I. stupně Ing. J. považuje za jeho zástupce, nemá ve správním spise žádnou oporu. Stěžovatel ho dokládá pouze formulací výrokové části rozhodnutí o přestupku a tím, že sám odvolání ve věci nepodal. I přes tyto skutečnosti však scházel průkaz plné moci ve prospěch Ing. J., na což byli upozorněni jak Ing. J., tak stěžovatel sám, který však zůstal naprosto pasivní, byť mohl na základě upozornění žalovaného svou vůli být opět zastoupen Ing. J. vůči žalovanému projevit.

[29] V posuzované věci tak existovaly pochybnosti o existenci zmocnění Ing. J. Stěžovatel mohl udělit plnou moc někdejšímu zmocněnci znovu, i když již byla jednou vypovězena, ovšem takovou vůli neprojevil. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem, že byť správní orgán I. stupně postupoval chybně (což nepopírá ani stěžovatel), jestliže nadále komunikoval s Ing. J., aniž by si vyjasnil, zda Ing. J. disponuje zástupčím oprávněním, žalovaného toto jednání nijak nezavazovalo a pokud u něj vyvstaly pochybnosti o zastoupení stěžovatele Ing. J., postupoval v souladu se zákonem, když se je pokusil odstranit.

[30] Učinil-li zmocněnec jménem zmocnitele ve správním řízení procesní úkon, jímž se nakládá s předmětem řízení, tedy pokud byl takový procesní úkon zjevně činěn za jiného, je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tak zmocněnec neučiní, je třeba jej k odstranění této vady podání vyzvat. V tomto ohledu došlo ke sjednocení judikatury týkající se postupu soudů a správních orgánů při odstraňování vad zastoupení, v podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 405/2017 – 33, publ. pod č. 3860/2019 Sb. NSS. V něm rozšířený senát konstatoval, že „*byla-li tedy žaloba podána zmocněncem jménem zmocnitele (procesní úkon byl zjevně činěn za jiného), je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu své oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tuto zákonnou povinnost zmocněnec přes výzvu soudu nesplní, pak je soud oprávněn žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení, aniž by byl povinen vyzývat ke splnění této povinnosti vedle zmocněnce i samotného zmocnitele. Vyzve-li soud za této procesní situace k doložení plné moci též zmocnitele, poskytne mu zvýšený procesní standard, na který není právní nárok. To však neznamená, že by takový zvýšený postup byl vadou, natož důvodem ke zrušení rozhodnutí soudů.*“

[31] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 7. 2019, č. j. 1 As 283/2018 – 3, „*tento závěr je možné bez dalšího aplikovat i na zastoupení před správním orgánem, neboť podmínky pro jednání za jiného na základě plné moci jsou dány v s. ř. s. i ve správním řádu totožně (srov. § 33 správního řádu a § 35 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 24 o. s. ř.).*“

pokračování

[32] Žalovaný tak dle citovaných závěrů postupoval v souladu se zákonem, když vyzval Ing. J., aby doložil své oprávnění k zastoupení stěžovatele. Nejvyšší správní soud považuje danou výzvu za dostatečně konkrétní na to, aby byl Ing. J. seznámen s pochybnostmi, které o jeho oprávnění k zastoupení panovaly, byť v přípisu žalovaného došlo k formulačním nepřesnostem. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v jiné věci, v níž jako zmocněnec vystupoval Ing. J., „*pokud se jedná o zástupce, který opakovaně vystupuje v obdobných věcech, měl by vědět, jaké jsou náležitosti podání*“ (viz rozsudek ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016 – 35). Také z tohoto důvodu zdejší soud přisvědčil krajskému soudu, že Ing. J. muselo být zřejmé, že jím předkládaná plná moc byla vypovězena a nemůže tedy osvědčovat jeho oprávnění k zastupování stěžovatele v odvolacím řízení. Žalovaný tak splnil svou povinnost vyzvat k odstranění vad podání a s ohledem na skutečnost, že neúčinnost původní plné moci ze dne 22. 12. 2016 dostatečně popsal již ve výzvě ze dne 31. 7. 2017, nebyl povinen vyzývat Ing. J. opakovaně. Skutečnost, že žalovaný následně k doložení zastoupení vyzval také stěžovatele samotného, lze označit za vyšší standard, ke kterému nebyl žalovaný povinen. Navíc stěžovatel na tuto výzvu nijak nereagoval, byť mu byla právě tímto způsobem nad rámec povinností žalovaného poskytnuta příležitost, aby svou vůli uvedl na pravou míru.

IV.

Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 5. listopadu 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu