



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **J. S.**, zast. JUDr. Petrem Doležalem, advokátem se sídlem Mazovská 476/2, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2023, č. j. KUUK/093707/2023/DS/FD, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 6. 2024, č. j. 141 A 37/2023 - 25,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Vymezení věci a předchozí řízení**

[1] Městský úřad Roudnice nad Labem (dále jen „městský úřad“) proti žalobci vede řízení o přestupku. Usnesením ze dne 16. 2. 2023, č. j. MURCE/8253/2023, rozhodl podle § 72b zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), že nepřipouští zastoupení žalobce zmocněncem M. B., neboť 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. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení městského úřadu.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) shora označeným usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Dle krajského soudu rozhodnutí podle § 72b zákona o přestupcích spadá pod kompetenční výlukou podle § 70 písm. c) s. ř. s., neboť jde o úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Soudní praxe se ustálila na výkladu, že za úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení, je třeba považovat úkony, jimiž se správní orgán nedotkl hmotných práv účastníka řízení, ale jimiž zasáhl do práv „daných pro vlastní vedení řízení“. Rozhodnutí podle § 72b přestupkového zákona je příkladem takového úkonu. Po vydání tohoto rozhodnutí řízení o přestupku pokračuje, případné procesní pochybení v podobě nepřipuštění zmocněnce bude mít žalobce možnost namítnat v žalobě proti konečnému rozhodnutí o přestupku.

[4] Krajský soud uvedl, že si je vědom judikatury NSS, podle níž se výlukou ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. nevztahuje na rozhodnutí o ustanovení opatrovníka ve správním řízení. Tato judikatura však bere v úvahu, že opatrovník je často ustanoven žalobcům neznámého pobytu. Ti se o ustanovení ani nedozvědí a opatrovník tak musí mít možnost napadnout rozhodnutí o ustanovení, pokud nechce nebo objektivně nemůže funkci vykonávat. Tyto důvody nejsou uplatnitelné v projednávané věci. Žalobce má možnost se řízení aktivně účastnit, může si zvolit jiného zmocněnce. Postavení žalobce je zde příznivější než v uvedených případech, v nichž je ustanoven opatrovník.

[5] Krajský soud dále argumentoval důvodovou zprávou k zákonu č. 417/2021 Sb., který do přestupkového zákona zavedl institut nepřipustného zastoupení. Smyslem této změny bylo mimo jiné zrychlení přestupkového řízení a omezení obstrukčních praktik. Soudní přezkum rozhodnutí o nepřipuštění zmocněnce by vedl k prodloužení přestupkových řízení, neboť správní orgány by nemohly meritorně rozhodnout dříve, než soud rozhodne o žalobě proti tomuto rozhodnutí.

## II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) podává kasační stížnost z důvodu, který podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje napadené usnesení krajského soudu zrušit.

[7] Stěžovatel předně nesouhlasí s tvrzením, že se nepřipuštění zastoupení nedotýká hmotných práv účastníka řízení. Stěžovatel při absenci zastoupení musí sám odesílat podání, okruh osob, které jsou stěžovatele ochotny zastoupit bez nároku na odměnu, je úzký. Odmítnutí zastoupení zmocněncem vede k nutnosti nechat se zastoupit advokátem, který poskytuje služby za úplaty. Rozhodnutí o nepřipuštění zmocněnce proto zasahuje do majetkových práv stěžovatele.

[8] Možnost namítnat porušení práva nechat se v řízení zastoupit v žalobě proti konečnému rozhodnutí není dle stěžovatele efektivním prostředkem ochrany. Pro takovou vadu soud napadené rozhodnutí zruší jen tehdy, mohla-li mít tato vada vliv na zákonnost rozhodnutí. Nezákonnost nepřipuštění zástupce má sice vliv na výkon

pokračování

procesních práv a způsob obhajoby účastníka řízení, vliv na zákonnost konečného rozhodnutí však soud zpravidla neshledá.

[9] Stěžovatel dále nesouhlasí s krajským soudem uváděnými odlišnostmi případů ustanovení opatrovníka. Všechny důvody ustanovení opatrovníka jsou ovlivnitelné samotným opatrovaným, jemuž není třeba opatrovníka ustanovit, jedná-li v souladu se zásadou *vigilantibus iura*. Není ospravedlnitelné, aby rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, které je důsledkem porušení této zásady zastoupeným, bylo samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, a rozhodnutí týkající se zastoupení účastníka, jenž si svá práva střeží, byla ze soudního přezkumu vyloučena. Nadto i osoba, již je ustanoven opatrovník, má stejně jako osoba zastoupená zmocněncem možnost jednat se správními orgány sama.

[10] Stěžovatel odmítá i argument smyslem institutu nepřipuštění zmocněnce v podobě urychlení řízení. Tentýž účel plní i ustanovení opatrovníka. Usnesení o nepřipuštění zmocněnce je navíc vykonatelné doručením. Správní orgán tak může dále vést řízení i po dobu řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí, aniž by musel vyčkávat rozhodnutí soudu. Konečně stěžovatel uvádí, že není rozdíl mezi odmítnutím zmocněnce ve správním řízení a případy, kdy soud usnesením „odmítne zástupce“ v řízení soudním. Proti takovým usnesením soudu je však přípustná kasační stížnost a judikatura v těchto případech nehovoří o pouhé procesní otázce, kterou je třeba namítat spolu s nezákonností konečného rozhodnutí ve věci.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá dřívější vyjádření a rozhodnutí ve věci. Doplnil pouze, že § 72b přestupkového zákona nevytváří správnímu orgánu žádný prostor pro uvážení, zda zastoupení v tam předvídaných případech nepřipustit. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížnost je přípustná. Stěžovatel ji podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud neshledal jiné nedostatky podmínek řízení, které by bránily dalšímu postupu ve věci. Napadené usnesení proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost **není** důvodná.

[14] Podstatou argumentace stěžovatele je nesouhlas se závěrem krajského soudu, že usnesení podle § 72b přestupkového zákona je úkonem správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Takové úkony jsou podle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučeny ze soudního přezkumu, což má v projednávané věci za následek nepřipustnost žaloby podle § 68 písm. e) s. ř. s., a vede tak k odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona.

[15] Podle § 72 přestupkového zákona *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.*

[16] Podle § 70 písm. c) s. ř. s. jsou *ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.*

[17] Judikatura Nejvyššího správního soudu se doposud neustálila na jednotné a obecně přijímané definici *úkonů správního orgánu, jimiž se upravuje vedené řízení před správním orgánem.* Podle rozsudku NSS ze dne 30. 5. 2022, č. j. 5 As 109/2022 - 29, je třeba pod výlukou ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. podřadit úkony, které se přímo nedotýkají práv dotčených subjektů a nemají bezprostřední vliv na rozhodnutí o věci samé, ale slouží k technickému zajištění průběhu řízení. V jiném rozhodnutí NSS konstatoval, že jde především o taková rozhodnutí, která nemají zásadní vliv na práva a povinnosti účastníků a která svým obsahem nemohou porušit Listinou zaručená základní práva a svobody (srov. rozsudek ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 80/2008 - 57). Další rozhodnutí NSS připouští též výlukou ze soudního přezkumu takových rozhodnutí, která mohou představovat zásah do základních práv, zde ovšem pouze za předpokladu, že na ně navazuje konečné rozhodnutí, v rámci jehož přezkumu se bude možno domoci přezkumu zákonnosti „procesního“ (tedy ze soudního přezkumu vyloučeného) rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 Azs 244/2020 - 24, shodně však též citovaný rozsudek č. j. 5 As 109/2022 - 29).

[18] Pod kompetenční výlukou podle § 70 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v minulosti podřadil mimo jiné rozhodnutí ve věci podjatosti úřední osoby (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23), a rozhodnutí o ustanovení zástupce správcem daně v daňovém řízení (rozsudek ze dne 19. 6. 2006, č. j. 5 Afs 86/2005 - 50). V rozsudku č. j. 3 Afs 20/2003 - 23 konstatoval, že rozhodnutí o zamítnutí vyloučení určitého pracovníka z vedení či provádění daňového řízení není rozhodnutím meritorním, které by zasahovalo přímo do subjektivních práv daňového subjektu. Není tudíž přezkoumatelné ve správním soudnictví. Vadu řízení spočívající v tom, že ve věci rozhodla podjatá osoba, může účastník řízení namítat v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí. V rozsudku č. j. 5 Afs 86/2005 - 50 poté NSS uvedl, že nutnou podmínkou řízení je existence účastníka řízení, o jehož právech a povinnostech se v řízení rozhoduje. Rozhodnutí o ustanovení zástupce nemá povahu rozhodnutí o věci samé, nelze je považovat za akt, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo závazně určují práva nebo povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (ačkoli NSS tento závěr učinil ve vztahu k zástupci).

[19] Z uvedených závěrů je třeba přiměřeně vycházet rovněž v projednávané věci. Rozhodnutí o ustanovení zástupce (podle § 10 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v současnosti obdobně podle § 26 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád) je typově obdobné rozhodnutí podle § 72b přestupkového zákona, jímž správní orgán v řízení o přestupku rozhodne o nepřipuštění zastoupení obecným zmocněncem, jenž vystupuje opětovně v různých přestupkových řízeních. V obou případech se nejedná o rozhodnutí ve věci samé, nýbrž o rozhodnutí procesní, týkající se zastoupení účastníka řízení, respektive práva nechat se v řízení zastoupit osobou jinou než advokátem nebo jiným profesionálem. Stejně jako v případě rozhodnutí o námitce podjatosti je poté možné případnou vadu řízení spočívající v nesprávném vyloučení zmocněnce správním orgánem namítat v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci.

[20] Nejvyšší správní soud si je vědom své vlastní judikatury, která pod výlukou ze soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. nepodřadila rozhodnutí o ustanovení opatrovníka ve správním řízení, a to jak v případě, domáhá-li se přezkumu opatrovník (srov. rozsudek

pokračování

ze dne 29. 5. 2015, č. j. 2 As 247/2014 - 48, a citovaný rozsudek č. j. 9 As 80/2008 - 58), tak v případě, kdy rozhodnutí napadá opatrovanec (citovaný rozsudek č. j. 5 As 109/2022 - 29). Důvody, pro které je třeba připustit soudní přezkum rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, však v případě rozhodnutí podle § 72b přestupkového zákona nejsou použitelné.

[21] Opatrovnictví je institutem, jehož účelem je zajistit řádné hájení práv osob, které z různých důvodů, zpravidla pro nedostatek procesní způsobilosti, nemohou v řízení samy činit procesní úkony. Osoba, jež má být podle § 32 odst. 4 správního řádu ustanovena jako opatrovník, je povinna funkci přijmout. Podstatou funkce opatrovníka je poté hájení zájmů zastoupeného. Opatrovník proto dokonce může postupovat způsobem, s nímž zastoupený nesouhlasí, je-li toho zapotřebí k ochraně práv zastoupeného (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2011, č. j. 4 Ads 129/2010 - 164, dále citovaný rozsudek č. j. 5 As 109/2022 - 29). Jak uvedl NSS v citovaných rozsudcích č. j. 9 As 80/2008 - 58 a č. j. 5 As 109/2022 - 29, situaci, kdy proběhne správní řízení bez řádného hájení opatrovancových práv, je nepřipustná. Zvolením nevhodné osoby opatrovníka přitom „*může být porušeno opatrovancovo ústavně zaručené právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 Listiny základních práv a svobod*“, rozhodnutí týkající se základních lidských práv a svobod ovšem nemohou být ze soudního přezkumu vyloučena.

[22] Rozhodnutí podle § 72b přestupkového zákona však naproti tomu do základních práv účastníka řízení nezasahuje, a to ani nepřímo. Jak dovodil Ústavní soud k obdobné úpravě § 27 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, rozhodnutí o nepřipustném zastoupení obecným zmocněncem nezasahuje do práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, ani do práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny (srov. usnesení ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. I. ÚS 698/04). V usnesení ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2428/08, Ústavní soud obecně konstatoval, že vztah zastoupení obecným zmocněncem nepoživá ochrany na úrovni ústavněprávních předpisů, a to ani podle čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny. Ústavně právní rovina totiž nezaručuje právo na jakékoliv zastoupení účastníka řízení, ale zajišťuje právo na volbu kvalifikované, tj. právní pomoci.

[23] Jakkoli tedy rozhodnutí o nepřipuštění zastoupení zmocněncem podle § 72b přestupkového zákona zasahuje do procesních práv účastníka přestupkového řízení, konkrétně práva nechat se zastoupit v řízení jinou osobou – neprofesionálem –, odpovídajícím prostředkem obrany proti nezákonnosti takového rozhodnutí je možnost namítnout takovou nezákonnost až v rámci přezkumu meritorního rozhodnutí. S rozhodnutím o nepřipuštění zastoupení zmocněncem se nepojí důsledky závažnosti odpovídající rozhodnutí o ustanovení opatrovníka, jehož úlohou je chránit v řízení práva zastoupeného. Smyslem instituce obecného zmocněnce je naopak pomoci účastníkovi v určité věci a procesně ho zastupovat, nikoli však poskytování právních služeb či právní pomoci (citované usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 2428/08). Stejně tak není smyslem institutu obecného zmocněnce ochrana práv zastoupeného a hájení jeho zájmů, a to i případně proti vůli zastoupeného. Naopak zmocněnec je povinen respektovat pokyny zastoupeného.

[24] Nadto NSS připomíná, že usnesení podle § 72b přestupkového zákona je možné napadnout odvoláním. Účastník řízení tudíž má k dispozici bezprostřední opravný prostředek, jímž se lze domoci konstatování nezákonnosti nepřipuštění zmocněnce ještě v průběhu správního řízení, před konečným rozhodnutím ve věci. Smyslem soudního

přezkumu ve správním soudnictví je však ochrana veřejných subjektivních práv před autoritativními zásahy veřejné moci (srov. § 2 a § 4 s. ř. s.). Především z tohoto důvodu proto na věci ničeho nemění stěžovatelem poukazovaná skutečnost, že proti rozhodnutí krajského soudu o nepřipuštění zmocnění podle § 35 odst. 8 s. ř. s. je přípustný opravný prostředek.

[25] Neobstojí pak ani argument stěžovatele, že možnost namítat nezákonnost usnesení podle § 72b přestupkového zákona v rámci přezkumu konečného rozhodnutí je nedostatečná, neboť nezákonnost takového rozhodnutí zpravidla nebude mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí ve věci samé. Ochrana veřejných subjektivních práv poskytovaná správními soudy neznamena výkon dozoru správních soudů nad zákonností veškerých postupů správních orgánů v rámci veřejné správy (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86). Tato ochrana rovněž není samoučelná. Nastupuje teprve tam, kde veřejná správa vstupuje do „právní sféry“ osob. V případě procesních práv v řízení o přestupku tato ochrana rovněž směřuje k zajištění standardů spravedlivého procesu. Závěr, že určitá vada řízení, například nezákonnost rozhodnutí podle § 72b přestupkového zákona, nemohla mít vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí, ovšem současně znamená, že tyto standardy byly dodrženy, respektive že nemohlo dojít k dotčení hmotných veřejných subjektivních práv účastníka řízení.

[26] Nejvyšší správní soud tedy ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že usnesení podle § 72b přestupkového zákona představuje úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, jak jsou tyto úkony pojímány judikaturou NSS. Odpovídajícím prostředkem soudní ochrany proti takovému usnesení je možnost namítnout jeho nezákonnost v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí ve věci samé. Samostatný soudní přezkum takového usnesení je však s ohledem na § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučen. Krajský soud proto postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) téhož zákona.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení neměl úspěch. Nemá tak právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. NSS mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 19. září 2024

Michal Bobek  
předseda senátu