



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Pavlíný Vrkočové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **P. M.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 7. 2. 2017, č. j. 52 A 83/2016 - 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2016, č. j. KrÚ 40339/2016/ODSH/13, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 21. 3. 2016, č. j. OSA/P-52/16-D/38, jímž nebylo vyhověno žádosti žalobce o uznání úkonů dle ustanovení § 34 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), které učinil ve prospěch žalobce L. K., nar. X, bytem N. H., T. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 7. 2. 2017, č. j. 52 A 83/2016-31 žalobu zamítl.

Krajský soud odůvodnil, že podle § 34 odst. 4 správního řádu může za účastníka řízení činit úkony jiná osoba, kdy z povahy věci je zřejmé nebo prokázané, že tato předmětné úkony neučinila v postavení zástupce účastníka řízení. Aby takový úkon mohl být vůbec uznán podle § 34 odst. 4 správního řádu, musí být učiněn „jinou osobou“, která je způsobilá činit právní úkony za účastníka řízení. Takovou osobou rozhodně není nezletilá osoba, která nemá žádnou procesní způsobilost ve správním řízení a nemůže žádný úkon za účastníka řízení činit. Tím spíše nemůže být takový „úkon“ učiněný osobou, která nemá procesní způsobilost ve správním řízení, uznán za úkon učiněný ve prospěch žalobce podle § 34 odst. 4 správního řádu. Navíc se toto ustanovení

vztahuje na zcela jiné případy, kde vystupuje jiná osoba než zástupce účastníka řízení a ztotožnil se s názory správních orgánů o tom, že tento „úkon“ nešlo považovat za platný úkon, když jej učinila procesně nezpůsobilá osoba. Úkon právně neúčinný nelze „vzkřísit“, resp. změnit jeho právní neúčinnost postupem podle § 34 odst. 4 správního řádu, pokud by tak žalovaný rozhodl, rozhodoval by *ultra vires*, neboť platná právní úprava mu takový postup vůbec nedovoluje.

Proti rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem dle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Namítal, že i kdyby akceptoval závěr krajského soudu, podle kterého smí být zmocněncem účastníka řízení toliko osoba plně svéprávná, je pak nutné rozlišovat mezi procesní způsobilostí a procesní způsobilostí vystupovat jako zástupce účastníka řízení. Dle aktuální judikatury není sice nezletilá osoba procesně způsobilá k tomu, aby v řízení vystupovala jako zmocněnec, avšak dosud nikdy nebyla zpochybněna procesní způsobilost osoby nikoli plně svéprávné vystupovat obecně před správními orgány.

Stěžovatel namítal, že L. K. jako jeho zmocněnec nevystupoval. Vystupoval totiž jako „*třetí osoba*“ a měl tedy plnou procesní způsobilost k tomu, aby činil podání. Neučinil-li L. K. úkon jako zmocněnec, není pravdou, že by jeho podání bylo nicotné a jeho úkon nebyl platný. K podání odporu byl oprávněn, neboť i sám by byl oprávněn podat odvolání. Nelze tedy dovozovat absolutní neplatnost jím prováděných úkonů.

Skutečnost, zda L. K. je či není procesně způsobilý k zastupování účastníků řízení, je pak zcela irelevantní, když celá žádost o uznání úkonu účastníků je založena na právním názoru žalovaného, podle kterého nebyl L. K. zástupcem stěžovatele. Nic pak nebránilo tomu, aby jím prováděné úkony mohly být uznány za úkon účastníka řízení, neboť platnost úkonů, které činí nezletilý (nikoli jako zástupce účastníka) nezpochybnuje ani krajský soud. Stěžovatel se domáhal zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení a vrácení věci správnímu orgánu.

Žalovaný se ve svém vyjádření zcela ztotožnil s rozsudkem krajského soudu.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou, přičemž stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 věta před středníkem s. ř. s.). Kasační stížnost je přípustná (§ 102 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu správních spisů Nejvyšší správní soud zjistil, že usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 21. 3. 2016 nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o uznání úkonu dle § 34 odst. 4 správního řádu, a to podání odporu proti příkazu č. j. OSA/P-52/16-D/23 ze dne 9. 2. 2016, který učinil L. K., nar. X ve prospěch stěžovatele. Z odůvodnění usnesení bylo dále zjištěno, že správní orgán I. stupně obdržel dne 25. 2. 2016 podání, a to odpor proti výše uvedenému příkazu, který podal stěžovatel zastoupen L. K. Součástí tohoto podání byla i plná moc ze dne 19. 2. 2016 o zastupování stěžovatele zmocněncem L. K. Vzhledem k tomu, že L. K. byl v té době nezletilý, zaslal správní orgán I. stupně stěžovateli vyrozumění o neakceptování plné moci ze dne

pokračování

4. 3. 2016. Volba zmocněnce, který je nezpůsobilý z důvodu věku, jde k tíži stěžovatele, nikoli správního orgánu. Dne 21. 3. 2016 správní orgán I. stupně obdržel žádost stěžovatele o uznání úkonu (podání odporu), učiněného L. K., za vlastní dle § 34 odst. 4 správního řádu. Správní orgán I. stupně považoval udělenou plnou moc za neplatnou s ohledem na nezletilost zmocněnce, a proto ani podání odporu nezletilým zmocněncem neuznal za platný právní úkon. Takový úkon, který byl od samého počátku neplatný, pak není možné zpětně uznat za vlastní. Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 5. 2016 odvolání stěžovatele zamítl a ztotožnil se se závěry správního orgánu I. stupně.

Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že usnesení podle § 34 odst. 4 správního řádu lze v této věci podřadit pod rozhodnutí, která lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kdy následné rozhodnutí o odvolání podléhá soudnímu přezkumu v řízení o žalobě (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 3 As 248/2015 - 22) a nevztahuje se na něj tzv. kompetenční výluka dle § 70 s. ř. s. Ve věci nebude vydáno meritorní rozhodnutí, proti kterému by stěžovatel mohl podat správní žalobu a v ní namítat nezákonnost tohoto usnesení. Vůči stěžovateli se tedy jedná o konečné rozhodnutí, které má dopad do jeho práv.

Stěžovatel namítá, že je nutné rozlišovat mezi procesní způsobilostí a procesní způsobilostí být zástupcem účastníka řízení (v daném případě obecného zmocněnce). Z obsahu spisu je evidentní, že L. K. podal odpor za stěžovatele jako jeho obecný zmocněnec. V případě obecného zmocněnce, jde-li o fyzickou osobu, je nutné, aby byl plně svéprávný (§ 27 odst. 1 občanského soudního řádu i § 35 odst. 6 s. ř. s. per analogiam). Ustanovení § 35 odst. 6 s. ř. s. používá ještě terminologii občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., účinného do 31. 12. 2013, což řeší § 3029 odst. 1 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb., účinného od 1. 1. 2014). Nejvyšší správní soud rovněž odkazuje na rozsudek ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 34, ve kterém uvedl, že „[p]okud 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).“

Problematikou nezletilých obecných zmocněnců se Nejvyšší správní soud zabýval i ve svém rozsudku ze dne 29. 3. 2016, č. j. 1 As 33/2016 - 36, bod 13: „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, č. j. 8 As 57/2015 - 46). Tímto účelu může být stěžejí 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 nic změnit ani věk zmocněnce blízký zletilosti. Krajský soud tedy nepochybil, pokud uzavřel, že se stěžovatel v předmětném přestupkovém řízení nemohl nechat zastoupit nezletilou osobou, která nebyla plně svéprávná.“

K tomu dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 1 As 33/2016 - 36 odkázal i na Závěr č. 144 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 16. října 2015, který se týkal právě problematiky nezletilých zmocněnců. Poradní sbor, obdobně jako zdejší soud, dospěl k závěru, že „[n]ezletilá osoba nemá plnou procesní způsobilost a nemůže být tedy zmocněncem účastníka řízení podle § 33 správního řádu.“

Stěžovatel tvrdí, že L. K. vystupoval v řízení jako „třetí osoba“ (nikoli jako obecný zmocněnec), když jeho plnou moc vyhodnotil správní orgán I. stupně jako neplatnou. Podle jeho názoru byl oprávněn k podání odporu. S tímto Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť z odporu

je zřejmé, že stěžovatel je zastoupen L. K. a součástí odporu je i plná moc, kterou stěžovatel nezletilému obecnému zmocněnci udělil pro zastupování v přestupkovém řízení. Nelze se tedy zabývat pouze obecnou procesní způsobilostí nezletilé osoby, ale tím, zda správní orgány porušily zákon, když odmítly uznat úkon učiněný nezletilým obecným zmocněncem za stěžovatele.

Nezletilou osobu nelze platně zmocnit k zastupování účastníka správního řízení (viz výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 33/2016 - 36) a na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet, jako by nevzniklo. Podobně je třeba nahlížet i na úkony, které byly v rámci tohoto neplatného zastupování učiněny. Ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu se vztahuje pouze na platné právní úkony, které za účastníka řízení učinila jiná plně svéprávná osoba než procesní zástupce. Pokud takový úkon učinila osoba procesně nezpůsobilá, jedná se o úkon od počátku neplatný a nelze jej „uzkrotit“ konvalidací dle § 34 odst. 4 správního řádu, jak správně uzavřel krajský soud.

Nejvyššímu správnímu soudu je rovněž známo, že vůči právnímu názoru týkajícího se zastoupení nezletilým zmocněncem, vyslovenému v rozsudku zdejšího soudu ze dne 23. 2. 2016, č. j. 8 As 6/2016 - 34, byl v obdobné věci zaujat opačný právní názor a věc byla postoupena rozšířenému senátu zdejšího soudu usnesením ze dne 8. 2. 2017, č. j. 2 As 179/2016 - 56. V projednávané věci se však Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje se stávající judikaturou, a proto nebyl důvod vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 As 179/2016. Bylo na stěžovateli, aby si vybral takového obecného zmocněnce, jehož pomoc pro něj bude skutečně efektivní. Volba zástupce je, stejně jako volba způsobu komunikace se správním orgánem, odpovědností účastníka řízení (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2015, č. j. 8 As 57/2015 - 46).

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil k uplatněné kasační námitce, neboť krajský soud správně posoudil uvedenou právní otázku, v napadeném rozsudku neshledal žádné pochybení, k němuž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl dle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady, nad rozsah vyplývající z jeho úřední činnosti, nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 20. dubna 2017

JUDr. Jirí Palla
předseda senátu