

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **M. Ch.,** zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2016, č. j. KUJI 69994/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 5. 2018, č. j. 32 A 58/2016 - 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Velké Meziříčí, Odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 3. 5. 2016, č. j. DOP/7618/2016/479/2016-bdin, uznal žalobce vinným z přestupků dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 14. 1. 2016 v 15:26 hod na dálnici D1 v km 137 a katastru obce Stránecká Zhoř, ve směru jízdy na Prahu, jel nedovolenou rychlostí, neboť mu byla v tomto úseku s nejvyšší dovolenou rychlostí 130 km/hod. naměřena rychlost 175 km/hod. Při zvážení možné odchylky měřicího zařízení ± 3 % mu tedy byla jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 169 km/hod. Tím překročil rychlost na dálnici o 39 km/hod. Kontrolou na místě bylo dále zjištěno, že při řízení motorového vozidla neměl u sebe osvědčení o registraci vozidla podle zvláštního právního předpisu. Svým jednáním porušil § 18 odst. 3 a § 6 odst. 7 písm. b) zákona o silničním provozu. Za spáchání přestupků byla žalobci uložena sankce ve formě pokuty ve výši 3 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalovaný Krajský úřad kraje Vysočina (dále jen „žalovaný“) zamítl rozhodnutím ze dne 16. 9. 2016, č. j. KUJI 69994/2016, odvolání žalobce jako opožděné. Dne 26. 5. 2016 bylo

správnímu orgánu I. stupně doručeno včasné blanketní odvolání, které ale nebylo podepsáno žalobcem. Správní orgán I. stupně jej proto dne 27. 5. 2016 vyzval k doplnění odvolání a odstranění vad podání, na tuto výzvu však žalobce ve stanovené týdenní lhůtě nikterak nereagoval. S ohledem na jeho pasivitu při odstraňování vad odvolání vydal správní orgán I. stupně dne 14. 6. 2016 usnesení o zastavení řízení, č. j. DOP/25049/2016/479/2016-bdin, proti kterému podal žalobce blanketní odvolání opatřené podpisem. Dne 8. 7. 2016 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno nyní posuzované blanketní odvolání žalobce proti rozhodnutí o přestupku ze dne 3. 5. 2016, které bylo opatřeno jeho podpisem. Rozhodnutím ze dne 14. 9. 2016, č. j. KUJI 66861/2016, žalovaný následně zamítl odvolání žalobce proti usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení odvolacího řízení a potvrdil usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení řízení o odvolání. Žalovaný odvolání žalobce ze dne 8. 7. 2016 podané proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o přestupku, zamítl jako opožděné rozhodnutím ze dne 16. 9. 2016, č. j. KUJI/69994/2016.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2016 žalobu, kterou Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) zamítl výše označeným rozsudkem ze dne 30. 5. 2018.

[4] Krajský soud předně uvedl, že správní orgán I. stupně postupoval správně, když po přijetí odvolání podaného dne 23. 5. 2016, tedy v poslední den lhůty, vyzval žalobce k doplnění nepodepsaného a blanketního podání, a to výzvou ze dne 27. 5. 2016. Správní orgán I. stupně byl oprávněn žalobci ke splnění ve výzvě uvedených povinností stanovit lhůtu, která byla pro něj závazná. Ani skutečnost, že stěžovatel nebyl ve výzvě poučen o následcích nesplnění povinností stanovených ve výzvě, ani nedodržení její formy usnesení, neshledal krajský soud jako natolik závažné vady, které by mohly mít za následek nezákonnost vydaného rozhodnutí. Lhůta určená ve výzvě ze dne 27. 5. 2016 v délce sedmi dnů uplynula dne 7. 6. 2016, přičemž správní orgán I. stupně své usnesení o zastavení řízení vydal až o týden později, dne 14. 6. 2016, tudíž poskytl žalobci dvojnásobný čas ke splnění této výzvy. Žalobce však do této doby nijak nereagoval a ani nepožádal o prodloužení lhůty. Podání rovněž označené jako odvolání, které již obsahovalo podpis žalobce, obdržel správní orgán I. stupně až po uplynutí zmíněné lhůty, neboť bylo k poštovní přepravě podáno až dne 7. 7. 2016. Toto podání bylo proto správně zamítnuto jako opožděné, neboť sice bylo řádně podepsáno, avšak bylo zjevně podáno pozdě.

[5] Krajský soud se neztotožnil ani se žalobní námitkou, podle níž začala lhůta k podání odvolání běžet až později, neboť rozhodnutí o přestupku bylo doručeno žalobci a nikoliv jeho nezletilému zmocněnci, panu K. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze nezletilou osobu platně zmocnit k zastupování účastníka správního řízení, a proto postupovaly správní orgány v posuzované věci zcela správně, pokud jednaly se žalobcem a nikoliv s jeho domnělým nezletilým zmocněncem. Lhůta k podání odvolání tak skutečně počala běžet od okamžiku doručení rozhodnutí o přestupku přímo žalobci, tj. dne 7. 5. 2016, přičemž posledním dnem k podání odvolání byl den 23. 5. 2016.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel”) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[7] Stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně vyhodnotil otázku včasnosti jeho odvolání, a to ze dvou důvodů. Předně správní orgán I. stupně chybně nepřihlédl k podání ze dne 7. 7. 2016 odstraňujícímu vady podání ze dne 23. 5. 2016. Ačkoliv tak stěžovatel učinil až po lhůtě stanovené ve výzvě ze dne 27. 5. 2016, vady odstranil podstatně dříve, než správní orgán I. stupně přikročil k zamítnutí odvolání pro opožděnost, tudíž se jeho podáním měl správní orgán I. stupně zabývat. Stěžovatel navíc nebyl ve výzvě ze dne 27. 5. 2016 poučen o následcích jejího nesplnění, tudíž nemohl očekávat, že správní orgán I. stupně přikročí k zastavení řízení. Toto pochybení správního orgánu I. stupně tak způsobilo nezákonnost jeho dalších rozhodnutí i následného napadeného rozsudku krajského soudu. Postup žalovaného, resp. správního orgánu I. stupně, který přikročil k zamítnutí odvolání pro opožděnost až dva měsíce po doručení jeho podání odstraňujícího vady odvolání ze dne 23. 5. 2016, je proto nesprávný. Z judikatury Nejvyššího správního orgánu vyplývá, že nepodepsané odvolání zásadně zahajuje řízení o odvolání, a bylo tedy povinností správních orgánů se jím zabývat.

[8] Chybná je rovněž úvaha správních orgánů i krajského soudu, podle které není možné zastoupení účastníka řízení nezletilou osobou. Takový závěr nevyplývá z právní úpravy, který o svéprávnosti v § 33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, vůbec nemluví, tudíž se žádné takové omezení týkající se věku zmocněnce ani nepředpokládá. Správní orgán I. stupně navíc ani nijak nerozhodl o tom, že se jeho zastoupení nezletilou osobou nepřipouští, tudíž stěžovatel o tomto náhledu správního orgánu I. stupně nevěděl. Z tohoto důvodu podal následně odvolání, ale zároveň spoléhal na svého zmocněnce, kterému však nebylo doručeno rozhodnutí o přestupku, a kterému tedy zatím nezačala běžet lhůta k podání odvolání. Nadto byl ke dni doručování rozhodnutí zmocněnec již zletilý, tudíž plně svéprávný a správní orgány s ním měly jednat jako se stěžovatelovým zmocněncem.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí a plně odkázal na napadené rozhodnutí a svá vyjádření v průběhu soudního řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Předně stěžovatel brojil proti hodnocení správních orgánů i krajského soudu, že jeho podání ze dne 7. 7. 2018 bylo opožděné. Stěžovatel se v kasační stížnosti snaží vytvořit mylný dojem, že správní orgány až do data rozhodnutí žalovaného, tedy do 16. 9. 2016, nepodnikaly žádné kroky a následně zamítly jeho odvolání jako opožděné, aniž by přihlédly k podání ze dne 7. 7. 2016, kterým odstranil vady podání označeného jako odvolání z května 2016. Tak tomu však nebylo a tvrzením o pasivitě správních orgánů nelze přisvědčit.

[12] Je pravdou, že podaným odvoláním – byť imperfektním – je zahajováno řízení o odvolání. Je-li odvolání vadné, je povinností správního orgánu vyzvat podatele k odstranění vad podání. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 63/2015 - 36, ve kterém soud uvedl, že je povinností správních orgánů o

podaném odvolání rozhodnout, přičemž v případě, že vady podání nejsou odstraněny, připadá v úvahu postup dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 93 správního řádu, tj. pro neodstranění vad podání odvolací řízení zastavit.

[13] Stěžovatel se snaží v kasační stížnosti vytvořit dojem, že správní orgány o jeho odvolání rozhodly až poté, co on vady podání dne 7. 7. 2016 odstranil, k takové skutkové situaci však nedošlo, jak je vysvětleno níže.

[14] V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatel podal ve lhůtě pro podání odvolání dne 23. 5. 2016 nepodepsané a blanketní podání označené jako odvolání. Správní orgán I. stupně toto odvolání obdržel dne 26. 5. 2016 a následně přistoupil k vydání výzvy ze dne 27. 5. 2016, č. j. DOP/22600/2016/479/2016-bdin, založené na č. l. 37 správního spisu, která byla stěžovateli doručena dne 31. 5. 2016 a ve které byl vyzván k doplnění chybějícího podpisu a dalších náležitostí. Sedmidenní lhůta stanovená ve výzvě marně uplynula dne 7. 6. 2016 a správní orgán I. stupně tak v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu následně usnesením ze dne 14. 6. 2016, č. j. DOP/25049/2016/479/2016-bdin, přistoupil k zastavení řízení. Toto usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 17. 6. 2016. Až poté, dne 7. 7. 2016, zaslal stěžovatel správnímu orgánu I. stupně již podepsané podání - odvolání, k němuž však správní orgán nemohl přihlédnout, neboť již řízení zastavil. Není tedy pravdou, že by správní orgány byly pasivní, ba naopak, v době zaslání podání opatřeného podpisem dne 7. 7. 2016 již bylo řízení zastaveno a na toto nové podání muselo být nahlíženo jako na samostatný návrh. Poté, co stěžovatel podal proti usnesení o zastavení řízení odvolání, žalovaný jeho odvolání zamítl a následně přistoupil i k zamítnutí odvolání ze dne 7. 7. 2016, které správně vyhodnotil jako opožděné. Postup správních orgánů byl tedy správný a kasační námitky jsou v tomto směru liché, neboť je zřejmé, že správní orgány nebyly nečinné a stěžovatelovo podání ze dne 7. 7. 2016 nemohly zohlednit, neboť řízení o odvolání již bylo zastaveno.

[15] Odvolání ze dne 7. 7. 2016 je nutno označit za opožděné, neboť bylo za prvé podáno po lhůtě k podání odvolání, která skončila dne 23. 5. 2016, i po lhůtě stanovené ve výzvě ze dne 27. 5. 2016, která skončila dne 7. 6. 2016, a navíc bylo podáno i poté, co správní orgán dne 14. 6. 2016 rozhodl o zastavení řízení. Skutečnost, že rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu podaného odvolání ještě nebylo pravomocné, na věci nic nemění, neboť nelze připustit, aby účastníci řízení doplňovali svá podání až poté, co by bylo rozhodnuto o zastavení řízení z důvodu jejich předchozí pasivity. Takové jednání by bylo možné vyhodnotit jako cílenou procesní obstrukci, která by znemožňovala a neúměrně prodlužovala správní řízení.

[16] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že výzva správního orgánu I. stupně ze dne 27. 5. 2016 k doplnění podpisu a dalších náležitostí nebyla vydána ve formě usnesení a nebylo v ní obsaženo poučení o následcích jejího nesplnění.

[17] Podle § 37 odst. 3 správního řádu, nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Podle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Stěžovatel nebyl postupem správních orgánů krácen na svých právech, neboť mu muselo být z textu výzvy zřejmé, jaké povinnosti má splnit, které náležitosti svého podání má doplnit a v jaké lhůtě, přičemž mu byla s ohledem na datum rozhodnutí o zastavení řízení poskytnuta

téměř dvojnásobná doba ke splnění této výzvy. Stěžovatel byl tedy o svých povinnostech dostatečně poučen a správní orgány se tak nedopustily nezákonného postupu.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou přípustnosti zastupování nezletilou osobou, v projednávané věci panem K. Jak správně uvedl v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud, soud se těmito námitkami ve věcech procesně i skutkově téměř totožných, v nichž vystupoval jako právní zástupce tentýž advokát jako nyní, již opakovaně zabýval. Krajský soud tak zcela důvodně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, na rozsudky ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 - 36, ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 34, publ. pod č. 3394/2016 Sb. NSS, a další, od nichž soud ani v této věci nemá důvod jakkoli se odchylovat a měnit závěry jimi vyslovené.

[19] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 34, již bylo konstatováno: „*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 terminologii zákona č. 40/1964 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2013, což řeší § 3029 odst. 1 občanského zákoníku, zákona č. 89/2012 Sb., účinného od 1. 1. 2014). 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, 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.... 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.*"

[20] V rozsudku ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 - 36, Nejvyšší správní soud uvedené závěry převzal a podrobněji rozvedl. Zejména pak uvedl, že „*pro vznik zmocnění je klíčový moment uzavření dohody o zastoupení, přičemž plná moc je toliko jednostranným úkonem, který pouze vymezuje rozsah již uděleného zmocnění na základě dohody o zastupování. A jelikož nelze platně zmocnit nezletilou osobu k zastupování účastníka správního řízení, žalovaný v posuzované věci postupoval správně, pokud zamítl odvolání K. Z. jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 spr. ř. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit skutečnost, že zmocněnec nabude po udělení zmocnění zletilosti. Je tomu proto, že na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet jako na takové, které nevzniklo.*"

[21] V projednávané věci nebylo sporu o tom, že v době udělení zmocnění byl pan K. nezletilý. Na základě výše uvedeného tedy došlo k absolutně neplatnému udělení zmocnění, které nemohlo být zhojeno ani následným nabytím zletilosti zmocněnce. Správní orgán I. stupně proto postupoval správně, když již ve výzvě k doplnění podání ze dne 9. 3. 2016,

č. j. DOP/9995/2016/479/2016-bdin, uvedl, že nezletilá osoba nemůže být zmocněncem účastníka řízení, a následně již komunikoval pouze se stěžovatelem, kterému doručil i rozhodnutí o přestupku. Od tohoto doručení se rovněž odvíjela lhůta k podání odvolání, jak ji správně posoudily správní orgány i krajský soud. Zároveň z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že není pravdou, že by stěžovatel o tomto náhledu správního orgánu I. stupně nevěděl a byl by pro něj překvapující.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. in fine). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 4. října 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu