ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **S. M.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Náměšť nad Oslavou**, se sídlem Masarykovo náměstí 104, Náměšť nad Oslavou, zastoupenému JUDr. Marií Veselou, advokátkou se sídlem Bráfova tř. 16/2, Třebíč, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 1. 2016, čj. 62 A 183/2015 – 45,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 1. 2016, čj. 62 A 183/2015 – 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Příkazem ze dne 23. 10. 2014, čj. MNnO-4684/14/Dop./Vít., žalovaný uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Přestupku se měl žalobce dopustit dne 18. 10. 2014 ve 13:50 hod. tím, že na účelové komunikaci Nádraží v Náměšti nad Oslavou nezastavil na signál červeným světlem, který mu přikazoval zastavit vozidlo. Za přestupek magistrát uložil žalobci pokutu ve výši 3000 Kč. Příkaz byl žalobci doručen dne 24. 10. 2014 prostřednictvím datové schránky.

2. Dne 10. 11. 2014 byl žalovanému doručen odpor proti výše uvedenému příkazu (k poštovní přepravě předán dne 7. 11. 2014), který jménem žalobce podala tehdy nezletilá K. Z. (nar. X). K odporu byla přiložena žalobcem nepodepsaná plná moc datovaná dnem

27. 10. 2014. Žalovaný reagoval dopisem ze dne 20. 11. 2014 zaslaným žalobci (doručeno dne 21. 11. 2014) i K. Z. (doručen dne 25. 11. 2014), jímž sdělil, že K. Z. nemohla vystupovat jako zástupkyně žalobce, protože v době zmocnění nebyla plně svéprávná. Žalovaný proto nepovažoval jí podaný „odpor“ za podání ve smyslu § 37 správního řádu. Přípisem doručeným žalovanému dne 28. 11. 2014 žalobce požádal žalovaného, aby odpor podaný K. Z. byl uznán jako úkon učiněný jeho zástupcem. Zároveň žalovanému zaslal i podepsaný originál plné moci udělené K. Z. a „Souhlas zákonného zástupce“, jímž matka K. Z. vyjádřila souhlas, aby její dcera podala odpor v daném přestupkovém řízení. Dopisem ze dne 12. 1. 2015 adresovaným žalobci, žalovaný setrval na svém názoru, že žalobce nemohl být v řízení zastoupen osobou, jež nebyla plně svéprávná, proto zastoupení nevzniklo a podaný odpor nelze uznat.

3. Dne 4. 8. 2015 žalobce požádal Krajský úřad Kraje Vysočina o uplatnění opatření proti nečinnosti. Žalobce měl za to, že podaným odporem byl příkaz zrušen a žalovaný měl následně vést správní řízení a ve věci rozhodnout. Usnesením ze dne 9. 9. 2015, čj. KUJI 60858/2015, krajský úřad nevyhověl žádosti žalobce.

## II.

4. Žalobce podal dne 19. 10. 2015 žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 6. 1. 2016, čj. 62 A 183/2015 – 45, uložil žalovanému rozhodnout ve věci ve lhůtě čtyřiceti pěti dnů od právní moci tohoto rozsudku. Rozsudek krajského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost zcela odkazuje.

## III.

5. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., se kterou spojil žádost o přiznání odkladného účinku.

6. Stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu, že žalovaný se mohl nechat zastoupit ve správním řízení nezletilou osobou a že tato zmocněnkyně za něj mohla podat opravný prostředek. Vzhledem k tomu, že správní řád výslovně neupravuje, zda zmocněncem může být pouze osoba plně svéprávná, je třeba postupovat analogicky podle § 27 odst. 1 o. s. ř, který tuto podmínku stanoví. Nelze naopak postupovat podle § 29 správního řádu, který upravuje procesní způsobilost účastníků řízení, nikoliv způsobilost být zástupcem účastníka. Plně svéprávným se člověk stává až zletilostí, dříve jen za podmínek stanovených v § 30 odst. 2 občanského zákoníku. Názor krajského soudu, že obviněného z přestupku může v řízení zastupovat i mladistvá osoba, pokud to odpovídá její rozumové a volní vyspělosti, je neudržitelný. Po správním orgánu nelze požadovat, aby u každého procesního úkonu učiněného nezletilým zástupcem zkoumal, zda k němu byl zmocněnec způsobilý.

7. Pokud krajský soud upozornil na to, že v předmětné věci zbýval zmocněnkyni žalobce k dosažení zletilosti pouze jeden týden, což soud považoval za nepodstatný rozdíl, je podle stěžovatele třeba se zamyslet nad tím, kdy už by se jednalo o podstatný rozdíl vedoucí k nepřiznání způsobilosti zastupovat účastníka ve správním řízení (1 měsíc před nabytím zletilosti, 1 rok?). Správním orgánům nepřísluší tuto úvahu provádět a spojuje-li

účinná právní úprava plnou procesní způsobilost s dosažením 18 let věku, je třeba tuto hranici respektovat.

## IV.

8. Žalobce poukázal na to, že u nezletilých se presumuje rozumová a volní vyspělost úměrná jejich věku, proto správní orgán nemusí zkoumat vyspělost konkrétního jedince. Lze předpokládat, že každá osoba starší 16 let je dostatečně rozumově a volně vyspělá k zastupování účastníka ve správním řízení, pokud je v tomto věku již sama deliktně způsobilá a může být účastníkem řízení o trestním obvinění, aniž by byla zastoupena.

9. Žalobce považoval za nepřípadnou argumentaci stěžovatele § 27 odst. 1 o. s. ř., jehož použití by představovalo nepřípustnou analogii v neprospěch obviněného z přestupku. Neomezil-li zákonodárce určité jednání ve správním řádu, neznamená to, že je třeba hledat základ pro omezení v jiném předpisu. Naopak je třeba vyložit tuto skutečnost tak, že zákonodárce neměl zájem na omezení věku zástupce účastníka správního řízení (zvlášť pokud neomezil požadavkem plné svéprávnosti ani procesní způsobilost samotných účastníků řízení). Podle žalobce je absurdní, aby např. 16letá osoba nemohla udělit plnou moc svému vrstevníkovi k podání žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 1066/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nebo aby účastník řízení nemohl poslat své nezletilé dítě nahlédnout do spisu.

10. Žalobce si zvolil zástupkyní osobu, jejíž znalosti a vyspělost považoval za přiměřené povaze věci. Pokud by zástupkyně pro svůj nízký věk učinila nějaký úkon nesprávně nebo pokud by něco zanedbala, stalo by se tak na úkor žalobce, který je odpovědný za výběr zmocněnce.

11. Dále žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že správním orgánům nepřísluší zkoumat rozumovou a volní vyspělost nezletilých. Tímto názorem „*žalovaný popírá rovnost subjektů před zákonem, neboť tvrdí, že § 30 odst. 1 občanského zákoníku se nevztahuje na určité subjekty právních vztahů právních vztahů, nebo že se nevztahuje na takové nezletilé, které jednají se státními orgány.*“

12. Poukázal-li krajský soud na to, že zástupkyni žalobce chyběl jen jeden týden do nabytí zletilosti, chtěl tím pouze demonstrovat nepřijatelnost stěžovatelova postupu, protože je zřejmé, že takováto osoba bude na stejné úrovni rozumové a volní vyspělosti, jako by již byla zletilá. To ale neznamená, že krajský soud vyhověl žalobci jen proto, že zástupkyně měla dosáhnout zletilosti v tak krátkém čase.

13. Žalobce nesouhlasil s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti z důvodu svého zájmu na brzkém ukončení věci. Stěžovatel podle něj neprokázal, že by mu vznikla nepoměrně větší újma, pokud by odkladný účinek nebyl přiznán.

14. V případě úspěchu kasační stížnosti žalobce navrhl, aby kasační soud nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení, protože stěžovatel neprokázal (ani netvrdil), že jako orgán veřejné moci neměl dostatečné materiální a personální vybavení pro podání kasační stížnosti a musel se nechat zastoupit advokátem.

15. Závěrem žalobce požádal o přiznání náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před krajským soudem (krajský soud nepřiznal úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 7 s. ř. s.). Zpochybnil přitom závěr krajského soudu, že jeho jednání bylo „*na hranici zneužití práva*“ jen proto, že podal žalobu až po roce ode dne, kdy měl spáchat přestupek. Žalobce v průběhu správního řízení aktivně komunikoval s žalovaným a snažil se o smírné řešení věci – požádal o uznání úkonu, předložil souhlas zákonného zástupce nezletilé zmocněnkyně ad. Žalovanému tedy poskytl dostatek prostoru k nápravě. Skutečnost, že žalobu podal až po roce ode dne, kdy měl spáchat přestupek, je nerozhodná. Podle žalobce je nepřípustné, aby osoba, která se aktivně brání proti nezákonnému postupu správního orgánu, musela ve výsledku nést náklady mnohonásobně převyšující pokutu udělenou za přestupek, jehož se celý spor týká. Svým rozhodnutím krajský soud vyslal signál veřejnosti, aby rezignovala na obranu svých práv, nebo aby se připravila nést vyšší náklady, než jaké s sebou nese akceptování nezákonného postupu orgánu státní správy. Samotná skutečnost, že úspěšný žalobce musel nést soudní poplatek, představuje popření práva na soudní ochranu, je-li výsledkem větší finanční zátěž žalobce, než pokud by žalobu vůbec nepodal.

## V.

16. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

17. Kasační stížnost je důvodná.

18. 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.

19. 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 nenabyly 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).

20. 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 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.

21. 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, 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).

22. 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, čj. 1 As 27/2011 – 81, nebo ze dne 15. 9. 2015, čj. 8 As 57/2015 – 46). Tohoto účelu může být stěží 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.

23. 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).

24. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

25. O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, protože o kasační stížnosti samotné rozhodl bezodkladně po předložení věci a po vykonání nezbytných procesních úkonů.

26. Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Námitkami žalobce ohledně výroku krajského soudu o nákladech řízení se proto kasační soud nezabýval.

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

V Brně 23. února 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu