



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobce: **V. S.**, zast. JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou se sídlem Karlovo náměstí 287/18, Praha 2, proti žalovanému: **Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, P. O. Box 78, Praha 3, ve věci kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2012, č. j. 4 A 65/2012 - 6,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2012, č. j. 4 A 65/2012 - 6 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze usnesením ze dne 19. 11. 2012, č. j. 4 A 65/2012 - 6, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu podepsanou za žalobce JUDr. Irenou Strakovou proti rozhodnutí žalované Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 23. 8. 2012, č. j. CPR-7045-2/ČJ-2012-9CPR-V234.

V odůvodnění městský soud uvedl, že žaloba nebyla podepsána žalobcem, podání bylo učiněno bez příloh, i když je v textu uvedeno, že přílohou měla být plná moc. Městský soud proto vyzval advokátku JUDr. Irenu Strakovou k doložení plné moci a současně k předložení žalobou napadeného rozhodnutí. Lhůta k předložení dokladů marně uplynula dne 8. 11. 2012 a plná moc k zastupování žalobce nebyla doložena ani do dne rozhodnutí městského soudu o žalobě. Za této situace městský soud žalobu odmítl, neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, byla totiž podána JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, aniž by byla doložena plná moc k zastupování žalobce.

Usnesení městského soudu napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b), d) a e) s. ř. s., tedy z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo, že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, dále z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že Rozhodnutím Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 23. 8. 2012, č. j. CPR-7045-2/ČJ-2012-9CPR-V234 bylo rozhodnuto o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí č. j. KRPA-84527/ČJ-2011-000022 ze dne 30. 4. 2012 ve věci správního vyhoštění pro opožděnost. Rozhodnutím Policie ČR, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 23. 8. 2012, č. j. CPR-7045-3/ČJ-2012-9CPR-V234 bylo rozhodnuto ve věci odvolání proti rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady řízení. Protože nebyly shledány důvody pro změnu nebo zrušení rozhodnutí ze dne 23. 8. 2012, č. j. CPR-7045-2/ČJ-2012-9CPR-V234 (správní vyhoštění), bylo odvolání zamítnuto. I proti uvedenému rozhodnutí o povinnosti uhradit náklady řízení byla podána u městského soudu žaloba, které byla přidělena sp. zn. 11 A 164/2012. Obě podání byla učiněna v jeden den podáním na poštu.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvedl, že po obdržení usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby ze dne 19. 11. 2012 po nahlédnutí do spisového materiálu zjistil, že doplnění na základě výzvy ke spisu 4 A 65/2012 bylo založeno do spisu 11 A 164/2012. Spis 11 A 164/2012 se týká žaloby na správní poplatek a jsou v něm založeny plné moci obě, tzn. Na správní poplatek spolu s rozhodnutím o správním poplatku i rozhodnutí o správním vyhoštění a plná moc. Tak se stalo, že do spisu 4 A 65/2012 podklady doručeny nebyly, resp. nebyly založeny a došlo k tomu, že byla žaloba odmítnuta, protože bylo chybně konstatováno, že žaloba byla podána osobou k tomu neoprávněnou. Stěžovatel namítl, že chybou kanceláře byly doplňující materiály označeny sp. zn. 11 A 164/2012. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu. Současně stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) přezkoumal napadené usnesení a dospěl k závěru, že projednávaná kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel jako zákonný důvod pro podání kasační stížnosti označil zákonem stanovené důvody ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b), d) a e) s. ř. s. V této souvislosti Nejvyšší

pokračování

správní soud uvádí, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm krajským či městským soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je u kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského či městského soudu o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení z povahy věci vyloučen, když se v obou těchto případech jedná sice o rozhodnutí, jímž se řízení před soudem končí, ovšem nikoli o rozhodnutí ve věci samé. Přitom toliko rozhodnutími soudu ve věci samé lze posuzovat vady řízení před správním orgánem, včetně nepřezkoumatelnosti jeho správního rozhodnutí, jak jsou definovány jako důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Odmítl-li městský soud žalobu a nezabýval-li se jí věcně, přezkoumal Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda městský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že žaloba byla odmítnuta nesprávně, neboť pochybením městského soudu byla plná moc pro zastupování v řízení o předmětné žalobě doplněna do spisu ve věci 11 A 164/2012 a nikoliv do spisu ve věci 4 A 65/2012.

Nejvyšší správní soud ze soudních spisů městského soudu ve věci sp. zn. 4 A 65/2012 a ve věci sp. zn. 11 A 164/2012 zjistil, že městský soud nepochybil, pokud obě jemu doručené plné moci zažurnalizoval do spisu 11 A 164/2012, neboť v daném případě pochybila právě právní zástupkyně stěžovatele, když dvě obsahově zcela totožné obecné plné moci udělené žalobcem JUDr. Ireně Strakové dne 7. 11. 2012 zaslala městskému soudu k č. j. 11 A 164/2012. Obě podání stěžovatele jsou označena č. j. 11 A 164/2012. Kasační námitka, že chybou kanceláře byly doplňující materiály označeny sp. zn. 11 A 164/2012, tak nemohla být shledána důvodnou. Nicméně městský soud ve věci postupoval nesprávně a s nedostatečnou snahou šetřit procesní práva stěžovatele, pokud žalobu odmítl s odůvodněním, že byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, protože byla podána JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, aniž by byla doložena plná moc k zastupování žalobce.

Podle § 35 odst. 2 s. ř. s., *„nestanoví-li tento zákon jinak, účastník může být zastoupen advokátem, popř. jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činností v nich uvedených“*. Z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že účastník řízení před správními soudy se může nechat v řízení zastoupit advokátem. Podle § 42 odst. 2 s. ř. s. *„má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jím“*. Zastupování účastníka v řízení před soudy rozhodujícími ve správním soudnictví není v soudním řádu správním upraveno komplexně, a je proto třeba

ve vazbě na § 64 s. ř. s. použít příslušná ustanovení občanského soudního řádu. Podle § 32 odst. 1 o. s. ř., „každý, kdo v řízení vystupuje jako zástupce účastníka, popřípadě jako jeho další zástupce, musí své oprávnění doložit již při prvním úkonu, který ve věci učinil“. Konečně podle § 36 odst. 1 s. ř. s. „účastníci mají v řízení rovné postavení. Soud je povinen poskytnout jim stejné možnosti k uplatnění jejich práv a poskytnout jim poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu“.

Výše uvedenými ustanoveními byl povinen se řídit i městský soud, přičemž byl povinen vykládat a uplatňovat je tak, aby co nejvíce šetřil podstaty a smyslu práv účastníků soudního řízení a aby respektoval účel, kvůli kterému existuje správní soudnictví, a tím je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (srov. § 2 s. ř. s.).

Žalobu v dané věci vlastnoručně podepsala JUDr. Irena Straková, advokátka, přičemž v ní deklarovala, že tak činí v zastoupení žalobce, kterým je V. S. Své oprávnění zastupovat jmenovaného žalobce v této věci však JUDr. Irena Straková v rozporu s § 32 odst. 1 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s. při podání žaloby nedoložila a tento procesní nedostatek neodstranila ani k výzvě soudu. Zde je nutno zdůraznit, že nedoložení zastoupení účastníka řízení je odstranitelným nedostatkem podmínky řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 2 Afs 162/2005 - 66, www.nssoud.cz), stejně tak nedostatek náležitosti podpisu je odstranitelnou vadou podání (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2004, č. j. 2 Azs 63/2004 - 46, či ze dne 26. 11. 2009, č. j. 6 Azs 29/2009 - 59, oba dostupné na www.nssoud.cz). Postup městského soudu, jenž vyzval k odstranění vady podání spočívající v nedoložení zastoupení žalobce, byl tedy v daném ohledu správný. Městský soud však v posuzované věci uvedenou výzvu adresoval pouze JUDr. Ireně Strakové, advokátce. Vzhledem k tomu, že JUDr. Irena Straková příslušnou plnou moc soudu ve stanovené lhůtě nepředložila, učinil městský soud s poukazem na poučení uvedené ve zmíněné výzvě závěr, že předmětnou žalobu podala sama JUDr. Irena Straková. Městský soud tak ovšem zcela pominul skutečný obsah žaloby, z níž jednoznačně vyplývalo, že byla JUDr. Irenou Strakovou, advokátkou, sepsána a podána v zastoupení stěžovatele, jenž byl v předmětné žalobě výslovně označen jako žalobce. Nadto nutno zmínit i skutečnost, že žaloba směřovala proti rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie ze dne 23. 8. 2012, č. j. CPR-7045-2/ČJ-2012-9CPR-V234, kterým bylo rozhodnuto ve věci správního vyhoštění stěžovatele. Nelze tedy najít logický důvod, pro který by se zrušení uvedeného rozhodnutí měla domáhat JUDr. Irena Straková, advokátka. JUDr. Ireně Strakové, advokátce, je možno vytknout, že podání do spisů za svého klienta nečinila zcela odpovědně, když na ně napsala nesprávnou spisovou značku, takže dokumenty jí zasílané došly do jiného spisu téhož soudu, tedy do příslušného spisu nedoložila požadované dokumenty, to je i plnou moc a tím vadu podaného návrhu neodstranila. Jestliže se tak nestalo a v žalobě uváděný zástupce stěžovatele zůstal nečinný, neměl se s tím městský soud spokojit a měl výzvu adresovat stěžovateli samotnému, neboť vzhledem k obsahu žaloby nebylo pochyb o tom, že žalobcem je V. S. Skutečnost, že JUDr. Irena Straková ani přes výzvu soudu plnou moc prokazující její oprávnění stěžovatele jako žalobce v řízení před městským soudem zastupovat nedoložila, nemohla vést k závěru, že JUDr. Irena Straková předmětnou žalobu podala vlastním jménem, když v žalobě je jako žalobce výslovně označen stěžovatel a zároveň je v žalobě výslovně uvedeno, že JUDr. Irena Straková je pouze jeho zástupcem.

pokračování

Postup městského soudu v dané věci je tedy nutné posoudit jako rozporný se zásadami materiálního právního státu, v rovině podústavního práva projevených např. v již zmiňovaném § 36 odst. 1 s. ř. s. Ze smyslu a účelu § 36 odst. 1 s. ř. s. totiž vyplývá, že procesní právo je pouze prostředkem k ochraně hmotných subjektivních práv fyzických a právnických osob, nikoli cílem o sobě. V této souvislosti lze odkázat též na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS, podle něhož *„[...] přepjatý formalismus při posuzování náležitosti žaloby ve správním soudnictví – a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení – naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Primárním účelem soudní ochrany obecně je poskytování ochrany subjektivním právům, a pokud jde o správní soudnictví zvláště, potom subjektivním právům veřejným; tato ochrana musí být skutečná a spravedlivá. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují; jiný přístup by byl stěžejí ústavně-konformní a znamenal by odepření spravedlnosti. Právo na spravedlivý proces je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Meze práva na spravedlivý proces stanoví jednotlivé procesní řády (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), při jejichž výkladu je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byla stanovena“.* (dále srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 2 Afs 162/2005 - 66, ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 39/2010 - 48, nebo ze dne 29. 9. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Krajský soud dále pominul, že pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není zastoupení žalobce advokátem povinné, takže každý způsobilý účastník, tedy ten, kdo je schopen samostatně před soudem jednat, nemusí být v tomto řízení zastoupen. V této souvislosti je nutné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 Afs 62/2010 - 61, www.nssoud.cz, podle něhož *„[...] reakcí na výzvu soudu směřující k odstranění nedostatku doložení zastoupení může být i to, že účastník řízení opatří žalobu svým podpisem. Tím sice neprokáže, že je v řízení zastoupen označeným zmocněncem (a proto se na něj bude pohlížet jako na nezastoupeného), avšak zabrání tomu, aby soud žalobu odmítl (není-li zde jiných vad, stane se žaloba projednatelnou i bez účasti údajného zmocněnce účastníka). Stejně účinky jako to, že účastník řízení připojí svůj podpis přímo na příslušnou žalobu, má se zřetelem ke sledovanému účelu i to, že se s touto žalobou vlastnoručně podepsaným podáním ztotožní, jinak řečeno, že učiní podání, v němž vadu původního podání zhojí (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2001, sp. zn. 29 Cdo 2352/2000, uveřejněné v časopise Soudní judikatura č. 3, ročník 2002, pod číslem 60, str. 253)“.*

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že pochybení krajského soudu nelze shledat v tom, že výzva k doložení plné moci byla zaslána JUDr. Ireně Strakové, advokátce, jako zástupkyni stěžovatele. Takový postup městského soudu by naopak mohl nalézt opodstatnění, pokud by městský soud, s ohledem na obsah žaloby popsany výše, vycházel z předpokladu, že žalobce ve skutečnosti zastoupený advokátem nejspíše je a chce být a že

nezaslání plné moci je pravděpodobně opomenutím na straně advokáta stěžovatele. Nicméně v situaci, kdy JUDr. Irena Straková zůstala k výzvě soudu zcela nečinná (respektive byla činná, ale požadovaný dokument zaslala do jiného spisu), přičemž i vzhledem k této nečinnosti krajský soud neměl postaveno na jisto, zda JUDr. Irena Straková stěžovatele zastupuje či nikoli, nelze popsany postup městského soudu posoudit s ohledem na uvedená zákonná ustanovení (§ 104 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., § 36 a § 37 odst. 5 s. ř. s.) jako dostačující.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. února 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu