



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Michala Bobka v právní věci žalobce: **P. C.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2018, čj. JMK 123375/2018, sp. zn. S-JMK 116303/2018/OD/Př, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2020, čj. 32 A 63/2018-34,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2020, čj. 32 A 63/2018-34, **s e r u š í**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2018, čj. JMK 123375/2018, sp. zn. S-JMK 116303/2018/OD/Př, a rozhodnutí Městského úřadu Židlochovice, odboru dopravy, ze dne 11. 5. 2018, čj. 105629/2017-11, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Židlochovice, odbor dopravy (dále „správní orgán I. stupně“), vydal dne 1. 11. 2017 příkaz čj. 105629/2017-5, jímž žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění od 1. 7. 2017 (dále „silniční zákon“). Byla mu uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Uvedeného přestupku se žalobce jako provozovatel vozidla měl dopustit tím, že v rozporu s § 10 silničního zákona nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená silničním zákonem, neboť bylo automatizovaným technickým prostředkem používaným při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích bez obsluhy zjištěno, že dne 11. 7. 2017 v 09:27 hod v Židlochovicích neustanovený řidič v žalobcově vozidle

překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o méně než 20 km/h, neboť v místě, kde je nejvyšší dovolená rychlost 50 km/h, jel rychlostí 68 km/h, resp. 65 km/h. Tím došlo k porušení § 18 odst. 4 silničního zákona a ke spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 silničního zákona.

[2] Proti příkazu podala odpor jménem žalobce Asociace pro poskytování právní ochrany, z. s. (dále „Asociace“), jednající prostřednictvím pana V. Z. Asociace v té době doposud nebyla zapsaná v rejstříku spolků. Správní orgán I. stupně proto žalobce vyrozuměl, že Asociace nemá právní osobnost a vyzval jej, aby sdělil, zda chce být i nadále Asociací zastoupen. V případě, že se ve lhůtě pěti dnů nevyjádří, bude mít správní orgán I. stupně za to, že žalobce na zastoupení trvá, a bude nadále komunikovat s Asociací, resp. s panem V. Z., jemuž bude také ve věci doručováno.

[3] Vzhledem k tomu, že se žalobce nevyjádřil, považoval správní orgán I. stupně odpor za účinně podaný a příkaz za zrušený. V řízení o přestupku proto pokračoval a vydal rozhodnutí z 11. 5. 2018, čj. 105629/2017-11, kterým žalobce opět uznal vinným ze spáchání uvedeného přestupku provozovatele vozidla. Uložil mu pokutu ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Podrobně se vypořádal celkem s devíti žalobními body: nezákonné rozdělení plateb; obecní policie nebyla oprávněna k pořizování záznamu; absence formy zavinění ve výroku rozhodnutí; nedostatečná identifikace porušení právní povinnosti; nebylo měřeno automatizovaným technickým prostředkem bez obsluhy; nepřihlídnutí k možnosti mimořádného snížení sankce; neoznámení úseku měření rychlosti motorových vozidel dopravní značkou; příkaz nabyt právní moci; nevedení společného řízení.

[5] K námitce žalobce, že příkaz nabyt právní moci a následně vedené správní řízení proto bylo vedeno nezákonně, krajský soud uvedl, že právní moci nenabyt, neboť proti němu byl účinně podán odpor. Ačkoli odpor v zastoupení žalobce podala jím zmocněná právnická osoba, konkrétně zapsaný spolek, který nebyl v době zmocnění ani v době podání odporu zapsán v příslušném rejstříku, a tedy *de iure* neexistoval, správní orgán I. stupně postupoval ve prospěch žalobce a v součinnosti s ním tuto vadu zhojil. Vyhověl tak vůli žalobce, který chtěl být zastupován zmocněným, byť v té době neexistujícím, subjektem. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze 14. 8. 2019, čj. 8 As 296/2018-41, dospěl k závěru, že správní orgány nemají povinnost posuzovat subjekt podaného odporu tak, aby to bylo pro žalobce výhodnější. Tím však podle krajského soudu nevyvrátil, že by správní orgány tento postup vyloženě uplatnit nesměly.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Za nesprávný považuje závěr krajského soudu, že správní orgán I. stupně postupoval ve prospěch stěžovatele a v součinnosti s ním zhojil vadu odporu podaného neexistující právnickou osobou. Podle stěžovatele je totiž na takové podání nutno hledět, jako by vůbec nebylo podáno. Proto nelze ani odstraňovat či zhojit jeho vady. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že v případě podání podaného procesně nezpůsobitou osobou není namístě vyzývat účastníka řízení k odstranění vady podání, neboť žádnou vadu nelze odstraňovat, pokud

pokračování

se k podání vůbec nepřihlíží. V dané věci proto nebyl účinně podán odpor a příkaz, jímž správní orgán I. stupně původně rozhodl o přestupku stěžovatele, nabyl právní moci. Následné správní řízení tak bylo vedeno nezákonně a rozhodnutí správních orgánů byla vydána, ačkoli tomu bránila existence překážky věci pravomocně rozhodnuté v podobě příkazu.

[8] Vzhledem k důvodům, pro něž Nejvyšší správní soud rozhodl o zrušení napadeného rozsudku i obou správních rozhodnutí, soud zbylé kasační námítky pro nadbytečnost nereprodukuje.

[9] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost, přičemž pouze odkázal na rozsudek krajského soudu, své vyjádření k žalobě a odůvodnění svého správního rozhodnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] 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 nepřijatelný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřijatelného 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.*

[12] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda byl účinně podán odpor proti vydanému příkazu, tedy zda vůbec byly dány zákonem předvídané procesní podmínky pro zrušení příkazu, pokračování ve správním řízení a následné vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného.

[13] Otázkou účinků úkonů učiněných neexistující právnickou osobou při zastupování jiných osob se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval (srov. např. rozsudky čj. 8 As 296/2018-41, a z 6. 8. 2020, čj. 5 As 355/2019-20, a další tam v bodě 11 citované). Závěry uvedené rozhodovací praxe lze stručně shrnout tak, že podání učiněné neexistující právnickou osobou je neúčinné a nevyvolává žádné právní následky. Takové podání není ani možné považovat za učiněné osobou, která za tuto právnickou osobu jednala. Vzhledem k tomu, že je takové podání neúčinné od počátku, nepřichází v úvahu ani odstranění vad a správní orgán nestíhá ani povinnost vyzývat účastníka řízení, aby si vybral jiného vhodného zástupce (srov. rozsudky NSS čj. 5 As 355/2019-20, bod 12, a z 25. 6. 2020, čj. 5 As 86/2019-25, bod 19). Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od těchto závěrů odchýlit, a proto na ně v podrobnostech odkazuje.

[14] V nyní projednávané věci je na základě obsahu správního spisu zřejmé, že úmyslem jak stěžovatele, tak pana V. Z. jednajícího jménem Asociace bylo, aby odpor proti příkazu podala Asociace v pozici stěžovatelovy zástupkyně (zmocněnkyně). V odporu je totiž uveden jako obviněný právě stěžovatel a jako jeho zástupkyně Asociace jednající prostřednictvím pana V. Z., u jehož jména je v závěru uvedena Asociace. Odpor byl podán 10. 11. 2017, tedy v době, kdy Asociace doposud nebyla zapsána do spolkového rejstříku, tedy právně nevznikla, z pohledu práva neexistovala (srov. § 226 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). K jejímu zápisu a tím vzniku došlo až 10. 3. 2018. V době podání odporu proto Asociace neměla právní osobnost (§ 118 občanského zákoníku), a tedy ani procesní způsobilost a způsobilost zastupovat stěžovatele jako účastníka řízení o přestupku.

[15] Odpor podaný Asociací tedy nebyl účinný. Nebylo proto možné k němu přihlížet, neboť od počátku nemohl vyvolávat jakékoliv právní účinky. Pan V. Z., který jednal jménem Asociace, pak nemohl být v procesněprávní rovině zavázán sám (oproti § 127 větě druhé občanského zákoníku), neboť z obsahu „odporu“ nijak neplyne, že by jej činil svým jménem a na svůj účet jako fyzická osoba odlišná od zástupkyně stěžovatele (rozsudek NSS čj. 8 As 296/2018-41, bod 18). Na podání učiněné Asociací označené jako odpor je nutno hledět, jako by vůbec nebylo podáno. Nadto neexistující právnickou osobu nelze platně zmocnit k zastupování účastníka správního řízení a na neplatně udělené zmocnění je nutné nahlížet, jako by nevzniklo (rozsudek NSS z 20. 4. 2017, čj. 4 As 23/2017-32, ve spojení s rozsudkem NSS čj. 8 As 296/2018-41, body 13 a 20).

[16] Vzhledem k výše uvedenému proto neobstojí závěr krajského soudu, podle něhož z judikatury Nejvyššího správního soudu neplyne, že by správní orgány nesměly odstranit (zhojit) vady neúčinného podání. Podle Nejvyššího správního soudu je třeba důsledně rozlišovat mezi podáním vadným a neúčinným. Zatímco vady podání lze odstranit a správní řád na takový postup výslovně pamatuje v § 37 odst. 3 (podle něhož postupoval správní orgán I. stupně), neúčinné podání nevyvolává žádné právní účinky, a důvody neúčinnosti tedy dodatečně odstranit (zhojit) nelze. Správní orgán I. stupně tedy měl vyhodnotit podání („odpor“) jako neúčinné a měl stěžovatele informovat o tom, že k podanému odporu nemůže přihlížet (srov. rozsudek čj. 5 As 355/2019-20, bod 14).

[17] Splněny nebyly ani podmínky pro postup podle § 34 odst. 4 správního řádu, tedy že by podání odporu správní orgán I. stupně posoudil jako úkon učiněný ve prospěch stěžovatele panem V. Z. jako jinou osobou než zástupcem a uznal jej za úkon učiněný zástupcem. Stěžovatel o to totiž nepožádal, přičemž za takovou žádost nelze považovat jeho „mlčení“ na výzvu správního orgánu I. stupně.

[18] Nebyl-li odpor vůbec podán, nebyl vydaný příkaz zrušen a nabyl právní moci 11. 11. 2017. Správní orgán I. stupně nemohl v řízení o přestupku pokračovat (§ 150 odst. 3 správního řádu). Nemohl proto ani vydat rozhodnutí o přestupku a žalovaný rozhodnutí o odvolání. V důsledku uvedeného pochybení současně došlo k porušení ústavního principu *non bis in idem* bránícího tomu, aby v jedné a téže věci mohlo být rozhodováno vícekrát, resp. bylo vydáno více rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze 4. 3. 2009, čj. 6 As 44/2008-142, č. 1842/2009 Sb. NSS). Za těchto specifických procesních podmínek je jedinou možností zrušit jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně (rozsudek NSS z 30. 10. 2019, čj. 1 As 239/2019-24, bod 24). Nadále tak je v právní moci příkaz z 1. 11. 2017, čj. 105629/2017-5, kterým byl stěžovatel uznán vinným z výše uvedeného přestupku, a byla mu uložena pokuta ve výši 1 500 Kč.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť řízení, v jehož rámci byla správní rozhodnutí vydána, bylo stíženo závažnou vadou, pro niž nemohou rozhodnutí žalovaného ani rozhodnutí správního orgánu I. stupně obstát. Pro tuto vadu řízení měl obě rozhodnutí správních orgánů zrušit již krajský soud. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) a současně zrušil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s. také rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil (byť pouze formálně) k dalšímu řízení žalovanému. Soud se z důvodu výše uvedené vady nezabýval dalšími kasačními námitkami, neboť by to bylo nadbytečné.

pokračování

[20] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud o nich rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žádný z nich nebyl úspěšný. Žalovaný nebyl úspěšný, protože jeho rozhodnutí bylo zrušeno. Ani stěžovatel však nebyl z hlediska výsledku celého soudního řízení úspěšný, jelikož soud odpor podaný jeho (neplatně zmocněným) zástupcem 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 (srov. rozsudky NSS čj. 1 As 239/2019-24, bod 26, a čj. 5 As 355/2019-20, bod 23).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. července 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu