



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Mgr. L. N.**, zast. Mgr. Márii Staňkovou (dříve Čuhelovou), advokátkou, se sídlem Rybná 716/24, Praha 1, adresa pro doručování Radlická 3294/10, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 1. 2014, č. j. 51 A 26/2013 – 18,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 6.800 Kč (šesttisícosmset korun) do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně, Mgr. Márii Staňkové (dříve Čuhelové), advokátce, se sídlem Rybná 716/24, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2013, č. j. KUJI 73579/2013 (dále též „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl jako nepřipustné odvolání pana J. J., bytem A. 25, A. a. d. R., N., proti rozhodnutí Městského úřadu Havlíčkův Brod ze dne 21. 5. 2013, č. j. DOP/4113/2012-12, kterým byl žalobce uznán ze spáchání přestupku dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Vytýkaného přestupkového jednání se žalobce měl dopustit tím, že dne 19. 7. 2012 v 14:19 hod. na silnici č. I/34 v obci Věž, okr. Havlíčkův Brod, kde je rychlost stanovena do 50 km/h, mu byla naměřena silničním laserovým rychloměrem jako řidiči osobního vozidla zn. BMW 330 rychlost 111 km/h; při zvážení maximální možné odchylky byla jeho rychlost nejméně 107 km/h. Za tento přestupek byla žalobci uložena jako sankce pokuta ve výši 5.000 Kč a dále mu byl uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců s účinností ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že stejnopis prvostupňového rozhodnutí byl žalobci doručen dne 3. 6. 2013 tzv. fikcí doručení. Dne 26. 6. 2013 bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno odvolání proti tomuto rozhodnutí podané J. J.. Následně pan J. v dalším podání uvedl, že správní orgány nesprávně doručují žalobci osobně, namísto jemu jako zástupci žalobce. Dne 18. 7. 2013 bylo žalovanému předáno podání ze dne 7. 7. 2013 učiněné samotným žalobcem, kterým odvolává plnou moc udělenou J. J.. Ze správního spisu žalovaný zjistil, že žalobce správnímu orgánu zaslal podání nazvané „Věc: Volba zmocněnce“ učiněné dne 3. 5. 2013, které je podle obsahu učiněno žalobcem v pozici jednatele společnosti NETIUM s. r. o., neboť tato společnost je uvedena v záhlaví podání pod jménem a příjmením L. N.. Z tohoto označení žalovaný dovodil, že je učiněno touto společností, kde je žalobce jednatelem, nikoli žalobcem jako fyzickou osobou. Pokud by bylo podání učiněno žalobcem jako fyzickou osobou, musela by být v podání označena jeho fyzická osoba jménem, příjmením, datem narození a místem trvalého pobytu; tyto náležitosti podání neobsahuje a je nutné je přičítat společnosti NETIUM s. r. o. Správní orgán prvního stupně se skutečností, kdo fakticky učinil toho podání, nezabýval, a řešil otázku, zda nedošlo ze strany žalobce ke zneužití práva na zastoupení, a proto jej vyzval k doplnění podání o jméno zmocněnce a doložení plné moci s úředně ověřeným podpisem zmocněnce na plné moci. Následně bylo správnímu orgánu doručeno další podání nazvané „Věc: Volba zmocněnce – doplnění“ ze dne 15. 5. 2013, které je opět učiněno žalobcem v pozici jednatele společnosti NETIUM s. r. o. Žalovaný na základě posouzení obsahu a formy těchto podání dospěl k závěru, že neprokazují zastoupení žalobce v daném řízení J. J., a to z důvodu, že nebyla učiněna jménem žalobce jako fyzické osoby, ale jménem společnosti NETIUM s. r. o., jejímž je žalobce jednatelem. Tato právnická osoba není účastníkem předmětného řízení, a proto není oprávněna činit jakékoli právní úkony, které by směřovaly k zastoupení žalobce v řízení. Žalovaný proto vyslovil závěr, že na žalobce muselo být hleděno jako na osobu, která nebyla zastoupena. Proto je podle žalovaného bezvýznamné, zda žalobce zneužil práva na zastoupení, když J. J. nikdy nebyl zástupcem žalobce ve smyslu § 33 správního řádu. Podání jím učiněné proto žalovaný musel zamítnout jako nepřijatelné.

[2] Proti napadenému rozhodnutí žalobce brojil žalobou ze dne 13. 11. 2013, v níž namítal, že z důvodu svého velkého pracovního vytížení si zvolil zástupce, o čemž správní orgán řádně informoval. Správním orgánem byl následně vyzván, aby doložil plnou moc udělenou zmocněnci s úředně ověřeným podpisem zmocněnce na plné moci s odůvodněním, že volba zmocněnce ze vzdálené země vyvolává pochybnosti o skutečném účelu zastoupení; v opačném případě budou písemnosti zasílány přímo jemu. S tímto požadavkem na doložení plné moci žalobce důrazně nesouhlasil, protože nemá oporu v právním řádu; požadavek na úřední ověření podpisu je podle něj zjevným projevem

pokračování

svévole správního orgánu. Žalobce vyslovil přesvědčení, že při volbě svého zástupce postupoval v souladu se zákonem, neboť v dopise ze dne 15. 5. 2013 osobu zmocněnce jednoznačně identifikoval. Přesto správní orgán prvního stupně zmocnění ignoroval a písemnosti doručoval přímo žalobci. Obavy správního orgánu z maření účelu řízení odůvodněné pouze faktem, že si zvolil zmocněnce ze vzdálené země, jsou nepodložené a nedostatečné, a navíc jsou v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, zejména zde vysloveným názorem, že nelze a priori bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí ze své podstaty vždy představuje zneužití práva na zastoupení. K věci samé uvedl, že správní orgán prvního stupně opomenul zjistit všechny skutečnosti svědčící ve prospěch žalobce. Žalobce byl přesvědčen, že se proti rozhodnutí orgánu prvního stupně řádně odvolal podáním ze dne 16. 7. 2013, které však bylo z formálních důvodů nesprávně zamítnuto. Adresa (firmy) v záhlaví dopisu, ve kterém oznamoval volbu zmocněnce, byla doručovací adresou; nadto nikde nebyla uvedena jeho funkce coby jednatele společnosti, nelze proto dovodit, že těmito podáními jednal jménem společnosti NETIUM s. r. o. Výzvě správního orgánu ze dne 12. 5. 2013 na upřesnění jména zmocněnce obratem vyhověl; z této výzvy navíc žalobci vyplývá, že správní orgán neměl pochyb o tom, že podání bylo učiněno žalobcem jako fyzickou osobou. Žádná jiná osoba v řízení nevystupovala, proto nemohlo dojít k záměně osob. Součástí podaného odvolání byla přitom i plná moc, která však byla žalovaným v telefonickém rozhovoru se zmocněncem zapřena. Žalobce jako nepravděpodobnou označil okolnost, že by plnou moc opomněl připojit. V každém případě je z odvolání zřetelné, že je podáno jménem žalobce. Měl-li přesto žalovaný pochybnosti, měl postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu a vyzvat jej k odstranění této vady. Namísto toho dospěl k naprosto nesprávnému závěru, že předchozí zmocnění učinila společnost NETIUM s. r. o. Žalobce se v neposlední řadě pozastavoval nad tím, že ačkoli žalovaný odvolání zamítl jen z procesního důvodu, vydal napadené rozhodnutí až 4 měsíce po doručení odvolání, čímž značně zkomplikoval jeho situaci. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a aby do doby svého rozhodnutí vydal předběžné opatření, kterým by odložil výkon peněžitého trestu a výkon zákazu činnosti.

[3] Žalovaný se k věci vyjádřil podáním ze dne 23. 1. 2014, v němž setrval na svém stanovisku, které vyjádřil v odůvodnění napadeného rozhodnutí, tedy že podání žalobce z května 2013 neprokazují jeho zastoupení v daném řízení, protože byla učiněna jménem společnosti NETIUM s. r. o. Přílohou podaného odvolání průkazně nebyla plná moc k zastupování žalobce v přestupkovém řízení. Překročení procesní pořádkové lhůty pro vydání rozhodnutí nebylo ze strany žalovaného úmyslné ve smyslu záměrného protahování řízení, jak chybně dovozují žalobce. Důvodem tohoto stavu byla výlučně nepříznivá situace žalovaného v důsledku probíhajících personálních změn na daném úseku. Žalovaný proto navrhoval zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

[4] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 30. 1. 2014, č. j. 51 A 26/2013 – 18, napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud zrekapituloval obsah správního spisu, zejména přehled podání, kterými žalobce oznamoval, že má zmocněnce, a následnou výzvu správního orgánu reagující na tato podání. Dospěl přitom k závěru, že žalobce zmocnil ke svému zastupování pana J. J. (viz jeho poslední podání ze dne 15. 5. 2013). Pokud měl správní orgán formu zmocnění za nedostatečnou z důvodu absence plné

moci, měl postupovat v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu a vyzvat žalobce k odstranění této vady. Takto však nepostupoval a rozhodnutí o přestupku zaslal přímo žalobci proti jeho vůli. Ve vztahu k předchozí výzvě krajský soud poznamenal, že z ní nemohl správní orgán vycházet, protože správní řád doložení úředně ověřených podpisů nevyžadoval, takže výzva takový požadavek obsahující je nesprávná. Prvoinstanční orgán si proto dle závěru soudu neujasněl (zákonným způsobem) osobu, které měl rozhodnutí o přestupku zaslat; chybně je proto zaslal přímo žalobci, tudíž nemohlo nabýt právní moci. Proti rozhodnutí o přestupku vydaném správním orgánem prvního stupně podal žalobce v zastoupení obecným zmocněncem J. J. odvolání, které však bylo pro soud z nepochopitelných důvodů vyhodnoceno jako odvolání samotného J. J., tedy jako by to bylo odvolání třetí osoby, které se řízení o přestupku vůbec netýkalo. Navzdory tomuto závěru však žalovaný obšírně popisoval, že společnost NETIUM s. r. o., jejíž adresa byla uvedena na žádostech žalobce, zmocnila v předmětné věci pana J.. Úvahy žalovaného o tom, že společnost NETIUM s. r. o. zmocnila tuto osobu k zastupování, postrádají racionální podklad a odporují jakékoli logice, neboť společnost NETIUM s. r. o., na rozdíl od žalobce, neměla právní zájem na předmětném řízení. Z formy a obsahu všech dopisů plyne, že se jedná o podání samotného žalobce, nikoli o podání této společnosti. Měl-li žalovaný v tomto směru jakékoli pochybnosti, měl opět postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu a vyzvat žalobce k odstranění zjištěných vad. Žalovaný tedy zatížil řízení těžkými procesními vadami, proto krajskému soudu nezbylo než napadené rozhodnutí zrušit. Krajský soud dospěl k závěru, že přestupkové řízení nebylo pravomocně skončeno a že trestnost daného přestupku s ohledem na datum jeho spáchání a nemožnost jeho projednání pro uplynutí lhůty jednoho roku od jeho spáchání zanikla, tudíž zrušil i rozhodnutí Městského úřadu v Havlíčkově Brodě ze dne 21. 5. 2013.

[5] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 1. 2014, č. j. 51 A 26/2013 – 18, podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 12. 3. 2014. V doplnění kasační stížnosti ze dne 16. 4. 2014 uvedl, že napadá rozsudek z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel vyslovil přesvědčení, že soud nesprávně posoudil otázku zastoupení žalobce v předmětném správním řízení. Stěžovatel přitom vycházel výlučně z podání žalobce, ze kterých je průkazné (včetně označení obálek), že byla učiněna jménem společnosti NETIUM s. r. o. a nikoliv jménem žalobce. Ani použitím „selského rozumu“, jímž argumentuje krajský soud, nelze dospět k závěru, že zmocnění bylo uděleno žalobcem jako fyzickou osobou. Vůle obviněného jako účastníka řízení ke zvolení si zmocněnce nebyla zákonným způsobem vůči správnímu orgánu I. stupně projevena. Stěžovateli proto nevystaly jakékoli pochybnosti o tom, kdo podání učinil a nebyl proto důvod postupovat dle § 37 odst. 3 správního řádu. Žalobou napadené rozhodnutí nelze proto považovat za stížené vady předcházejícího řízení. Stěžovatel navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 7. 5. 2014, v níž setrval na svém stanovisku, že již podáním ze dne 3. 5. 2013 projevil jasnou vůli, že si volí zástupce. Toto podání je učiněno jménem žalobce, nikoli právnické osoby, která nebyla účastníkem řízení; její adresa byla uvedena pouze jako adresa pro doručování. Zdůraznil, že žádné podání neobsahovalo označení jeho pozice v dané právnické osobě, což by muselo být

pokračování

uvedeno, pokud by se jménem této společnosti v souladu s všeobecně přijímaným standardem chtěl podepsat. Správní orgán prvního stupně nadto nepochyboval, že toto podání učinil žalobce, když jej vyzval k doplnění některých detailů a následně se zvoleným zmocněncem i komunikoval. Zmocněnec se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal, přičemž toto odvolání neobsahuje žádný odkaz na společnost NETIUM s. r. o., nezakládá proto žádné pochyby o tom, kdo je učinil. I kdyby správní orgán měl nějaké pochyby, měl žalobce vyzvat k odstranění vad podání, což ale neučinil. V neposlední řadě poukazyval na to, že správní orgány nerespektovaly § 85 správního řádu, protože nepřiznaly odvolání odkladný účinek a neprodleně přistoupily k výkonu prvostupňového rozhodnutí (odebrání řidičského průkazu), což mělo zásadní dopad na výkon povolání žalobce.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[7] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody nepřipustnosti podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[9] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeném v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor.

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že k zahájení přestupkového řízení s žalobcem došlo přípisem Městského úřadu Havlíčkův Brod ze dne 20. 3. 2013, jímž bylo zároveň nařízeno ústní jednání na den 10. 4. 2013. Oznámení o zahájení řízení bylo zasláno do datové schránky žalobce. Z účasti na tomto jednání omluvil žalobce elektronickou cestou pan J. J. ze své emailové schránky. Městský úřad Havlíčkův Brod proto nařídil další jednání ohledně tohoto přestupku na den 6. 5. 2013. Dne 6. 5. 2013 byla prvoinstančnímu správnímu orgánu doručena listina ze dne 3. 5. 2013, podepsaná žalobcem, v níž bylo v hlavičce za jménem žalobce uvedeno „*NETIUM s.r.o., Na Brně 1972, 500 06 Hradec Králové*“ s tím, že z důvodu své pracovní zaneprázdněnosti pověřuje jmenovaný svým zástupcem k jednání J. J., nar. X, bytem A. 25, H. A. a. d. R., T. N.; na obálce této písemnosti byla jako odesílatel označena společnost NETIUM s. r. o. Prvoinstanční správní orgán vyhodnotil toto podání podle protokolu ze dne 6. 5. 2013 jako nedostatečnou omluvu z nařízeného jednání a věc projednal v nepřítomnosti žalobce. Ve

věci samé však ještě nerozhodl. Výzvou ze dne 6. 5. 2013 vyzval žalobce k tomu, aby do 5 dnů od jejího doručení doplnil celé jméno zmocněnce a současně doložil plnou moc udělenou zmocněnci s jeho úředně ověřeným podpisem na plné moci. Tuto výzvu odůvodnil tím, že volba zmocněnce ze vzdálené země vyvolává ve správním orgánu pochybnosti o skutečném účelu zastoupení. Zároveň jej upozornil na to, že: „V případě nedoplnění bude i nadále správní orgán zasílat písemnosti Vám jako obviněnému z přestupku.“ Žalobce převzal tuto zásilku doručovanou prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dne 10. 5. 2013. Žalobce reagoval na výzvu k doplnění plné moci podáním ze dne 15. 5. 2013 (prvoinstanční správní orgán je obdržel dne 16. 5. 2013). Uvedl v něm celé jméno J. J. s tím, že ten se plnou mocí prokáže při prvním jednání nebo podání. Poznamenal dále, že jde o toho samého J. J., se kterým již prvoinstanční správní orgán komunikoval telefonicky. V záhlaví tohoto podání za jménem a příjmením žalobce bylo uvedeno „NETIUM s.r.o., Na Brně 1972, 500 06 Hradec Králové“; jako odesílatel je na obálce opět uvedena společnost NETIUM s. r. o.

[12] Správní orgán prvního stupně ve věci vydal bez dalšího rozhodnutí ze dne 21. 5. 2013, zn. DOP/4113/2012-12, které doručoval přímo žalobci na adresu Č. 290, J. L.; v odůvodnění tohoto rozhodnutí mj. uvedl, že následná volba zmocněnce ze vzdálené země vyvolává ve správním orgánu pochybnosti o skutečném účelu zastoupení. Rozhodnutí je opatřeno doložkou právní moci s datem 19. 6. 2013. Dne 26. 6. 2013 bylo Městskému úřadu Havlíčkův Brod doručeno odvolání žalobce, a to v zastoupení již výše zmíněného J. J., datované dnem 16. 6. 2013 a odeslané z Nizozemí poštou dne 17. 6. 2013. V tomto odvolání J. J. jako zástupce žalobce uvádí, že rozhodnutí Městského úřadu Havlíčkův Brod dne 21. 5. 2013, zn. DOP/4113/2012-12, obdržel dne 3. června 2013. V záhlaví tohoto podání je uveden pouze žalobce bez jakéhokoli dalšího dodatku nebo odkazu na společnost NETIUM s.r.o.; na obálce je jako odesílatel uveden žalobce a pod tím razítko společnosti NETIUM s. r. o. V textu tohoto podání je uvedeno, že jeho součástí je i plná moc zástupce žalobce, která však podle obsahu spisu nebyla ve skutečnosti přiložena. Podáním ze dne 7. 7. 2013 žalobce odvolal plnou moc udělenou J. J.; na obálce je jako odesílatel uvedena společnost NETIUM s. r. o. Městský úřad Havlíčkův Brod věc předložil stěžovateli s tím, že žalobce nepředložil plnou moc udělenou J. J. a že tudíž tuto osobu proto nepovažoval za jeho zástupce.

[13] Podle ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu „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.“ Podle ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu „z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnícká osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“ Podle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu „nemá-li

pokračování

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.“ Podle ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu „odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li účastník potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je správní orgán na náklady účastníka.“

[14] K otázce náležitostí odvolání se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, v němž dospěl k závěru, že „vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS)... Co se týče odvolání žalobce (ze dne 21. 12. 2007), to právě vedle základních náležitostí podání obsahovalo specifikaci napadeného rozhodnutí i uvedení rozsahu, v němž je napadá, k chybějícím odvolacím důvodům však žalobce pouze uvedl, že odůvodnění odvolání předloží do čtrnácti dnů. To však na výše zmíněné povinnosti správního orgánu nic nemění. Naopak, takto formulovaným odvoláním dal odvolatel (žalobce) správnímu orgánu jednoznačně najevo, že odvolání hodlá doplnit právě ještě o odvolací důvody. V takovém případě měl správní orgán učinit opatření k odstranění nedostatků odvolání postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu a nikoliv sám možné vady vyhledávat.“ K náležitostem plné moci Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 6. 2009, č. j. 1 As 43/2009-52, uvedl, že „ve správním řízení se nicméně účastník může dát zastoupit na základě písemné plné moci tzv. obecným zmocněncem podle § 33 správního řádu. V takovém případě v souladu s § 34 odst. 2 téhož zákona platí, že se písemnosti (jakékoliv) doručují pouze zástupci s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat. Plná moc přitom podle § 33 odst. 1 správního řádu nevyžaduje úředně ověřený podpis zmocnitele. Pokud účastník řízení obecného zmocněnce nemá (a tedy v řízení jedná a vystupuje sám), může v souladu s § 20 odst. 2 zmocnit písemnou plnou mocí jinou osobu pouze k přebírání písemností doručovaných do vlastních rukou (a k ničemu jinému). V tomto případě tzv. zmocněnce pro doručování (a jenom v něm) však správní řád požaduje, aby byl podpis zmocnitele na plné moci úředně ověřen.“ K otázce přípustnosti zástupce ze zahraničí se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 - 81, podle něhož „správní orgány tedy zásadně musí respektovat právo účastníka řízení na zastoupení. Jedině tehdy, pokud bude spolehlivě doloženo, že v daném konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, nemusí být takovému zastoupení přiznány účinky. Nutno zdůraznit, že takový postup je ryze výjimečný (ultima ratio); musí mu předcházet aktivita správního orgánu směřující ke zjištění, že právo na zastoupení bylo v individuálním případě skutečně zneužito, že účastník řízení de facto nemá v úmyslu být zastoupen a že zvolením svého zástupce sleduje jiné cíle (oddálit konec řízení, dosáhnout uplynutí prekluzivní lhůty apod.). Jakkoliv v přestupkovém řízení zákon výslovně nereprobuje zvolení zástupce

účastníka řízení ze zahraničí, úvaha v naznačeném smyslu musí být imanentní součástí posouzení specifických okolností udělené plné moci a vztahu účastníka a jeho zmocněnce. Opačný závěr by byl v přímém rozporu s účelem tohoto institutu, jenž primárně má spočívat v komunikaci zmocněnce s účastníkem řízení, v pomoci účastníkovi řízení a k hájení jeho práv. Je pravdou, že volba zástupce ze vzdálené země, pokud působí, nebo bude působit komunikační problémy mezi zástupcem a správním orgánem, vyvolává pochybnosti o skutečném účelu zastoupení. To může být významným argumentem svědčícím o zneužití práva. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že nelze bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí vždy představuje zneužití práva na zastoupení. Nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka žalovaného, že si stěžovatel zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení. Žalovaný měl dát přinejmenším stěžovateli možnost, aby sám vysvětlil důvody právního zastoupení osobou pobývajícím v Kuvajtu. Jakkoliv takové důvody jsou v případě běžných zastoupení irelevantní, zde mohou vyvrátit z kontextu věci se nabízející závěr, že jediným účelem zastoupení nebyl zájem stěžovatele o ochranu svých subjektivních práv v průběhu správního řízení, ale toliko snaha zpomalit správní řízení. Dříve než správní orgán přikročil k úvahám o případném zneužití práva mohl zvážit i věrohodnost plné moci a např. požádat zmocnitele o ověření podpisů na této plné moci.“

[15] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud (i s ohledem na výše citovanou zákonnou úpravu a k věci se vztahující judikaturu správních soudů) za důležité se především vypořádat s tím, zda podání ze dne 16. 6. 2013 je odvoláním podaným jménem žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Havlíčkův Brod ze dne 21. 5. 2013, č. j. DOP/4113/2012-12, a jestli tedy stěžovatel postupoval správně, pokud toto podání zamítl jako nepřijatelné, neboť bylo podáno někým, kdo nebyl účastníkem řízení a ani nebyl osobou žalobcem zplnomocněnou k zastupování v tomto řízení.

[16] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že samotné podání ze dne 16. 6. 2013 označené jako odvolání, bez ohledu na předcházející žalobcovu podání, je možné jednoznačně vyhodnotit tak, že je podáno jménem žalobce v jeho zastoupení J. J.. V tomto podání je totiž jednoznačně uvedeno, kdo je činí, neboť obsahuje jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu žalobce. Samotné podání přitom neobsahuje žádný údaj o tom, že by mělo souviset s podnikatelskou činností žalobce nebo s jeho účastí či postavením v právnické osobě. Z podání je zřejmé, čeho se týká, a to uvedením informace, že se jedná o odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Havlíčkův Brod ze dne 21. 5. 2013 ve věci DOP/4113/2012-12, a co podatel navrhuje, když požadoval zrušení tohoto rozhodnutí a zastavení řízení. Součástí podání je i údaj, komu bylo určeno – Městskému úřadu Havlíčkův Brod. Předmětné odvolání je rovněž odůvodněno, neboť obsahuje bližší argumentaci, proč žalobce považuje rozhodnutí orgánu prvního stupně za nesprávné, resp. nezákonné. Podání obsahuje též bližší údaje týkající se osoby zástupce (datum narození a místo bydliště), jako i odkaz na přiloženou plnou moc pro tohoto zástupce.

[17] Jedinou vadou tohoto podání je skutečnost, že v jeho příloze nebyla takto avizovaná plná moc ve prospěch J. J. obsažena, ačkoli podle textu podání jeho součástí být měla. Bylo proto povinností správního orgánu, pokud dospěl k závěru, že žalobce není řádně zastoupen, tuto vadu - ve světle výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu - odstranit a vyzvat žalobce k doložení předmětné plné moci podle § 37 odst. 3 správního

pokračování

řádu. Postup stěžovatele, který si sám bez jakékoli součinnosti se žalobcem vyhodnotil, že toto podání učinil pan J. J. svým jménem a na svůj účet (předchozí podání ze dne 3. 5. 2013 a 15. 5. 2013 nazvané jako „volba zmocněnce“, a doručené správnímu orgánu prvního stupně nepokládal stěžovatel za prokazující zastoupení žalobce J. J., neboť podle něho nebyla učiněna jménem obviněného z přestupku jako fyzické osoby, ale jménem společnosti NETIUM s. r. o.), zvláště za situace, kdy se jméno této osoby objevovalo již v průběhu řízení před orgánem prvního stupně a když podáním ze dne 15. 5. 2013 žalobce sdělil, že zmocněnec se plnou mocí prokáže při prvním jednání nebo podání, které učiní, je zjevně nesprávný. Bylo přitom věcí správních orgánů, aby případné pochybnosti o tom, kdo učinil podání ze dne 16. 6. 2013 a zda je žalobce řádně zastoupen, řešily postupem dle § 37 odst. 3 správního řádu.

[18] Je nutno potvrdit, že pokud se v průběhu předmětného správního řízení chtěl žalobce nechat zastoupit zmocněncem, měl toto zmocnění jednoznačně řádně doložit, a to buď písemnou plnou mocí nebo plnou mocí udělenou ústně do protokolu v souladu s § 33 odst. 1 správního řádu. Za plnou moc udělenou žalobcem lze přitom považovat již jeho podání ze dne 3. 5. 2013, které označil jako „volba zmocněnce“. Správní řád nestanoví bližší náležitosti plné moci a za postačující lze proto považovat to, že žalobce podání označil jako volbu zmocněnce a v jeho obsahu uvedl, že pověřuje svým zastupováním J. J.. Z žádného právního předpisu totiž nevyplývá, že by plná moc musela obsahovat výslovné slovní spojení „plná moc“; postačuje pokud je z obsahu podání jednoznačně zřetelné, co podatel míní, přičemž v projednávané věci tím zjevně bylo udělení plné moci žalobcem ve prospěch pana J. Formální označení podání není určující, podstatný je totiž obsah podání. Skutečnost, že žalobce tímto způsobem své podání ze dne 3. 5. 2013 a jeho význam chápal, nepřímou vyplývá z jeho podání ze dne 7. 7. 2013, v němž následně odvolal plnou moc udělenou panu J. J.. Toto odvolání plné moci přitom žalobce učinil před vydáním napadeného rozhodnutí, Nejvyššímu správnímu soudu tudíž není zřejmé, proč stěžovatel nepřihlédl i k obsahu (formulaci) tohoto podání, které bylo zjevně učiněno žalobcem a které tak zpětně dokládá, že žalobce byl srozuměn s tím, že byl v průběhu řízení zastoupen – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5 As 62/2010 - 126.

[19] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v záhlaví většiny podání učiněných žalobcem v projednávané věci byla za jménem a příjmením žalobce uvedena společnost NETIUM s. r. o. a že na obálkách používaných žalobcem je rovněž uvedena tato společnost. Toto označení mohlo být vnímáno jako zavádějící, zvláště když žalobce v této společnosti působil na pozici jejího jednatele. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že správní orgán prvního stupně některá podání učiněná v téže podobě pokládal za podání učiněná žalobcem jako fyzickou osobou a nevyhodnotil je tudíž tak, že by byla podána společností NETIUM s. r. o. prostřednictvím jejího jednatele – žalobce, když odpovědi na ně zasílal přímo žalobci. Správní orgán prvního stupně jej ani nevyzval k odstranění pochybností. V takovém případě nemohl žalobce bez jakéhokoli předchozího upozornění a výzvy vědět, že jeho podání jsou v tomto ohledu nejednoznačná. Správní orgán prvního stupně a tím spíše pak stěžovatel nemohli však bez dalšího dospět ke zcela opačnému závěru, tj. že předmětná podání byla učiněna jménem společnosti NETIUM s. r. o. a nikoli žalobcem jako fyzickou osobou. Nejvyšší správní soud se i v těchto úvahách ztotožňuje s krajským soudem a proto odkazuje pro stručnost na odůvodnění napadeného rozsudku.

[20] I kdyby Nejvyšší správní soud odhlédl od výše uvedeného, je nutné zdůraznit, že stěžejní je obsah podání, a nikoli jeho formální označení; pokud tedy na jednotlivých podání uvedl žalobce své jméno, konkretizoval předmět řízení týkající se jím spáchaného přestupku coby fyzické osoby a uvedl nadto příslušnou spisovou značku, kterou mohl znát jen on jako obviněný pachatel přestupku a účastník řízení, se kterým správní orgán jednal, nelze z ryze formálních důvodů dovozovat, že podání nebylo učiněno žalobcem jako fyzickou osobou a tudíž účastníkem řízení, ale právnickou osobou, které byl žalobce jednatelem. Z obsahu správního spisu totiž bez jakýchkoli pochyb vyplývá, že žalobce na předchozí písemnosti správního orgánu, které mu byly doručeny, těmito přípisy reagoval; je proto zjevné, že tak činil v návaznosti na ně sám za svou osobu a nikoli v pozici jednatele právnické osoby. Pokud by správní orgán přesto dospěl k závěru, že těmito skutečnostmi nebyly jeho pochybnosti rozptýleny, měl opět postupovat v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu a vyzvat žalobce, zda tato podání činí jménem svým, nebo jménem právnické osoby.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[22] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá. Náklady žalobce spočívají v odměně jeho zástupkyně Mgr. Marie Staňkové (dříve Čuhelové), za dva úkony právní služby ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů – převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, písemné podání nebo návrh ve věci samé. Tato odměna je podle ustanovení § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky ve spojení s ustanovením § 7 cit. vyhlášky stanovena ve výši 3.100 Kč za jeden úkon právní služby. Dále Nejvyšší správní soud přiznal na náhradě hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu 600 Kč paušální náhrady hotových výdajů (jeden úkon právní služby po 300 Kč). Celkem tedy Nejvyšší správní soud přiznal částku 6.800 Kč jako odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů. K výplatě této částky pak Nejvyšší správní soud stanovil přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 24. července 2014

pokračování

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu