



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Kerberos Trade, s. r. o.**, se sídlem Lidická 1, Klimkovice, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2005, č. j. 51672/05/05230.R/05000, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2007, č. j. 6 Ca 10/2006 - 41,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalované Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „stěžovatel“) podalo kasační stížnost proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městského soudu“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 21. 11. 2005, č. j. 51672/05/05230.R/05000. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva o uložení pokuty ve výši 50 000 Kč. Uvedená pokuta byla uložena žalobci jako distributorovi na základě § 22 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona č. 156/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů, a to pro porušení § 16 odst. 3 téhož zákona, kterého se žalobce dopustil tím, že podle poznatků z kontrolní činnosti uváděl na trh pyrotechnické výrobky, které nebyly označeny zkušební značkou. Odvolání bylo v daném případě zamítnuto podle § 60 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), jako nepřipustné.

Městský soud v Praze vyšel při svém posouzení věci z toho, že nepřipustným je odvolání, které je podáno někým, koho nelze považovat za oprávněného účastníka správního řízení.

V daném případě dospěl žalovaný k závěru, že odvolání je nepřipustné, neboť v průběhu řízení byly písemnosti doručovány vždy přímo žalobci a za právnickou osobu vždy jednal jednatel Ing. Jiří Kubica; v průběhu celého řízení dále správní orgán neobdržel žádnou plnou moc o zastupování žalobce advokátem. Odvolání však bylo podáno (v řízení neznámým) subjektem – D. B. Podle ust. § 17 odst. 4 správního řádu je zmocnění k zastupování třeba prokázat plnou mocí. Městský soud vyšel z § 3 odst. 2, § 17 a § 46 správního řádu, a dospěl k závěru, že bylo na správním orgánu, aby objasnil, zda existuje zmocnění udělené žalobcem k zastupování v řízení o odvolání a komu bylo zmocnění uděleno. V daném případě bylo nepochybné, že až do podání odvolání vystupoval za právnickou osobu její jednatel a že spolu s odvoláním podepsaným D. B. nebyla předložena plná moc opravňující tuto osobu k zastupování žalobce. Z podaného odvolání je však zřejmé, že je podáno za společnost Kerberos Trade, s. r. o. ve věci uložení pokuty. Vzhledem k tomu, jakým razítkem bylo odvolání opatřeno, bylo z něj možné dovodit, že se jedná o odvolání podané advokátem. Za takové situace bylo na správním orgánu, aby odstranil nejasnosti ohledně případného zmocnění k zastupování žalobce. Z uvedených důvodů soud rozhodnutí podle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. S ohledem na důvod zrušení se soud nezabýval věcnými námitkami proti napadenému rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost. V kasační stížnosti uvádí, že městský soud vůbec nevěnoval pozornost skutečnosti, že žalovaný podrobně přezkoumal celý obsah odvolání a zabýval se tím, zda nejsou dány důvody pro obnovu řízení nebo mimoodvolací řízení. Všechny odvolací důvody pak byly řádně vyvráceny. Žalovaný se nezabýval pouze otázkou nepřipustnosti odvolání. Podle § 17 správního řádu je dále třeba zmocnění k zastupování prokázat písemnou plnou mocí nebo plnou mocí prohlášenou do protokolu. Správní orgán může v nepochybných případech od průkazu plnou mocí upustit. Správní řád umožňuje upustit od průkazu plnou mocí jen „v nepochybných případech“. Komentář přitom zdůrazňuje, že správní orgán od průkazu plnou mocí upustí - s ohledem na závažnost důsledků zastupování - jen v případech zcela výjimečných. Bude to tehdy, kdy jsou správnímu orgánu okolnosti plné moci bezpečně známy. Praxe ukazuje, že i v těchto případech je však vhodné dodržovat průkaz plnou mocí. V daném případě nejenže nebyla přiložena plná moc, ale v „odvolání“ není ani zmínka o tom, že by žalobce zmocnil k zastupování v odvolacím řízení podepsaného pana D. B. Odvolání doručené patnáctým dnem odvolací lhůty nebylo podáno oprávněným subjektem. Městský soud se od citovaného komentáře odchýlil. Správní řád zdůrazňuje ve svých zásadách včasné vyřizování věcí, což se promítlo i do krátkých odvolacích lhůt, které nelze prodlužovat. K porušení § 3 odst. 2, § 17 a § 46 správního řádu nedošlo: součinnost s účastníky byla naplněna mj. i tím, že se žalovaný zabýval důkladně otázkou, zda nejsou dány důvody pro obnovu řízení nebo mimoodvolací řízení. Ust. § 17 správního řádu se týká průkazu plné moci, která však v odvolání nebyla vůbec zmíněna ani přiložena. K porušení § 46 rovněž nedošlo - o správnosti přezkoumání věci žalovaným svědčí i skutečnost, že ve dvou obdobných právních záležitostech městský soud zamítl žaloby distributorů MULTIAGRO v. o. s. a SOGUNS CZ s. r. o. na zrušení rozhodnutí. Stěžovatel svou kasační stížnost opírá výslovně o § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. V závěru kasační stížnosti navrhl stěžovatel zrušení rozsudku Městského soudu v Praze a vrácení věci k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti a shledal, že kasační stížnost podal účastník řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel v ní uplatňuje přípustný důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Dále je z obsahu kasační stížnosti zřejmé, v jakém rozsahu a z jakých důvodů stěžovatel jím označené rozhodnutí městského soudu napadá (§ 106 odst. 1 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná a vykazuje zákonné minimum náležitostí nezbytných k tomu, aby mohla být věcně projednána.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Nejprve je třeba konstatovat, že předmětná situace (podání odvolání „v řízení neznámým subjektem“ bez doložení plné moci) byla v soudní praxi v minulosti opakovaně řešena, a to s poměrně značně konzistentním závěrem. Již respektovaná prvorepubliková judikatura Nejvyššího správního soudu se v případě nejasnosti ohledně procesního postavení zástupce vyslovila pod č. Boh. A 7613/28 následujícím způsobem: „Správní úřad není oprávněn odmítnout odvolání podané zmocněncem jménem strany jen proto, že k odvolání není přiložena plná moc, nýbrž úřad je povinen, má-li pochybnost o tom, zda osoba odvolání podávající byla k tomu zmocněna, straně poskytnout možnost tento nedostatek odstranit.“ Rovněž z novější judikatury vyplývá totožný přístup, např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze publikované v časopise Soudní judikatura 99/ 4: 406 „Podá-li zástupce účastníka správního řízení odvolání proti rozhodnutí a nepřipojí k němu písemnou plnou moc, ať již všeobecnou nebo speciální, je povinností správního orgánu ve smyslu ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu vyzvat zástupce k odstranění nedostatku podání; k tomu mu stanoví lhůtu a poučí jej o možných následcích. Teprve zůstane-li výzva bez odezvy, může správní orgán prvního stupně předložit odvolání správnímu orgánu vyššího stupně k postupu podle § 60 správního řádu, jako nepřípustné odvolání, podané někým, kdo není účastníkem řízení. „ Tento právní názor a uvedenou právní větu plně přebíral ve své rozhodovací praxi i Nejvyšší správní soud (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2003, č. j. 5 A 41/2001 - 28).

V daném případě lze ze spisového materiálu zjistit následující skutečnosti: předně, problematické odvolání je označeno hlavičkou „Fiedler & spol.“. Dále je odvolání uvozeno větou vykazující povědomí o proběhlém řízení: „Dne 23. 9. 2005 bylo společnosti Kerberos Trade, s. r. o., se sídlem ... doručeno rozhodnutí Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva, kterým Úřad uložil společnosti Kerberos Trade, s. r. o., pokutu ve výši 50 000 Kč.“ Dále text pokračuje za použití formulací: „*společnost Kerberos Trade, s. r. o., předně namítá ...*“, „vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí neobsahuje řádné odůvodnění, *nemůže se Kerberos Trade, s. r. o., blíže vyjádřit ...*“, „ s odkazem na shora uvedené *navrhujeme*, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil.“ Podání je podepsáno „D. B.“ s připojeným vlastnoručním podpisem, zejména je však v části pro podpis opatřeno razítkem „advokátní kancelář Mgr. D. F.“ s adresou advokátní kanceláře. Je pravdou, že potřebná plná moc není připojena. Správní orgán prvního stupně, ani odvolací orgán se však nepokusily o objasnění situace (tedy zejm. zjištění případného zastoupení, kterému podání zcela beze všech pochyb nasvědčuje) a odvolací orgán bez dalšího vydal rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako nepřípustného podle § 60 správního řádu.

Nepřípustným je odvolání, které podal někdo jiný, než účastník řízení. V daném případě jsou však z odvolání zřejmé přinejmenším následující skutečnosti:

- podatel vykazuje podrobnou povědomost o proběhlém prvostupňovém řízení u Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva a o vydaném rozhodnutí,
- podatel zjevně jedná tak, jakoby společnost zastupoval (hovoří za společnost Kerberos Trade, s. r. o., vystupuje za ni, v její prospěch, na jeho obranu a formuluje za ni závěrečné návrhy)

- k podpisu podatele je připojeno razítko advokátní kanceláře, tedy subjektu, jejímž primárním předmětem činnosti je zastupování fyzických a právnických osob před orgány veřejné moci (skutečnost všeobecně známá - § 32 odst. 2 správního řádu).

Za uvedených okolností neshledává Nejvyšší správní soud pochybení v meritorním vyhodnocení městského soudu, který konstatoval: „Z podaného odvolání je zřejmé, že je podáno za společnost Kerberos Trade, s. r. o., ve věci uložení pokuty. Vzhledem k tomu, jakým razítkem bylo odvolání opatřeno, bylo z něj možné dovodit, že se jedná o odvolání podané advokátem. Za takové situace bylo na správním orgánu, aby odstranil nejasnosti ohledně případného zmocnění k zastupování žalobce“. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem soudu ztotožňuje. Jeho posouzení věci je konzistentní i s širší judikaturou NSS: za všechny lze zmínit např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2008, č. j. 2 Afs 115/2007 - 55 („Pokud daňový poradce nedoloží plnou moc, která by ho k podání odvolání opravňovala, *ani ke výzvě správce daně*, je třeba na odvolání, které podal, nahlížet jako na odvolání podané osobou k tomu nepřislušnou podle § 49 odst. 2 písm. c/ citovaného zákona.), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 2 Afs 162/2005 - 66 („Poukazuje-li se v žalobě, že spolu s ní je soudu zaslána plná moc, a sepsal-li ji a podepsal advokát, lze z toho vyvodit pracovní závěr, že účastník skutečně zastoupen advokátem nejspíše je a chce být a že nezaslání plné moci je s vysokou pravděpodobností opomenutím (nejspíše opomenutím administrativním či technickým) na straně stěžovatelova advokáta.“) Posledně citované rozhodnutí je vůči správnímu orgánu dokonce ještě přísnější, neboť vyslovuje, že „k závěru, že účastník zastoupen advokátem není, obvykle nepostačí, pokud je účastník na výzvu k doložení plné moci nečinný - soud se za této situace může a má obrátit s výzvou k doložení zastoupení přímo na advokáta.“

Podle § 3 odst. 2 a 4 správního řádu jsou správní orgány povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s občany a organizacemi a dát jim vždy příležitost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit. Občanům a organizacím musí správní orgány poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. Řízení je dále třeba vést tak, aby posilovalo důvěru občanů ve správnost rozhodování, aby přijatá rozhodnutí byla přesvědčivá a vedla občany a organizace k dobrovolnému plnění jejich povinností. S ohledem na výše uvedené (zejm. na výše popsané náležitosti odvolání, které na první pohled nasvědčují zastoupení advokátem) je zjevné, že postup správního orgánu v daném případě těmto požadavkům správního řádu nedostál. K argumentaci žalovaného správního orgánu, že podrobně přezkoumal celý obsah odvolání a zabýval se tím, zda nejsou dány důvody pro obnovu řízení nebo mimoodvolací řízení, je třeba zejména uvést, že při zamítání odvolání dle § 60 správního řádu (tj. jako nepřijatelného) se podle dikce zákona „odvolání přezkoumá z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení.“ Při přezkoumání rozhodnutí na základě řádného odvolání podle § 59 odst. 1 správního řádu „odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu“. Je tedy zjevné, že rozsah přezkoumání v případě podání řádného odvolání se nekryje - je výrazně širší, než při přezkoumání pouze z těch hledisek, zda nejsou dány důvody pro aplikování mimořádných opravných, popř. dozorčích prostředků práva (které jsou limitovány zákonnými důvody a omezeními proti zásahům do pravomocných rozhodnutí). I pokud tedy stěžovatel přezkoumal celý obsah odvolání z hlediska a ve smyslu § 60 správního řádu, byl rozsah přezkoumání užší, než by tomu bylo při přezkoumání věci na základě řádného odvolání. Odvolatel za těchto okolností mohl být zkrácen na svých právech a městský soud nepochybil, jestliže rozhodnutí z výše uvedených důvodů zrušil.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti vůči stěžovateli rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo žalobci, protože však žalobce náhradu nákladů nežádal, a případné vzniklé náklady ani jinak ze spisu nevyplývají, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů žalobci nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. května 2009

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu