

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **M. C.**, zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 7. 2018, č. j. 78 A 3/2018 – 24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobce se u krajského soudu domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, která měla spočívat v nevydání rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 24. 5. 2017, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

[2] Spornou otázkou bylo posouzení, zda bylo platně podáno odvolání, či nikoliv.

[3] Odvolání podala dne 14. 6. 2017 jménem žalobce Asociace pro poskytování právní ochrany, z. s. (dále jen „Asociace“), která v té době dosud nebyla zapsaná v rejstříku spolků a které žalobce udělil dne 31. 5. 2017 plnou moc k zastupování. Odvolání bylo podáno

paní Šárkou Šupovou jako předsedkyní Asociace. Správní orgány uzavřely, že Asociace dosud nevznikla, tudíž nelze uznat úkony tohoto spolku.

[4] Krajský soud žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji.

[5] Soud dospěl k závěru, že v dané věci se nejedná o posouzení hmotněprávního úkonu, který lze ve smyslu § 127 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, jménem právnické osoby činit již před jejím vznikem. Naopak se jedná o otázku procesní způsobilosti, tj. způsobilosti samostatně činit v řízení úkony. Procesní způsobilost má účastník, a tedy i zmocněnec, v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti. Právnická osoba, která doposud nevznikla, nemůže činit ve správním řízení žádné úkony. Vzhledem k nedostatku procesní způsobilosti, pak jednání, která byla takto učiněna, z pohledu práva neexistují a správní orgán tak nemá povinnost se jimi zabývat. Protože z předložené plné moci obsažené ve správním spisu vyplývá, že záměrem žalobce bylo nechat se zastupovat Asociací, a nikoliv její předsedkyní jakožto fyzickou osobou, je zřejmé, že odvolání proti rozhodnutí podala právě Asociace. Žalovaný podle krajského soudu postupoval správně, pokud podání neprojednal, neboť bylo učiněno neexistujícím subjektem a nemohlo vyvolat žádné právní účinky.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[7] Stěžovatel v průběhu řízení zastával názor, že odvolání učinila paní Šupová, a má za to, že krajský soud posoudil věc po právní stránce nesprávně.

[8] Stěžovatel považuje za nesprávný závěr soudu, že právnická osoba může před svým vznikem činit hmotněprávní úkony, v situaci procesního práva je však situace odlišná. Právnická osoba nemůže právně jednat před svým vznikem, neboť nemá právní osobnost. Vzhledem k tomu, že právnické osoby jsou umělý právní konstrukt, tak z hlediska skutečného světa musí za právnickou osobu vždy jednat člověk, což reflektuje také občanský zákoník. Rozdíl v jednání před vznikem právnické osoby a v jednání za právnickou osobu je však takový, že v prvním případě fakticky jedná fyzická osoba, a té se právní jednání i přičítá, zatímco v druhém případě fakticky jedná fyzická osoba, ale z hlediska práva právní jednání činí právnická osoba, které se přičítá jednání fyzické osoby. Ustanovení § 127 občanského zákoníku však neznamená, že právnická osoba může jednat před svým vznikem, a tedy i před získáním právní osobnosti. Právnická osoba může pouze jednání jiných osob na sebe převzít s účinky *ex tunc* poté, až vznikne. Účastníkem řízení a zástupcem jiné osoby může být pouze taková právnická osoba, která má právní osobnost, tedy pouze existující.

[9] Za vnitřně rozporný považuje stěžovatel závěr soudu, že „*V projednávané věci vystupovala paní Šupová jako předsedkyně Asociace a jako taková jednala jejím jménem. Není tedy pochyb o tom, že paní Šupová jako plně svéprávná osoba, byla schopna učinit jakékoliv podání. De iure je však toto podání přičítáno entitě, za kterou paní Šupová vystupovala a jako takové je na něj nutno pohlížet. Z pohledu neexistující právnické osoby tak šlo o neexistující podání.*“ Paní Šupová nemohla z hlediska právního jednání vystupovat jako předsedkyně Asociace, neboť Asociace v předmětném okamžiku neexistovala. Proto předmětné odvolání nemůže být přičítáno Asociaci. Zároveň však krajský soud uznal existenci (právní

subjektivitu) Asociace, neboť entitou se rozumí subjekt existující, za který měla paní Šupová jednat.

[10] Krajský soud v tomto bodu dle stěžovatele buduje jakousi konstrukci, že právní osobnost může existovat „tak trochu“, aby právnická osoba mohla občas existovat a občas nikoliv. Stěžovatel však má za to, že s právní osobností je to stejné jako s těhotenstvím. Buď je, nebo není. Odvolání tedy musela učinit paní Šupová, šlo o podání učiněné plně svéprávnou fyzickou osobou, tedy podání řádné, nebo předmětné odvolání musela učinit existující právnická osoba, a šlo též o podání řádné. Zásadní dle stěžovatele je, že podání existuje a někdo ho musel podat.

[11] Stěžovatel považuje rozsudek též za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se krajský soud nevypořádal s jeho argumentací týkající se § 17 odst. 2 občanského zákoníku a § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tato ustanovení směřují k závěru, který stěžovatel tvrdí. Vzhledem k tomu, že Asociace nemohla právně jednat (neboť neexistovala), odvolání musí být právním jednáním paní Šupové.

[12] Správní orgán vyvolal ve stěžovateli legitimní očekávání, tedy že se jedná o řádné a akceptovatelné úkony, neboť doručoval na adresu sídla neexistující asociace a paní Šupová na písemnosti reagovala.

[13] K § 37 odst. 1 správního řádu stěžovatel uvádí, že jen proto, že byla v předmětném odvolání za zmocněnce označená v té době neexistující Asociace, nelze toto odvolání automaticky považovat za odvolání podané Asociací.

[14] V bodě 20 a 21 rozsudku pak krajský soud dle stěžovatele vypořádával námitku, kterou nevznesl, což zakládá pochybnost o přiléhavosti rozsudku.

[15] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že zcela souhlasí s právními závěry krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[17] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, 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.

[18] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že obdobnou situací jako v nyní projednávané věci se již zabýval v rozsudku ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 As 296/2018 - 41 , přičemž stěžovatel byl v dané věci zastoupen týmž právním zástupcem. S ohledem na skutkovou podobnost případů, totožné kasační námitky a řešenou právní otázku Nejvyšší správní soud v podrobnostech na uvedený rozsudek odkazuje.

[19] Stěžovatel namítá vnitřní rozpornost napadeného rozsudku krajského soudu spočívající v tom, že podání odvolání měl učinit neexistující subjekt, tedy v té době neexistující Asociace. Stěžovatel však skutečnost i závěry krajského soudu nesprávně

interpretuje. Opomíjí totiž rozdíl mezi faktickým učiněním podání vůči správnímu orgánu a učiněním právně relevantního podání. Závěr krajského soudu, podle něhož podání učinil neexistující subjekt, tedy právnická osoba před svým vznikem formálním zápisem do příslušného rejstříku, nemůže znamenat, že správní orgán I. stupně nemohl obdržet podání, které měla podle označení učinit právě tato neexistující právnická osoba. Nyní projednávaná situace je obdobná situaci, kdy by podání učinila jako zmocněnec fyzická osoba s omezenou svéprávností anebo před plným nabytím svéprávnosti. Ačkoliv by jej správnímu orgánu fakticky doručila a takové podání by skutečně existovalo, nevyvolávalo by právní účinky a správní orgán by k němu nepřihlížel (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. 4 As 23/2017 - 32). Z toho důvodu ostatně správní řád jakožto i jiné procesní předpisy obsahují úpravu procesní způsobilosti účastníků, potažmo jejich zástupců. Za právní jednání nelze považovat jakékoliv jednání učiněné v reálném světě. Rozsudek krajského soudu tedy není nepřezkoumatelný z důvodu namítané vnitřní rozpornosti, neboť z něj lze seznat shora vysvětlené rozlišení.

[20] Jako nedůvodnou vyhodnotil soud i namítanou nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Podle stěžovatele se krajský soud opomněl vyjádřit k jeho námitce, v níž odkázal na § 17 odst. 2 občanského zákoníku a § 37 odst. 1 správního řádu, které směřují k tomu, že správní orgán I. stupně měl odvolání považovat za podání učiněné podepsanou svéprávnou Šárkou Šupovou, nikoliv dosud nevzniknuvší Asociací. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že úkolem soudů není odpovědět na každý dílčí argument uvedený v žalobě, ale vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Otázka určení subjektu, který podal odvolání, představovala samotné meritum sporu a v případě jejího nevyřešení by skutečně krajský soud nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí založil. K tomu však v projednávané věci nedošlo, neboť právě touto otázkou se krajský soud ve stěžejní části napadeného rozsudku zabývá.

[21] Závěry krajského soudu ohledně této otázky stěžovatel v kasační stížnosti činí spornými, nelze tedy uzavřít, že by se krajský soud s touto otázkou přezkoumatelně nevypořádal. Rozsudek je tak i dostatečně přiléhavý, neboť se vypořádává s rozhodnou právní otázkou, ač obsahuje vypořádání námitky, která se v žalobních bodech neobjevila. Takový postup je sice nevhodný, nečiní však rozsudek nesrozumitelným.

[22] Ke stěžovatelem citovanému § 37 odst. 1 správního řádu soud podotýká, že primárně dopadá na jiné situace (např. pokud by odpor proti příkazu správního orgánu I. stupně nebyl označen jako „odpor“, ale jako „odvolání“). V nynějším řízení se však nejedná o otázku posouzení obsahu podání, ale především určení subjektu, který je učinil. Samotný obsah podání není sporný.

[23] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení kasační námitky spočívající v tvrzené nezákonnosti rozsudku krajského soudu založené na nesprávném posouzení právní otázky, konkrétně určení subjektu, který učinil podání označené jako „odvolání“.

[24] V projednávané věci obdržel správní orgán dne 14. 6. 2017 poštou odvolání proti rozhodnutí o přestupku, jako obviněný byl označen stěžovatel, zastoupen *„Asociací*

pro poskytování právní ochrany z. s. , se sídlem 1. Máje 16, Olomouc". Podání bylo podepsáno paní Šárkou Šupovou, „*předsedou Asociace …*". K podání byla přiložena plná moc udělená stěžovatelem Asociaci dne 31. 5. 2017. Též na poštovní obálce byla jako odesílatel označena Asociace. Dne 12. 7. 2017 obdržel správní orgán emailem přípis, jehož obsahem bylo sdělení, že Asociace již byla založena, nebyla však ještě zapsána do příslušného rejstříku, „*a proto zmocněnec a obviněný žádá, aby se postupovalo v souladu s ust. § 127 občanského zákoníku, neboť se jedná o jednání před vznikem právnické osoby.*" Tento email byl odeslán z emailové adresy apppo@email.cz, v záhlaví přípisu byl opět označen stěžovatel, zastoupen Asociací, podepsána byla Šárka Šupová, jako předsedkyně Asociace. Originál tohoto přípisu byl správnímu orgánu doručen poštou dne 19. 7. 2017, na obálce byla jako odesílatel opět označena Asociace.

[25] Žalovaný dne 15. 8. 2017 a 7. 9. 2017 stěžovatele vyrozuměl, že odvolání podané Asociací, které udělil zmocnění, nebylo uznáno, neboť bylo podáno neexistující osobou. Následně stěžovatel požádal o uznání odvolání dle § 34 odst. 4 správního řádu za vlastní. Žalovaný žádost dne 16. 10. 2017 zamítl. Proti zamítnutí žádosti podal stěžovatel odvolání, které mimo jiné odůvodnil následovně: „*Dne 17. 7. 2017 jsem podal odvolání proti rozhodnutí č. j.: SMO/196377/17/DCS/Klu, <u>které mým jménem učinila Šárka Šupová,</u> nar. X, bytem K. 183, X U.B., <u>jednající za nevzniklý spolek Asociace pro poskytování právní ochrany z. s. se sídlem 1. máje 16, 779 00 Olomouc. K tomuto byla opatřena příslušnou plnou mocí,</u>*" (zvýraznění přidáno, pozn. NSS). Následně uvedl, že paní Šupová je jako plně svéprávná osoba způsobilá jej zastupovat ve správním řízení.

[26] Z uvedeného je tedy zřejmé, že ačkoliv stěžovatel k podání odvolání a zastupování ve správním řízení zplnomocnil v té době neexistující Asociaci (nikoliv její předsedkyni Šárku Šupovou), změnil v důsledku vyrozumění o neúčinnosti daného úkonu svůj postup vůči žalovanému. Po něm následně žádal uznání podaného odvolání jakožto učiněného Šárkou Šupovou, fyzickou osobou „*jednající za nevzniklý spolek Asociace*". V řízení před krajským soudem a opětovně v kasační stížnosti poté stěžovatel opakovaně uvedl, že Asociace odvolání nikdy podat nemohla, neboť neexistovala, tudíž jej musela učinit sama Šárka Šupová jako třetí osoba. Takové jednání ze strany stěžovatele se jeví být účelovým.

[27] V dané věci je nesporné, že v době podání odvolání Asociace neexistovala, a nemohla tedy činit právní úkony. Z obsahu správního spisu je zároveň na první pohled zřejmé, že odvolání podala Asociace, kterou k tomu stěžovatel měl v úmyslu jasně a bez pochyb zmocnit, a to i přesto, že v době jeho podání *de iure* neexistovala. Ačkoliv je na listině podepsaná Šárka Šupová, podání činila z pozice předsedkyně Asociace. Podání rovněž jako odesílatele označovalo Asociaci (viz označení e-mailové adresy a poštovní adresy na přiložené obálce), stejně tak Asociace, nikoliv Šárka Šupová, byla na podání dále identifikována svou adresou. Šárka Šupová rovněž na výzvu správního orgánu I. stupně výslovně uvedla, že Asociace v době podání odvolání již byla založena, avšak nebyla zapsána v rejstříku spolků, což vede nutně k závěru, že sama předsedkyně této právnické osoby měla v úmyslu podání odvolání učinit nikoliv sama svým jménem, ale v zastoupení Asociace jménem stěžovatele jako zmocnitele. Stěžovatel ke svému zastupování ve správním řízení Šárku Šupovou nezmocnil. Ta tedy nemohla jeho jménem odvolání vůči správnímu orgánu I. stupně platně podat z pozice zmocněnkyně (jak ve správním řízení stěžovatel uváděl), neboť nepředložila plnou moc za tím účelem udělenou, ani taková plná moc nebyla podle § 33 odst. 1 správního řádu udělena ústně do protokolu.

[28] Namítá-li stěžovatel, že rozhodné je, že odvolání existuje a bylo tedy někým podáno, opomíjí rozdíl ve fakticitě a právní relevanci jednání, jak již bylo popsáno v odstavci [19] tohoto rozsudku. Na základě obsahu správního spisu a výše uvedeného je zřejmé, že úmyslem jak stěžovatele, tak Šárky Šupové jako předsedkyně Asociace bylo, aby odvolání proti rozhodnutí podala Asociace v pozici stěžovatelovy zástupkyně. Takto označené a doručené odvolání skutečně podáno bylo, což zakládá pouze fakticitu podání, tedy jeho uskutečnění v reálném světě. S ohledem na nedostatek procesní způsobilosti Asociace takové podání učinit k němu však nebylo možno přihlížet, neboť bylo od počátku neplatné a nemohlo vyvolávat jakékoliv právní účinky. Šárka Šupová, která byla způsobilá Asociaci zastupovat, pak nemohla být v procesněprávní rovině zavázána sama (oproti § 127 větě druhé občanského zákoníku), neboť z obsahu podaného odporu nijak neplyne, že by jej činila svým jménem a na svůj účet jako fyzická osoba odlišná od zástupkyně stěžovatele.

[29] Na odvolání podané Asociací je nutno hledět, jako by vůbec nebylo podáno. Krajský soud tedy rozhodnou právní otázku posoudil správně.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. září 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu