



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Jany Záviské a JUDr. Petra Indráčka v právní věci

žalobce: **M. C.**

zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha 8 – Dolní Chabry

proti

žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**

sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava – Moravská Ostrava

o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou ze dne 30. 4. 2018 se žalobce domáhal ochrany před nečinností žalovaného. Svou žalobu odůvodnil tím, že Magistrát města Ostravy dne 2. 5. 2017 oznámil žalobci zahájení řízení o přestupku a předvolal žalobce k ústnímu jednání, které nařídil na 23. 5. 2017. Dne 23. 5. 2017 před konáním ústního jednání paní Š. Š. zaslala správnímu orgánu prvního stupně plnou moc pro zastupování v předmětném řízení podepsanou žalobcem, omluvila se z jednání pro náhlé zdravotní komplikace a z téhož důvodu vypověděla plnou moc. Správní orgán prvního stupně následně vydal dne 24. 5. 2017 rozhodnutí č. j. SMO/196377/17/DSČ/Klu, kterým žalobce uznal vinným z přestupku. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal dne 12. 6. 2017 odvolání, a to prostřednictvím svého zástupce spolku Asociace pro poskytování právní ochrany z. s. (dále jen „Asociace“), který ke dni podání odvolání nebyl zapsán ve spolkovém rejstříku. Dle názoru žalobce žalovaný nesprávně posoudil odvolání jako odvolání podané neexistující osobou s tím, že neexistující osoba ani nemůže učinit jakýkoliv jiný úkon. Pod textem podání byla podepsána paní Š. Š., což je fyzická osoba, o jejíž existenci není pochyb. Pokud tedy žalovaný považoval odvolání za úkon učiněný v té době neexistující Asociací, avšak skutečně podán a podepsán existující a plně svéprávnou paní Š., tak měl být úkon posouzen jako úkon učiněný paní Š. a jedinou vadou tak byla absence prokázání zmocnění ze strany paní Š., neboť plná moc pro ni nebyla obsahem podání, kdy paní Š. plnou moc dříve pro zdravotní potíže vypověděla. Do podání odvolání se však její zdravotní stav zlepšil natolik, že se s žalobcem opětovně dohodla na zastupování ve věci, kdy dle jejího právního názoru není zapotřebí opětovně plnou moc předkládat, neboť její výpověď byla jejím jednostranným právním jednáním, které smí vzít zpět. Žalobce dále odkazoval na § 127 občanského zákoníku, který stanoví, že za právnickou osobu lze jednat jejím jménem před jejím vznikem a kdo takto jedná, je z tohoto jednání zavázán sám. I toto ustanovení tak podporuje závěr žalobce, že v případě toho, že za nevzniklou právnickou osobu jedná jiná osoba, tak je nutno toto jednání přičíst této osobě jednající za dosud nevzniklou právnickou osobu. S ohledem na shora uvedené žalobce navrhl, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí v řízení o odvolání proti rozhodnutí ze dne 24. 5. 2017, č. j. SMO/196377/17/DSČ/Klu, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku.
2. Žalovaný se ve lhůtě stanovené soudem k žalobě nevyjádřil.
3. Krajský soud posoudil namítanou nečinnost na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí dle § 81 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
4. Ze spisové dokumentace žalovaného soud zjistil, že rozhodnutím Magistrátu města Ostravy, odboru dopravně správních činností, ze dne 24. 5. 2017 č. j.: SMO/196377/17/DSČ/Klu byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku v provozu na pozemních komunikacích dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 1 zákona č. 36/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, za což mu byla uložena sankce, a to pokuta ve výši 1 500 Kč. Dne 31. 5. 2017 žalobce udělil plnou moc Asociaci, která za něj dne 14. 6. 2017 podala odvolání proti shora citovanému rozhodnutí. Odvolání bylo podáno paní Š. Š. jako předsedkyní Asociace. K výzvě prvostupňového správního orgánu paní Š. sdělila, že u Asociace již došlo k zakladatelskému právnímu jednání, nicméně subjekt samotný ještě

nebyl zapsán do příslušného rejstříku, a proto obviněný žádá, aby bylo postupováno v souladu s § 127 občanského zákoníku, neboť jde o jednání před vznikem právnické osoby. Dne 25. 7. 2017 byl přestupkový spis žalobce předán s odvoláním Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje. Dne 16. 8. 2017 byl přestupkový spis vrácen zpět prvostupňovému správnímu orgánu se sdělením, že Asociace dosud nevznikla a odvolací správní orgán má tak za to, že neexistujícímu subjektu nelze udělit zmocnění k zastupování, a tudíž nelze ani uznat úkony tohoto spolku. Krajský úřad pro Moravskoslezský kraj zároveň uvedl, že ani pozdější vznik spolku nevyvolá žádné právní účinky ex tunc, pouze ex nunc. Odvolací orgán dále připsal ze dne 15. 8. 2017 sdělil žalobci, že nebylo uznáno zmocnění, které žalobce udělil Asociaci, a tudíž nemohlo být uznáno ani podání učiněné za jeho osobu tímto spolkem. Rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 24. 5. 2017 č. j.: SMO/196377/17/DSČ/Klu tedy nabylo právní moci dne 13. 6. 2017. Dopisem doručeným Krajskému úřadu dne 1. 9. 2017 se žalobce domáhal sdělení, proč nabylo rozhodnutí právní moci, když proti němu bylo podáno odvolání, načež mu krajský úřad odpověděl dopisem ze dne 7. 9. 2017. V reakci na odpověď, žalobce požadoval, aby ve smyslu § 34 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“) došlo k uznání úkonu Asociace za úkon žalobce. Krajský úřad Moravskoslezského kraje o žádosti rozhodl usnesením ze dne 16. 10. 2017 č. j. MSK 136490/2017 tak, že tuto žádost zamítl s odůvodněním, že právnická osoba, jež podala odvolání, neexistuje. Pokud tedy podání nemá podatele, znamená to, že žádné podání učiněné nebylo, a proto správní orgán nemůže uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka. Proti usnesení o zamítnutí žádosti o uznání úkonu si žalobce podal odvolání, jež bylo doručeno Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje dne 1. 11. 2017. O odvolání rozhodlo Ministerstvo dopravy, odbor agend řidičů, které dne 14. 2. 2018 potvrdilo rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Následně bylo dne 22. 3. 2018 doručeno Magistrátu města Ostravy sdělení, ze kterého vyplývá, že Asociace byla zapsána do veřejného rejstříku dne 10. 3. 2018 a po svém vzniku převzala jednání ze dne 12. 6. 2017, tj. podané odvolání učiněné za žalobce.

5. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Dle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.
6. Soud se tedy nejprve zabýval přípustností žaloby, a to konkrétně, zda žalobce splnil podmínku bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti. Vzhledem k tomu, že zákon č. 200/1990, o přestupcích neobsahuje speciální úpravu ochrany proti nečinnosti, použije se dle § 51 tohoto zákona úprava obsažená ve správním řádu. Dle § 80 s. ř. činí opatření proti nečinnosti nadřízený správní orgán. Ministerstvo dopravy, odbor agend řidičů, dne 16. 2. 2018 rozhodlo usnesením o tom, že nevyhovuje žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 21. 2. 2018.
7. Žaloba byla podána dne 30. 4. 2018 a ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. tak byla podána včas.

8. Soud se v mezích žalobních bodů zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nečinnosti žalovaného s vydáním rozhodnutí o odvolání, jak bylo tvrzeno v žalobě, přičemž shledal, že žaloba není důvodná.
9. Předně je nutno zabývat se otázkou, zda bylo odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru dopravně správních činností, ze dne 24. 5. 2017 č. j.: SMO/196377/17/DSČ/Klu podáno osobou, která je ze zákona oprávněna toto podání učinit.
10. Z plné moci mezi žalobcem a Asociací bylo zjištěno, že Asociace byla zmocněna zastupováním ve správním řízení dne 31. 5. 2017, přičemž dne 14. 6. 2017 podala jménem žalobce ke správnímu orgánu I. stupně podání označené jako odvolání. Z výpisu ze spolkového rejstříku vyplývá, že Asociace vznikla dne 10. 3. 2018.
11. Dle § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“) lze za právnickou osobu jednat jejím jménem již před jejím vznikem. Kdo takto jedná, je z tohoto jednání oprávněn a zavázán sám; jedná-li více osob, jsou oprávněny a zavázány společně a nerozdílně. Právnická osoba může účinky těchto jednání pro sebe do tří měsíců od svého vzniku převzít. V takovém případě platí, že je z těchto jednání oprávněna a zavázána od počátku. Převzme-li je, dá dalším zúčastněným najevo, že tak učinila.
12. Shora citované ustanovení občanského zákoníku upravuje tzv. předběžnou právnickou osobu. Kořeny této právní úpravy vychází ze směrnice 2009/101/ES, resp. 68/151/EHS. V českém právním řádu byla předchůdcem právní úpravy obsažené v občanském zákoníku právní úprava předběžné společnosti obsažená v § 64 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku. Tato úprava se s účinností od 12. 7. 2002 shoduje s pojetím předběžné právnické osoby v občanském zákoníku, a proto je možno použít literaturu vztahující se k tomuto ustanovení. Z komentáře k § 64 obchodního zákoníku vyplývá, že jednání mezi založením a vznikem právnické osoby se mohou týkat jakékoli záležitosti, přičemž zákon na rozdíl od dřívější úpravy neomezuje tato jednání jen na jednání, která souvisejí se vznikem společnosti. V úvahu proto přicházejí též úkony, kterými se již připravuje, popř. realizuje zamýšlená podnikatelská činnost budoucí společnosti (srov. Pokorná Jarmila, Kovařík Zdeněk aj., Obchodní zákoník: Komentář [systém ASPI], Wolters Kluwer [cit. dne 29. 6. 2018]. Dostupné v systému ASPI. ISSN 2336-517X).
13. Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že právnická osoba, která byla ustavena, avšak doposud nevznikla, může činit hmotněprávní úkony, z nichž je do doby vzniku právnické osoby oprávněn a zavázán ten, jehož jménem bylo tímto způsobem jednáno. Není tedy pochyb o tom, že právnické osoby, které dosud nevznikly, mohou činit hmotněprávní úkony ještě před svým vznikem.
14. Jiná je ovšem situace v oblasti procesního práva. Dle § 29 odst. 1 s. ř. je každý způsobilý činit v řízení úkony samostatně (dále jen „procesní způsobilost“) v tom rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. Koncepce nového občanského zákoníku je postavena na tom, že právnická osoba jako taková není nadána vlastní vůlí a nemůže podle ní jednat a ani ji navenek projevovat. K právnímu jednání je pak právnická osoba vždy zastoupena. V případě, že dospějeme k závěru, že právnická osoba nemůže nabýt svéprávnosti, pak by nemohla vystupovat ani v žádném správním řízení. Tato koncepce je však nesprávná. Právnické osoby totiž de facto nabývají procesní způsobilosti spolu se způsobilostí být účastníkem řízení (srov. R 15/92). Vzhledem k tomu, že správní řád procesní subjektivitu

právnických osob neupravuje, je nutno na základě analogie užít procesní předpis správnímu řízení nejbližší, a to zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Dle § 33 odst. 2 s. s. ř. způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti. V případě právnických osob nastává okamžik nabytí jejich právní osobnosti, tj. způsobilosti mít v mezích právního řádu práva a povinnosti, se vznikem právnické osoby. Dle § 126 o. z. právnická osoba vzniká dnem zápisu do veřejného rejstříku.

15. I přes to, že se shora citovaná zákonná úprava týká procesní způsobilosti účastníků řízení, a nikoliv zmocněnců, má soud za to, že je třeba klást stejné nároky na procesní způsobilost účastníků řízení, jako na procesní způsobilost jejich zmocněnců. Pouze zmocněnec, který je procesně způsobilý může účinně hájit práva zmocnitele. Podobnou otázkou se zabýval i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 23. 2. 2016 č. j. 8 As 6/2016-34, a to ve vztahu k možnosti účastníka nechat se zastoupit nezletilým obecným zmocněncem. V této souvislosti dospěl k závěru, že je-li v případě posuzování procesní způsobilosti kvůli účinné ochraně práv účastníků řízení zpravidla nutné trvat na jejich zletilosti, a s tím spojené plné svéprávnosti, pak v případě obecných zmocněnců (hájících práva jiných) je tím spíše na místě vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby.
16. Ze závěrů, ke kterým soud dospěl v předcházejících odstavcích, vyplývá, že právnická osoba, jež nevznikla, nemůže činit ve správním řízení samostatně úkony. Tím méně může jednat v řízení před správním orgánem jménem jiné osoby. Z důvodu výše uvedených tak právnická osoba, která doposud nevznikla, nemůže činit ve správním řízení žádné úkony. Vzhledem k nedostatku procesní způsobilosti, pak jednání, která byla takto učiněna, z pohledu práva neexistují a správní orgán tak nemá povinnost se jimi zabývat.
17. S ohledem na shora uvedené závěry tak správní orgán postupoval správně, pokud podané odvolání neprojednal, neboť toto podání bylo učiněno neexistující osobou a jako takové nemohlo vyvolat ani žádné právní účinky.
18. Žalobce v této souvislosti uvádí, že podání bylo žalovanému prokazatelně doručeno, a proto je nesmyslná koncepce, že neexistující osoba nemůže učinit jakékoliv právní jednání, když o existenci odvolání není sporu. K tomuto tvrzení soud uvádí, že tato koncepce chápání právních jednání souvisí s pojetím právnické osoby dle nového občanského zákoníku. Právnická osoba není nadána vlastní vůlí a veškeré úkony může činit pouze prostřednictvím jiných osob jako svých zástupců. V projednávané věci vystupovala paní Š. jako předsedkyně Asociace a jako taková jednala jejím jménem. Není tedy pochyb o tom, že paní Š. jako plně svéprávná osoba, byla schopna učinit jakékoliv podání. De iure je však toto podání přičítáno entitě, za kterou paní Š. vystupovala a jako takové je na něj nutno pohlížet. Z pohledu neexistující právnické osoby, tak šlo o neexistující podání.
19. S výše uvedeným souvisí i žalobní námitka spočívající ve skutečnosti, že úkon učiněný Asociací měl být posouzen jako úkon učiněný paní Š., přičemž správní orgán postupoval chybně, pokud nevyzval zmocněnce k doložení plné moci. K této námitce soud uvádí, že z pohledu práva žádný úkon učiněn nebyl, a proto správní orgán nebyl povinen kohokoliv vyzývat k předložení zmocnění k zastupování. Z předložené plné moci navíc vyplývá, že úmyslem žalobce bylo udělit plnou moc Asociaci, a nikoliv paní Š. Jak soud konstatoval již výše, udělení zmocnění právnické osobě, která dosud nevznikla, je z pohledu hmotného práva přípustné a tedy nebylo důvodu pochybovat o platnosti plné moci jakožto výsledku projevu vůle zúčastněných osob. Správní orgán tak nebyl povinen vyzývat paní Š.

k doložení plné moci, pokud neměl pochybnosti o učiněném právním jednání, což se v tomto případě nestalo.

20. Další žalobní námitku žalobce představuje tvrzení, že paní Š. nejprve odvolala plnou moc, přičemž následně své odvolání vzala zpět jednostranným jednáním a na základě tohoto úkonu se obnovilo její zmocnění vzniklé z plné moci, která byla udělena žalobcem její osobě již dříve. K této námitce soud uvádí, že správní řád neobsahuje právní úpravu zániku zastoupení, a proto je nutno na danou otázku užít procesní předpis správnímu právu v této otázce nejbližší, a to zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Analogické použití civilního procesního předpisu ve vztahu k okamžiku ukončení zmocnění již dříve posvětil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 10. 2014 č. j. 9 Afs 38/2014-59. Dle § 28 odst. 2 o. s. ř. jsou odvolání plné moci účastníkem nebo její výpověď zástupcem vůči soudu účinné, jakmile mu byly účastníkem nebo zástupcem oznámeny, vůči jiným účastníkům řízení jsou účinné, jakmile jim byly oznámeny soudem. Z podání zmocněnkyně, paní Š., které bylo doručeno Magistrátu města Ostravy dne 23. 5. 2017, vyplývá naprosto zřejmý úmysl vypovědět plnou moc, což je vyjádřeno slovy „...,proto tímto ruším své zmocnění“. Správní orgán tedy neměl důvodu pochybovat o ukončení zastoupení, které se stalo účinným dne 23. 5. 2017. V případě, že dojdeme k závěru, že zastoupení bylo účinně zrušeno, pak nelze plnou moc obnovit zpětvzetím výpovědi zastoupení, které navíc nebylo nikterak oznámeno správnímu orgánu. Z plné moci, která byla následně doručena Magistrátu města Ostravy, vyplývá, že žalobce zmocnil ke svému zastupování Asociaci, a nikoliv paní Š. K „obnovení“ plné moci by mohlo dojít pouze v případě, kdy by žalobce jako zmocnitel opětovně pověřil paní Š. zastupováním v dané věci a udělil ji novou plnou moc. Existence takovéto plné moci však nebyla v řízení ani tvrzena, ani prokázána.
21. Nad rámec shora uvedeného soud uvádí, že je seznámen s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018 č. j. 4 Afs 244/2017-33, ze kterého vyplývá, že pokud zaniklo zmocnění k zastupování daňového subjektu na základě oznámení zmocněnce a následně bylo zmocněncem učiněno jménem daňového subjektu podání, spolu se sdělením, že ke zrušení zmocnění nikdy nedošlo, pak se zmocnění stalo vůči správci daně opět účinné a nebylo nutné znovu dokládat plnou moc udělenou zmocněnci. Krajský soud má však za to, že shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu nelze v projednávané věci použít, neboť vychází ze skutkově odlišných okolností. V daném případě nebylo zmocněncem učiněno vůči správnímu orgánu žádné výslovné prohlášení, z jehož obsahu by bylo možno dovodit, že je zmocnění vypovězeno. Zmocněnec naopak vycházel při svém postupu ze sdělení jiného správce daně a z chybného výkladu zákona, dle něhož dospěl k závěru, že s ohledem na jmenování insolvenčního správce není oprávněn zmocněnce dále zastupovat. Na rozdíl od toho ve věci projednávané krajským soudem nebylo pochyb o tom, jaké následky chtěla paní Š. svým projevem vůle vyvolat.
22. S ohledem na shora uvedené závěry soudu byla žaloba žalobce shledána jako nedůvodná a v souladu s § 81 odst. 3 s. ř. s. byla zamítnuta.
23. O náhradě nákladů řízení rozhodoval krajský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. s přihlédnutím k tomu, že procesně úspěšnému žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady, který by přesahovaly jeho obvyklou úřední činnost, nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel 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.

Ostrava 11.7.2018

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu