

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **K. H.**, zastoupeného JUDr. Zbyňkem Dvořákem, advokátem se sídlem Erbenova 2978, 390 02 Tábor, proti žalovanému **Krajskému úřadu Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, 461 80 Liberec 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2010, č. j. OD 443/10-3/67.1/10095/St, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 1. 11. 2010, č. j. 63 A 14/2010 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Liberce, odboru dopravy, ze dne 30. 3. 2010, č. j. MML040866/10/531/OD/Br, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o přestupcích“), neboť svým jednáním porušil ustanovení § 3 odst. 3 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena pokuta v částce 35 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 16 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí a povinnost zaplatit náklady řízení spojené s projednáním přestupku ve výši 1000 Kč. Výše uvedeného přestupku se žalobce dopustil tím, že 1) dne 25. 2. 2009 kolem 13:35 hod řídil v Liberci po ulici Rumjancevova osobní motorové vozidlo Renault, r. z. X, ačkoliv nebyl

držitelem příslušného řidičského oprávnění, 2) dne 9. 9. 2009 kolem 15:05 hod řídil v Liberci po ulici Puškinova osobní motorové vozidlo Rover, r. z. X, bez příslušného řidičského oprávnění, a 3) dne 21. 10. 2009 ve 12:45 hod v Liberci z ulice Puškinova do ulice Minkovické řídil osobní motorové vozidlo Rover, r. z. X, bez příslušného řidičského oprávnění.

[2] K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 4. 2010, č. j. OD 443/10-3/67.1/10095/St, potvrdil napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v plném rozsahu a odvolání zamítl.

[3] Proti citovanému rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci; ten rozsudkem ze dne 1. 11. 2010, č. j. 63 A 14/2010 - 30, žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci jednoroční prekluzivní lhůty v souladu s § 20 zákona o přestupcích. Dále konstatoval, že žalovaný nepochybil ve své základní úvaze o tom, proč v dané věci neakceptoval zastoupení žalobce zmocněncem žijícím v Kuvajtu. Na druhé straně ovšem upozornil, že pokud správní orgán neakceptuje zastupování účastníka řízení zvoleným zmocněncem, musí být o této skutečnosti účastník vyrozuměn před vydáním konečného rozhodnutí ve věci. V daném případě však uvedeným pochybením žalovaného nemohl být reálně ovlivněn výsledek řízení. Proto krajský soud žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[5] Krajský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil, že neakceptování zástupce z Kuvajtu správním orgánem nebylo v rozporu se zákonem. Institut zastoupení je jedním ze základních lidských práv a svobod, která jsou nezadatelná a nezcizitelná, proto výkon těchto práv musí být zaručen vždy a za všech okolností. V napadeném rozhodnutí se ovšem krajský soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že veřejný zájem ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, převažuje nad respektováním procesních práv účastníka řízení. Stěžovatel se domnívá, že krajský soud opomněl hodnotit proporcionalitu zásahu do základního lidského práva stěžovatele. Správní orgány mají postupovat v souladu se zásadou legality, přičemž žádná zákonná právní úprava neumožňuje, aby správní orgán neakceptoval zmocněnce účastníka řízení zvoleného v souladu se zákonem. V posuzovaném případě tak žalovaný učinil bez jakéhokoliv procesního rozhodnutí, proti němuž by měl stěžovatel k dispozici řádný opravný prostředek. Nadto správní orgán stěžovateli tento svůj postoj vůbec nesdělil a nedal mu tak možnost na vzniklou situaci reagovat, např. zvolením jiného zástupce. Vydáním napadeného rozhodnutí tak bylo stěžovateli upřeno právo na právní pomoc. Tuto skutečnost ostatně i krajský soud považoval za protiprávní, nicméně uzavřel, že neměla vliv na meritorní rozhodnutí v projednávané věci.

[6] Podle stěžovatele je závěr krajského soudu, že správní orgán stanovuje lhůty pro vydání jednotlivých rozhodnutí, v posuzované věci irelevantní. Neobstojí podle něj ani argumentace, že existuje veřejný zájem na tom, aby viník protiprávního jednání byl potrestán. Stát prostřednictvím zákonodárců stanoví pravidla, cíle určité právní úpravy, jakož i nástroje pro jejich dosažení. Správní orgán je musí respektovat; měl se proto pokusit o doručení prostřednictvím držitele poštovní licence a zastupitelských úřadů, případně využít doručení správním či jiným pověřeným orgánem, resp. ustanovit opatrovníka. Jako absurdní a v rozporu

se zásadou legality se stěžovateli jeví rovněž závěr soudu, že by bylo neúměrně obtížné zajistit samotné zastoupení a jeho procesní podmínky vzhledem k pobytu zmocněnce v zahraničí. Žádný procesní předpis nestanoví omezení pro osobu zmocněnce jako např. místo jeho pobytu, občanství atd. Nelze proto neoprávněně zasahovat do práv účastníka řízení s tím, že zvolený zmocněnec je neakceptovatelný z důvodu odlišné právní kultury.

[7] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívá podle stěžovatele v závěru krajského soudu, že zásah do procesních práv stěžovatele lze ospravedlnit nemožností akceptovat zmocněnce z důvodu odlišné kultury či jazykových problémů. Stěžovateli není zřejmé, z jakých informací krajský soud vycházel, neboť informace o jazykových schopnostech zmocněnce či jeho původu nejsou součástí spisové dokumentace. Popsané závěry soudu jsou tedy nepřezkoumatelné.

[8] Krajský soud podle stěžovatele rovněž nedostatečně odůvodnil, z jakých důvodů považoval rozhodnutí žalovaného za věcně správné. Toliko konstatoval, že je přesvědčen o tom, že žalovaný nepochybil ve své úvaze, proč v dané věci zastoupení zmocněncem žijícím v Kuvajtu neakceptoval.

[9] Závěrem stěžovatel podle § 107 s. ř. s. navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal jeho kasační stížnosti odkladný účinek. Uvedl, že řidičské oprávnění (resp. jeho nepřetržitý výkon) je pro něj jako pro osobu samostatně výdělečně činnou existenčně důležitý. Podniká v oblasti informačních technologií, přičemž jeho činnost spočívá zejména v servisu informačních technologií u jednotlivých zákazníků. Při jeho výdělečné činnosti potřebuje ke klientům přivážet a odvážet náhradní díly, proto není možné, aby využíval služby veřejné dopravy.

[10] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[11] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, včetně nedostatků vytčených krajskému úřadu. Stejně jako krajský soud se žalovaný domnívá, že popsané nedostatky neměly vliv na správnost rozhodnutí o meritu věci.

[12] Stěžovateli nebyla v průběhu řízení upřena možnost činit úkony vůči správním orgánům, což je zřejmé především z toho, že stěžovatel v zákonných lhůtách a kvalifikovaným způsobem úkony činil. Na okraj žalovaný poznamenal, že ani ke dni podání jeho vyjádření ke kasační stížnosti se nepodařilo doručit písemnost, která byla správním orgánem prvního stupně zaslaná zástupci stěžovatele do Kuvajtu dne 12. 4. 2010.

[13] Zákonnost řízení byla v posuzovaném případě dodržena, proto žalovaný navrhl, aby byla podaná kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnuta.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího

rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu [ad IV. a); důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a poté hodnotil námitku porušení základních procesních práv stěžovatele [ad IV. b); důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

IV. a) Námitka nepřezkoumatelnosti

[17] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů spočívala podle stěžovatele v tom, že krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl, z jakých důvodů považoval rozhodnutí žalovaného za věcně správné. Krajský soud rovněž dostatečně nevysvětlil, z jakých informací vycházel při úvahách o jazykových schopnostech zmocněnce, resp. o kultuře, z níž zmocněnec pochází.

[18] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů se zdejší soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž uvedl, že „[n]*edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“ Za nepřezkoumatelné se považuje též rozhodnutí, v němž se soud nevypořádá se všemi uplatněnými žalobními body (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, www.nssoud.cz).

[19] S ohledem na výše citovanou judikaturu je zdejší soud toho názoru, že krajský soud dostatečně odůvodnil, z jakých důvodů považoval rozhodnutí žalovaného za věcně správné. Na straně 4 napadeného rozsudku krajský soud podrobně rozvedl, že ze správního spisu ani z dikce žaloby nevyplývá, že by popsaným procesním pochybením (vyrozumění stěžovatele o neakceptování jeho zmocněnce až v napadeném rozhodnutí žalovaného) mohl být reálně ovlivněn výsledek řízení. Tyto skutečnosti ani stěžovatel netvrdil. Krajský soud pak uzavřel, že úkony, jež činil sám stěžovatel vůči správním orgánům byly provedeny v zákonné lhůtě a kvalifikovaným způsobem, proto by ani nedostatek zastoupení nemohl mít význam pro správnost rozhodnutí o meritu věci.

[20] K úvahám krajského soudu stran právní kultury, z níž zmocněnec pochází, případně jeho jazykové vybavenosti zdejší soud předesílá, že jimi krajský soud demonstroval správnost závěru žalovaného o nepřipuštění zástupce z Kuvajtu. Je sice pravdou, že ze spisového materiálu nejsou zřejmé žádné bližší údaje o osobě zmocněnce kromě jeho jména, data narození a adresy. Krajský soud nicméně toliko v obecné rovině konstatoval, že ověřování věku zmocněnce z jiného státu než z tuzemska, resp. jeho způsobilosti k právním úkonům by si vyžádalo značný časový prostor. S ohledem na krátkou prekluzivní lhůtu v řízení o přestupcích pak krajský soud uzavřel, že udělení plné moci zmocněnci z Kuvajtu bylo vedeno nikoliv snahou opatřit si kvalitní a odpovídající zastoupení ve správním řízení, ale jen a výhradně snahou správní řízení

paralyzovat. Rovněž tyto závěry krajského soudu nemohou podle Nejvyššího správního soudu založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[21] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

IV. b) Námitka porušení základních procesních práv

[22] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nesprávného posouzení otázky, zda neakceptování stěžovatelova zmocněnce žalovaným mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[23] Ze spisového materiálu je zřejmé, že dne 6. 4. 2010 podal stěžovatel odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Liberec, odboru dopravy, ze dne 30. 3. 2010, č. j. MML040866/10/531/OD/Br, k němuž přiložil plnou moc ze dne 1. 4. 2010 pro zmocněnce: A. E.-K., narozeného X, bytem S., State of Kuwait, aby ho v plném rozsahu zastupoval a činil všechny úkony podle správního řádu ve věci týkající se předmětného správního řízení o přestupku. V podaném odvolání stěžovatel namítl, že ve vztahu k jednání, kterého se měl dopustit dne 25. 2. 2009, již uplynula jednoroční prekluzivní lhůta; odpovědnost za tento přestupek tak zanikla. Dále vznesl námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro nedostatek důvodů.

[24] Přípisem ze dne 12. 4. 2010, č. j. MML040866/10/531/OD/Br, správní orgán prvního stupně vyrozuměl zmocněnce, že v souladu s § 88 odst. 1 správního řádu postupuje stěžovatelem podané odvolání Krajskému úřadu Libereckého kraje. Ve spise není založena doručenka zmocněnci stěžovatele. Žalovaný v podaném vyjádření ke kasační stížnosti zdejší soud informoval, že do 25. 1. 2011 se zmocněnci citovanou písemnost nepodařilo doručit. Poté žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 4. 2010, č. j. OD 443/10-3/67.1/10095/St, stěžovatelem podané odvolání zamítl. Současně v rozhodnutí k předložené plné moci ze dne 1. 4. 2010 žalovaný uvedl: *„Správní orgán II. stupně tímto odvolatele vyrozumívá, že k této plné moci nepřihlíží z níže uvedených důvodů, a proto své rozhodnutí doručuje pouze na adresu odvolatelova bydliště.“* K tomu žalovaný dodal, že zmocnění osoby pobývající v zahraničí k zastupování ve správním řízení je úkonem odporujícím smyslu a podstatě zastoupení podle správního řádu, který maří vlastní správní řízení. Je-li volba zmocněnce činěna s úmyslem zmařit správní řízení, jde o úkon čistě spekulativní, jehož akceptování správním orgánem by bylo v rozporu se základními zásadami správního řízení (§ 2 odst. 4 a § 6 odst. 1 správního řádu). Správní orgány totiž musí dbát, aby věci byly vyřizovány bez zbytečných průtahů a aby přijatá řešení byla v souladu s veřejným zájmem.

[25] Podstatou ústavně zaručeného práva na zastoupení a pomoc je možnost každého účastníka řízení nechat se zastoupit nebo využít právní či jiné odborné pomoci od jakékoli vybrané osoby v průběhu celého řízení. U práva na zastoupení a právní pomoc pak lze v obecné rovině rozlišovat právo na zastoupení obecným zmocněncem, právo na právní pomoc a právo na jinou odbornou pomoc. Právo na zastoupení obecným zmocněncem, tedy právo na zastoupení jinou, v oboru práva profesně nekvalifikovanou osobou, je obsaženo v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (k tomu srov. Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde, 2007. s. 295 - 297).

[26] V řízení o přestupcích se uplatní mj. zásada zajištění práva na obhajobu, která vyjadřuje požadavek ochrany zákonných práv a zájmů osoby, proti níž je vedeno přestupkové řízení. Smyslem obhajoby je *„poznání všech skutečností důležitých ke zjištění objektivní pravdy o přestupku, okolností svědčících pro i proti osobě obviněné ze spáchání přestupku. Výkon obhajoby tak směřuje k dosažení spravedlivého rozhodnutí, a to má vliv na právní vědomí. Zásada je tedy stanovena nejen v zájmu osoby, proti které se řízení vede, ale též v zájmu společnosti.“* (srov. Kučerová, H. *Dopravní přestupky v praxi*. Praha: Linde, 2006. s. 192).

[27] Citovaná zásada zajištění práva na obhajobu má v přestupkovém řízení svůj odraz v ustanovení § 33 odst. 1 správního řádu, podle něhož si *účastník správního řízení 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.* Zastoupení na základě plné moci představuje *„fakultativní formu zastoupení a záleží jen na účastníku řízení, zda a jakého zmocněnce si zvolí a v jakém rozsahu mu udělí plnou moc“* (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006. s. 251-252).

[28] Z výše uvedeného vyplývá, že účastník přestupkového řízení je oprávněn zvolit si pro dané řízení zástupce na základě plné moci podle § 33 odst. 1 správního řádu. Takto zvolený zmocněnec nemusí být osobou práva znalou, neboť správní řád nevychází z povinného zastoupení (např. advokátem). Smyslem zastoupení by pak mělo být, že zmocněnec bude namísto zastoupeného činit v průběhu řízení určité úkony, čímž zastoupenému usnadní a zefektivní postup v řízení, např. poskytnutím právní či jiné pomoci, vyřizováním komunikace se správním orgánem apod.

[29] K problematice vyloučení zmocněnce ze zastupování ve správním řízení lze v historické perspektivě poukázat na ustanovení § 17 odst. 6 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), podle něhož správní orgán mohl *určitou osobu ze zastupování jako zmocněnce vyloučiti, jestliže by vystupováním takového zmocněnce účel řízení byl znesnadněn, ohrožen nebo mařen, musí však učiniti opatření, aby strana tím neutrpěla právní újmy*. Platila tedy zásada, že pokud správní orgán (úřad) vyloučí jistou osobu ze zastupování, nesmí tím účastníkovi řízení vzniknout právní újma. V řízení by následně mělo být zajištěno, aby si účastník řízení mohl zvolit jiného zmocněnce nebo před správním orgánem jednat sám. Vzhledem k tomu *„budiž tohoto práva použito jenom v případech velmi vážných, např., když zmocněnec nemůže se pro vadu řeči řádně dorozuměti, nebo není dostatečně rozumově vyvinut, nebo je opilcem, nenapravitelným kverulantem apod.“* (k tomu srov. Weyr, F. *Správní řád*. Brno: Barvič a Novotný, 1930. s. 57).

[30] Současná právní úprava správního řízení možnost vyloučení zmocněnce ze zastupování neupravuje. Řeší pouze situaci, kdy se zmocněnci nedaří doručovat písemnosti, pro niž v § 33 odst. 4 správního řádu zakotví možnost ustanovit takovému zmocněnci opatrovníka. Podle zmiňovaného ustanovení ovšem žalovaný v řešeném případě nepostupoval; vyšel ze skutečnosti, že zastoupení zmocněncem pobývajícím v zahraničí je obecně úkonem odporujícím smyslu a podstatě zastoupení, kterým je zneužíváno právo na zastoupení podle § 33 správního řádu.

[31] Koncept zneužití práva byl rozveden např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, publikovaném pod č. 869/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, v němž zdejší soud konstatoval, že „[z]*neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě*

dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu."

[32] Ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 Afs 107/2004 - 48 bylo rovněž zdůrazněno, že institut zákazu zneužití subjektivních práv představuje materiální korektiv formálního pojímání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování formálně vzato – ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, odpovídá dikci právního předpisu, avšak je zároveň pociťováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití. Zákaz zneužití práva však musí být chápán jako výjimka z pravidla. Nelze předem paušálně říci, kdy se o zneužití práva bude jednat a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu. Stanovením přesných pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv, neboť tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.

[33] Celý právní řád je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce; každý může činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také, jak dovodil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, v krajních případech zneužití práva [srov. shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, nebo nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367), http://nalus.usoud.cz]. Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. V takovém případě pak rozhodující subjekt nemusí poskytnout právnímu jednání účastníka řízení ochranu – nepřizná mu účinky.

[34] Z ustálené judikatury dále vyplývá, že zneužít lze i práv procesních [srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 7. 2008, sp. zn. 29 Nd 201/2008, publikované pod č. 2/2009 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, www.nsoud.cz, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008 - 74, publikované pod č. 2099/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), http://nalus.usoud.cz]. Lze tak konstatovat, že zneužito může být rovněž právo na zastoupení; v takovém případě nemusí správní orgán výjimečně účinky zastoupení akceptovat. Vždy však bude nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu.

[35] 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.).

[36] 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.

[37] 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 pobývající 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.

[38] Pokud správní orgán neakceptoval zastoupení stěžovatele zmocněncem, bylo na něm, aby doložil a v rozhodnutí řádně odůvodnil, že zvolení takového zástupce v daném konkrétním případě je výrazem zneužití práva (přiměřeně srov. shora citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04). Nelze ovšem *a priori* bez dalšího tvrdit, že zvolení zástupce ze zahraničí ze své podstaty vždy představuje zneužití práva na zastoupení, jak učinil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Nepostačí pouhá ničím nepodložená domněnka žalovaného, že si stěžovatel zvolil zástupce z Kuvajtu s cílem zmařit a paralyzovat probíhající přestupkové řízení.

[39] V projednávané věci stěžovatel sám podal včasné a formálně bezvadné odvolání, v němž namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a uplynutí prekluzivní lhůty ve vztahu k jednání, jehož se měl dopustit dne 25. 2. 2009. Spolu s odvoláním přiložil plnou moc pro zastupování v předmětném přestupkovém řízení pro zástupce: A. E. Správní orgán prvního stupně zmocněnci stěžovatele zaslal oznámení o postoupení věci žalovanému a spis předložil krajskému úřadu. Jak již bylo shora uvedeno, odvolání bylo bez jakýchkoli formálních vad, proto nebylo třeba zástupce stěžovatele vyzývat k doplnění. Při posuzování námitek obsažených v odvolání (nepřezkoumatelnost, prekluze) žalovaný vycházel toliko z předloženého spisového materiálu. Nebylo účelné v této věci doplňovat dokazování ani provádět ústní jednání; stěžovatel ani nic takového nenavrhoval. V průběhu řízení o odvolání zmocněnec stěžovatele vůči správnímu orgánu žádné úkony neučinil (odvolání nedoplnil, nevyužil práva nahlédnout do spisu, navrhovat provedení dalších důkazů aj.). Žalovaný tedy vydal rozhodnutí o odvolání, v němž vyrozuměl stěžovatele, že účinky jeho zastoupení neakceptoval a že rozhodnutí doručuje pouze jemu. Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel včasnou správní žalobu, v níž namítal procesní pochybení žalovaného a zásah do jeho ústavně zaručených práv. V průběhu řízení o žalobě ani následně v řízení o kasační stížnosti stěžovatel blíže nekonkretizoval, jakým způsobem měl být zkrácen na svých procesních právech tím, že jeho zástupce nebyl připuštěn.

[40] Nutno zdůraznit, že v posuzované věci žádné skutečnosti nenasvědčují tomu, že by zmocněnec stěžovatele v průběhu řízení o odvolání vyvíjel jakoukoliv aktivitu, k níž by žalovaný odmítl přihlížet. Stěžovatel tak *de facto* mohl být zkrácen na svých procesních právech toliko tím, že žalovaný napadené rozhodnutí nedoručoval jeho zmocněnci, ale přímo jemu. Nicméně pokud se stěžovatel řádně seznámil s obsahem rozhodnutí o odvolání a následně podal včasnou správní žalobu, nelze hovořit o tom, že byl zkrácen na svých procesních právech. K tomu lze přiměřeně odkázat i na rozsudek prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 1933, publikovaného pod č. 10432/1933 Boh. A, uveřejněného v Soudní judikatuře pod č. 4899/33, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval obdobnou problematikou. Konstatoval: *„Stížnost na toto rozhodnutí podaná především vytýká, že naříkané rozhodnutí nebylo doručeno vykázanému zmocněnci stěžující si firmy, nýbrž stěžující si firmě samé. Námitku tuto uznal nejvyšší správní soud bezdůvodnou, neboť i když (...) jest úřední vyřízení pro strany doručovati jejich vykázaným zmocněncům, nelze v daném případě nezachování tohoto předpisu uznati za podstatnou vadu řízení, neboť z obsahu stížnosti je patrno, že stěžovatelka obsah naříkaného rozhodnutí seznala, táž podala do něho stížnost k nejvyššímu správnímu soudu a nejvyšší správní soud přijal stížnost tu k meritornímu projednání; neutrpěla tudíž stěžovatelka vytýkanou nepravidelností v doručení žádnou újmu v možnosti obrany svých práv.“* V nyní projednávané věci tedy podle zdejšího soudu skutkové okolnosti případu jednoznačně nasvědčují tomu, že žalovaný sice pochybil, pokud nedostatečně odůvodnil zneužití práva na zastoupení v posuzovaném případě, nicméně popsané pochybení nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci.

[41] Jednání stěžovatele se může jevit do jisté míry jako účelové s cílem dosáhnout marného uplynutí prekluzivní lhůty dříve, než bude řízení o přestupku pravomocně skončeno, k čemuž ostatně dospěl v žalovaný a následně i krajský soud. Podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích (věta před středníkem) *přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok*. Z ustálené judikatury zdejšího soudu vyplývá, že *„patří-li přestupky do kategorie trestního obvinění, je třeba, aby soud přihlédl k zániku odpovědnosti za přestupek (tedy, jinak řečeno, k promlčení řízení o přestupku) z úřední povinnosti, a to proto, aby byl zachován jednotný postup v kategorii trestního obvinění a učiněno tak zadost čl. 6 odst. 1 první větě Úmluvy“* (srov. rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, publikovaný pod č. 845/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Stěžovatel využil svého práva na zastoupení v přestupkovém řízení a z důvodu procesní taktiky si zvolil zmocněnce z Kuvajtu. Ten však v průběhu řízení o odvolání nevyvíjel žádnou procesní aktivitu a ke dni rozhodování o odvolání stále nebylo vykázáno doručení písemnosti ze dne 12. 4. 2010 o postoupení věci žalovanému k rozhodnutí o odvolání. Poté, co žalovaný v napadeném rozhodnutí sdělil stěžovateli, že jeho zastoupení zmocněncem nebylo akceptováno, stěžovatel začal v obecné rovině namítat zásah do jeho ústavně zaručených práv. V průběhu řízení před správními soudy ovšem blíže nespecifikoval, jakým způsobem bylo postupem žalovaného porušeno jeho procesní právo a z jakých důvodů bylo nutné trvat na zvoleném zastoupení, zvláště když zástupce v průběhu řízení neučinil jediný úkon. Žalovaný se oprávněně mohl obávat, že v důsledku problémů spojených s doručováním do Kuvajtu nenabude právní moci rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. K tomu zdejší soud dodává, že problematika doručování zmocněncům v přestupkovém řízení je rozvedena i v odborné literatuře: *„Jelikož se v praxi často vyskytovaly případy, kdy si účastník zvolil zmocněnce, jemuž se nedařilo doručovat, a účastník správního řízení se tak snadněji, zejména před prekluzí přestupku, vyhnul postihu, bude správní orgán moci platně doručovat přímo účastníku, případně mu ustanovit opatrovníka.“* (srov. Hrabák, J., Nahodil, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha: ASPI, a. s., 2005. s. 75).

[42] Přiměřeně lze i v přestupkovém řízení vycházet ze závěrů vyslovených Ústavním soudem ve vztahu k trestnímu řízení v nálezu sp. zn. III. ÚS 83/96 ze dne 25. 9. 1996 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), http://nalus.usoud.cz, v němž dovodil, že „[z] *odpovědnosti obhajovaného za (včasnou) volbu obhájce však nikterak nevyplývá povinnost obecného soudu přizpůsobovat režim řízení a jeho průběh představám a požadavkům obhájce (...).*“ Ústavní soud v předmětném nálezu vzal v úvahu rovněž obecný zájem na řádném a ústavně souladném výkonu spravedlnosti, k němuž přiřadil i právo samotného státu na spravedlivý proces. Právní předpisy stanoví nepřekročitelné časové limity směřující vůči státu, který v takto určené lhůtě musí být správními orgány k tomu povolanými připraven spravedlnost vykonat (např. v prekluzivní lhůtě jednoho roku vydat pravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení). Tyto objektivní lhůty - ač směřují především vůči státu jako ochrana obviněného - váží nejen stát samotný, ale vztahují se svým způsobem i na postavení obviněného v řízení, a to v tom smyslu, že nepokrývají takové překážky, na které stát v průběhu řízení nemá vliv. Jestliže překážky bránící státu navzdory realizované snaze věc ve stanovené lhůtě pravomocně skončit, jsou v extrémním rozporu s účelem řízení o přestupku (§ 1 zákona o přestupcích), svou podstatou porušují nejen zákon, ale současně též i podmínky spravedlivého procesu (stanoveného postupu), jak tyto vyplývají z ústavního pořádku republiky. Sem spadají např. jednání nesoucí zřetelné snahy procesní obstrukce, ale i takové, které - ačkoli takové znaky postrádají - sledují již mimoprocesní cíle.

[43] Poměřeno okolnostmi konkrétního případu zdejší soud dospěl k závěru, že byť žalovaný v řešeném případě dostatečně nezdůvodnil, že došlo ke zneužití práva na zastoupení, stěžovatel nebyl zkrácen na svých procesních právech, neboť až do vydání rozhodnutí mohl zmocněnec stěžovatele činit vůči žalovanému jakékoliv procesní úkony. Zmocněnec žádnou procesní aktivitu, k níž by žalovaný odmítl přihlížet, nevyvíjel. Ani žalovaný v průběhu odvolacího řízení práva stěžovatele na zastoupení nijak nezkrátil a nic nenasvědčuje tomu, že by do vydání rozhodnutí zastoupení nerespektoval, neboť komunikace mezi ním a zmocněncem, popř. stěžovatelem nebyla třeba. Stěžovatel rovněž v průběhu řízení nekonkretizoval, jakým způsobem byl zkrácen na svých procesních právech, ani neuvedl, jakým způsobem by mohl jeho zmocněnec účinně přispět k ochraně jeho práv. Žalovaný poprvé vyjevil, že zastoupení zmocněncem z Kuvajtu nepřiznává účinky v rozhodnutí o odvolání. Stěžovatel tak mohl být zkrácen na svých procesních právech toliko v průběhu doručování rozhodnutí, tedy že správní orgán napadené rozhodnutí nedoručoval jeho zástupci, ale přímo stěžovateli. Ze skutečnosti, že se správnímu orgánu prvního stupně dosud nepodařilo doručit zmocněnci stěžovatele informaci o postoupení věci žalovanému, totiž nelze zkrácení na právech stěžovatele dovozovat, neboť tato informace nemá procesně žádný dopad. Jelikož stěžovatel následně podal včas perfektní správní žalobu, dospěl zdejší soud k závěru, že uvedené pochybení správního orgánu v daném případě nemělo dopad do procesních práv stěžovatele.

[44] Kasační soud se v tomto ohledu zabýval rovněž otázkou právní moci rozhodnutí o odvolání. Obdobnou otázku řešil zdejší soud již v rozsudku ze dne 27. 6. 2006, č. j. 5 As 48/2004 - 76, www.nssoud.cz, v němž správní orgán doručoval rozhodnutí o odvolání přímo přestupci, protože jím zvolený zmocněnec byl neznámého pobytu. Ve zmiňovaném případě kasační soud dospěl k závěru, že takový postup nemá oporu v zákoně, neboť rozhodnutí o odvolání může nabýt právní moci teprve jeho doručením zmocněnci přestupce. V nyní posuzovaném případě je však situace odlišná. Správní orgán v rozhodnutí výslovně konstatoval, že neakceptuje účinky zastoupení stěžovatele zmocněncem z Kuvajtu. Jakkoli Nejvyšší správní soud shledal, že tento svůj závěr žalovaný nedostatečným způsobem odůvodnil, nic to nemění na situaci, že v okamžiku doručování rozhodnutí nebyly přiznány účinky zastoupení stěžovatele

zmocněncem z Kuvajtu. Doručením napadeného rozhodnutí stěžovateli proto rozhodnutí o odvolání nabylo právní moci.

[45] Krajský soud se tedy mýlil v tom, že správní orgány nejsou povinny akceptovat zastoupení účastníka řízení cizincem. Zdejší soud na základě výše uvedených důvodů uzavírá, že zastoupení účastníka řízení zmocněncem ze zahraničí je přípustné, neboť každý má právo zvolit si zástupce pro řízení podle své volné úvahy, nehledě na státní příslušnost či místo trvalého pobytu zmocněnce. Pouze ve výjimečných případech, kdy je nepochybné, že v konkrétním případě došlo ke zneužití práva na zastoupení, není povinen přiznat takovému zastoupení účinky. V posuzovaném případě žalovaný zneužití práva dostatečně neodůvodnil. Nejvyšší správní soud nicméně ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že toto pochybení nemělo v posuzované věci vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání (srov. bod [43] shora). Námitka nesprávného právního posouzení této otázky krajským soudem tak není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[46] Za popsané situace Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu z celkového hlediska obstojí. Jak již zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66, dostupného na www.nssoud.cz, „[v] *případě zamítavého rozsudku krajského soudu založeného zcela nebo zčásti na nesprávných důvodech je (...) rozhodující, zda je tento rozsudek přezkoumatelný, zda řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a zda současně může Nejvyšší správní soud postavit na jisto, že je výrok rozsudku krajského soudu v souladu se zákonem, aniž by přitom překročil rámec věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím řízením žalobním a řízením před správními orgány.*“ Tak tomu v daném případě bylo. Spornou otázkou mezi stěžovatelem a žalovaným, kterou posuzoval krajský soud v řízení o žalobě, bylo posouzení zákonnosti postupu žalovaného, který neakceptoval zastoupení stěžovatele zmocněncem z Kuvajtu; skutková stránka věci byla a je mezi stranami nesporná. Jak stěžovatel, tak i žalovaný k této právní otázce v průběhu řízení o žalobě před krajským soudem přednesli své argumenty, čímž řádně uplatnili svá procesní práva vyjádřit se k předmětu sporu. Krajský soud poté na základě posouzení těchto argumentů obou stran dospěl k právnímu závěru, který našel svůj odraz v odůvodnění jeho rozsudku. Jak vyplývá z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud se v řízení o kasační stížnosti zabýval stejnou právní otázkou (zákonností postupu žalovaného při neakceptování zmocněnce), přičemž závěry krajského soudu korigoval. Nejvyšší správní soud ovšem při přezkumu rozsudku krajského soudu nijak nevybočil z rámce právních otázek, které byly vytyčeny již v řízení o žalobě před krajským soudem a v předcházejícím přestupkovém řízení. Byl tak oprávněn nahradit argumentaci, na jejímž základě zamítl krajský soud žalobu stěžovatele, svou vlastní úvahou, která by v daném případě také vedla k zamítnutí žaloby. Přitom je podstatné, že Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem v jeho konečném závěru o tom, že pochybení žalovaného nemělo v posuzovaném případě vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání.

[47] Žádostí stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud vzhledem k rozhodnutí ve věci samé nezabýval.

[48] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[49] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 4. května 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu