

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **P. T.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, o ochraně proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2016, č. j. 8 A 6/2016 - 65,

t a k t o :

Věc **s e p o s t u p u j e** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu, jímž mu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP-14/Hnm ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[2] P. T. (dále též přestupce či žalobce) se měl dne 16. 10. 2014 v 10.31 hod. dopustit přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o pozemních komunikacích tím, že překročil nejvyšší dovolenou rychlost na Ortenově náměstí v Praze 7. Za to mu byla příkazem žalovaného ze dne 29. 10. 2014, č. j. MHMP 1546577/2014/Hnm, uložena pokuta 1500 Kč. Příkaz byl žalobci doručen dne 3. 11. 2014 a jeho právní moc byla vyznačena dnem 19. 11. 2014.

[3] Předtím, dne 14. 11. 2014, byl žalovanému doručen odpor sepsaný dne 12. 11. 2014 přestupcovou zmocněnkyní K. Z., doplněný plnou mocí ze dne 4. 11. 2014, z níž je zřejmé, že se zmocněnkyně narodila dne X. Žalovaný dne 21. 11. 2014 přestupci sdělil, že příkaz nabyl právní moci, neboť odpor byl podán osobou, která k takovému úkonu nebyla procesně způsobilá. Přestupce na to dne 16. 12. 2014 podal žádost u Ministerstva dopravy o opatření proti nečinnosti, konkrétně žádal, aby ministerstvo žalovanému nařídilo zrušit příkaz a nařídít ve věci ústní jednání. V žádosti uvedl, že proti příkazu podal odpor prostřednictvím zástupkyně, odpor byl podán ve lhůtě a se všemi náležitostmi a že mu

správní řád nezakazuje zastoupení mladistvou osobou. Ministerstvo podnět předalo k vyřízení žalovanému přípisem ze dne 2. 6. 2015, v němž jej označilo za podnět k přezkumnému řízení.

[4] Přestupce se žalobou na ochranu před nečinností domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP-14/Hnm ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Žalobu stavěl na tvrzení, že podal v zákonné lhůtě odpor a žalovaný přesto v rozporu se zákonem v řízení nepokračoval, přičemž žádost o odstranění nečinnosti podaná u nadřízeného správního orgánu nevedla k nápravě.

[5] Městský soud tuto povinnost žalovanému uložil. Důvody rozsudku postavil na alternativě, že správní orgán měl buď na základě podaného odporu, pokud by jej považoval za bezvadný, konat obvyklé správní řízení a vydat v něm rozhodnutí o přestupku, nebo, pokud odpor nepovažoval za řádný, měl na to procesně reagovat minimálně výzvou k odstranění vad. Podaný odpor pak označil za nevyřízený a správní orgán z těchto důvodů považoval za nečinný.

[6] Městský soud tedy nevyslovil jednoznačný právní názor, zda odpor podaný zmocněnkyní přestupce krátce před dosažením její zletilosti je řádným procesním úkonem rušícím příkaz a vyvolávajícím pokračování ve správním řízení, nebo zda se jedná o úkon sice vadný, ovšem tyto vady jsou odstranitelné k výzvě správního orgánu (pokud by vady považoval za neodstranitelné, nemohl by naříditi vydání rozhodnutí, neboť to by za takové situace vůbec nepřicházelo v úvahu).

[7] Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spočívající v jeho nesrozumitelnosti, pokud jím byla uložena povinnost vydat rozhodnutí, aniž by se soud vyslovil k právní moci vydaného příkazu. Mimoto namítá, že spis nemá k dispozici, neboť byl předán Ministerstvu dopravy pro potřeby jeho řízení, a proto nemůže uloženou povinnost splnit. V tom všem spatřuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Právní názor městského soudu považuje za nesprávný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť žalobce se v postatě domáhal uznání účinnosti odporu podaného nezletilou zmocněnkyní; z toho dovozuje, že nebyly splněny podmínky pro podání nečinnostní žaloby, a proto měla být zamítnuta. Soud vůbec nehodnotil, že odpor byl podán nezletilou zmocněnkyní, tedy osobou k takovému úkonu nezpůsobilou. Při jednání soudu také žalobcův zástupce předložil protokol o uzavření manželství mezi zmocněnkyní a panem J. K. na palubě letadla. Teprve následně měl stěžovatel možnost zjistit, že žádné takové manželství není zapsáno v matrice a oba aktéři jsou evidováni jako svobodní. K nezpůsobilosti nezletilých osob zastupovat ve správním řízení stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 34. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalobce nevyužil možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

[9] Senát rozhodující o kasační stížnosti po zjištění, že kasační stížnost je přípustná a nic nebrání jejímu věcnému projednání, vážil svůj další postup. Kasační stížnosti by sice mohl přisvědčit v námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, protože jím

pokračování

vyjádřený závazný právní názor nebyl jednoznačný a rozhodnou otázku přípustnosti zastoupení nezletilou osobou vůbec neřešil. V rozsudku zrušujícím rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost by ovšem nemohl pominout skutečnost, že k rozhodné právní otázce již existuje prejudikatura tohoto soudu; s tou ale nesouhlasí.

[10] V rozsudku ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 – 34 (publ. pod č. 3394/2016 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[ú]častník správního řízení se může dát zastoupit pouze osobou, která je plně svéprávná (§ 33 odst. 1 správního řádu z roku 2004)“. Věcně se přitom jednalo o obdobný případ, v němž v přestupkovém řízení před jiným správním orgánem podala za jiného přestupce odpor proti příkazu táž zmocněnkyně K. Z., v té době rovněž nezletilá. Nejvyšší správní soud zde s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. I. ÚS 1041/14, vycházejícím z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2775/2004, odlišil přísnější zákonné předpoklady pro zastupování zmocněncem a dospěl k závěru, že v případě zastoupení je třeba bez výjimky vyžadovat plnou svéprávnost zastupujících osob. Skutečnost, že správní řád nemá takovou výslovnou úpravu, označil za mezeru v zákoně, kterou je nutno vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních předpisů. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku akceptoval stav, kdy správní orgán v důsledku neuznání podání odporu nezletilou zástupkyní označil odpor za nepodaný a příkaz za pravomocný.

[11] Druhý senát upozorňuje, že osmým senátem užitá prejudikatura se vztahuje k účastenství nezletilého v soudním řízení a logicky vychází ze skutečnosti, že soudní řízení je mnohem komplexnější a komplikovanější proces než samotné právní jednání, přičemž Ústavní soud vyslovil domněnku, že závěr o tom, že nezletilé děti nemají plnou procesní způsobilost, by měl být spíše pravidlem, přičemž výjimky je třeba vždy zdůvodnit (odst. 45 výše citovaného nálezu). Ani za této situace však podle názoru Ústavního soudu nemůže být podání učiněné přímo nezletilým účastníkem soudem ignorováno (odst. 49 cit. nálezu).

[12] V daném případě se nejedná o účastenství nezletilého, ale o zastoupení zmocněnkyní, jíž byla nezletilá osoba.

[13] Podle § 30 zákona č. 89/2012, občanský zákoník, se plně svéprávným člověk stává zletilostí; zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku. Podle § 31 občanského zákoníku se má za to, že každý nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti, je způsobilý k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové a volní vyspělosti nezletilých jeho věku. Podstatné tedy je, že se jedná o vyspělost nikoliv individuální, ale o obecnou (běžnou) vyspělost přičitatelnou určité věkové skupině. Občanský zákoník dále výslovně vymezuje oprávnění nezletilého, který dovršil 15 let, zavázat se k výkonu závislé práce. Občanský zákoník tedy připouští možnost právního jednání osobou, která není plně svéprávná.

[14] Otázkou je, zda právním jednáním v mezích rozumové a volní vyspělosti nezletilé osoby může být zastupování jiné osoby. Procesní předpisy nejsou při právní úpravě zastupování jednotné. Zatímco v trestním řízení může být obhájcem podle § 35 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, pouze advokát (výjimečně je přípustná účast koncipienta), v občanském soudním řízení je možnost zastoupení podstatně širší (§ 22 - 27

zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Podle § 27 odst. 1 o. s. ř. se účastník řízení může dát zastoupit kteroukoliv fyzickou osobou, která je plně svéprávná. Podle odst. 2 téhož ustanovení soud nemusí takové zastoupení připustit z důvodů nezpůsobilosti zástupce k řádnému zastupování či kvůli opakovanému zastupování (tzv. vinklaření). Občanský soudní řád tedy jednak umožňuje zastoupení účastníka řízení zmocněncem, současně však účastníka chrání před výraznou nekvalitou takového zastoupení. Svéprávnost zmocněnce klade jako podmínku nutnou. Obdobně jsou upraveny i podmínky zastoupení zmocněncem v § 35 odst. 6 soudního řádu správního, byť tento zákon užívá zastaralého pojmu „způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu“. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, upravuje zastoupení v § 31, přičemž podle tohoto ustanovení může být zástupcem i zmocněnec. Možnost zastoupení zmocněncem je vázána pouze na existenci plné moci ve smyslu § 33 správního řádu. Správní řád nezná podmínku svéprávnosti zmocněnce, pouze při úpravě procesní způsobilosti účastníků odkazuje v § 29 odst. 1 na svéprávnost ve smyslu občanského zákoníku. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, vymezuje odpovědnost za přestupek v § 5 odst. 1, přičemž osobám mladistvým (od 15 do 18 let) poskytuje úlevu v trestání (§ 19) a ochranu v řízení formou vyznění zákonného zástupce a orgánu a sociálně-právní ochrany dětí (§ 74) a jejich možností podat ve prospěch mladistvého obviněného odvolání (§ 81 odst. 1).

[15] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 8 As 6/2016 nedostatek podmínky plné svéprávnosti zmocněnce ve správním řízení označil za mezeru v zákoně. Předkládající senát tento názor nesdílí. Obecně se mezerou v zákoně rozumí jeho obsahová neúplnost v tom smyslu, že něco, co v něm po věcné stránce (tj. z hledisek smyslu a účelu právní úpravy a její racionality) být má a je nezbytné, aby to v něm bylo, zde není (blíže k mezerám v zákoně srovnej F. Melzer, Metodologie nalézání práva, služba Knihovnička, Brno, 2008, str. 171 a n.). Správní řízení, ač jsou vedena v různých závažných věcech, nepochybně jsou typově jednodušší a zpravidla s menšími důsledky pro účastníky. Není proto nelogické, že správní řád nestojí na nezbytnosti ochrany účastníka řízení před nevhodnou volbou zástupce. Správní řád tím, že nestanovil podmínku svéprávnosti zmocněnce, umožnil zvolit si zástupcem kohokoliv, kdo jím může být podle obecných norem práva občanského. Účastník řízení proto může zmocnit kohokoliv, komu důvěřuje; tuto důvěru přitom může mít i v nezletilého rodinného příslušníka či v jinou nezletilou osobu. Přitom může být motivován jakýmkoliv vlastním omezením v možnosti jednání s úřady, dokonce i prostou nechutí s nimi jednat, tak jako při výběru jakéhokoliv jiného zmocněnce. Úkony, jimiž je správní řízení obvykle provázeno, nejsou většinou natolik složité, aby vždy vyžadovaly plnou svéprávnost zmocněnce a pro osobu mladistvou, zejména takovou, která se věkově blíží zletilosti, byly nepochopitelné či neproveditelné. Předkládající senát proto chápe úpravu správního řádu jako záměrnou, nikoliv nelogickou a mezerovitou. Osmý senát uplatněním analogie zásadním způsobem zhoršil procesní postavení účastníka správního řízení, neboť jej oproti doslovnému znění zákona citelně omezil v možnosti výběru zástupce. K takovému omezení přitom neexistoval žádný závažný důvod spočívající např. v nutnosti chránit jiné účastníky řízení, další osoby nebo veřejný zájem. Nic z toho není samo o sobě jednáním zmocněnce, který není plně svéprávný, dotčeno. Druhý senát má za to, že jakkoli obecně není uplatnění analogie v procesním právu vyloučeno a v řadě případů bude vhodné ji užít, nelze tak činit způsobem zužujícím procesní oprávnění jednotlivce v řízení. V tom shledává zásadní vadu výkladu zaujatého osmým senátem.

[16] I kdyby předkládající senát teoreticky přisvědčil názoru vyslovenému v rozsudku sp. zn. 8 As 6/2016 k podmínce plné svéprávnosti zmocněnce, v žádném případě by nemohl souhlasit s dalším právním názorem tam vyjádřeným. Osmý senát totiž přitakal postupu správního orgánu, který nepovažoval odpor podaný nesvéprávnou zástupkyní za řádné podání a k žádosti účastníka řízení o uznání tohoto úkonu za řádné podání sdělil přípisem, že odpor neuznává. Z toho lze dovodit implicitně vyjádřený právní názor osmého senátu, že vada zastoupení není odstranitelná. Podle osmého senátu se na právní jednání zmocněnce, který v době, kdy jednal, nebyl plně svéprávný, hledí jako na jakési jednání „nulitní“, jako by se vůbec neodehrálo, třebaže skutečný stav věci je jiný. Takový přístup zcela odporuje základní zásadě správního řízení vyjádřené v § 4 odst. 4 správního řádu, podle níž správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, a také zásadě zakotvené v § 4 odst. 2 správního řádu, podle níž správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

[17] Je tak otázkou - pokud bychom teoreticky připustili, že zmocněncem musí být vždy osoba plně svéprávná a že jakékoliv úkony osoby, jež tuto podmínku nesplňuje, jsou vůči správnímu orgánu neúčinné - jaký by měl být správný postup správního orgánu, pokud zjistí, že zástupcem je osoba, která jím podle jeho názoru být nemůže. Přitom je třeba vzít v úvahu, že v daném případě měla vada zastoupení spočívat v podmínkách pro postavení zmocněnce, přičemž tato podmínka neplynula z procesního předpisu a účastník řízení i zmocněnkyně si ji zřejmě měli sami analogicky dovodit ze soudních procesních předpisů.

[18] Předkládající senát je názoru, že v souladu se základními zásadami správního řízení je namístě takový postup vůči účastníkovi, který pochybil v osobě výběru zmocněnce natolik, že jakýkoliv zmocněncův úkon nemá účinky, aby do jeho práv nebylo zasaženo v nepřiměřené míře. Účastník řízení, který obdržel příkaz, zmocněním jiné osoby k podání odporu dal jednoznačně najevo svou vůli odpor podat. Podání odporu nezpůsobilým zmocněncem by mohlo být správním orgánem akceptováno, přičemž pro další postup v otevřeném správním řízení by měl účastníkovi sdělit, že zastoupení tímto zmocněncem nadále neakceptuje a z jakých důvodů (zde lze přiměřeně odkázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2016, sp. zn. IV. ÚS 842/2016, který, ač směřuje vůči formálně vadnému úkonu zástupkyně účastníka soudního řízení, vyjadřuje nezbytnost posouzení ve prospěch účastníka). Stejně tak by bylo možné, aby správní orgán účastníka řízení v běžící lhůtě pro podání odporu upozornil na vadu a umožnil mu podání odporu, ať osobně nebo prostřednictvím jiného zmocněnce. Řešením souladným se základními zásadami správního řízení by bylo i upozornění na možnost plynoucí z § 34 odst. 4 správního řádu, tedy možnost podání žádosti o uznání úkonu učiněného ve prospěch účastníka jinou osobou než jeho řádným zmocněncem. Toto ustanovení sice primárně cílí na případy tzv. jednatelství bez příkazu, ovšem není vyloučeno ani pro případy učinění úkonu neoprávněným zástupcem (k tomu srovnej Správní řád, Komentář, Vedral, J., Bova Polygon, Praha, 2012, 2. vydání, s. 391, 392). V každém případě považuje předkládající senát za nepřijatelné, aby v důsledku podání odporu proti příkazu zmocněncem, jehož

nedostatek způsobilosti k zastupování není zřejmý ze zákona, pozbyl účastník řízení možnosti v řízení pokračovat, ač vůči správnímu orgánu projevil úmysl tak učinit.

[19] Předkládající senát si je vědom skutečnosti, že v případě řešeném osmým senátem i v tomto případě vystupuje stejná nezletilá zmocněnkyně, přičemž ze správního spisu je zřejmé, že zastupovala v mnoha dalších případech (její podání ze dne 26. 3. 2015 o zrušení plné moci ve 12 případech přestupkových řízení u téhož správního orgánu). Navíc z protokolu o uzavření manželství vyhotoveného dne 29. 8. 2014 oddávajícím kapitánem letadla P. K. o uzavření manželství nezletilé zmocněnkyně s J. K., je zřejmé její sepětí se subjekty hojně zastupujícími v přestupkových řízeních, jimž nejsou cizí procesní obstrukce, leckdy dosahující intenzity zneužití práva (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 1 As 157/2015 - 40). Předkládající senát upozorňuje na skutečnost, že ve srovnávaných případech správní orgány svůj závěr o neúčinnosti odporu nestavěly na tom, že cílem zastoupení nesvéprávnou osobou byla procesní obstrukce; byť je jistě představitelná, v době podání odporu jí ani nic nenásvědčovalo. Navíc závěr osmého senátu je obecný ve vztahu k zastupování nezletilými osobami v jakémkoliv správním řízení, stejně tak jako je obecný ve vztahu k postupu správního orgánu, vůči němuž byl úkon takovým zmocněncem učiněn. Druhý senát má za to, že při aplikaci práva je třeba vždy odlišovat obsah právních pravidel a jejich obecný výklad na straně jedné, a situace, kdy jsou taková pravidla zneužívána v rozporu se svým smyslem a účelem na straně druhé; čelit občasnému zneužívání práva nelze všeobecným zpřísněním výkladu a faktickým zúžením práv všech účastníků správních řízení.

[20] Předkládající druhý senát tedy nesouhlasí s právními názory vyslovenými v rozsudku tohoto soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 34. Vzhledem k tomu, že by z nich musel vycházet při formulaci závazného právního názoru v této věci, nezbyvá mu než věc předložit podle § 17 odst. s. ř. s. rozšířenému senátu. Přitom mu předkládá k posouzení následující otázky:

1) Je ve správním řízení podmínkou pro zastupování zmocněncem jeho plná svéprávnost?

V případě kladné odpovědi na první otázku:

2) Je správní orgán povinen akceptovat prvotní úkon provedený zmocněncem, který není plně svéprávný, nebo vyzvat účastníka řízení k odstranění vad zastoupení, nebo jej poučit o jiné možnosti nápravy?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Karel Šimka a JUDr. Aleš Roztočil. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

pokračování

V Brně dne 8. února 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu