



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Barbary Pořízkové, Radovana Havelce, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **J. V.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2017, č. j. 409/2017-160-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2017, č. j. 10 A 179/2017 - 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalobci **se vrací** přeplatek na zaplaceném soudním poplatku v celkové výši **5.000 Kč**, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta, se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní průběh řízení

[1] Předmětem sporu v projednávané věci je otázka, zda v případě, kdy žalobu podá zmocněnec žalobce, aniž by k žalobě byla připojena plná moc opravňující jej k zastupování v řízení před soudem, má soud povinnost vyzvat k prokázání zastoupení (doložení příslušné plné moci) jak zmocněnce, tak zmocnitele, či postačí vyzvat pouze zmocněnce.

[2] V záhlaví uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti záznamu 12 bodů v registru řidičů. Proti tomuto rozhodnutí byla elektronicky podána žaloba

advokátem Mgr. Václavem Voříškem. Mgr. Voříšek následující den doplnil chybějící uznávaný elektronický podpis, ke svému podání však nedoložil plnou moc pro zastupování stěžovatele před soudem. Městský soud jej proto vyzval přípisem ze dne 18. 10. 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., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Mgr. Voříšek plnou moc nedoplnil, proto městský soud v souladu s výše uvedeným ustanovením žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že městský soud procesně pochybil, protože vyzval k předložení plné moci pouze jeho zástupce. Správně měl totiž k odstranění nedostatku podání spočívajícího v chybějícím dokladu o zastoupení vyzvat též stěžovatele samotného. Odkázal na praxi Ústavního soudu (jak sám uvedl, učinil tak „podpůrně“), který údajně vyzývá k doplnění plné moci jak účastníka řízení, tak jeho advokáta, přičemž městský soud by měl dodržovat ustálené standardy Ústavního soudu. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Postoupení věci rozšířenému senátu

III. 1. Důvody postoupení

[4] Šestý senát dospěl při předběžné poradě k názoru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor. Část rozhodnutí vychází z názoru, že správní soud (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.

[5] Otázce doložení plné moci k návrhu na zahájení řízení ve správním soudnictví se NSS věnoval v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, č. j. 2 Afs 162/2005 – 66. Krajský soud zde v situaci chybějící plné moci vyzval k jejímu doložení nikoliv zmocněnce, nýbrž přímo žalobce, tedy zmocnitele. Když ten na výzvu k doložení plné moci nereagoval, soud žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud 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 zmocnitelem nepodepsanou plnou moc a správní orgán vyzval k odstranění této vady zmocnitele (rozsudek ze dne 14. 1. 2016, č. j. 4 As 267/2015 - 24) NSS 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 výlučně od účastníka řízení, nebylo by splněno jeho očekávání, že s ním správní orgán bude komunikovat jen prostřednictvím zmocněnce.*“ Obdobné skutkové okolnosti hodnotil soud se stejným závěrem i v rozsudku ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 34/2016 - 35.

[6] 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. Soud využíval pro odůvodnění svých rozhodnutí kritérium vysoké pravděpodobnosti existence zmocnění zmíněné ve výše citovaném rozsudku, avšak dovozoval z něj nutnost oslovit v případě nečinnosti (pravděpodobného) zmocněnce též zmocnitele. V následném rozsudku ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37, soud konstatoval, že „*[j]iž 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 profesní etiky advokátů,*

takže je vysoce nepravděpodobné, že by žalobu podal jménem někoho, kým by k tomu nebyl zmocněn), podá za určitou osobu 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.“

[7] Obdobně, ovšem bez podrobnějšího vysvětlení, vyznívá též rozsudek ze dne 17. 1. 2012, č. j. 2 As 115/2011 - 45, podle nějž „[o]dstranění 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.“

[8] Stejným směrem se vydala i část judikatury týkající se postupu správních orgánů podle správního řádu (viz např. rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2015, č. j. 1 As 100/2015 - 57, ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26, či ze dne 5. 11. 2015, č. j. 2 As 110/2015 - 42).

[9] 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. 9. 2015, č. j. 2 As 181/2015 - 34, NSS řešil situaci, kdy zmocněnec předložil pouze nepodepsanou plnou moc a na výzvu k doložení řádné plné moci nereagoval. Soud uvedl, že jediné v případě vysoké pravděpodobnosti tvrzeného zastoupení lze „přiznat právům účastníka přidanou ochranu v podobě doručování výzvy k prokázání zastoupení samotnému zmocniteli.“ Musí jít ovšem o okolnosti výjimečné, nikoliv o „okolnosti, které jsou běžnou či požadovanou součástí podání ve věci - označení věci a účastníků i popis skutkových okolností nebo dosavadního procesního vývoje“. Stejně tak ve svém následném rozsudku ze dne 25. 11. 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 (obdobně viz rozsudky ze dne 14. 1. 2016, č. j. 7 As 275/2015 - 41, ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 As 117/2015 - 29).

[10] S ohledem na kasační námitku dovolávající se praxe Ústavního soudu [vyřešení zkoumané právní otázky Ústavním soudem by bránilo předložení věci rozšířenému senátu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014 - 76, bod 20 a násl.)], zkoumal předkládající senát také judikaturu Ústavního soudu. Nenašel však žádné rozhodnutí, v němž by se Ústavní soud výslovně zabýval tím, komu adresovat výzvu k předložení chybějící plné moci. Nejvíce se řešenému tématu blíží nález ze dne 15. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 3144/14 (N 4/76 Sb. NU 81), kde však Ústavní soud pouze konstatoval „[k]aždý, 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 k udělení plné moci došlo ústně do protokolu. Jestliže přes výzvu soudu nebudou

odstraněny uvedené nedostatky plné moci (v prokázání oprávnění k 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).“

[11] Nejvyšší soud tenduje k tomu, že výzvu postačí doručit tvrzenému zástupci účastníka řízení (srov. zejména usnesení ze dne 29. 8. 2002, sp. zn. 29 Odo 733/2001, č. 30/2003, Sb. NS, dále např. ze dne 17. 4. 2012, sp. zn. 22 Cdo 847/2012, či ze dne 20. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4986/2015). K oslovení zmocnitele má soud přistoupit v nestandardních případech, např. když si zmocnitel nepřipustně zvolí dva různé zástupce (usnesení ze dne 24. 10. 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. 12. 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. 4. 2016, sp. zn. 28 Cdo 1426/2015; lze však poznamenat, že není žádný rozumný důvod, aby Nejvyšší soud procesně vstřícnější, nadstandardní postup kritizoval).

III. 2. Právní názor předkládajícího senátu

[12] Předkládající senát je přesvědčen, že pro pěstování subtilních konceptů typu „*míra pravděpodobnosti existence zmocnění*“ není místo (o tom, jak málo stačí, aby Nejvyšší správní soud vyhodnotil zastoupení jako vysoce pravděpodobné, svědčí kromě některých výše citovaných rozhodnutí např. také rozsudky ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 151/2014 – 33, či ze dne 19. 8. 2015, č. j. 3 As 139/2014 – 32). Takováto těžko uchopitelná vodítka vnášejí do procesního postupu soudu značnou míru nejistoty, jež obecně není žádoucí a není ani nutná. Jedná se o jednoduchý procesní krok a nikoliv o posouzení složité hmotněprávní otázky, které by vyžadovalo individuální zohlednění okolností každé posuzované kauzy.

[13] 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 vytkaný 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) 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. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 Afs 62/2010 – 61, či výše citovaný nález ÚS sp. zn. I. ÚS 151/94), zvolí si nepřipustně dva zmocněnce (srov. výše citované usnesení NS sp. zn. 2 Cdon 1007/96) nebo když soud vyhodnotí předloženou 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).

[14] Existují v zásadě jen dvě možnosti. Buďto navrhovatel skutečně zmocnil toho, kdo návrh podal, aby tak učinil. V tom případě činí soud správně, jestliže s ním jako se zmocněncem zastupujícím navrhovatele jedná, a to se všemi důsledky z toho plynoucími. Opomenutí reagovat na výzvu soudu a prokázat existenci zmocnění, které vedlo k odmítnutí návrhu, je otázkou smluvní odpovědnosti mezi navrhovatelem a jeho zmocněncem. Druhá možnost je, že zmocnění v době podání návrhu neexistovalo, takže zmocněnec jednal ve prospěch navrhovatele zcela o své vůli. V takovém případě by sice navrhovatel teoreticky mohl provedený úkon zhojit – 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.

[15] Stěžovatel ani žalovaný se k předložené otázce nevyjádřili.

IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[16] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Předkládající senát správně zjistil, že ohledně výzvy k doložení plní moci pro podání žaloby, resp. jejího adresáta, existuje rozdílná rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Jsou zde tudíž dány rozpory, o nichž přísluší rozhodnout rozšířenému senátu. Není sporu ani o tom, že předložená otázka má význam pro rozhodnutí ve věci, neboť stěžovatel v uplatněném kasačním důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. namítá chybné posouzení právě této otázky.

IV.2. Právní názor rozšířeného senátu

[17] Soudní řád správní obsahuje právní úpravu zastoupení v § 35. Uvedené ustanovení mj. stanoví, že účastník, který nemá procesní způsobilost, musí být v řízení zastoupen zákonným zástupcem. Účastník může být zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených. V určitých zvláštních případech může být zastoupen též právnickou osobou, vzniklou na základě zvláštního zákona, k jejímž činnostem, uvedeným ve stanovách, patří ochrana před diskriminací nebo poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům. Navrhovatel může být zastoupen též odborovou organizací, jejímž je členem. Účastník se může dát zastoupit také fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Soud takové zastoupení usnesením nepřipustí, není-li taková osoba zřejmě způsobilá k řádnému zastupování nebo zastupuje v různých věcech opětovně.

[18] V téže věci může mít účastník jen jednoho zástupce. Zástupce musí jednat osobně, nestanoví-li tak zvláštní zákon výslovně jinak (§ 35 odst. 8 s. ř. s.).

[19] V řízení před NSS musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnícké vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nedostatky zastoupení, resp. postup při jejich odstraňování soudní řád správní neupravuje komplexně, a proto je na základě § 64 s. ř. s. nutno přiměřeně použít příslušná ustanovení občanského soudního řádu. Podle § 32 odst. 1 o. s. ř. každý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, popřípadě jako jeho další zástupce, musí své oprávnění doložit již (nejpozději) při prvním úkonu, který ve věci učinil.

[21] Nedoložením oprávnění zastupovat vzniká pochybnost, zda zástupce skutečně vykonává v řízení práva osoby, za jejíhož zástupce se označil, a chybí tak jedna z podmínek řízení. Závěr, že doložení plné moci zástupce je nutnou podmínkou řízení i pro oblast správního soudnictví, potvrdil rozšířený senát v usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, č. 1773/2009 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[v]e správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky,

za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podpůrně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu (...) Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plná moc zmocněnce v případě zastoupení“. V soudním řízení správním je totiž stejně jako v řízení civilním třeba zajistit, aby procesní úkony ve věci nečinil někdo, kdo k tomu není oprávněn.

[22] Nesplnění povinnosti stanovené v § 32 odst. 1 o. s. ř. již při podání žaloby však představuje v souladu s judikaturou Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu nedostatek podmínek řízení, který lze odstranit (srov. např. usnesení NS ze dne 18. 11. 1997, sp. zn. 2 Cdon 992/97, č. 48/1998 Sb. NS, či ze dne 31. 7. 2000, sp. zn. 20 Cdo 1888/98, rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2003, č. j. 5 A 41/2001 - 28, č. 333/2004 Sb. NSS, ze dne 13. 1. 2005, č. j. 7 A 79/2002 - 66, či ze dne 7. 5. 2009, č. j. 6 As 22/2008 - 73).

[23] Povinnost tento nedostatek podmínek řízení odstranit, tj. doložit „*oprávnění účastníka zastupovat*“, je nutno vyložit tak, že je to zástupce účastníka řízení, který musí soudu deklarovat oprávnění činit v řízení procesní úkony. Zpravidla se tak děje předložením plné moci, jako průkazu předtím uzavřené dohody o zastupování mezi účastníkem řízení a jeho zástupcem. 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.

[24] 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 soudu.

[25] Povinnost soudu oslovit vedle zmocněnce též přímo zmocnitele je vyhrazena jen výjimečným případům. Tak tomu bude např. v případě, když si zmocnitel nepřipustně zvolí dva různé zástupce (viz usnesení NS ze dne 24. 10. 1996, sp. zn. 2 Cdon 1007/96, či rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 Afs 62/2010 - 61) 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 (např. viz § 20 odst. 6 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii).

[26] Pro úplnost rozšířený senát uvádí, že bude-li žaloba podepsána jak zmocnitelem, tak zmocněncem a zmocněnec na výzvu soudu k předložení plné moci nereaguje, soud v řízení dále postupuje, jakoby účastník zastoupen nebyl. To v žalobním řízení mimo jiné znamená, že soud bude jednat přímo s žalobcem. V kasačním řízení, ve kterém je zastoupení povinné, NSS po neúspěšné výzvě zmocněnci vyzve k předložení plné moci udělené advokátovi nebo k prokázání vysokoškolského právnického vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie, též zmocnitele.

IV.3. Aplikace na nyní projednávanou věc

[27] Rozšířený senát výše uvedené závěry vztáhl na nyní posuzovanou věc. Protože v ní šlo o jedinou relevantní kasační námitku, posoudil v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu celou věc meritorně a rozhodl rozsudkem. Ověřil, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s.

[28] Z obsahu soudního spisu je zřejmé, že žaloba byla podána jménem stěžovatele dne 16. 10. 2017 elektronicky advokátem Mgr. Václavem Voříškem bez uznávaného elektronického podpisu. Dne 17. 10. 2017 Mgr. Voříšek podal žalobu shodného obsahu, která byla opatřena uznávaným elektronickým podpisem. Protože k žalobě nebyla doložena plná moc pro zastupování stěžovatele před soudem, vyzval městský soud údajného zástupce, aby plnou moc do 15 dnů doložil (viz přípis městského soudu ze dne 18. 10. 2017, č. j. 10A 179/2017 - 21, založený na č. l. 21 soudního spisu městského soudu). Současně jej poučil, že jinak žalobu odmítne pro nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Přípis byl advokátu doručen do datové schránky dne 25. 10. 2017, který na něj žádným způsobem nereagoval.

[29] Výše uvedené skutečnosti nejsou mezi stranami sporné.

[30] K prakticky jediné kasační námitce rozšířený senát uvádí, že stejně jako předkládající senát nenašel ani rozšířený senát žádné rozhodnutí, v němž by se Ústavní soud výslovně zabýval tím, komu adresovat výzvu k předložení chybějící plné moci [viz bod [10] tohoto rozsudku].

[31] S ohledem na popsanou skutkovou situaci je zřejmé, že městský soud postupoval zcela v intencích shora uvedeného názoru rozšířeného senátu. V projednávané věci byla žaloba bez jakýchkoli pochybností podána zástupcem (zmocněncem) jménem zmocnitele (stěžovatele). Byla také následně zástupcem formou uznávaného elektronického podpisu podepsána. Zástupce je advokátem, tj. profesionálem, který je oprávněný ve správním soudnictví účastníky řízení zastupovat, tím spíše bylo jeho povinností na výzvu soudu reagovat a oprávnění stěžovatele zastupovat řádně doložit.

[32] Svou nečinností zástupce rezignoval na splnění jedné ze základních a dlužno dodat rutinních povinností, jakou je předložení plné moci opravňující k zastupování účastníka v řízení. Důsledkem této jeho nečinnosti je odmítnutí žaloby pro nedostatek podmínek řízení, o čemž byl zástupce městským soudem řádně poučen.

[33] V projednávané věci nebyl dán žádný racionální důvod, pro který by měl městský soud vedle zmocněnce vyzývat též samotného zmocnitele.

V. Shrnutí

[34] Byla-li žaloba podána zmocněncem jménem zmocnitele (procesní úkon byl zjevně činěn za jiného), je zákonnou povinností zmocněnce doložit soudu oprávnění zmocnitele zastupovat. Pokud tuto zákonnou povinnost zmocněnec přes výzvu soudu nesplní, je soud oprávněn žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., aniž by byl povinen vyzývat ke splnění této povinnosti vedle zmocněnce i samotného zmocnitele.

VI. Závěr a náklady řízení

[35] Z výše uvedených důvodů rozšířený senát kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak žalovanému žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly.

[36] Stěžovatel byl usnesením NSS ze dne 19. 12. 2017, č. j. 6 As 405/2017 - 7, dle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, vyzván v souvislosti s podáním kasační stížnosti k zaplacení soudního poplatku v celkové výši 5.000 Kč. Soud z výpisu z účtu Nejvyššího správního soudu ověřil, že k uvedené výzvě soudu byla uhrazena částka ve výši 10.000 Kč. O vrácení přeplatku na zaplaceném soudním poplatku ve výši 5.000 Kč bylo rozhodnuto podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

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

V Brně dne 6. února 2019

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu