

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: **O. M.**

zastoupen JUDr. Emilem Flegelem, advokátem
se sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10

proti

žalovanému:

Městský úřad Nová Paka

se sídlem Dukelské náměstí 39, 509 24 Nová Paka

v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v tom, že prohlásil plnou moc ze dne 2. 9. 2019 za neplatnou, že nepřipustil zmocněnce žalobce k ústnímu jednání a že provedl ústní jednání v jeho nepřítomnosti,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah žaloby

1. Žalobce se žalobou, podanou nadepsanému soudu dne 25. 10. 2019, domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného. Uvedl, že doručením příkazu č.j. MUNP/2019/12225, vydaného žalovaným dne 26. 8. 2019, bylo vůči němu zahájeno správní řízení ve věci přestupku v dopravě. Žalobce popsal jednání žalovaného v průběhu správního řízení, ve kterém spatřuje nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „s. ř. s.“), následovně.
2. Žalovaný předvolal žalobce k ústnímu jednání nařízenému na den 23. 10. 2019. Žalobce si v souladu s ustanovením § 33 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“), zvolil zmocněnce pro zastupování v řízení na základě plné moci ze dne 2. 9. 2019, kterou udělil paní A. S. (dále také jen „zmocněnec“). Uvedený zmocněnec následně dne 22. 9. 2019 udělil písemnou substituční plnou moc jiné osobě, panu E. S. (dále také jen „substitut“), aby místo něho za žalobce jednala.
3. Substitut se dne 23. 10. 2019 dostavil k účasti na ústním jednání, k němuž nebyl připuštěn na základě tvrzení žalovaného, že: „na plné moci ze dne 2. 9. 2019 není podpis zmocněnce, a proto je neplatná. Na základě této plné moci nemůže být obviněný (žalobce) A. S. zastupován.“

4. Proti uvedenému postupu žalovaného žalobce namítá, že udělení plné moci je jednostranný právní úkon ze strany zmocnitele, přičemž podpis zmocněnce není zákonnou náležitostí písemné plné moci. Na podporu svého názoru odkázal na stanovisko Ministerstva vnitra ČR s odkazem na jeho webové stránky, týkající se otázky zastoupení. Dle jeho názoru není správní orgán oprávněn podmiňovat přijetí plné moci dalšími podmínkami nad rámec zákona. Má za to, že plná moc ze dne 2. 9. 2019 žádnou vadou netrpí, je platná a na jejím základě může být žalobce ve věci zastupován.
5. Ústní jednání a dokazování ve věci tak z důvodů uvedených v bodě 4. tohoto usnesení proběhlo dne 23. 10. 2019 v nepřítomnosti zmocněnce žalobce, resp. substituta, neboť ten k němu nebyl připuštěn. Žalobce má za to, že tímto nezákonným zásahem byl zkrácen na právu na právní pomoc ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „Listina“), právu být přítomen projednávání věci ve smyslu č. 38 odst. 2 Listiny a právu na obhajobu ve smyslu čl. 40 odst. 3 Listiny.
6. Na základě výše uvedeného má žalobce za to, že je aktivně legitimován k podání této žaloby podle § 82 s. ř. s. a že splnil i subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s., neboť k nezákonnému zásahu došlo dne 23. 10. 2019 a téhož dne se o něm žalobce „dozvěděl“. Žalobu podal ke krajskému soudu dne 25. 10. 2019.
7. Závěrem žalobce navrhl, aby krajský soud určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že prohlásil plnou moc ze dne 2. 9. 2019 za neplatnou, že nepřipustil zmocněnce žalobce k ústnímu jednání a že provedl ústní jednání v jeho nepřítomnosti, byl nezákonný. Dále navrhl, aby soud zavázal žalovaného k náhradě nákladů řízení žalobci.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný ve svém vyjádření potvrdil, že proti příkazu ze dne 26. 8. 2019 podal žalobce odpor, čímž došlo k jeho zrušení a správní orgán pokračoval v řízení o přestupku v dopravě. O tom žalobce vyrozuměl a nařídil ústní jednání na den 23. 10. 2019, k němuž žalobce předvolal. Rovněž potvrdil, že uvedeného dne se k ústnímu jednání dostavil E. S. a předložil plnou ze dne 2. 9. 2019 a substituční plnou moc ze dne 22. 9. 2019. Správní orgán obě plné moci vyhodnotil tak, že nemají náležitosti plné moci a neumožnil substitutovi E. S. zastupovat žalobce. Správní orgán poté pokračoval v ústním jednání bez jeho přítomnosti čtením listin a provedením důkazu výsledkem svědka (policisty).
9. Následně dne 24. 10. 2019 správní orgán zaslal žalobci prostřednictvím jeho zmocněnce předvolání k jednání na den 13. 11. 2019 spolu s poučením ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu (seznámení se s podklady rozhodnutí). Současně mu zaslal vyrozumění, v němž uznal své pochybení při vyhodnocení plné moci ze dne 2. 9. 2019 se závěrem, že byla udělena platně. K jednání dne 13. 11. 2019 se žalobce ani jeho zmocněnec nedostavili. Dne 25. 11. 2019 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupku v dopravě. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání.
10. Žalovaný s odkazem na ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. namítl, že podaná žaloba je nepřípustná, neboť žalobce nevyčerpal všechny řádné prostředky v řízení před správním orgánem. Žalobce sice podal odvolání proti rozhodnutí žalovaného, ale až poté, co podal žalobu proti nezákonnému zásahu v předmětném správním řízení.

III. Skutkové a právní závěry krajského soudu

11. Krajský soud přezkoumal žalobu v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu třetího s. ř. s. O věci usoudil následovně.
12. Z obsahu správního spisu vyplývá skutkový stav věci tak, jak je popsán v žalobě a ve vyjádření žalovaného k žalobě. O tom není mezi stranami sporu.
13. Krajský soud uvádí, že soudy jsou při projednávání žalob ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. vázány striktní posloupností úvah ve vztahu k této problematice. Nejprve tedy musel postavit najisto, jaké jednání veřejné správy považuje žalobce za nezákonný zásah. Nezákonný zásah žalobce spatřoval v tom, že v probíhajícím správním řízení žalovaný prohlásil plnou moc ze dne 2. 9. 2019 za neplatnou, že nepřipustil zmocněnce žalobce k ústnímu jednání a že provedl ústní jednání v jeho nepřítomnosti.
14. Dle ustanovení § 82 s. ř. s. *„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“*
15. Za takto zjištěného skutkového stavu si nadepsaný soud dále položil otázku, zda lze popsané jednání žalovaného považovat pojmově za nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. Soud ve svých úvahách zohledňoval zejména ustálenou judikaturu, která vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a z povahy věci ani být nemohou.
16. Judikatura Nejvyššího správního soudu stanoví kritéria pro rozlišení mezi procesními úkony či opomenutími správního orgánu ve správním řízení, proti nimž se lze před správním soudem bránit samostatně, a procesními úkony či opomenutími, proti nimž se lze bránit až společně s konečným správním rozhodnutím. Samostatná soudní ochrana připadá v úvahu prostřednictvím zásahové žaloby (§ 82 a násl. s. ř. s.), nejde-li o nečinnost při vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., proti níž se poskytuje ochrana žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. U ochrany poskytované až společně s konečným správním rozhodnutím jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze prostřednictvím zásahové žaloby podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení [srovnej rozsudek ze dne 31. 7. 2006 č. j. 8 Aps 2/2006-95, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 1 Afs 183/2014-55 (č. 3566/2017 Sb. NSS), bod 42 odůvodnění]. Takové procesní úkony je možno podrobit soudnímu přezkumu jen společně se správním rozhodnutím, jemuž předcházely, a to na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.
17. Uvedené judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu pak sdílí i Ústavní soud, naposledy se k této problematice vyjádřil ve svém nálezu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19 (dostupný na www.nalus.cz).

18. Krajský soud má na základě výše uvedeného za to, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s., a to z následujících důvodů. Úkony žalovaného, které jsou žalobou napadány, jsou již svou podstatou procesní povahy, neboť se týkají postupu žalovaného ve správním řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí o přestupku. Jedná se tak nepochybně pouze o dílčí postupy správního orgánu ve věci, které nemohou být samy o sobě považovány za nezákonné zásahy ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138). Případná obrana proti pochybení správního orgánu při těchto procesních úkonech je pak možná v rámci žaloby proti vydanému rozhodnutí o věci samé (v projednávaném případě až proti rozhodnutí o případném odvolání proti rozhodnutí žalovaného), tedy formou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.
19. „Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160).
20. Jelikož v žalobě absentovala podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s., byl krajský soud nucen přistoupit k aplikaci ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., dle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením návrh odmítne, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. S ohledem na shora uvedené tedy krajský soud musel žalobu s odkazem na citované ustanovení odmítnout.
21. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 27. října 2020

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu