

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Jany Brothánkové, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky 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 žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného ve věci vedené pod sp. zn. S-MHMP-1490561/2014/Hnm, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2016, č. j. 8 A 6/2016 - 65,

t a k t o :

**Věc se vrací k projednání a rozhodnutí druhému senátu.**

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Druhý senát předložil rozšířenému senátu dvě právní otázky. První, *zda ve správním řízení je podmínkou pro zastupování zmocněncem jeho plná svéprávnost*. Druhou, *pokud ano, zda je správní orgán povinen uznat prvotní úkon zmocněnce, který není plně svéprávný, nebo vyzvat účastníka řízení k odstranění vad zastoupení, nebo jej poučit o jiné možnosti nápravy*.

[2] Příkazem žalovaného ze dne 29. 10. 2014, sp. zn. S-MHMP-1490561/2014/Hnm, byla žalobci uložena pokuta ve výši 1.500 Kč za spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) tím, že dne 16. 10. 2014 překročil nejvyšší povolenou rychlost na Ortenově náměstí v Praze 7. Příkaz byl žalobci doručen dne 3. 11. 2014 a jeho právní moc byla vyznačena dnem 19. 11. 2014. Předtím, dne 14. 11. 2014, byl žalovanému doručen odpor sepsaný dne 12. 11. 2014 zmocněnkyní žalobce, K. Z., doplněný plnou mocí podepsanou žalobcem ze dne 4. 11. 2014 (v kopii), z níž je zřejmé, že se zmocněnkyně narodila dne X. Žalovaný dne 21. 11. 2014 žalobci sdělil, že příkaz nabyl právní moci, neboť odpor byl podán osobou, která k takovému úkonu nebyla procesně způsobilá.

[3] Po uplatnění opatření proti nečinnosti podal žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného a domáhal se, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat v uvedeném přestupkovém řízení rozhodnutí. Tvrdil, že podal v zákonné lhůtě odpor a žalovaný přesto v rozporu se zákonem v řízení nepokračoval, ač mu nadřízený orgán přípisem ze dne 6. 3. 2015 přikázal ve lhůtě 30 dnů „zjednat nápravu“.

[4] Městský soud uložil žalovanému povinnost vydat v přestupkovém řízení rozhodnutí rozsudkem ze dne 26. 5. 2016, č. j. 8 A 6/2016 - 65. V odůvodnění rozsudku uvedl: „*Proti tomuto příkazu podal žalobce ve lhůtě dne 14. 11. 2014 odpor. Na základě tohoto podání tedy byl Magistrát hlavního města Prahy povinen ve věci dále jednat, a to buď tak, že by odpor považoval za bezvadně podaný, a pak bylo na místě ve věci konat obvyklé správní řízení a vydat v něm rozhodnutí o přestupku. Pokud měl však Magistrát hlavního města Prahy za to, že předmětný odpor je podán vadně nebo nesprávně proto, že je neúplný, nesrozumitelný nebo proto, že je podán osobou, o níž není zcela jisté, že je řádným zástupcem účastníka řízení, pak měl na tuto skutečnost procesně vhodným způsobem reagovat minimálně tak, že by vyzval žalobce, resp. jeho zástupce nebo osobu, která za zástupce byla označena, aby vady tohoto podání byly odstraněny, chybějící skutečnosti doplněny, apod. Z obsahu správního spisu však nelze seznat, že by Magistrát hlavního města Prahy v této záležitosti jakkoliv reagoval, v podstatě jedinou jeho reakcí je prosté oznámení ze dne 21. 11. 2014, č. j. MHMP 1664558/2014/Hnm na adresu žalobce, že příkaz již nabyl právní moci. Tento postup, vzhledem ke skutečnostem vyplývajících ze spisu, soud nepovažuje za podřaditelný pod pojem činnosti správního orgánu ve správním řízení“.* Podaný odpor tak označil za nevyřízený a správní orgán z těchto důvodů považoval za nečinný. Jednoznačný právní názor, zda odpor podaný nezletilou zmocněnkyní žalobce 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, nevyslovil.

[5] Proti rozsudku městského soudu brojí žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. V ní mimo jiné namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti, neboť městský soud žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí, aniž by se vyslovil k právní moci vydaného příkazu. Nevyhodnotil vůbec skutečnost, že odpor proti tomuto příkazu byl podán nezletilou zmocněnkyní, tedy osobou k takovému úkonu nezpůsobilou. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 – 34.

## II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Druhý senát dospěl k závěru, že by mohl přisvědčit námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, protože jím vyjádřený závazný právní názor nebyl jednoznačný a rozhodnou otázku přípustnosti zastoupení nezletilou osobou vůbec neřešil. Domnívá se však, že ve zrušujícím rozsudku by nemohl pominout, že v rozsudku ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 34 (publ. pod č. 3394/2016 Sb. NSS), Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[ú]častník správního řízení se může dát zastoupit pouze osobou, která je plně svéprávná (§ 33 odst. 1 správního řádu z roku 2004)“. S tímto právním názorem, ani s důvody, které k němu vedly, však nesouhlasí.

[7] Oproti jiným procesním předpisům (§ 35 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, § 27 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, § 35 odst. 6 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v § 31 nepožaduje, aby zástupcem byla osoba plně svéprávná. Možnost zastoupení zmocněncem je vázána pouze na existenci plné moci ve smyslu § 33 správního řádu a pouze při úpravě procesní způsobilosti účastníků odkazuje v § 29 odst. 1 na svéprávnost ve smyslu občanského zákoníku. To nelze označit za mezeru v zákoně, kterou je nutno vyplnit analogickou aplikací blízkých procesních předpisů.

[8] Osmý senát vycházel z judikatury (nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. I. ÚS 1041/14, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2775/2004), která se vztahuje k účastenství nezletilého v soudním řízení, toto řízení je mnohem komplexnější a komplikovanější proces než samotné právní jednání. Ani za této situace však podle názoru Ústavního soudu nemůže být podání učiněné přímo nezletilým

účastníkem soudem ignorováno (bod 49 cit. nálezu). Podle druhého senátu se v daném případě nejedná o účastenství nezletilého, ale o zastoupení zmocněnkyní, již je nezletilá osoba. Právní jednání takové osoby je přitom připuštěno, např. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník výslovně vymezuje oprávnění nezletilého, který dovršil 15 let, zavázat se k výkonu závislé práce.

[9] Správní řízení jsou sice vedena v různých závažných věcech, jsou však nepochybně typově jednodušší a zpravidla s menšími důsledky pro účastníky než řízení soudní. Není proto nelogické, že správní řád nestojí na nezbytnosti ochrany účastníka řízení před nevhodnou volbou zástupce a nestanoví podmínku svéprávnosti zmocněnce. Umožňuje tím zvolit si zástupcem kohokoliv, kdo jím může být podle obecných norem práva občanského, a tedy osobu, které důvěřuje, tzn. I nezletilého rodinného příslušníka či jinou nezletilou osobu. Složitost úkonů ve správním řízení ne vždy vyžaduje plnou svéprávnost zmocněnce. Pro osobu mladistvou, která se věkově blíží zletilosti, tyto úkony nejsou nepochopitelné či neproveditelné. Předkládající senát proto chápe úpravu správního řádu jako záměrnou, nikoliv nelogickou a mezerovitou. Osmý senát uplatněním analogie navíc zhoršil procesní postavení účastníka správního řízení. Citelně jej omezil ve výběru zástupce, aniž by pro takové omezení existoval závažný důvod (např. nutnost chránit jiné účastníky řízení, další osoby nebo veřejný zájem).

[10] I kdyby byla podmínkou zastoupení ve správním řízení plná svéprávnost zmocněnce, druhý senát nesouhlasí s osmým senátem ani v tom, že přitakal postupu správního orgánu a implicitně tím vyjádřil právní názor, že vada zastoupení není odstranitelná a právní jednání zmocněnce v době, kdy nebyl plně svéprávný, je „nulitní“. Takový přístup odporuje základním zásadám správního řízení vyjádřeným v § 4 odst. 2 a 4 správního řádu.

[11] Po podání odporu nezpůsobilým zmocněncem (pokud by platilo, že zmocněncem musí být vždy osoba plně svéprávná a není-li, je její úkon neúčinný) by měl správní orgán v otevřeném řízení účastníkovi sdělit, že zastoupení tímto zmocněncem nadále neakceptuje a z jakých důvodů (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2016, sp. zn. IV. ÚS 842/2016), popř. účastníka řízení v běžící lhůtě pro podání odporu upozornit na vadu a umožnit mu podání odporu, ať osobně nebo prostřednictvím jiného zmocněnce. Řešením souladným se základními zásadami správního řízení by bylo i upozornění na možnost plynoucí z § 34 odst. 4 správního řádu. Za nepřijatelný však považuje postup, aby účastník nemohl v řízení pokračovat, ač projevil úmysl opačný.

[12] Druhý senát seznal, že věcně jde o obdobný případ, ve svém rozhodnutí se tak musí vymezit proti uvedeným závěrům osmého senátu, s nimiž nesouhlasí. Je si vědom, že v obou případech vystupuje stejná nezletilá zmocněnkyně, která zastupovala v mnoha dalších věcech i jejího sepětí (protokol o uzavření manželství vyhotovený dne 29. 8. 2014 oddávajícím kapitánem letadla P. K. o uzavření manželství nezletilé zmocněnkyně s J. K.) se subjekty, jimž při zastupování účastníků nejsou cizí procesní obstrukce, leckdy dosahující intenzity zneužití práva (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 1 As 157/2015 - 40). Závěr o neúčinnosti odporu nebyl však správními orgány vystaven na tom, že cílem zastoupení nesvéprávnou osobou byla procesní obstrukce. Závěr osmého senátu je obecný, stejně tak jako je obecný ve vztahu k postupu správního orgánu, vůči němuž byl úkon takovým zmocněncem učiněn. Při aplikaci práva je třeba vždy odlišovat obsah právních pravidel a jejich obecný výklad na straně jedné, a situace, kdy jsou taková pravidla zneužívána v rozporu se smyslem a účelem na straně druhé; čelit občasnému zneužívání práva nelze všeobecným zpřísněním výkladu a faktickým zúžením práv všech účastníků správních řízení.

### III. Právomoc rozšířeného senátu

[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Podle něj, dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[14] Rozšířený senát rozhoduje za splnění dvou podmínek:

- existuje rozporná judikatura, nebo se senát hodlá od stávající judikatury odchýlit,
- předložená sporná otázka má význam pro řešení věci, kterou předkládající senát má rozhodovat.

Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 105, a ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 – 86).

[15] Rozpornost stávající judikatury není v daném případě namítána. Druhý senát se hodlá odchýlit od právního názoru stávající judikatury na identickou právní otázku. Druhou podmínkou je, aby předložená sporná otázka měla význam pro řešení věci, kterou předkládající senát má rozhodovat. Tato podmínka není splněna.

[16] V dané věci je proto rozhodné, zda právní názor obsažený v rozsudku osmého senátu (obdobně např. i rozsudek ze dne 21. 2. 2017, č. j. 8 As 174/2016 - 36, rozsudek ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 - 36, a ze dne 17. 8. 2016, č. j. 7 As 79/2016 – 32), od něhož se hodlá druhý senát odchýlit, je nutné vztáhnout na věc projednávanou druhým senátem, a zda vůbec je druhý senát oprávněn vyvolat na půdorysu projednávané věci rozhodnutí rozšířeného senátu o položených otázkách. Podstatné je proto zjištění, zda skutkově i právně je věc předkládaná rozšířenému senátu obdobná věci, v níž rozhodoval osmý senát. Rozšířený senát dospěl po předběžném projednání věci k závěru, že nikoliv.

[17] V obou porovnávaných věcech byla kasační stížnost podána proti rozsudku krajského soudu vydanému v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Nečinnost žalobci v obou věcech spatřovali v tom, že žalovaný nepokračoval v přestupkovém řízení s nimi, ač proti příkazu byl jejich zmocněncem, K. Z., v době udělení zmocnění nezletilou, podán včas odpor. Žalovaný takto podaný odpor neshledal účinným, neboť zmocněnec nebyl v době udělení zmocnění k podání odporu plně svéprávný.

[18] V obou porovnávaných případech se výrok rozsudku krajského, resp. městského soudu o důvodnosti či nedůvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti musel předně opřít o právní závěr – posouzení právní otázky, zda podání odporu bylo účinné, či nikoli. Závěr, že podaný odpor vyvolal zákonem předpokládané účinky (zrušení příkazu), by znamenal, že správní orgán měl pokračovat v řízení o přestupku a vydat rozhodnutí; neučinil-li tak, byl nečinný. Opačný závěr, že podání odporu bylo neúčinné a příkaz tak nabyl právní moci (šlo-li současně o neodstranitelnou vadu), by nutně vedl k výroku o zamítnutí žaloby. Na první kladenou otázku, *zda ve správním řízení je podmínkou pro zastupování zmocněncem jeho plná svéprávnost*, tak nutně musela být kasačním soudem v rozsudcích napadených kasační stížností nalezena odpověď.

[19] V případě řešeném osmým senátem se krajský soud (Krajský soud v Brně, rozsudek ze dne 6. 1. 2016, č. j. 62 A 183/2015 - 45) otázkou zastoupení nezletilým zmocněncem zabýval a uložil žalovanému vydat rozhodnutí. Osmý senát ve svém rozsudku (bod 19 - 21) krajskému soudu vytkl, že vyšel bez dalšího z § 29 odst. 1 správního řádu, který upravuje procesní způsobilost účastníků správního řízení. Ta se odvíjí od svéprávnosti, jak ji upravuje občanský

zákoník. Poukázal, že je namístě obezřetnost co do vztahu mezi svéprávností a procesní způsobilostí, že i dle Ústavního soudu je třeba činit rozdíl mezi tím, zda nezletilý je schopen chápat řízení a schopností jednat před soudem samostatně, což vyžaduje vyšší nároky, proto pravidlem by mělo být, že nezletilý nemá plnou procesní způsobilost. Osmý senát graduje svůj závěr tím, že od procesní způsobilosti je třeba odlišit přísnější předpoklady pro zastupování (obecným) zmocněncem a analogicky aplikuje pro správní řízení úpravu občanského soudního řádu a soudního řádu správního. Končí tím, že krajský soud pochybil, pokud uzavřel, že se žalobce mohl v přestupkovém řízení nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná.

[20] Ve věci řešené druhým senátem však v rozsudku městského soudu (viz shora bod [4]) na klíčovou právní otázku odpověď nalézt nelze. Odůvodnění výroku, jímž je uložena žalovanému povinnost vydat rozhodnutí, městský soud postavil alternativně. 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 označil za nevyřízený a správní orgán z těchto důvodů považoval za nečinný. Jednoznačný právní názor, zda odpor podaný nezletilou zmocněnkyní žalobce 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, nevyjádřil, ač žalovaný tvrdil, že příkaz nabyl právní moci právě proto, že podaný odpor byl neúčinným podáním.

[21] Sám druhý senát v předkládacím usnesení výslovně uvádí: *Kasační stížnosti by sice mohl přisvědčit v námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, protože jím vyjádřený závazný právní názor nebyl jednoznačný a rozhodnou otázku přípustnosti zastoupení nezletilou osobou vůbec neřešil.* Napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost stran posouzení rozhodné otázky přípustnosti zastoupení nezletilou osobou. Neobsahuje totiž právní závěr, zda podání odporu takovým zmocněncem vyvolalo účinky zrušení příkazu. Proto zde není ani opora pro výrok rozsudku městského soudu, jímž byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci. Odpor není podáním, o němž by příslušelo správnímu orgánu rozhodovat. O samotném odporu se totiž žádné řízení nevede, toliko nastanou jeho účinky, tj. zrušení příkazu, 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). Nabyli-li příkaz právní moci, bylo tím řízení o přestupku skončeno.

[22] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. *Nejvyšší správní soud je 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.*

[23] Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že při přezkoumání rozsudku krajského soudu mu nejprve přísluší se zabývat námitkami jeho nepřezkoumatelnosti. Je tomu tak proto, že nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí.

[24] Procesní postup zavazující kasační soud nejprve posoudit přezkoumatelnost napadeného rozsudku není pravidlem samoučelným, je odrazem práva na řádný proces, neboť jen proti

rozsudku přezkoumatelnému lze uplatnit plnohodnotnou obranu. Konečně i proto je opakovaná kasační stížnost přípustná, vedle případů předvídaných zněním zákona [krajský soud se neřídil závazným právním názorem soudu, viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.], rovněž v případě, vytkl-li Nejvyšší správní soud v prvním kasačním rozhodnutí krajskému soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Je tomu tak proto, že kasační soud se v prvním rozhodnutí vůbec nedostal k věcnému přezkumu rozhodnutí krajského soudu z pohledu aplikace hmotného práva (blíže rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24).

[25] Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) je prostředkem ochrany proti nevěli 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.

[26] Druhý senát tak aktivuje rozšířený senát předčasně. Nemůže totiž zavázat městský soud právním názorem ve vztahu k nosným důvodům rozhodnutí, nadto odlišným od stávající judikatury, jestliže městský soud rozhodné právní otázky vůbec neřešil.

[27] Uvedený závěr stejně vypovídá i o nedostatku pravomoci rozšířeného senátu řešit otázku druhou.

[28] Rozšířený senát proto uzavřel, že v jeho pravomoci není za současného skutkového a právního stavu věci projednávané druhým senátem řešit první ani druhou otázku. V pravomoci rozšířeného senátu není tvorba akademického rozhodnutí, o kterém předem ví, že nebude (nemůže být) druhým senátem v nynější věci jakkoliv využito [srov. k tomu též nález ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665) - *Slovenské důchody V*, bod 19].

#### IV. Další postup ve věci

[29] Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že v dané věci není dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc se tedy vrací druhému senátu bez věcného rozhodnutí k dalšímu řízení.

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

V Brně dne 27. června 2017

Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu