



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **V. T.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2018, č. j. KUOK 6557/2018, sp. zn. KÚOK/121856/2017/ODSH-SD/7658, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2019, č. j. 73 A 16/2018 – 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2019, č. j. 73 A 16/2018 – 30, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 12. 1. 2018, č. j. KUOK 6557/2018, sp. zn. KÚOK/121856/2017/ODSH-SD/7658, a rozhodnutí Magistrátu města Prostějova ze dne 2. 10. 2017, č. j. PVMU 126188/2017 16a, sp. zn. OZZ2 2574/2017 Kas, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů soudního řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Magistrát města Prostějova vydal dne 24. 8. 2017 pod č. j. PVMU 109961/2017 16a, sp. zn. OZZ2 2574/2017 Kas, příkaz, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se žalobce dopustil tím, že při řízení vozidla dne 4. 7. 2017 v 15:42 hod. jako řidič vozidla Renault Laguna v obci

Hrubčice ve směru na Bedihošť u domu č. p. 159 překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci o 27 km/hod. Žalobci byla současně uložena pokuta 3.500 Kč.

[2] Dne 4. 9. 2017 byl magistrátu doručen odpor podaný paní Š. Š., tvrzenou předsedkyní spolku Asociace pro poskytování právní ochrany z. s. (dále jen „Asociace“), z e-mailové adresy apppo@mail.cz, jehož přílohou byla také plná moc udělená žalobcem zmíněné právnické osobě bez podpisu zmocnitele, to vše bez zaručeného elektronického podpisu. Dne 7. 9. 2017 byly tyto písemnosti doručeny magistrátu poskytovatelem poštovních služeb, přičemž odpor byl zjevně vlastnoručně podepsán paní Š. Š., jakožto předsedkyní Asociace. Kopie plné moci udělené žalobcem Asociaci ze dne 31. 8. 2017 byla v listinné podobě již podepsána. Dne 18. 9. 2017 byla magistrátu doručena písemnost, ve které paní Š. Š. „vypovídá veškeré plné moci, které jí kdy byly uděleny“.

[3] Magistrát na základě podaného odporu pokračoval v řízení a dne 2. 10. 2017 vydal rozhodnutí (č. j. PVMU 126188/2017 16a, sp. zn. OOOZ 2574/2017 Kas), kterým žalobce uznal vinným totožným přestupkem jako v případě příkazu, uložil mu pokutu ve stejné výši a povinnost uhradit náklady řízení 1.000 Kč.

[4] Dne 26. 10. 2017 bylo z e-mailové adresy X doručeno magistrátu neodůvodněné odvolání, kde u chybějícího podpisu bylo uvedeno jméno Š. Š. jakožto předsedkyně obecného zmocněnce žalobce. Odvolání bylo doplněno o přípis ze dne 2. 10. 2017, ve kterém paní Š. Š. jakožto předsedkyně původního obecného zmocněnce žalobce pověřuje pana V. Z. k zastupování Asociace ve věci správního řízení vedeného s žalobcem.

[5] Na základě výše uvedených podání a skutečnosti, že původní obecný zmocněncem žalovaného nebyl zapsán ve spolkovém rejstříku vedeném u Krajského soudu v Ostravě, vyzval magistrát dne 8. 11. 2017 jak žalobce, tak původního obecného zmocněnce k tomu, aby se ve lhůtě pěti dnů vyjádřili k tomu, zda zmocnění trvá, či bylo zrušeno ve všech případech, nebo jen v jiné věci vedené před magistrátem. Dne 29. 11. 2017 byla magistrátu doručena plná moc datovaná ke dni 27. 11. 2017, dle které žalobce zmocnil společnost FLEET Control, s.r.o. jakožto nového obecného zmocněnce k zastupování ve správním řízení vedeném proti žalobci.

[6] Dne 29. 11. 2017 bylo magistrátu doručeno vyjádření paní Š. Š. z pozice předsedkyně původního obecného zmocněnce žalobce (Asociace). Paní Š. uvedla, že výpověď zmocnění ze dne 17. 9. 2017 byla formulována příliš obecně a neměla se vztahovat na věci, ve kterých figurovala jako předsedkyně spolku, ale pouze na věci, ve kterých vystupovala jako fyzická osoba.

[7] V návaznosti na doručená podání vyzval magistrát nového obecného zmocněnce žalobce k tomu, aby bylo odvolání ze dne 26. 10. 2017 doplněno; k doplnění odvolání ale nedošlo.

[8] Žalovaný následně v záhlaví popsáním rozhodnutím odvolání jako nepřípustné (podané osobou k tomu neoprávněnou) zamítl.

II. Rozsudek krajského soudu

[9] Proti rozhodnutí žalovaného žalobce brojil žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji zamítl.

[10] Krajský soud dospěl k závěru, že právnická osoba, která dosud nevznikla, nemůže ve správním řízení činit žádné úkony. Úkony, které učinila, z pohledu práva neexistují, správní orgán tedy nemá povinnost se jimi zabývat. S ohledem na skutkové okolnosti případu tak nebyla

oprávněna odvolání podat Asociace, ani paní Š., ani pan Z.. Postup žalovaného vůči žalobci nebyl překvapivý. Posouzení oprávněnosti odporu (resp. opomenutí jeho posouzení) nezavazuje odvolací orgán k tomu, aby k odvolání podanému stejnou osobou přihlížel. Žalovaný pouze odstraňoval pochybení správního orgánu prvního stupně, který k odporu podaného neoprávněnou osobou přihlížel, z čehož nelze vyvozovat překvapivost rozhodnutí. Ostatně činnost odvolacích správních orgánů spočívá zejména v tom, aby napravovaly nesprávný postup orgánů prvostupňových.

[11] Podle krajského soudu nebyly správní orgány povinny vyzývat žalobce k odstranění vad podání podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[12] Krajský soud konstatoval, že předmětem přezkumu je rozhodnutí o zamítnutí odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu (pro nepřipustnost). V takovém případě soud posuzuje pouze dodržení zákonných podmínek pro takový postup. Zabývá se tedy pouze tím, zda odvolání podala oprávněná osoba, či nikoli. Námitka, že magistrát ani žalovaný nemohli vydat rozhodnutí pro překážku věci pravomocně rozhodnuté (z důvodu existence pravomocného příkazu), tak není skutečností, kterou by měl krajský soud v tomto řízení přezkoumávat. Celá skupina daných námitek se vztahuje k posouzení odporu proti příkazu; krajský soud proto žalobce odkázal na přezkumné řízení, které svým podnětem může iniciovat.

[13] Krajský soud se nemohl zabývat ani nicotností rozhodnutí magistrátu, neboť soud může vyslovit nicotnost pouze tehdy, je-li žaloba směřující proti takovému rozhodnutí vůbec způsobilá soudní přezkum vyvolat. Nadto překážka věci pravomocně rozhodnuté není vadou, která může nicotnost rozhodnutí správního orgánu způsobit.

III. Kasační stížnost

[14] Žalobce (stěžovatel) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností.

[15] Pokud krajský soud dospěl k závěru, že odvolání proti rozhodnutí magistrátu nebylo podáno jménem stěžovatele, měl žalobu odmítnout pro nevyčerpání řádných opravných prostředků. Ochrana soudu se nemůže dovolávat ten, kdo nepodal odvolání.

[16] Krajský soud podle stěžovatele vůbec neposoudil, kdo byl vlastně podatelem odvolání. Buď odvolání podala Asociace, v takovém případě k němu nebylo vůbec možno přihlížet a krajský soud měl napadené rozhodnutí zrušit. Nebo odvolání podal pan V. Z.. V takovém případě bylo podáno osobou procesně způsobilou, která pouze nedoplnila plnou moc (nesprávně namísto plné moci doplnila pověření od Asociace). Postačovalo tedy vyzvat k doložení plné udělené stěžovatelem panu Z.. Obě alternativy směřují k závěru, že napadené rozhodnutí mělo být zrušeno.

[17] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[18] Kasační stížnost splňuje formální náležitosti stanovené zákonem a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Existenci takové vady Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal.

[19] Předmětem soudního přezkumu v nynější věci je rozhodnutí žalovaného, kterým zamítl odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřipustné.

[20] Rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno. Zamítnutí opožděného či nepřipustného odvolání nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí, na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání s napadeným rozhodnutím jeden celek netvoří (srov. rozsudek ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7 As 292/2016 – 29). Uvedené závěry pak zprostředkovaně ovlivňují rovněž rozsah soudního přezkumu rozhodnutí, jímž bylo odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto pro nepřipustnost. Je zřejmé, že v takovém případě správní soud na půdorysu uplatněných žalobních námitek přezkoumá, zda správní orgán v konkrétní věci správně uvážil o nedostatku procesních podmínek k meritornímu posouzení podaného odvolání (srov. rozsudky ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, č. 2127/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011 - 87, či ze dne 7. 9. 2017, č. j. 4 Azs 174/2017 – 51).

[21] Před tím, než se však soud může zabývat otázkou, zda byly dány důvody pro zamítnutí odvolání pro nepřipustnost (resp. opožděnost), nemůže odhlédnout od posouzení otázky, zda vůbec byly dány zákonem předpokládané procesní podmínky pro vydání rozhodnutí o odvolání. Pokud by tomu tak nebylo, bylo by zcela nadbytečné zabývat se meritorně shora vytyčenými otázkami stran správnosti úvah odvolacího orgánu o nenaplnění procesních podmínek pro přezkum odvoláním napadeného prvostupňového rozhodnutí. Neexistence podmínek pro vedení správního řízení totiž představuje natolik podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by vždy znemožnilo soudní přezkum v mezích řádně uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, č. 2288/2011 Sb. NSS), a krajský soud se proto touto otázkou musí zabývat z úřední povinnosti [obdobně pak Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] Podle Nejvyššího správního soudu by bylo zcela absurdní činit jakékoli úvahy o včasnosti, případně přípustnosti odvolání za situace, kdy je zjevné, že vůbec nebyly dány podmínky pro vedení řízení před správním orgánem. Shora uvedené platí tím spíše, že stěžovatel námitku nenaplnění podmínek pro vydání rozhodnutí magistrátu a žalovaného fakticky uplatnil (viz bod 14 žaloby).

[22] Pro nyní posuzovanou věc je podstatný § 150 odst. 3 správního řádu, podle kterého může proti příkazu ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřipustný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřipustného nebo opožděného odporu. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

[23] Ve stěžovatelově věci podala odpor proti příkazu Asociace, za níž jednala její předsedkyně, paní Š. Š.. Důležité je, že v době podání odporu tento spolek doposud nebyl zapsán do příslušného rejstříku, tedy právně nevznikl (viz § 226 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Nejvyšší správní soud připomíná, že se již ve své rozhodovací činnosti

zabýval shora nastíněnou skutkovou situací spočívající v tom, že úkony v řízení činila dosud neexistující právnická osoba, přičemž šlo o totožný spolek (Asociace pro poskytování právní ochrany). V rozsudcích ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 As 296/2018 – 41, a ze dne 19. 9. 2019, č. j. 1 As 265/2018 – 33, dospěl k jednoznačnému závěru, že podání učiněná právnickou osobou, která dosud nevznikla, nemají žádné právní účinky. Na tato podání nelze nahlížet ani jako na podání učiněná statutárním orgánem jako fyzickou osobou vlastním jménem (§ 34 odst. 4 správního řádu). Na odpor podaný Asociací je proto nutno hledět, jako by vůbec nebyl podán.

[24] Nebyl-li odpor vůbec podán, nemohl magistrát (potažmo) žalovaný v řízení pokračovat (srov. § 150 odst. 3 správního řádu). Magistrát tak nemohl vydat rozhodnutí o přestupku a žalovaný rozhodnutí o odvolání. Úkon, který by odůvodňoval vedení dalšího řízení po vydání příkazu, totiž nebyl učiněn. Za takové situace, kdy neexistovaly zákonem předpokládané podmínky pro vedení správního řízení, je pak zcela nadbytečné zabývat se otázkou, zda žalovaný správně posoudil podané odvolání jako přípustné, či nikoli. Za těchto specifických procesních podmínek je podle Nejvyššího správního soudu jedinou možností zrušit jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí magistrátu. Nadále tak bude v právní moci trestní příkaz ze dne 24. 8. 2017, kterým byl stěžovatel uznán vinným z popsáního přestupku a kterým mu byla uložena pokuta ve výši 3.500 Kč.

V. Závěr a náklady soudního řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že řízení, v jehož rámci bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno, bylo stíženo natolik závažnými vadami, pro které nemůže rozhodnutí žalovaného ani rozhodnutí magistrátu obstát. Aniž by totiž soud posuzoval jejich věcnou správnost, je zjevné, že vůbec neexistoval zákonný podklad pro jejich vydání. Pro tuto vadu řízení pak měl rozhodnutí správních orgánů zrušit již krajský soud. Neučinil-li tak, je nutno jeho rozsudek zrušit, a vzhledem k tomu, že k takovému postupu byly dány důvody již před krajským soudem, zrušit podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. také rozhodnutí žalovaného a magistrátu a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátit (byť pouze formálně) k dalšímu řízení žalovanému. Soud se pak nezabýval dalšími kasačními námitkami, neboť to nebylo s ohledem na shora konstatovanou závažnou vadu správního řízení možné.

[26] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak třeba posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Z tohoto pohledu je nutno konstatovat, že ani jeden z účastníků neměl ve věci úspěch. V případě žalovaného je situace zjevná – jeho rozhodnutí bylo zrušeno. Ani stěžovatel však nebyl z hlediska výsledku celého soudního řízení úspěšný. Stěžovatel se snažil docílit prostřednictvím zrušení rozhodnutí žalovaného věcného projednání podaného odvolání. Jak však soud vysvětlil výše, podmínky pro vedení řízení o odvolání (stejně jako pro vydání prvostupňového rozhodnutí) nebyly naplněny z důvodu neexistence účinně podaného odporu proti příkazu. Stěžovatel tedy úspěchu v řízení nedosáhl, neboť se jednak nedomohl meritorního projednání svého odvolání a současně soud odpor podaným jeho obecným zmocněncem označil za právně neúčinný, z čehož vyplývá, že příkaz, proti kterému se odporem bránil, je nadále pravomocný a žádné další správní řízení v této věci se již nepovede.

[27] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 30. října 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu