



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. H.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2015, čj. KrÚ 14468/2015/ODSH/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 20. 1. 2016, čj. 52 A 43/2015 - 72,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a závěry krajského soudu

[1] Žalobce byl rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 19. 1. 2015, čj. OSA/P-1232/14-D/25, shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Přestupku se měl dopustit tím, že dne 2. 7. 2014 v době okolo 12:43 hod., jakožto řidič motorového vozidla tov. zn. Škoda Octavia, RZ X, jel na silnici č. I/36 na 23. km, v blízkosti OD Globus, v obci Pardubice, ve směru jízdy na obec Chrudim, rychlostí 120 km/h (po odečtení tolerance), čímž překročil

v tomto místě nejvyšší povolenou rychlost (místní úpravou DZ B20a stanovenou na 80 km/h) o 40 km/h. Žalovaný následně zamítl odvolání K. Z., která měla ve správním řízení vystupovat v pozici obecného zmocněnce žalobce, jako nepřípustné.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce včasnou žalobou, kterou krajský soud napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda K. Z. jednala jako zástupce stěžovatele při podání odvolání. Žalovaný dospěl k závěru o nepřípustnosti odvolání ze skutečnosti, že odvolání podala osoba, která byla nezletilá v okamžiku vystavení plné moci. Pro posouzení věci však není vůbec rozhodné, zda nezletilá osoba má právo k tomu, aby zastupovala účastníka správního řízení, ani není rozhodné, zda je procesně způsobilá v řízení vedeném podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“). V řízení je nesporné, že v době podání odvolání byla zmocněnkyně již zletilá, způsobilá k právnímu jednání i procesně způsobilá. Spor zůstává o to, zda jednala jménem žalobce. Krajský soud uvedl, že k datu vystavení plné moci i k datu předložení plné moci správnímu orgánu byla K. Z. nezletilá, a proto nemohla jednat jménem žalobce ani poté, kdy zletilosti nabyla. Tento závěr není správný. Žalovaný byl povinen zkoumat způsobilost a oprávnění K. Z. jednat jménem stěžovatele ke dni podání odvolání, neboť právě odvolání vyhodnotil jako úkon učiněný osobou jinou než zástupcem. Neexistovala žádná pochybnost o tom, že stěžovatel projevil vůli být zastoupen K. Z., neboť s tou uzavřel smlouvu o zastoupení a vystavil plnou moc znějící na její jméno. I v případě, že by nezletilý nemohl ve správním řízení jako zmocněnec právně jednat, vztahovalo by se toto omezení pouze na období, po které byl nezletilý. Momentem nabytí zletilosti totiž odpadají důvody, pro které správní orgány plnou moc neakceptovaly.

[4] Aby plná moc vyvolala zamýšlené účinky v řízení (tj. založila zmocnění ve smyslu procesně právní úpravy), je nutné, tato osvědčovala vůli zmocnitele být zastoupen zmocněncem a zároveň vůli zmocněnce zmocnění přijmout (zpravidla písemným projevem a podpisem nebo konkludentně učiněním úkonu jménem zmocnitele). Proto bylo nutné, aby v posuzované věci správní orgány nahlížely na podané odvolání (jakožto na první úkon) jako projev vůle, kterým zmocněnec zároveň konkludentně akceptoval zmocnění. Není totiž vadou jakékoli smlouvy, pokud jí jedna strana podepíše dříve a druhá strana až po tom, co nabude svéprávnosti. Pokud zmocnitel vystaví plnou moc osobě nezletilé a tato předloží plnou moc správnímu orgánu již v době své zletilosti, bude na zmocnění nutné hledět jako na vzniklé ke dni předložení plné moci správnímu orgánu. V případě, že zmocněnec vyjádřil akceptaci zmocnění v době své zletilosti, bylo nutné jeho úkony považovat za učiněné zástupcem. Správní orgán požadoval předložení prakticky totožné plné moci s pozdějším datem k tomu, aby odvolání posoudil jako podané jménem účastníka řízení. Takovýto postup je však projevem přepjatého formalismu.

[5] Dále namítl, že pokud by byla analogie s trestním řádem přípustná a aplikovaná, bylo by v řízení o přestupku rovněž povinné zastoupení advokátem. Naopak argumentace „ochranou práv obviněného“ je zavádějící, neboť stěžovatel byl v důsledku neakceptace úkonu zmocněnce krácen na právu podat odvolání. Smlouva o zastoupení byla uzavřena dne 7. 11. 2014, tedy pouhý jeden týden před tím, než zmocněnkyně dosáhla zletilosti. Proto byla dostatečně rozumově a volně vyspělá k uzavření smlouvy o zastoupení, neboť nelze předpokládat, že by o týden později byla rozumově a volně vyspělejší. Nehledě na vše shora uvedené stěžovatel zastává názor, že ve správním řízení může zastupovat účastníka i nezletilá osoba. Argumentace analogií s § 27 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), je nepřipustná, jelikož je v neprospěch stěžovatele. Zákon je nutné vykládat tak, že zákonodárce nechtěl omezit věk zástupce účastníka správního řízení, přičemž opačný výklad by byl absurdní. Správní řád neklade žádné požadavky na věk zmocněnce, a proto nelze v neprospěch stěžovatele aplikovat analogii se zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem, stran procesní způsobilosti. S ohledem na vše uvedené navrhl zrušit napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, čj. 8 As 6/2016 - 34, který se zabýval obdobnými námitkami.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Podstata věci spočívala v posouzení, zda se účastník správního řízení může dát ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu zastoupit osobou, která je nezletilá a nenabyla plné svéprávnosti, resp. v určení okamžiku vzniku (platného) mandátu zmocněnce.

[10] Ustanovení § 29 odst. 1 správního řádu upravuje procesní způsobilost účastníků správního řízení. Podle tohoto ustanovení se procesní způsobilost odvíjí od svéprávnosti, jak ji upravuje občanský zákoník. V případě nezletilých osob, které nenabýly plné svéprávnosti způsobem podle § 30 odst. 2 občanského zákoníku, se pak předpokládá způsobilost k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumově a volní vyspělosti nezletilých téhož věku (§ 31 občanského zákoníku). Obdobně navazují procesní způsobilost na svéprávnost i další procesní předpisy – občanský soudní řád (§ 20 odst. 1 o. s. ř.) a soudní řád správní (§ 33 odst. 3. s. ř. s., který ještě používá pojmosloví „starého“ občanského zákoníku, což ovšem překlenuje § 3029 odst. 1 „nového“ občanského zákoníku).

[11] Co do vztahu mezi svéprávností a procesní způsobilostí je ovšem vždy na místě obezřetnost, aby nedošlo ke zkrácení na právech nezletilých účastníků řízení. Ve vztahu k § 20 odst. 1 o. s. ř. tuto skutečnost zřetelně vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. I. ÚS 1041/14: *„Podle Ústavního soudu je nutno činit rozdíl mezi chápáním řízení (nezbytným pro nutnost nezletilé dítě do řízení zapojit) a schopností jednat před soudem samostatně. Schopnost jednat před soudem samostatně vyžaduje mnohem vyšší nároky na vyspělost osoby než pouhé chápání podstaty řízení.“* Následně Ústavní soud podotkl, že navzdory odvození procesní způsobilosti od způsobilosti k hmotněprávnímu jednání procesními předpisy, v praxi se tento vztah nepovažuje za zcela striktní a zpravidla je vyžadováno zastoupení nezletilého účastníka řízení jeho zákonným zástupcem i tehdy, je-li předmětem řízení právní jednání nezletilého, ke kterému byl bezpochyby způsobilý (v této souvislosti Ústavní soud odkázal na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2005 sp. zn. 20 Cdo 2775/2004). Ústavní soud vyslovil souhlas s popsanou praxí: *„Ústavní soud se ztotožňuje s důvody, na kterých se tato praxe zakládá. Soudní řízení je mnohem komplexnější a komplikovanější proces než samotné právní jednání. (...) Nelze tedy bez dalšího předpokládat, že pokud nezletilé dítě má hmotněprávní způsobilost k danému jednání, má také plnou procesní způsobilost v řízení, jehož předmětem je dané jednání. Z těchto důvodů se Ústavní soud domnívá, že v případě nezletilých dětí by pravidlem měl být závěr, že tyto nemají plnou procesní způsobilost ve smyslu § 20 odst. 1 občanského soudního řádu, přičemž opačný závěr lze přijmout pouze v konkrétních zcela výjimečných situacích a vždy je nutno jej řádně odůvodnit.“* S uvedenými závěry Ústavního soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a dodává, že je namíste vztáhnout je kromě § 20 odst. 1 o. s. ř. i na obdobná ustanovení týkající se procesní způsobilosti obsažená ve správním řádu a soudním řádu správním.

[12] Od procesní způsobilosti je pak třeba dále odlišit (přísnější) zákonné předpoklady pro zastupování (obecným) zmocněncem. Podle § 27 odst. 1 o. s. ř. i podle § 35 odst. 6 s. ř. s. může být obecným zmocněncem jen osoba plně svéprávná (§ 35 odst. 6 s. ř. s. opět používá ještě „starou“ terminologii, což řeší § 3029 odst. 1 občanského zákoníku). Kasační soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 23. 2. 2016, čj. 8 As 6/2016 - 34, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že *„[p]okud správní řád výslovně neupravuje, jaké předpoklady musí splňovat obecný zmocněnec, je třeba tuto otázku posoudit analogicky podle „nejbližších“ procesních předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2012, čj. 8 As 94/2011 – 80, v němž kasační soud aplikoval analogicky § 28 odst. 3 o. s. ř. na zánik zastoupení na základě plné moci ve správním řízení).“*

[13] Je-li i 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 namíste vyžadovat, aby se bez výjimky jednalo o plně svéprávné osoby. Účel institutu zastoupení spočívá v pomoci účastníkovi řízení, v lepším hájení jeho práv a celkově v zefektivnění řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011 - 81, nebo ze dne 15. 9. 2015, čj. 8 As 57/2015 - 46). Tohoto účelu může být stěžejí dosaženo, pokud by zájmy účastníků v řízení hájil nezletilý zmocněnec. Podmínka plné svéprávnosti se tedy vztahuje i na obecné zmocněnce podle § 33 správního řádu. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Krajský soud tedy nepochybil, pokud uzavřel, že se stěžovatel v předmětném přestupkovém řízení nemohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná.

[14] Přihlédnutí k nejbližším procesním předpisům v otázce podmínek zastoupení na základě plné moci přitom nepředstavuje nepřipustnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku, jak naznačuje stěžovatel. Pokud § 33 správního řádu vůbec neupravuje předpoklady, které musí splňovat obecný zástupce, je třeba tuto mezeru vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních řádů, aby byl zachován účel institutu zastoupení (srov. odst. 22 výše). K tomu dále Nejvyšší správní soud odkazuje i na Závěr č. 144 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015, který se týkal právě problematiky nezletilých zmocněnců. Poradní sbor, obdobně jako nyní kasační soud, dospěl k závěru, že *„[n]ezletilá osoba nemá plnou procesní způsobilost a nemůže být tedy zmocněncem účastníka řízení podle § 33 správního řádu.“*

[15] K okamžiku vzniku mandátu zmocněnce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 7. 8. 2014, čj. 10 As 151/2014 - 33, ve kterém uvedl, že *„[j]e na účastníkovi správního řízení, zda si zmocněnce zvolí, či nikoli, a v jakém rozsahu zmocněnci plnou moc udělí. Oprávnění k zastoupení ve vztahu k třetím osobám vzniká udělením plné moci, plnou mocí se zmocnění vůči třetím osobám také prokazuje. Plná moc musí mít zásadně písemnou formu, pokud není plná moc udělena ústně do protokolu (§ 33 odst. 1 správního řádu) [...] Plná moc není rozhodná pro vznik samotného zastoupení; to vzniká smlouvou mezi zmocněncem a zmocnitelem.“* Rovněž v rozsudku ze dne 17. 10. 2014, čj. 4 As 171/2014 - 26, kasační soud konstatoval, že *„[s]právní řád ve svém § 33 odst. 1 umožňuje zastoupení účastníka správního řízení zvoleným zmocněncem na základě plné moci, kterou lze učinit buď ve formě písemné, nebo může být udělena ústně do protokolu. Správní řád však na žádném místě nestanoví povinnost, aby písemná plná moc byla správnímu orgánu předložena v originálu, nebo ověřené kopii ani nespojuje účinky zastoupení teprve s předložením plné moci v originálu, jak se mylně žalobce domnívá [...] Plná moc (nebo také průkaz plné moci) je jednostranným prohlášením zmocnitele (účastníka správního řízení) především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna a dokládá, že se účastník správního řízení dohodl na svém zastoupení s jinou osobou (zmocněncem) a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva (ať již ústní či písemná). Ta má soukromoprávní povahu, typicky se jedná o smlouvu příkazní.“*

[16] S ohledem na výše uvedenou judikaturu Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro vznik zmocnění je klíčový moment uzavření dohody o zastoupení, přičemž plná moc je toliko jednostranným úkonem, který pouze vymezuje rozsah již uděleného zmocnění na základě dohody o zastupování. A jelikož nelze platně zmocnit nezletilou osobu (k tomu viz body 10 - 14) k zastupování účastníka správního řízení, žalovaný v posuzované věci postupoval správně, pokud zamítl odvolání K. Z. jako nepřipustné podle § 92 odst. 1 spr. ř. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit skutečnost, že zmocněnec nabude po udělení zmocnění zletilosti. Je tomu proto, že na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet jako na takové, které nevzniklo.

[17] Kasační soud se rovněž zabýval otázkou, zda (ne)měl žalovaný vyzvat stěžovatele či údajnou zástupkyni K. Z. ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu k odstranění vady podání spočívající v nedoložení vzniku platného zmocnění k podání odvolání, přičemž dospěl k závěru, že nikoli. Stěžovateli bylo v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně sděleno, že předložená plná moc nebyla akceptována. Zejména pak v odůvodnění

správního rozhodnutí prvního stupně správní orgán výslovně uvádí důvody, pro které nepovažuje zmocnění K. Z. za platné. Stěžovatel se s tímto rozhodnutím prokazatelně seznámil dne 22. 1. 2015 (tohoto dne stěžovatel stvrdil svým podpisem na doručence převzetí zásilky obsahující zmíněné správní rozhodnutí). Věděl tedy, že pokud chce být v řízení zastoupen, musí předložit novou plnou moc udělenou K. Z. poté, kdy nabyla zletilosti, či jiné osobě. Jelikož však stěžovatel zůstal pasivní a novou plnou moc nepředložil, ačkoliv věděl, že ji předložit měl, nebylo v tomto případě namístě vyzývat jej k odstranění vady podání.

[18] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, resp. že neshledal v postupu krajského soudu ani žalovaného žádná pochybení.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[20] 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. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 29. března 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu