

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Skanska a.s.**, se sídlem Líbalova 1/2348, 149 00 Praha 4, proti **žalovanému: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno, **za účasti SYNER**, s. r. o., se sídlem Dr. Milady Horákové 580/7, 460 01 Liberec, zastoupeného JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem, se sídlem Prvního pluku 206/7, 186 00 Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 4. 2014, č. j. 31 Af 113/2012 - 128,

### t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále též stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně, č. j. 31 Af 113/2012 – 128 ze dne 30. 4. 2014, zrušujícího rozhodnutí předsedy Úřadu pro hospodářskou soutěž ze dne 28. 5. 2012, č. j. ÚOHS-81/2012/VZ-9822/2012/310/ASc., kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno předchozí rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 13. 3. 2012, č. j. ÚOHS-S429/2011/VZ-1757/2012/510/Mgr.

[2] Kasační stížnost byla podepsána Ing. Petrem Rafajem, předsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a ke stížnosti bylo přiloženo pověření pro Mgr. M. L., zaměstnankyni Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k zastupování stěžovatele ve věci předmětné kasační stížnosti; současně byl kasační stížnosti přiložen diplom o dosaženém vysokoškolském právnickém vzdělání Mgr. M. L. na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci. Kasační stížnost však byla podepsána pouze Ing. Rafajem a ten byl i v záhlaví uveden jako osoba za stěžovatele jednající.

[3] Stěžovatel svou kasační stížnost dále neodůvodnil s tím, že bude doplněna ve lhůtě stanovené soudem, což stěžovatel skutečně učinil a k výzvě Nejvyššího správního soudu kasační stížnost doplnil dne 11. 7. 2014. Rovněž doplnění kasační stížnosti bylo podepsáno Ing. Petrem Rafajem, předsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a v záhlaví byl Ing. Petr Rafaj uveden jako osoba za stěžovatele jednající.

[4] Nejvyšší správní soud proto vyzval stěžovatele usnesením č. j. 6 As 121/2014 – 27 ze dne 26. 5. 2015, aby doplnil svou kasační stížnost podle usnesení ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 121/2014 - 8 tak, aby byla splněna podmínka vyplývající z § 105 odst. 2 s. ř. s., tedy buď aby byl žalovaný zastoupen advokátem a tento za něj v řízení jednal, nebo aby za něj jednal jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie a jeho vzdělání prokázal, a v případě, že vysokoškolské právnické vzdělání má osoba, která doposud za žalovaného jednala (Ing. Rafaj), aby toto uvedl a předložil důkazy k prokázání dosažení požadovaného vzdělání. Současně poučil stěžovatele, že nebude-li uvedený nedostatek ve stanovené lhůtě odstraněn, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Na tuto výzvu stěžovatel reagoval sdělením z 8. 6. 2015, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu 9. 6. 2015, ve kterém uvedl, že jak podání kasační stížnosti, tak doplnění kasační stížnosti ze dne 11. 7. 2014, byla sepsána Mgr. M. L., zaměstnankyní stěžovatele. Podepsána a podána pak byla předsedou Úřadu Ing. Petrem Rafajem, který podle ustanovení § 33 odst. 5 s. ř. s. za něj jedná, přičemž pověřená zaměstnankyně není z důvodu svého funkčního zařazení oprávněna podepisovat podání činěná za stěžovatele. Toto sdělení Nejvyššímu správnímu soudu je rovněž podepsáno Ing. Petrem Rafajem, předsedou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a Ing. Petr Rafaj je uveden jako osoba jednající za stěžovatele. Stěžovatel poukázal na řízení vedená dosud před Nejvyšším správním soudem, označená spisovou značkou, ve kterých byl postup stěžovatele, kdy za něj jedná jeho předseda Ing. Rafaj, aprobován tím, že v nich bylo meritorně rozhodnuto; poukázal dále na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 95/2007 ze dne 25. 2. 2009, s tím, že v nyní posuzované věci je založen vysokoškolský diplom zaměstnankyně stěžovatele, která by za stěžovatele jednala např. u nařízeného ústního jednání. Názor, vyslovený ve výzvě k odstranění nedostatku povinného zastoupení, je podle stěžovatele odchylný od dosavadního ustáleného právního názoru Nejvyššího správního soudu, a pokud by chtěl šestý senát Nejvyššího správního soudu takto postupovat, i s ohledem na legitimní očekávání stěžovatele by bylo vhodné věc postoupit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[6] Podle § 105 odstavec 2 s. ř. s. *[s]těžovatel musí být zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.*

[7] Povinné zastoupení advokátem, vyplývajícím z citovaného § 105 odst. 2, první věta s. ř. s., je podmínkou řízení, která platí bez ohledu na to, zda stěžovatel podle vlastního přesvědčení právní zastoupení potřebuje, či nikoliv (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 13/2006 – 55 ze dne 14. 10. 2007 nebo rozsudek č. j. 3 As 40/2007 – 64 ze dne 30. 5. 2007). Vyjadřoval se k němu opakovaně i Ústavní soud, který v zákonném požadavku tzv. „advokátního přímusu“ neshledal porušení práva na přístup k soudu, vyplývajícím z článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Svůj závěr vyjádřil např. v usnesení k návrhu na zrušení § 241 odst. 2 věty druhé zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zakotvující povinné zastoupení advokátem pro mimořádný opravný prostředek dovolání v civilním řízení, sp. zn. Pl. ÚS 43/2000 ze dne 14. 9. 2000, podle kterého *„[ú]stavní soud nepovažuje napadené ustanovení za vymykající se ústavně garantovanému právu na přístup jednotlivce k soudu zakotvenému v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že povinné zastoupení advokátem v civilním řízení je institutem, který má své místo i v jiných evropských právních rádech, a i přes odlišnost jeho rozsahu se vždy vyžaduje u soudů vyšších instancí“.*

[8] Ze zásady povinného zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti umožňuje soudní řád správní pouze dvě výjimky. První výjimkou je případ, kdy sám stěžovatel má vysokoškolské

pokračování

právníké vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Druhou výjimkou je situace, kdy zaměstnanec stěžovatele nebo jeho člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, má požadované vysokoškolské vzdělání. Pro naplnění předpokladů druhé výjimky ze zásady povinného zastoupení tedy nestačí, že kterýkoliv zaměstnanec stěžovatele nebo jeho člen má vysokoškolské právníké vzdělání, ale musí jít o toho zaměstnance, popř. člena, který za stěžovatele jedná nebo jej zastupuje; všechny tyto podmínky (požadované vzdělání, jednání stěžovatele osobou s tímto vzděláním a postavení této osoby vůči stěžovateli jako zaměstnanec nebo člen) musí být naplněny kumulativně.

[9] Stěžovatel v řízení uplatňuje druhou z výjimek z povinného zastoupení, tedy že za něj jedná zaměstnanec s požadovaným vzděláním. Nejvyšší správní soud proto ověřil, zda stěžovatel předpoklady této druhé výjimky ze zásady povinného zastoupení advokátem splňuje.

[10] Nejvyšší správní soud již v rozsudku z 31. 8. 2004, č. j. 2 Azs 45/2003 – 118 dovodil, že „[p]ro posouzení, která osoba jedná za správní orgán ve smyslu ustanovení § 33 odst. 5 s. ř. s., je rozhodující identifikace osoby podepsané pod kasační stížností“. V posuzovaném případě za stěžovatele podepisuje všechna podání jeho předseda Ing. Petr Rafaj, který je uveden rovněž v záhlaví každého podání, a je tedy zřejmé, že je v tomto případě osobou za stěžovatele jednající.

[11] Ing. Rafaj však nemá vysokoškolské právníké vzdělání, resp. jeho vysokoškolské právníké vzdělání nebylo ze strany stěžovatele k výzvě Nejvyššího správního soudu ani tvrzeno ani prokázáno. Stěžovatel proto spolu s kasační stížností předložil pověření pro svou zaměstnankyni, která vysokoškolské právníké vzdělání vyžadované pro výkon advokacie má, čímž podle svého názoru splnil podmínku podle § 105 odst. 2 s. ř. s. K tomu Nejvyšší správní soudu uvádí, že pověřená zaměstnankyně je sice zaměstnankyní stěžovatele a má požadované právníké vzdělání, je nadto osobou oprávněnou za stěžovatele jednat na základě pověření k jednání (§ 33 odst. 5 s. ř. s.), nicméně tato pověřená zaměstnankyně v řízení za stěžovatele nejednala a nejedná, neboť nejde o osobu, jejíž projevy vůle jsou za stěžovatele vůči Nejvyššímu správnímu soudu adresovány, jinými slovy, která za stěžovatele jeho podání k Nejvyššímu správnímu soudu podepisuje. Ke splnění všech kumulativně požadovaných podmínek pro vznik výjimky ze zásady povinného zastoupení podle § 105 odst. 2, druhá věta s. ř. s. tak nedošlo.

[12] Stěžovatel ve svém podání z 8. 6. 2015 namítl, že pověřená zaměstnankyně není podle svého funkčního zařazení oprávněna za stěžovatele podání podepisovat. Tuto skutečnost však Nejvyšší správní soud nemůže zkoumat, neboť vychází z předloženého pověření. Pokud se stěžovatel při udělení pověření této zaměstnankyni dopustil omylu v tom, že pověřil k jednání někoho, kdo podle jeho vnitřních předpisů navenek jednat nemůže, pak takový omyl na účinnost pověření vůči Nejvyššímu správnímu soudu nemá vliv, neboť podle § 41 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., procesní úkony se posuzují pouze podle jejich projevu (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 29 Odo 649/2001, podle kterého „[k]aždý procesní úkon je nutno posuzovat podle toho, jak byl navenek projeven, nikoliv podle toho, jestli mezi projeveným procesním úkonem a vnitřní vůlí jednajícího je skutečný souhlas. Ani podstatný omyl účastníka mezi tím, co procesním úkonem projevil a tím, co jím projeviti chtěl, nemá na procesní úkon a jeho účinnost žádný vliv“). Nic nebránilo stěžovateli, aby svůj omyl napravil např. předložením pověření jinému svému zaměstnanci s vysokoškolským právníkým vzděláním, který by za stěžovatele jednat mohl.

[13] Úvaha stěžovatele, že „jednáním zaměstnance“ se rozumí toliko jednání u nařízeného ústního jednání, je nesprávná, neboť nemá oporu ani v žádném zákonném ustanovení, ani v judikatuře ani právní teorii; jednáním podle shora citovaného § 105 odst. 2 s. ř. s. se rozumí

jednání v právním slova smyslu, jde tedy o právní skutečnost, se kterou právo spojuje vznik, změnu nebo zánik právních vztahů; a vzhledem k tomu, že před Nejvyšším správním soudem je ústní jednání nařizováno pouze výjimečně, bude mít jednání v řízení o kasační stížnosti zejména formu písemných úkonů vůči soudu (srov. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 45/2003 – 118).

[14] Stěžovatelem citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 95/2007- 47 ze dne 25. 2. 2009 na posouzení věci nedopadá, neboť v něm není řešena otázka splnění podmínky povinného zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti a výjimky z této zásady, ale otázka, zda již kasační stížnost musí být za stěžovatele podána jeho zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním a otázka oprávnění k jejímu podpisu. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že soudní řád správní pro samotné podání kasační stížnosti povinné zastoupení advokátem nevyžaduje, to vyžaduje až pro následné řízení o kasační stížnosti.

[15] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že není pochyb o tom, že Ing. Rafaj jako předseda stěžovatele je osobou oprávněnou za stěžovatele jednat podle § 33 odst. 5 s. ř. s. Nic to však nemění na závěru, že v řízení o kasační stížnosti platí specifický režim § 105 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatel v jeho smyslu nesplnil zákonné podmínky pro povinné zastoupení a není tak dána jedna z podmínek řízení, neboť podmínka povinného zastoupení (resp. splnění podmínky pro výjimku z ní) je podmínkou formální, bezvýjimečnou a soud nemá žádnou možnost soudního uvážení netrvat na jejím splnění v případě zvláštního zřetele hodného. Podmínku musí splnit kterýkoliv stěžovatel, který se na Nejvyšší správní soud obrátí s kasační stížností, a při jejím nesplnění kterýmkoliv stěžovatelem je jeho kasační stížnost odmítnuta, o čemž svědčí rozsáhlá dosavadní judikatura; za všechna lze zde uvést např. usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Azs 125/2005 – 83, podle kterého „[n]edostatek zastoupení stěžovatele v řízení o kasační stížnosti je nedostatkem podmínek řízení. Nebyl-li odstraněn, Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítne [§ 46 odst. 1 písm. a) za použití § 120 s. ř. s.]“. Bylo by v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení, vyplývající z § 36 odst. 2 s. ř. s., která vychází z čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, pokud by soud pouze v případě stěžovatele jako správního orgánu na splnění této zákonem stanovené podmínky netrval.

[16] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou ustálené praxe vůči stěžovateli, podle které pro splnění podmínky podle § 105 odst. 2 s. ř. s. postačí u stěžovatele předložení pověření a vysokoškolského diplomu některého zaměstnance stěžovatele za současného jednání za stěžovatele jeho předsedou bez vysokoškolského právního vzdělání. Předně, takový právní názor nebyl v žádném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dosud vysloven a šestý senát se nyní neodchyluje od ustáleného výkladu a není tedy zde důvod pro postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s. a postoupení věci rozšířenému senátu; naopak přijatý výklad je v souladu dosavadní judikaturou, shora v tomto usnesení citovanou. V řízeních, jejichž spisové značky stěžovatel ve svém podání uvedl, nebyla vznesena námitka porušení ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se v nich na splnění této podmínky nezaměřil, což byl postup nenaplnující beze zbytku ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., v žádném případě z něj však nelze dovodit, že se na stěžovatele podmínka povinného zastoupení advokátem (respektive jednání zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným pro výkon advokacie) nevztahuje. Námitka byla vznesena až v řízení sp. zn. 6 As 100/2014, ve kterém Nejvyšší správní soud postupoval shodně jako v nyní posuzovaném případě a není žádný důvod se od již přijatého právního názoru odchýlit. To, jak se konkrétně zastupování správního orgánu nebo jednání za něj v řízení před správními soudy projevuje v písemném styku podle judikatury plyne z již výše uvedeného, že „[p]ro posouzení, která osoba jedná za správní orgán ve smyslu ustanovení § 33 odst. 5 s. ř. s., je rozhodující identifikace osoby podepsané pod kasační stížností“, což musí stejně tak platit ve spojení s požadavkem § 105 odst. 2 s. ř. s.

pokračování

[17] Stěžovatel byl s právním názorem Nejvyššího správního soudu na otázku splnění podmínky povinného zastoupení podrobně seznámen v usnesení č. j. 6 As 121/2014 -27 ze dne 26. 5. 2015, kde byl k odstranění nedostatku podmínky řízení vyzván s poučením o následcích nesplnění této výzvy, stěžovatel však výzvy soudu neuposlechl a setrval na svém – nesprávném – právním názoru, že postačí, aby k doplnění kasační stížnosti pouze přiložil pověření svého zaměstnance, který má dosaženo požadované vzdělání, a za stěžovatele v řízení dále jednal jeho předseda bez příslušného právnického vzdělání. Poté, co byl stěžovatel seznámen s právním názorem soudu, nemohl být v legitimním očekávání, že soud bude jeho postup akceptovat.

[18] Za této situace Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než podle 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. kasační stížnost odmítnout pro nedostatek podmínky řízení spočívající v tom, že stěžovatel nesplňuje podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s., neboť osoba za stěžovatele jednající nemá vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie a stěžovatel není zastoupen advokátem. Odmítnutím kasační stížnosti je řízení o kasační stížnosti skončeno.

[18] Výrok II. tohoto usnesení vyplývá z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků řízení nemá v případě odmítnutí kasační stížnosti právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 17. června 2015

JUDr. Petr Průcha  
předseda senátu