

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého 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,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2016, č. j. 8 A 6/2016 - 65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[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 14. 11. 1996. 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 nato dne 16. 12. 2014 podal žádost u Ministerstva dopravy o opatření proti nečinnosti, konkrétně žádal, aby ministerstvo žalovanému nařídilo zrušit příkaz a nařídit 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 nařídit 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) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Právní názor městského soudu považuje za nesprávný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť žalobce se v podstatě 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. Přesto, že rozsudek městského soudu považoval za nepřezkoumatelný pro nejednoznačnost závazného právního názoru a opomenutí hodnocení přípustnosti zastoupení nezletilou osobou, považoval za potřebné vyjasnit otázku přípustnosti takového zastoupení v rámci judikatury Nejvyššího správního soudu. Usnesením ze dne 8. 2. 2017, č. j. 2 As 179/2016 – 56, proto věc postoupil 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?*

[10] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 27. 6. 2017, č. j. 2 As 179/2016 – 66, věc vrátil bez věcného projednání. Vyslovil, že věc byla předložena rozšířenému senátu k posouzení nesouhlasu s předchozí judikaturou tohoto soudu, aniž by se jednalo o judikaturu k otázce, kterou byl rozhodující senát povinen v daném kasačním řízení řešit. Městský soud se v napadeném rozsudku k základní právní otázce postavil alternativně. Uvedl totiž, že správní orgán měl na základě odporu, považoval-li jej za bezvadný, pokračovat ve správním řízení a vydat rozhodnutí, nebo neměl-li jej za řádný, vyzvat k odstranění jeho vad, pokud by byly odstranitelné. Žalovaného pak označil za nečinného, aniž řešil, zda odpor byl či nebyl účinně podán. V mezích tohoto právního názoru rozšířeného senátu rozhodující senát dále postupoval a dospěl k následujícím závěrům.

[11] V prvé řadě byl povinen zabývat se námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť podle setrvalé judikatury se zpravidla jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zabývat dalšími kasačními námitkami. Podle 109 odst. 4 s. ř. s. je *Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.* Nepřezkoumatelnost rozsudku zakládá mj. i skutečnost, že důvody rozsudku nejsou oporou výroku, nebo že jsou jednotlivé důvody navzájem rozporné.

[12] Napadený rozsudek městského soudu 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, není podložen právním závěrem, že odpor

nepochybně byl podán, a že tedy bylo povinností žalovaného pokračovat v řízení a rozhodnout. Odpor přitom není podáním, o němž by příslušelo správnímu orgánu rozhodovat. O samotném odporu se totiž žádné řízení nevede, jeho účinky, tj. zrušení příkazu, nastanou ze zákona, nebo tyto účinky nenastanou (např. v případě opožděného odporu, odporu podaného neoprávněnou osobou nebo odporu, který vykazuje jiné vady, které nebyly ani na výzvu správního orgánu ve stanovené lhůtě odstraněny). Nabyl-li příkaz právní moci, bylo tím řízení o přestupku skončeno.

[13] Jak zdůraznil rozšířený senát ve výše označeném usnesení, *žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) je prostředkem ochrany proti nevůli správního orgánu vydat v zahájeném řízení rozhodnutí a řízení tak řádně ukončit. Nosným důvodem pro rozhodnutí soudu o takové žalobě je proto zjištění, zda žalovaný správní orgán vede (či má dále vést) konkrétní správní řízení a vydat v něm rozhodnutí. V projednávaném případě musí proto již městský soud najisto postavit, zda odpor podaný zmocněncem žalobce vyvolal zrušení příkazu a žalovaný měl pokračovat v řízení o přestupku, nebo naopak, zda odpor nebyl účinným podáním a řízení skončilo příkazem (rozhodnutím), který nabyl právní moci.*

[14] Pohledem těchto vad je zřejmé, že posuzování kasační námitky správnosti právního názoru městského soudu na možnost zastoupení žalobce nezletilou zástupkyní, je 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, by sice bylo možno implicitně dovodit, že odpor považoval za podaný, tomu však nenasvědčuje ve vztahu k výroku nesouladné a neurčité odůvodnění.

[15] Kasační stížnost je tedy důvodná pro existenci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. soud vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Městský soud v konečném rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. července 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu