



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **K. B.**, zastoupený Mgr. Rebekou Mořovskou Židuliakovou, advokátkou se sídlem Krátký lán 138/8, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 9. 2022, čj. MSK 107807/2022, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 7. 2023, čj. 18 A 29/2022-19,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 7. 2023, čj. 18 A 29/2022-19, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 12. 1. 2022 Městský úřad Kopřivnice (dále jen „správní orgán I. stupně“) usnesením čj. 2527/2022/RašK zastavil řízení o přestupku žalobce jako řidiče podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Následně správní orgán I. stupně rozhodnutím z 22. 6. 2022, čj. 60393/2022/RašK, uznal žalobce vinným z přestupku podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu jako provozovatele vozidla.

[2] Rozhodnutím označeným v záhlaví žalovaný (dále jen „stěžovatel“) zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně z 22. 6. 2022 jako nepřipustné. Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví zrušil rozhodnutí stěžovatele i rozhodnutí správního orgánu I. stupně z 22. 6. 2022 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Jelikož řízení o přestupku žalobce jako řidiče nebylo řádně zahájeno, nemohlo být následně ani zastaveno usnesením správního orgánu I. stupně z 12. 1. 2022. Následně nemohlo proto být vedeno ani řízení o přestupku žalobce jako provozovatele vozidla, protože nedošlo k naplnění podmínek k zahájení takového řízení.

[4] Žalobce totiž byl v řízení o přestupku řidiče podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu před správním orgánem I. stupně zastoupen zmocněncem. Dle krajského soudu lze sdělení žalobce obsažené ve vyjádření k řidiči vozidla z 23. 9. 2021 považovat za řádně udělenou plnou moc, protože vykazuje všechny náležitosti a plyne z ní jednoznačný projev vůle žalobce být zastoupen v případě zahájení přestupkového řízení podle § 33 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Zákon ani judikatura nevyžaduje sepsání plné moci na samostatné listině či její přímé označení jako „plná moc“. Nezbytnou náležitostí není ani podpis zmocněnce. Správní orgán I. stupně i stěžovatel postupovali nesprávně, protože se zmocněncem vůbec nejednali ani mu nedoručovali žádné písemnosti, čímž řízení zatížili podstatnou vadou. Výzva k odstranění vad, ve které správní orgán I. stupně požadoval doplnění plné moci o souhlas zmocněnce se zastupováním a jeho podpis, byla nadbytečná a irelevantní.

[5] Krajský soud nesouhlasil s obranou stěžovatele, že žalobce nebyl aktivně legitimován k podání žaloby, neboť nebyl účastníkem odvolacího řízení. Takovým závěrem by došlo k odepření soudní ochrany žalobci, jehož odvolání bylo zamítnuto pro nepřípustnost. Krajský soud také dodal, že vzhledem k nezákonnosti obou řešených rozhodnutí nevypořádal do detailu všechny žalobní námitky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[6] Stěžovatel podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[7] Stěžovatel namítl, že krajský soud překročil rozsah žalobních námitek. Zabýval se totiž otázkami, jež nebyly předmětem žaloby. V žalobě, jejímž předmětem byl přestupek žalobce jako provozovatele vozidla, nebylo namítáno nic ohledně přestupku žalobce jako řidiče. Tím krajský soud porušil dispoziční zásadu a zatížil rozsudek vadou nezákonnosti.

[8] Stěžovatel odůvodňuje přijatelnost kasační stížnosti odchýlením se krajského soudu od ustálené judikatury v otázce zastoupení. Plná moc je jednostranný právní úkon zmocnitele, kterým se třetí osobě prokazuje zmocněnec. V řešené věci došlo k předložení plné moci zmocnitelem a jedná se tak o jeho pouhé sdělení, že ho určitá osoba zastupuje. Chybí projevená vůle ze strany zmocněnce, že je ochoten zastupovat. Proto stěžovatel považuje za správný postup, kdy došlo k výzvě zmocněnce pro prokázání zastoupení. Pokud zmocněnec na tuto výzvu nereagoval, považoval správní orgán I. stupně zastoupení správně za neprokázané a jednal nadále přímo s žalobcem. Své závěry dokládá judikaturou Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel dále poukazuje na obstrukční praktiky zástupce žalobce ve správním řízení, Ing. M. J..

[9] Žalobce ve vyjádření k žalobě označil námitku překročení rozsahu žalobních námitek za nezpůsobilou soudnímu přezkumu pro její nesrozumitelnost. Není ani zřejmý

pokračování

důvod, přijatelnosti kasační stížnosti. V otázce zastoupení se shoduje se závěry krajského soudu. V dalším vyjádření žalobce poukázal na aktuální rozhodnutí rozšířeného senátu NSS z 26. 3. 2024, čj. 2 As 103/2023-47, č. 4599/2024 Sb. NSS.

III. Posouzení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je kasační stížnost přijatelná. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo potřeby překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[11] Soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná. Zjistil totiž, že se krajský soud v řízení dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

[12] Kasační stížnost je zároveň i důvodná.

[13] Žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí stěžovatele, kterým bylo jako nepřípustné zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně z 22. 6. 2022, jímž byl žalobce jako provozovatel vozidla uznán vinným z přestupku podle § 125f zákona o silničním provozu. Žaloba obsahovala pouze argumentaci zpochybňující závěr o nepřípustnosti odvolání. Poukazovala na skutečnost, že odvolání bylo podepsáno jak zmocněncem, tak také žalobcem. Pokud se žalobce rozhodl po podání odvolání již další plnou moc zmocněnci neudělit, nemělo to vliv na řádné podání odvolání.

[14] Krajský soud se, jak plyne ze shora uvedeného vymezení věci (viz bod [3] a [4] tohoto rozsudku), však v rozsudku věnoval řízení o přestupku žalobce jako řidiče podle § 125c zákona o silničním provozu. V tomto řízení podle krajského soudu došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro nesprávné doručování v řízení o přestupku žalobce jako řidiče. Toto řízení nebylo řádně zahájeno, a nemohlo proto být ani zastaveno. V takovém případě nebyly podle krajského soudu splněny podmínky pro vedení řízení o přestupku žalobce jako provozovatele vozidla.

[15] Tímto posouzením ovšem krajský soud překročil nejen rámec stanovený žalobními body, ale především také předmět řízení s ohledem na povahu žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele. Tím své řízení zatížil vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z toho, že jiná vada v řízení před soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s vlivem na zákonnost rozhodnutí věci samé nastává mimo jiné tehdy, pokud soud překročí rámec stanovený žalobou a mimo zákonem či judikaturou stanovené výjimky zruší žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu z důvodu, který nebyl v žalobě uveden (rozsudek NSS z 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 67/2012-68). Vadou řízení pak soud své řízení zatíží i v situaci, kdy

takový důvod s ohledem na povahu napadeného rozhodnutí v žalobě ani uveden být nemohl, respektive soud se jím nemohl zabývat, i kdyby v žalobě uveden byl.

[16] V první řadě platí, že odvolací správní orgán v rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu věcně nezabývá podaným odvoláním, posuzuje pouze jeho včasnost nebo přípustnost. V případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného je tedy správní soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda tedy byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako nepřipustné nebo opožděné, žalobu zamítne, v opačném případě toto odvolací rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (rozsudek NSS z 13. 5. 2011, čj. 5 As 18/2011-81). Soud se tedy nezabývá námitkami nezákonnosti, ale ani nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (rozsudek NSS z 27. 11. 2008, čj. 2 As 53/2007-111). Nemůže být proto ani oprávněn zabývat se z moci úřední vadami řízení, kterými bylo stíženo řízení před správním orgánem I. stupně; a to ani v situaci, že šlo o vady řízení, které brání přezkumu rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů. Žalobními body, které by směřovaly do nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, by se totiž soud v dané situaci také nemohl zabývat, byť by byly uplatněny. Těmito otázkami týkajícími se v dané věci zastoupení žalobce v řízení o přestupu, ač jsou v kasační stížnosti namítány, se proto nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud.

[17] Tento závěr odůvodňuje ustálená soudní judikatura povahou rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřipustnost. Vychází se z toho, že na rozdíl od včasného a přípustného odvolání, o němž odvolací orgán rozhoduje podle § 90 správního řádu a kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabývá právní moci až s právní mocí rozhodnutí o odvolání, v případě opožděného nebo nepřipustného odvolání nabývá rozhodnutí správního orgánu prvního stupně právní moci samostatně, a to právě uplynutím lhůty pro odvolání, na čemž již opožděné nebo nepřipustné odvolání nemůže nic změnit. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, proti němuž bylo podáno opožděné nebo nepřipustné odvolání, tak netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné nebo nepřipustné, aniž by bylo přitom rozhodnutí správního orgánu prvního stupně současně potvrzováno (rozsudky NSS z 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135, a z 23. 4. 2010, čj. 5 As 10/2010-75).

[18] Žalobce tedy v dané fázi řízení nebyl oprávněn brojit žalobou přímo proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (to ostatně ani nečinil), stejně jako nebyl krajský soud oprávněn přezkoumávat i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a toto rozhodnutí zrušit.

[19] V rámci přezkoumání rozhodnutí stěžovatele, tj. při posuzování otázky, zda bylo odvolání žalobce po právu zamítnuto jako nepřipustné, se v dalším řízení bude krajský soud zabývat v mezích uplatněných žalobních bodů tím, za jakých okolností a kým bylo odvolání podáno.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost s ohledem na výše uvedené důvodnou, a napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 15. srpna 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu