

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **Ing. J. B.,** zastoupeného JUDr. Jarmilou Brabcovou, advokátkou se sídlem Praha 4, Darwinova 41, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 5. 2010, č. j. 17 Ca 54/2009 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 23. 9. 2009, č. j. DSH/12638/09 (dále jen „napadené rozhodnutí"), zamítl žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Stříbro (dále jen „správní orgán prvého stupně") ze dne 4. 5. 2009, č. j. 1003/SPO/09-28-Ši, kterým byl žalobce uznán vinným, že porušením ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, spáchal přestupek podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích"), za což mu byla podle ustanovení § 22 odst. 9 a ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích uložena pokuta ve výši 1500 Kč. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni; ten ji rozsudkem ze dne 19. 5. 2010, č. j. 17 Ca 54/2009 - 31, zamítl.

Krajský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že jádrem věci je posouzení, zda byl správní orgán prvého stupně oprávněn dne 4. 5. 2009 projednat žalobcovu přestupkovou věc v jeho nepřítomnosti a v nepřítomnosti jeho právního zástupce. Zabýval se tak nejprve otázkou, zda byl žalobce v přestupkovém řízení řádně zastoupen advokátem či advokátním koncipientem na základě plné moci. Krajský soud uvedl, že v otázce zastupování na základě plné moci je nutno na straně jedné rozlišovat smlouvu mezi účastníkem řízení jakožto zmocnitelem a advokátem jakožto zmocněncem, kterou se zakládá zmocnění ve správním řízení (§ 33 odst. 1 věta první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „správní řád“), pro niž není stanovena forma, na straně druhé pak mezi osvědčením existence a rozsahu takové smlouvy (§ 33 odst. 1 věta druhá a třetí správního řádu). Jde totiž o dva samostatné právní úkony; v prvém případě o dvoustranný, ve druhém případě o jednostranný, které nutně nemusí být učiněny v jeden okamžik a které sledují různý účel. Existenci zastoupení lze správnímu orgánu prokázat listinnou plnou mocí nebo prohlášením učiněným do protokolu. Smyslem zastoupení je realizace práv účastníka řízení prostřednictvím zástupce – zmocněnce. Logickým předpokladem pro takový výkon práv je však vědomost správního orgánu o existenci zastoupení; to mu musí být dáno na vědomí způsobem dle ustanovení § 33 odst. 1 věty druhá nebo třetí správního řádu. Zastoupení účastníka je pak vůči správnímu orgánu účinné teprve okamžikem, kdy je mu prokázáno.

Krajský soud konstatoval, že v posuzované věci činil veškeré úkony vůči správním orgánům sám žalobce, byť podotýkal, že tak činí po poradě s právním zástupcem. Žalobcova podání (omluva z ústního jednání a odvolání) sice obsahují tvrzení, která by mohla nasvědčovat existenci dohody o právním zastoupení; součástí správního spisu však není žádná listina, kterou by bylo správním orgánům zákonným způsobem osvědčeno, že žalobce skutečně zastoupen je, v jakém rozsahu a kým. Krajský soud naznal, že zdůvodňoval-li žalobce svou omluvu z účasti na ústním jednání pracovní zaneprázdněností svého zástupce, pak nejpozději v tomto okamžiku bylo jeho povinností předložit důkaz o existenci zastoupení. Jestliže se správní orgán prvého stupně v rozhodnutí vypořádal s tvrzením žalobce o *údajném právním zástupci*, měl žalobce jako účinnou obranu proti tomu předložit plnou moc alespoň k podanému odvolání. Žalobce však v průběhu řízení před správním orgánem prvého stupně činil veškeré úkony sám a své tvrzení o existenci dohody o plné moci nikterak neosvědčil; takové osvědčení plní informační funkci vůči třetím osobám, tj. i vůči správnímu orgánu. Žalovaný potom nepochybil, konstatoval-li, že žalobce nebyl v řízení před správním orgánem prvého stupně ani v řízení odvolacím zastoupen. Plné moci přiložené k žalobě, datované dnem 27. 4. 2009, nemohou na těchto závěrech nic změnit, neboť soud je povinen vycházet ze stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu; proto ani krajský soud tyto důkazy neprováděl.

Dále krajský soud posuzoval, zda byl správní orgán prvého stupně oprávněn projednat žalobcovu věc v jeho nepřítomnosti, podle ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. K výkladu tohoto ustanovení se odvolal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 – 66 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Žalobce v omluvě uvedl jediný důvod své neúčasti, a to, že jeho právní zástupce má na den ústního jednání stanoveno jiné jednání a že žalobce na jeho účasti na jednání v této věci trvá. Krajský soud k tomu uvedl, že žalobce nebyl v řízení zastoupen (zastoupení pouze tvrdil, ale předepsaným způsobem je neosvědčil) a nelze tak

považovat za důležitý důvod omluvy toliko tvrzení o zaneprázdněnosti právního zástupce. Podmínky pro projednání věci v žalobcově nepřítomnosti podle ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích proto byly dány.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel, stejně jako v žalobě, i v kasační stížnosti namítá závažnou procesní vadu řízení před správními orgány, neboť přestupek byl projednán bez jeho přítomnosti i bez jeho zástupce; tím byl zkrácen na právu na řádné projednání věci a bylo zasaženo do jeho práva na spravedlivý proces. Stěžovatel má přitom nepopiratelné právo na projednání přestupku v jeho přítomnosti tak, aby měl možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem a prováděným důkazům.

Krajský soud se zabýval tím, zda byl stěžovatel ve správním řízení zastoupen, přičemž uvedl, že účelem zastoupení na základě plné moci je zejména doručování písemností zmocněnci. Stěžovatel však nikterak nezpochybňoval doručování písemnosti přímo k jeho rukám; smyslem zastoupení však není pouhé přebírání písemností, nýbrž účinné hájení práv zmocnitele, a to i osobní účastí advokáta ve správním řízení, byť jen při některých úkonech. Teprve pak je nezbytné prokazovat správnímu orgánu oprávnění k zastupování. Vzhledem k tomu, že celé řízení o přestupku probíhalo mezi stěžovatelem a správními orgány písemnou formou, kdy všechna podání stěžovatel řádně podepisoval a doručované písemnosti řádně přebíral, nepovažoval za nezbytně nutné předkládat správním orgánům plnou moc svého právního zástupce před prvním úkonem, který by tento zástupce vůči správnímu orgánu učinil.

Krajský soud připustil, že podání stěžovatele obsahovala tvrzení, která by mohla nasvědčovat existenci dohody o právním zastoupení. Pokud tedy existovaly tyto indicie, bylo povinností správního orgánu vyjasnit si otázku zastoupení stěžovatele, a to nejpozději před vydáním meritorního rozhodnutí. K tomu stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 As 16/2007 – 64. Nelze proto vzít za prokázané, jak to učinily správní orgány, že stěžovatel nebyl ve správním řízení zastoupen a rovněž nelze odhlížet od plných mocí, které byly přiloženy k žalobě jen proto, že je správní orgány neměly v době svého rozhodování k dispozici. Krajský soud se též vůbec nezabýval námitkami ohledně substituce jeho zmocněnce. Zde stěžovatel odkazuje na svá žalobní tvrzení a zdůrazňuje, že trval na účasti konkrétní osoby (advokátní koncipientky JUDr. Brabcové); proto nebylo možné, aby se zplnomocněná advokátka nechala substituovat někým jiným než právě uvedenou konkrétní osobou.

K závěrům krajského soudu, že stěžovatel neosvědčil své právní zastoupení, a proto omluva pracovní zaneprázdněností právního zástupce nemohla být dostatečná, stěžovatel uvádí, že ze správního řádu ani ze zákona o přestupcích nevyplývá žádný způsob, jakým by bylo nutno prokazovat existenci dohody o zastoupení dříve, než právní zástupce učiní vůči správnímu orgánu první úkon. Povinností zástupce je prokázat se při prvním úkonu ve věci. Jestliže tedy účastník tvrdí, že má zástupce, který však ještě neučinil vůči správnímu orgánu žádný úkon, nelze z toho usuzovat, že smlouva o zastoupení mezi

účastníkem řízení a jeho zástupcem neexistuje. Je naopak věcí správního orgánu, pokud na základě jemu známých indicií existuje reálná možnost takového zastoupení, postupovat tak, aby nejasnosti ohledně zastoupení byly odstraněny.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu, vyjádřenými v napadeném rozsudku, a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Stěžovatel při úkonech v rámci řízení o přestupku nebyl zastoupen zástupcem, pouze se odvolával na porady s ním. Identitu tohoto zástupce nikterak nespecifikoval a veškerá podání vůči správním orgánům prováděl vlastním jménem. Neexistoval tak jediný relevantní důvod domnívat se, že zastoupení skutečně existuje.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud se k podstatě problému, a to k otázce (ne)existence právního zastoupení stěžovatele a oprávněnosti projednání věci v nepřítomnosti stěžovatele či jeho zástupce, dostatečným a vyčerpávajícím způsobem vyjádřil, přičemž dané právní otázky vypořádal naprosto přesvědčivě a po právní stránce správně. Lze proto na toto rozsáhlé a podrobné odůvodnění krajského soudu v podrobnostech plně odkázat.

Krajský soud zcela správně dovodil, že pro posouzení námitky vadného procesního postupu, v důsledku projednání věci stěžovatele bez jeho přítomnosti, respektive přítomnosti jeho zástupce, je nejdříve nutné zodpovědět otázku, zda byl vůbec stěžovatel v řízení o přestupku před správními orgány zastoupen či nikoliv. V této souvislosti konstatoval, že ve správním spise se nenachází jediná listina, která by dokládala a prokazovala stěžovatelovo zastoupení. V odůvodnění rozsudku vedl, že *„zdůvodňoval-li žalobce* (tj. stěžovatel – pozn. NSS) *omluvu z neúčasti při ústním jednání pracovní zaneprázdněností jím zvoleného právního zástupce, pak nejpozději v tomto okamžiku bylo jeho povinností současně předložit průkaz o existenci zastoupení. To proto, aby správní orgán mohl posoudit důvodnost omluvy (...).“* Tento právní názor Nejvyšší správní soud zcela aprobuje a doplňuje, že z logiky věci nemůže správní orgán vyhodnotit omluvu jako důvodnou, jestliže je opřena o jediné tvrzení (pracovní zaneprázdněnost právního zástupce), které však není nikterak podloženo a prokázáno. Ze správního spisu přitom vyplývá, že se stěžovatel sám písemně omluvil z ústního jednání s poukazem na pracovní vytíženost svého zástupce, jehož plnou moc nepředložil. Text písemné omluvy, datované dnem 29. 4. 2009, zněl: *„Byl jsem předvolán k ústnímu jednání k výše uvedenému odboru na den 4. 5. 2009 v 9,00 hod. Vzhledem k tomu, že můj právní zástupce má na tento den stanoveno jednání u Krajského zastupitelství v Praze a já trvám na jeho účasti při jednání, na které jsem byl předvolán, omlouvám se tímto z neúčasti na výše uvedeném jednání.“* Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu, že bylo minimálně nutné, aby stěžovatel nejpozději současně s omluvou předložil písemnou plnou moc, udělenou právnímu zástupci, a tím prokázal správnímu orgánu své zastoupení (§ 33 odst. 1 věta druhá správního řádu);

současně bylo třeba doložit i tvrzené skutečnosti o kolizním jednání zástupce u Krajského státního zastupitelství v Praze. Stěžovatelem učiněná omluva však byla neprůkazná a krajský soud nepochybil, pokud aproboval názor správních orgánů, dle kterého takovou omluvu nelze uznat za důvodnou, neboť bylo jen na stěžovateli, aby dostatečně uvedl důležité důvody, pro které se nemůže k jednání dostavit a tyto důvody taktéž doložil.

Dovodil-li krajský soud, že nebylo-li zastoupení stěžovatele správnímu orgánu prokázáno, nemohla být jeho omluva, opírající se toliko o pracovní zaneprázdněnost právního zástupce, kvalifikována jako důvodná, a byly tak naplněny podmínky pro postup dle ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích (projednání věci v nepřítomnosti obviněného z přestupku), jde o závěr souladný s judikaturou zdejšího soudu – srov. například rozsudky ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1 As 19/2005 – 71, ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 – 66, a ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 – 99.

Dále je třeba uvést, že krajský soud nikterak nezpochybňoval samotnou existenci dohody mezi stěžovatelem a jeho zástupcem o zmocnění. Pouze konstatoval, že toto (stěžovatelem tvrzené) zmocnění nebylo správním orgánům zavčasu prokázáno. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že tento nedostatek procesní obrany stěžovatele již nelze napravovat v řízení před soudem, tedy přiložením plných mocí (datovaných dnem 27. 4. 2009) k žalobě. V soudním řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se zjišťuje skutkový stav nikoli ke dni rozhodování soudu, ale ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Nemůže být proto v jeho rámci prováděn a brán v potaz důkaz, který měl v době správního řízení žalobce k disposici a včas jej ke své vlastní obraně nepředložil správním orgánům. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 – 99, publikovaný pod č. 1275/2007 Sb. NSS, z něhož se podává, že *„[s]oudem prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží.“*

K argumentaci stěžovatele, který tvrdí, že ze správního řádu nevyplývá, že by bylo nutno prokazovat existenci dohody o zastoupení předtím, než advokát učiní v řízení první úkon, lze toliko uvést, že je tomu skutečně tak, nicméně v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt*, podle které je každý povinen chránit si svá vlastní práva, je evidentní, že k tomu, aby mohla být hypoteticky stěžovatelova omluva z ústního jednání úspěšná, bylo minimálně nutné předložit plnou moc zástupce, neboť jeho pracovní zaneprázdněnost byla jediným důvodem, pro který se stěžovatel z účasti na ústním jednání omlouval.

Stejně tak není příléhavý odkaz stěžovatele na rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 As 16/2007 – 64, v němž se konstatuje, že *„[b]yla-li osoba, u níž reálně připadalo v úvahu, že se mohla dopustit přestupku, zastoupena advokátem při prověřování skutečnosti, zda k přestupku došlo a kdo by mohl být jeho pachatelem (§ 12 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky), je v pochybnostech třeba mít za možné a nikoli nepravděpodobné, že byla zastoupena i v následně zahájeném přestupkovém řízení, a je tedy třeba pochybnosti o existenci vztahu zastoupení odstranit.“* Tento judikát dopadá na skutkově zcela odlišnou věc, a proto není možná jeho mechanická aplikace na nyní posuzovaný případ. V citovaném judikátu šlo o situaci, kdy jmenovitě specifikovaný advokát byl ve fázi šetření okolností spáchaného přestupku přítomen u podání vysvětlení osoby, která se mohla, ve vztahu

k tomuto přestupku, stát osobou obviněnou. Jméno advokáta bylo policejním inspektorem zaznamenáno v protokolu o podání vysvětlení, nicméně jeho oprávnění k zastupování nebylo doloženo písemnou plnou mocí ani protokolárním záznamem. Poté, co byl spisový materiál postoupen orgánu příslušnému k projednání přestupku, vznikly důvodné pochybnosti o zastoupení dané osoby; v takovém případě bylo třeba, aby správní orgán pochybnosti o existenci zastoupení sám odstranil. Tento judikát tak dopadá toliko na určitou skutkově vymezenou skupinu případů. Nejvyšší správní soud k tomu ostatně v citovaném judikátu vyslovil, že *„uvedené závěry samozřejmě nelze interpretovat tak, že dozví-li se určitý správní orgán, že osobu, která je účastníkem řízení před ním, zastupoval dříve v jakémkoli jiném procesním postupu týkajícím se jeho právní pozice určitý zástupce, je to v pochybnostech důvodem k prověření, zda takový zástupce náhodou nezastupuje i v řízení nynějším. Úvahu o tom však správní orgán musí učinit tehdy, jsou-li předmět a povaha obou procesních postupů natolik navzájem blízké a spolu související, že by bylo rozumné a od běžného účastníka řízení bylo možno očekávat, že se nechá zastoupit v obou, byl-li zastoupen již v prvním z nich. Tomuto pravidlu přesně odpovídá situace žalobce, neboť třebaže se při podávání vysvětlení a poté v přestupkovém řízení formálně nacházel ve dvou samostatných „řízeních“, tato spolu velmi úzce souvisela, druhé navazovalo na první a výsledky prvního byly klíčovým podkladem pro druhé řízení. (...) byl-li někdo, u něhož reálně připadalo v úvahu, že se mohl dopustit přestupku, zastoupen advokátem při prověřování skutečností, zda k přestupku došlo a kdo by mohl být jeho pachatelem, je v pochybnostech třeba mít za možné a pravděpodobné, že bude takto zastoupen i v následně zahájeném přestupkovém řízení, a je tedy třeba pochybnosti o existenci vztahu zastoupení odstranit.“* Takto popsaná situace, řešená v citovaném judikátu, se podstatně liší od nyní posuzovaného případu, v němž stěžovatel v omluvě z neúčasti u ústního jednání (tedy po zahájení řízení o přestupku) poprvé uvedl, že je zastoupen (blíže neurčeným) právním zástupcem a že se z důvodu jeho časové zaneprázdněnosti omlouvá z účasti; doklad o existenci zastoupení nepředložil. Sám tvrzený zástupce za celou dobu řízení o přestupku žádný úkon vůči správnímu orgánu neučinil a žádné jiné, úzce související řízení, ve kterém by nějaký zástupce vystupoval, se před zahájením řízení o přestupku nekonalo. Krajský soud tak správně uvedl, že pro správní orgán prvého stupně sice mohla stěžovatelem učiněná omluva zakládat určité indicie o existenci právního zastoupení, jelikož však žádný zástupce v řízení dříve činný nebyl a stěžovatel navíc ani neuvedl jméno takové osoby, nemohly zde vzniknout žádné pochybnosti, které by měl správní orgán sám odstraňovat. Procesní odpovědnost za včasné předložení průkazu o zastoupení spočívala zcela na stěžovateli.

Konečně namítal-li stěžovatel, že se krajský soud relevantně nevypořádal s jeho námitkami stran substituce, zde lze konstatovat, že krajský soud naopak dostatečně odůvodnil, proč se těmito námitkami nebude zabývat a proč je považuje za nedůvodné. Shledal totiž, že zastoupení stěžovatele nebylo správním orgánům prokázáno; proto pak i veškeré námitky vážící se k otázce zastoupení stran substituce shledal bezpředmětnými. Tento závěr krajského soud je logický a konzistentní a nelze tak konstatovat, že by se krajský soud s těmito námitkami nevypořádal a že by proto bylo jeho rozhodnutí zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 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. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává, neboť nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly.

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

V Brně dne 9. června 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu