



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018, č. j. 8 A 6/2016 – 96,

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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl příkazem žalovaného ze dne 29. 10. 2014, č. j. MHMP 1546577/2014/Hnm (dále jen „příkaz“), shledán vinným z porušení povinnosti uložené mu § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 téhož zákona, neboť dne 16. 10. 2014 v 10:31 hodin v Praze 7, v ulici Ortenovo náměstí, v místě s nejvyšší dovolenou rychlostí 50 km v hodině, řídil vozidlo t. z. AUDI Q7, reg. zn. X, rychlostí 69 km v hodině; za to mu byla uložena pokuta 1500 Kč. Příkaz byl žalobci doručen dne 3. 11. 2014 a jeho právní moc byla vyznačena dnem 19. 11. 2014.

[2] Dne 14. 11. 2014 byl však žalovanému doručen odpor sepsaný dne 12. 11. 2014 žalobcovou zmocněnkyní K. Z., doplněný plnou mocí ze dne 4. 11. 2014, z níž je zřejmé, že se jeho zmocněnkyně narodila dne X. Žalovaný proto dne 21. 11. 2014 žalobci sdělil, že příkaz nabyl právní moci, neboť odpor byl podán osobou, která k takovému úkonu nebyla procesně způsobilá. Žalobce nato dne 16. 12. 2014 podal žádost u Ministerstva dopravy o opatření proti nečinnosti, přičemž požadoval, aby ministerstvo žalovanému nařídilo zrušit příkaz a nařídít ve věci ústní jednání; uvedl přitom, že proti příkazu podal odpor prostřednictvím své zástupkyně, odpor byl podán ve lhůtě a se všemi náležitostmi, přičemž správní řád mu nezakazuje zastoupení mladistvou osobou. Ministerstvo podání označilo za podnět k přezkumnému řízení, žalovaný proto věc přípisem ze dne 2. 6. 2015 předal k vyřízení nadřízenému správnímu orgánu.

[3] Žalobce se následně žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí v předmětném řízení; tvrdil přitom, 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.

[4] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 26. 5. 2016, č. j. 8 A 6/2016 – 65, tuto povinnost žalovanému uložil. Důvody rozsudku postavil na alternativě, že žalovaný měl buďto na základě podaného odporu, jestliže 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 proto označil za nevyřízený a správní orgán z těchto důvodů považoval za nečinný. Nevyslovil tedy jednoznačný právní názor, zda odpor podaný zmocněnkyní žalobce 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.

[5] Proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost žalovaný, který namítal jeho nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti, neboť mu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí, aniž by se však městský soud vyslovil k právní moci vydaného příkazu; dále uvedl, že odpor byl podán nezletilou zmocněnkyní, tedy osobou k takovému úkonu nezpůsobilou.

[6] Usnesením ze dne 8. 2. 2017, č. j. 2 As 179/2016 – 56, postoupil druhý senát Nejvyššího správního soudu předmětnou věc rozšířenému senátu tohoto soudu s vyjádřením nesouhlasu s právním názorem uvedeným v rozsudku téhož soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 – 34. Rozšířenému senátu přitom položil dvě otázky, a to 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?*

[7] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 27. 6. 2017, č. j. 2 As 179/2016 – 66, věc vrátil druhému senátu bez meritorního projednání. Vyslovil,

pokračování

že věc byla předložena rozšířenému senátu k posouzení nesouhlasu s předchozí judikaturou tohoto soudu, aniž by se však jednalo o judikaturu k otázce, kterou byl rozhodující senát povinen v daném kasačním řízení řešit. Podle právního názoru rozšířeného senátu byl totiž rozhodující druhý senát v první řadě povinen zabývat se námitkou nepřezkoumatelnosti daného rozsudku, neboť podle setrvalé judikatury se zpravidla jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zabývat dalšími kasačními námitkami.

[8] Nejvyšší správní soud následně rozsudkem ze dne 20. 7. 2017, č. j. 2 As 179/2016 – 74, zrušil tento rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, a to pro nedostatek posouzení rozhodné otázky přípustnosti zastoupení nezletilou osobou; neobsahuje totiž právní závěr, zda podání odporu takovým zmocněncem vyvolalo účinky zrušení příkazu. Výrok rozsudku městského soudu, jímž byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci, nebyl podložen právním závěrem, že odpor nepochybně byl podán, a že tedy bylo povinností žalovaného pokračovat v řízení a rozhodnout. Posuzování kasační námitky správnosti právního názoru městského soudu na možnost zastoupení žalobce nezletilou zástupkyní proto bylo předčasné. Městský soud tuto právní otázku neřešil, ač byla předpokladem pro posouzení, zda žalovaný je či není nečinný. Ze skutečnosti, že žalovanému uložil vydat rozhodnutí, sice bylo možno implicitně dovodit, že odpor považoval za podaný, tomu však nenasvědčovalo ve vztahu k výroku nesouladné a neurčité odůvodnění.

[9] Městský soud poté znova rozhodl rozsudkem ze dne 30. 11. 2018, č. j. 8 A 6/2016 – 96 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž nečinnostní žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že předmětná plná moc splňuje formální náležitosti kladené na tento typ právního jednání. Aby však smluvní zastoupení vzniklo, je nezbytné plné svéprávnosti obou jednajících osob; přitom odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2017, č. j. 5 As 227/2015 – 64, a ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 – 34. Na udělenou plnou moc proto pohlížel jako na neplatný právní úkon, protože K. Z. nebyla zmocněnkyní žalobce a odpor, který proti příkazu podala, nemohl vést k jeho zrušení; neshledal tedy nečinnost žalovaného.

II. Kasační stížnost žalobce

[10] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Neztotožňuje se s názorem, že k zastoupení účastníka správního řízení je nezbytná jeho plná svéprávnost. Dle názoru stěžovatele je naopak nezletilý zmocněnec k zastupování ve správním řízení oprávněn, neboť právní řád účastníka řízení ve volbě jeho zástupce nijak neomezuje, a bylo-li by nutno omezení hledat, pak je primárně nutné postupovat *per analogiam legis* (tedy vyjít z požadavků na samotného účastníka správního řízení dle § 29 odst. 1 správního řádu, které odkazují na rozumovou a volní vyspělost dle § 30 a násl. občanského zákoníku), nikoliv *per analogiam iuris* k občanskému soudnímu řádu, který je pro věc naprosto nepřiléhavý. I kdyby však takový výklad nebyl správný, bylo povinností žalovaného stěžovatele vyzvat k odstranění vady podání, neboť tvrdí-li dosavadní judikatura, že nezletilý zmocněnec není k vystupování ve správním řízení jako zástupce procesně způsobilý, pak jde o stejnou situaci, jako když kasační stížnost podá osoba bez

právníckého vzdělání; ta také není procesně způsobilá, přesto v takovém případě soud účastníka řízení vyzve k volbě advokáta, obdobně postupuje Ústavní soud při podání ústavní stížnosti. V obou případech přes to, že účastník řízení může v zákoně vyčíst, jaké jsou podmínky procesní způsobilosti zástupce, což nelze tvrdit o zastoupení ve správním řízení, kde právní předpis nárok na zletilost zástupce neklade. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud opakoval identické postoupení věci rozšířenému senátu, jak již učinil usnesením ze dne 8. 2. 2017, č. j. 2 As 179/2016 – 56.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve obsáhle rekapituloval dosavadní vývoj řízení. Dále uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem; odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 – 34, ze dne 24. 7. 2017, č. j. 5 As 227/2015 – 67, a ze dne 20. 4. 2017, č. j. 4 As 23/2017 – 32. Na argument, že jestliže nezletilá osoba může být sama účastníkem přestupkového řízení, pak může být též jeho zmocněncem, žalovaný konstatoval, že postavení nezletilého obviněného z přestupku vyplývá z práv zakotvených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a Listině základních práv a svobod; tyto dokumenty přiznávají obviněnému plnou procesní způsobilost bez ohledu na jeho způsobilost k právnímu jednání. Nezletilý obviněný z přestupku tak opravný prostředek podat může, jelikož splňuje požadavek plné procesní způsobilosti; toto pravidlo však nelze analogicky uplatnit též na nezletilou osobu, která v řízení o přestupku vystupuje jako zmocněnec obviněného. Není proto nezbytné přiznávat takové osobě způsobilost nad rámec zákona, neboť se sama deliktního jednání nedopustila a nemusí se obhajovat před správními orgány.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Kasační námitka směřuje do právního posouzení fakticky jediné otázky řešené městským soudem, totiž zdali se účastník správního řízení může nechat platně zastoupit nezletilým zmocněncem. Věcmi, v nichž účastník správního řízení udělil plnou moc nezletilé osobě a posléze byl v řízení před správními orgány, krajským soudem či při podání kasační stížnosti zastoupen advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem, se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval.

[16] V rozsudku ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 – 34 (ve kterém se rovněž zabýval otázkou, zda totožná zmocněnkyně, tj. nezletilá K. Z., mohla zastupovat jiného účastníka řízení), Nejvyšší správní soud uvedl, že „*podstata věci spočívala v posouzení, zda se účastník*

pokračování

správního řízení může dát ve smyslu § 33 odst. 1 správního řádu zastoupit osobou, která je nezletilá a nenabyla plné svéprávnosti. Krajský soud vyšel při řešení této otázky bez dalšího z § 29 odst. 1 správního řádu, který 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 nenabývaly plné svéprávnosti způsobem podle § 30 odst. 2 občanského zákoníku, se pak předpokládá způsobilost k právním jednáním co do povahy přiměřeným rozumové 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). 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.“ Suvedenými závěry Ústavního soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a dodává, že je namístě 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. 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). Pokud 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, č. j. 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). 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 namístě 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, č. j. 1 As 27/2011 – 81, nebo ze dne 15. 9. 2015, č. j. 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 ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Krajský soud pochybil, pokud uzavřel, že se žalobce v předmětném přestupkovém řízení mohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná. Přihlédnutí k nejbližším procesním předpisům v otázce podmínek zastoupení na základě plné moci přitom nepředstavuje nepřípustnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku, jak naznačuje žalobce. 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).“

[17] V rozsudku ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 - 36, pak Nejvyšší správní soud výše uvedené závěry převzal a dále rozvedl; zejména uvedl, že „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 namístě 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, č. j. 1 As 27/2011 - 81, nebo ze dne 15. 9. 2015, č. j. 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 ničeho 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. (...) 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 nezletilá osoba nemá plnou procesní způsobilost a nemůže být tedy zmocněncem účastníka řízení podle § 33 správního řádu.“ Proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 1524/2016; konstatoval přitom, že „námitky o nevhodnosti použití analogie, resp. o nutnosti individuálního přiblížení k míře rozumové a volní vyspělosti té které osoby zmocněnce, dostatečně reagovaly již správní soudy. Podstatou těchto námitek je interpretace zákonných ustanovení, jež je doménou správních soudů, nikoliv Ústavního soudu. Závěry správních soudů přitom Ústavní soud nepovažuje za protiústavní ani za vybočující z mezí moci soudní. Samotný opačný názor stěžovatele (vyplývající i z kasační stížnosti), který ve své podstatě spočívá v tom, že ve správním řízení je obecně možné zastupování osobami nezletilými, ještě nenásvědčuje protiústavnímu postupu správních soudů.

[18] V rozsudku ze dne 17. 8. 2016, č. j. 7 As 79/2016 - 32, Nejvyšší správní soud opět řešil totožný případ, přičemž zdůraznil, že „neshledal v nyní projednávané věci důvod se od této judikatury odchýlit a v plném rozsahu na ni odkazuje. To platí tím spíše, když v obou uvedených případech zastupovala účastníka řízení ve správním řízení K. Z., tedy stejná osoba jako v nyní posuzované věci, a kasační stížnost i v tomto případě podával Mgr. Jaroslav Topol.“ Shrnutí, že „jádro argumentace stěžovatele v kasační stížnosti spočívá ve zpochybňování právního názoru Nejvyššího správního soudu (obsaženého v rozsudku ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 34), který plně přebírá i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 - 36). Nejvyšší správní soud považuje argumentaci obsaženou v obou rozsudcích (vč. odkazu na nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2014,

pokračování

sp. zn. I. ÚS 1041/14) za zcela správnou, přiléhavou a plně použitelnou na danou věc. Výklad plně odpovídá smyslu a účelu právní úpravy. Za situace, kdy se skutkový i právní stav věci podstatně neliší, nemá Nejvyšší správní soud důvod revidovat právní názor vyjádřený v citovaných rozsudcích, na které odkazuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, č. j. 9 As 34/2015 - 25 a ze dne 26. 2. 2016, č. j. 5 As 221/2015 - 31).“ Nad rámec výše citované judikatury pak ještě k typizovaným námitkám doplnil, že „nesouhlasí se stěžovatelem, že by na zastupování obecným zmocněncem ve správním řízení nebylo možno analogicky aplikovat občanský soudní řád (o. s. ř.). Přihlédnutí k nejbližším procesním předpisům v otázce podmínek zastoupení na základě plné moci nepředstavuje nepřijatelnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku, jak naznačuje stěžovatel. Pokud ust. § 33 správního řádu vůbec neupravuje předpoklady, které musí splňovat obecný zástupce, je třeba tuto mezeru vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních předpisů, aby byl zachován účel institutu zastoupení. Správní řád neobsahuje úpravu týkající se postavení obecného zmocněnce. Za této situace lze ve smyslu konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tuto otázku posoudit analogicky podle předpisu, ve kterém je postavení obecného zmocněnce upraveno. Podle ust. § 27 odst. 1 o. s. ř. platí, že „účastník se může dát zastoupit také kteroukoliv fyzickou osobou, která je plně svéprávná. Tento zástupce může jednat jediné osobně.“ Z citovaného ustanovení tedy vyplývá, že účastníka řízení může zastupovat pouze plně svéprávná osoba. Pojem svéprávnosti je obsažen v ust. 15 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Podle tohoto ustanovení je „svéprávnost“ způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat). Plně svéprávným se přitom podle ust. § 30 občanského zákoníku člověk stává dosažením zletilosti. Zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku. Člověk dovrší osmnáctý rok svého věku v okamžiku, kdy začíná den, který svým číselným označením a měsícem odpovídá dni, kdy se před osmnácti lety narodil (ust. § 601 odst. 1 občanského zákoníku). Podle občanského zákoníku lze svéprávnost nabýt i před dosažením věku 18 let, a to přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství. Oběma způsoby, vždy však na základě rozhodnutí soudu, může nabýt svéprávnosti osoba, která dosáhla věku šestnácti let. V daném konkrétním případě stěžovatel v řízení před správními orgány relevantně netvrdil, resp. nedokládal, že by zmocněnkyně nabyla takto zletilosti. Za této situace nelze žalovanému správnímu orgánu vytýkat, že ji považoval za nezletilou a tedy plně nesvéprávnou.“ K otázce výzvy k odstranění vad odporu pak „v souladu se svou judikaturou (srov. např. rozsudek ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 - 36) uvádí, že na neplatně udělené zmocnění je nutno nahlížet jako na zmocnění, které vůbec nevzniklo. Pokud pak stěžovatel poukazoval na § 34 odst. 4 správního řádu, konstatuje Nejvyšší správní soud, že podle citovaného ustanovení může správní orgán uznat úkony učiněné ve prospěch účastníka jinou osobou než zástupcem za úkony učiněné zástupcem, jestliže o to účastník požádá a nemůže-li vzniknout újma jinému účastníkovi. Ze správního spisu nelze dovodit, že by stěžovatel požádal o uznání předmětného úkonu. Ostatně stěžovatel to netvrdí ani nedokládá. S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud v dané konkrétní věci nesouhlasí se stěžovatelem ani v tom, že žalovaný správní orgán měl stěžovatele vyzvat k tomu, aby si zvolil jiného zmocněnce, a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu.“ Dále Nejvyšší správní soud též vypořádal námitku, že „že výklad krajského soudu by vedl k tomu, že by nezletilý nemohl samostatně jednat ve správním řízení, které se dotýká jeho práv (např. podávat žádosti o informace, požádat o vydání duplikátu občanského průkazu atp.). K těmto námitkám Nejvyšší správní soud konstatuje, že v daném případě se o žádný takový případ nejedná. Nejvyšší správní soud posuzuje otázku zastupování účastníka řízení v přestupkovém řízení ze strany nezletilce a nikoliv samostatné vystupování

nezletilce ve správním řízení. Stejně tak není v dané věci třeba řešit otázku úspory nákladů a času rodiče, který se nechá zastoupit svým nezletilým dítětem ve správním řízení, neboť stěžovatel ani netvrdil, že by K. Z. narozená v roce X byla jeho dcerou.“ Taktéž tento rozsudek byl napaden ústavní stížností, kterou Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3530/2016; konstatoval přitom, že „námitku stěžovatele, že udělil plnou moc zmocněnkyni týden před dosažením zletilosti, a tedy by se na ni měl vztahovat § 31 občanského zákoníku, se oba obecné soudy zabývaly. Judikatura Nejvyššího správního soudu zastává k otázce zastupování účastníků správního řízení nezletilou osobou konstantní a jednoznačný závěr, že účastníky řízení mohou ve správním řízení (až na odůvodněné výjimky) zastupovat pouze plně svéprávné, a tedy zletilé osoby. Jen tak lze zajistit, aby došlo k řádnému hájení práv účastníků řízení a celkovému zefektivnění řízení. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Na těchto závěrech nemá Ústavní soud co měnit a nehodlá k nim nic dodávat. Námitkou nevhodného použití analogie se obecné soudy a zejména Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádaly, přičemž Nejvyšší správní soud nesouhlasil se stěžovatelem, že by na zastupování obecným zmocněncem ve správním řízení nebylo možno analogicky aplikovat občanský soudní řád. Přiblížení k nejbližším procesním předpisům v otázce podmínek zastoupení na základě plné moci nepředstavuje nepřijatelnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku, jak naznačuje stěžovatel. Pokud ust. § 33 správního řádu vůbec neupravuje předpoklady, které musí splňovat obecný zástupce, je třeba tuto mezeru vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních předpisů, aby byl zachován účel institutu zastoupení. Správní řád neobsahuje úpravu týkající se postavení obecného zmocněnce. Za této situace lze ve smyslu konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu tuto otázku posoudit analogicky podle předpisu, ve kterém je postavení obecného zmocněnce upraveno. Na námitku nutnosti individuálního přihlížení k míře rozumové a volní vyspělosti té které osoby zmocněnce, též dostatečně reagovaly již správní soudy. Závěry správních soudů přitom Ústavní soud nepovažuje za protiústavní ani za vybočující z mezí moci soudní. K námitce stěžovatele, že měl být vyzván k odstranění vad podaného odporu, se též dostatečně vyjádřil ve svém odůvodnění napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud.“

[19] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že judikatura Nejvyššího správního soudu zastává k otázce zastupování účastníků správního řízení nezletilou osobou konstantní a jednoznačný závěr, že zmocněnci účastníků řízení mohou ve správním řízení (až na odůvodněné výjimky) být pouze plně svéprávní, tedy zletilé osoby; jen tak lze totiž zajistit, aby došlo k řádnému hájení práv účastníků řízení a celkovému zefektivnění řízení, přičemž na tomto závěru nemůže ničeho změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Tento názor, původně vyřčený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 34, byl následně opakovaně aplikován a dále zdůvodňován též v řadě dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 - 36, ze dne 20. 4. 2017, č. j. 4 As 23/2017 - 32, ze dne 19. 9. 2018, č. j. 4 As 218/2018 - 26, ze dne 24. 7. 2017, č. j. 5 As 227/2015 - 64, ze dne 17. 8. 2016, č. j. 7 As 79/2016 - 32, ze dne 4. 10. 2018, č. j. 7 As 252/2018 - 41, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 8 As 147/2017 - 41, ze dne 19. 9. 2017, č. j. 8 As 168/2016 - 42, či ze dne 21. 2. 2017, č. j. 8 As 174/2016 - 36). V nyní projednávaném případě má Nejvyšší správní soud za to, že námitka předestřená stěžovatelem v kasační stížnosti byla již v tomto rozhodnutí citovanou judikaturou, která se zabývala skutkově i právně totožnými otázkami, uspokojivě vypořádána; bylo by zcela nadbytečné znova opakovat totéž a postačuje proto na tuto konstantní judikaturu pouze bez dalšího odkázat.

pokračování

[20] Stěžovatel taktéž navrhoval, aby rozhodující senát Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. (opět) postoupil předmětnou věc svému rozšířenému senátu, a to z důvodu zaujetí odlišného právního názoru; tomuto návrhu však nevyhověl, neboť se v řešené věci nakonec nehodlal odchýlit od dosavadní judikaturní praxe. Je pravdou, že rozhodující senát již jednou tuto věc postoupil rozšířenému senátu z důvodu záměru odchýlit se od právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 94 (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2017, č. j. 2 As 179/2016 - 56). Od tehdejší výchozí situace však byl tento (původně rozhodujícím senátem rozporovaný) právní názor, jenž byl toho času ještě novým a pouze ojediněle vysloveným názorem, již mnohokrát bezrozporně aplikován v dalších rozhodnutích zdejšího soudu, v řadě případů byl přitom dále odůvodněn či byly vypořádány doplňující námitky směřující proti jej zdůvodňující argumentaci (srov. odst. [19] tohoto rozhodnutí), čímž založil konstantní judikaturu; nebyl taktéž shledán ani protiústavním (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 1524/2016, či ze dne 25. 7. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3530/2016). Od okamžiku prvního postoupení věci rozšířenému senátu tedy došlo k významnému podpoření původní judikatury, které musel rozhodující senát při svém posuzování taktéž patřičně reflektovat. Dospěl proto k závěru, že obzvláště v nyní řešeném případě nemá důvod pochybovat o závěrech krajského soudu, které vycházejí z výše uvedené dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu, neboť se konkrétně v této věci jednalo o zjevně obstrukční procesní postup stěžovatele (srov. rozsudek ze dne 17. 8. 2016, č. j. 7 As 79/2016 - 32, kde bylo taktéž akcentováno obstrukčního jednání přestupce). Tvrzenou zmocněnkyní stěžovatele byla nezletilá K. Z., která v řízeních o dopravních přestupcích (příp. správních deliktech), při jejichž soudním přezkumu přestupce zastupoval totožný advokát Mgr. Jaroslav Topol, vystupovala opakovaně; stejně tak daná osoba též v řadě jiných řízení tvrdila, že je zletilá s ohledem na uzavření manželství s J. K. (většinou na palubě letadla), přičemž jí (často až následně) předložený důkaz byl falešný, neboť dle evidence osob byli oba svobodní. Za této situace ani nemohlo být zasaženo do práv stěžovatele tím, že jej žalovaný nevyzval k odstranění vad předmětnou zmocněnkyní podaného odporu (či alespoň nevyrozuměl o jeho neúčinnosti); stěžovatel byl přípisem ze dne 21. 11. 2014, č. j. S-MHMP1490561/2014-Hnm, pouze informován, že příkaz nabyl právní moci, neboť jeho zmocněnkyně nebyla procesně způsobilá k podání odporu. S ohledem na zjevně promyšlenou, záměrnou a opakovanou obstrukční taktiku však stěžovatel nemohl být v dobré víře, že nezletilou zmocněnkyní podaný odpor bude účinný; do jeho práv tak nebylo v daném případě postupem žalovaného nikterak zasaženo. Na podkladě projednávané věci proto rozhodující senát Nejvyššího správního soudu neshledal důvody předmětnou právní otázku znovu postoupit rozšířenému senátu k dříve přehodnocení zaujatého právního názoru.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna stěžovatelem uplatněná kasační námitka, taktéž neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti; proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému ji nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. října 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu