

USNESENÍ

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců JUDr. Jiřího Derfla a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **J. S.**, narozený dne X,
bytem X,
zastoupený JUDr. Petrem Doležalem, advokátem,
sídlem Mazovská 476/2, 181 00 Praha 8,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2023, č. j. KUUK/093707/2023/DS/FD,

takto:

- I. Žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Částka 3 000 Kč bude žalobci vrácena z účtu Krajského soudu v Ústí nad Labem do třiceti dnů ode dne právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 18. 7. 2023, č. j. KUUK/093707/2023/DS/FD, kterým žalovaný zamítl odvolání a potvrdil usnesení Městského úřadu Roudnice nad Labem, odboru dopravy (dále jen „městský úřad“) ze dne 16. 2. 2023, č. j. MURCE/8253/2023. Prvostupňovým rozhodnutím městský úřad rozhodl dle § 72b zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o přestupcích“) tak, že nepřipouští zastoupení žalobce zmocněncem M. B., MBA, narozeném X, bytem X, protože zmocněnec vystupuje v řízení o přestupcích v různých věcech opětovně a nejde o advokáta nebo jinou osobu poskytující právní služby soustavně a za úplatu podle jiného zákona.
2. Před vlastním projednáním věci byl soud nejprve povinen zabývat se povahou napadeného rozhodnutí v tom směru, zda se nejedná o rozhodnutí, které je z přezkumné činnosti soudu vyloučeno. K přezkoumávání správního rozhodnutí může soud v rámci správního soudnictví totiž přistoupit jen za předpokladu, že není dána překážka, která by mu bránila věcně rozhodnout. Jinak soudu nezbyvá nic jiného než podanou žalobu jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) usnesením odmítnout. O tom, kdy nastává taková situace,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

hovoří § 68 písm. e) ve vazbě na § 70 s. ř. s., který upravuje tzv. kompetenční výluky, tedy úkony správního orgánu, jež nemohou být napadeny žalobou podle § 65 a § 66 s. ř. s.

3. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.
4. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. žaloba je nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.
5. Podle § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.
6. Ačkoliv s. ř. s. ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) blíže nespecifikují, co se rozumí pod pojmem „úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“, soudní praxe se ustálila na výkladu, že se jedná o úkony, jimiž se správní orgán nedotkl přímo těch práv účastníka, která zakládá hmotné právo, ale zasáhl jen do práv daných pro vlastní vedení řízení. O takový případ se podle názoru zdejšího soudu jedná i v posuzované věci.
7. V projednávané věci je předmětem sporu rozhodování ve věci nepřipuštění zmocněnce zastupujícího žalobce na základě plné moci v řízení o dopravním přestupku (při silniční kontrole žalobce jakožto řidiče prováděné policejním orgánem byl zjištěn u žalobce při dechové zkoušce alkohol). Z obsahu předloženého přestupkového spisu je zřejmé, že samotné přestupkové řízení není skončeno.
8. Podle § 72b zákona o přestupcích správní orgán usnesením rozhodne o tom, že nepřipustí zastoupení na základě plné moci, pokud zmocněnec vystupuje v řízení o přestupcích v různých věcech opětovně, nejde-li o advokáta nebo jinou osobu poskytující právní služby soustavně a za úplatu podle jiného zákona.
9. Dle názoru soudu rozhodnutí o nepřipuštění zastoupení dle § 72b zákona o přestupcích spadá pod kompetenční výlukou zakotvenou v § 70 písm. c) s. ř. s., neboť se jedná o úkon správního orgánu, kterým se toliko upravuje vedení řízení před správním orgánem. Po jeho vydání bude pokračováno v řízení o přestupku, přičemž žalobce bude mít možnost procesní pochybení správních orgánů, spočívající v nepřipuštění jeho zmocněnce k zastupování v přestupkovém řízení, namítat v případné žalobě proti pravomocnému konečnému rozhodnutí ve věci přestupku.
10. Soud si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu, která se týká žalob směřujících proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka ve správním řízení, kdy Nejvyšší správní soud opakovaně dovodil, že se na rozhodnutí správního orgánu o ustanovení opatrovníka nevztahuje kompetenční výlukou dle § 70 písm. c) s. ř. s., a že je tedy třeba podat žalobu přímo proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, nikoli až proti konečnému rozhodnutí ve věci samé. V tomto směru lze zmínit například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 80/2008-57, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy ve správním řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt byl ustanoven domnělému pachateli opatrovník, a to starostka Městské části Brno-střed, a to z důvodu neznámého pobytu domnělého pachatele. Ustanovená opatrovnice se bránila odvoláním a posléze žalobou výkonu funkce opatrovníka s odůvodněním, že s ohledem na náročnost své práce starostky není schopna dbát řádně o ochranu práv a zájmů opatrovance. Ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: *„Bylo-li by rozhodnutí o ustanovení opatrovníkem vyloučeno ze soudního přezkumu, znamenalo by to, že při ustanovení a potvrzení ustanovení*

opatrovníka správními orgány, a to proti vůli opatrovníka, tj. bez zájmu řádně hájit práva a zájmy opatrovance, by proběhlo správní řízení opatrovance de facto bez řádného hájení jeho práv. Taková situace není přípustná.” K citovanému judikátu se přihlásil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014-70, ve kterém se jednalo o žalobu proti meritornímu rozhodnutí ve věci přestupku, přičemž byla namítána nezákonnost ustanovení opatrovníka zmocněnci žalobce, kterému se nedařilo doručovat písemnosti ve správním řízení. Za této situace Nejvyšší správní soud konstatoval, že se nemůže zabývat námitkou nezákonnosti usnesení, kterým byl ustanoven opatrovník, jelikož zmíněné usnesení „*není úkonem, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem, neboť se jedná o rozhodnutí významně ovlivňující procesní práva a povinnosti účastníků řízení, a nevztahuje se na něj proto kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s.*” Na právě citovaný rozsudek odkázal a ztotožnil se s ním Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 29. 5. 2015, č. j. 2 As 247/2014-48, a ze dne 29. 7. 2015, č. j. 5 As 21/2015-48, kdy se v obou případech rovněž jednalo o žalobu proti meritornímu rozhodnutí o přestupku, přičemž Nejvyšší správní soud shledal s odkazem na předchozí judikaturu, že nezákonnost rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, bylo možné namítat pouze v žalobě směřující přímo proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, nikoli až v žalobě proti konečnému rozhodnutí o přestupku.

11. Soud zdůrazňuje, že zmíněná judikatura Nejvyššího správního soudu se vztahovala k ustanovení opatrovníka, kdy Nejvyšší správní soud bral v úvahu, že mnohdy je opatrovník ustanovován žalobcům neznámého pobytu, kteří se o ustanovení opatrovníka ani nedozvědí, a je to pak právě opatrovník, který musí hájit jejich práva mimo jiné už tím, že podá odvolání a případně žalobu proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, pokud nechce nebo z objektivních důvodů nemůže funkci opatrovníka vykonávat. V projednávané věci je však situace zcela odlišná už tím, že se jedná o vyloučení zastoupení zmocněncem z důvodu opakovaného zastupování v jiných věcech, přičemž rozhodnutím správního orgánu byl vyloučen pouze jeden konkrétní zmocněnec. Žalobce není neznámého pobytu, má tedy možnost aktivně se řízení účastnit a komunikovat se správními orgány. V návaznosti na nepřipuštění jeho zmocněnce má žalobce též možnost zvolit si jiného zmocněnce či advokáta. Postavení žalobce, jehož zmocněnec byl vyloučen ze zastupování ve správním řízení, je nepochybně příznivější a s menším dotčením práv než postavení žalobce, který je neznámého pobytu a jemuž byl ustanoven opatrovník, kdy v takovém případě je zde potenciál významného zásahu do práv žalobce zastoupeného opatrovníkem, pročez výše zmíněná judikatura dovodila přípustnost žaloby proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka. Zmiňovaná judikatura ohledně ustanovení opatrovníka však s ohledem na popsání skutečnosti není použitelná v projednávané věci.
12. Soud dále konstatuje, že do režimu řízení o přestupcích byl institut nepřípustného zastoupení zaveden až novelizací zákona o přestupcích provedenou zákonem č. 417/2021 Sb., s účinností od 1. 2. 2022. Soudu není známa žádná judikatura Nejvyššího správního soudu řešící otázku, zda lze podat žalobu proti rozhodnutí o nepřipuštění zastoupení zmocněncem či zda nezákonnost rozhodnutí o nepřipuštění zastoupení zmocněncem lze namítat až v žalobě směřující proti meritornímu rozhodnutí o přestupku. Absence relevantní judikatury zjevně souvisí s novostí zmíněného institutu nepřípustného zastoupení.
13. Soud při úvaze, zda lze připustit žalobu směřující proti rozhodnutí o nepřipuštění zastoupení zmocněncem bral v úvahu i důvodovou zprávu k výše zmíněnému zákonu č.

417/2021 Sb., kterým byl do zákona o přestupcích zaveden institut nepřípustného zastoupení. V důvodové zprávě se k osobám zmocněnců poskytujících opakovaně právní služby bez potřebného oprávnění uvádí: „Tyto osoby nabízejí pachatelům přestupků své služby, jejichž cílem je vyhnout se povinnosti zaplatit pokutu za přestupek. V této souvislosti dochází mnohdy k obstrukčním praktikám a zneužívání práva, resp. k zahlcování správních orgánů množstvím (často i nesmyslných) podání. Správní orgán vzhledem k tomu mnohdy neřeší věcnou stránku přestupku, ale pouze obstrukce v řízení. (...) K omezení tohoto negativního jevu se proto navrhuje právní úprava týkající se zmocněnců, která je obdobná jako v § 27 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, tedy aby správní orgán mohl u obecného zmocněnce, který zastupuje opakovaně, rozhodnout o nepřipuštění zastoupení.“ Z uvedené citace důvodové zprávy je zřejmé, že smyslem zavedení institutu nepřípustného zastoupení bylo mimo jiné urychlení přestupkového řízení, aby se správní orgány mohly věnovat meritu věci. Dle názoru soudu by výklad, že lze podat žalobu přímo proti rozhodnutí o nepřipuštění zastoupení zmocněncem, způsobil v obecné rovině prodloužení přestupkových řízení, neboť by správní orgány před meritorním rozhodnutím o přestupku musely vyčkávat, jak dopadne žaloba směřující proti rozhodnutí o nepřipuštění zastoupení. Taková situace by byla zjevně v rozporu se smyslem zavedení institutu nepřípustného zastoupení vyplývajícím z důvodové zprávy. I z tohoto důvodu považuje soud za správný ten výklad, dle kterého nelze podat žalobu proti rozhodnutí o nepřipuštění zastoupení, přičemž nezákonnost rozhodnutí o nepřipuštění zastoupení lze namítat až v meritorním rozhodnutí o přestupku.

14. Z uvedeného tedy plyne závěr, že usnesení o nepřipuštění zastoupení zmocněncem, resp. rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o odvolání proti takovému usnesení, není rozhodnutím, které by bylo možné v řízení před správním soudem napadnout žalobou. V této souvislosti proto soudu nezbylo než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s odkazem na § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. jako nepřípustnou odmítnout.
15. Výrok II. o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
16. Jelikož žaloba byla odmítnuta před prvním jednáním, soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl výrokem III. tohoto usnesení o vrácení soudního poplatku ve výši 3 000 Kč žalobci, když podle citovaného ustanovení platí, že soud vrátí z účtu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení odmítnut před prvním jednáním. V souladu s tímto ustanovením soud rovněž rozhodl o tom, že soudní poplatek bude žalobci vrácen z účtu krajského soudu dle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve lhůtě třiceti dnů ode dne právní moci tohoto usnesení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Ústí nad Labem 12. června 2024

Mgr. Václav Trajer v. r.
předseda senátu