

USNESENÍ

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **Ing. C. P. D.**, narozený X
bytem X

proti
žalovanému: **Úřad práce České republiky – Krajská pobočka Ústí nad Labem**
sídlem Revoluční 3289/13, 400 01 Ústí nad Labem

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v určení toho, že postup žalovaného, který odmítl plnou moc udělenou žalobci účastníkem řízení o žádosti o rodičovský příspěvek bez výzvy k odstranění vad podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, avšak následně fakticky rozporně jednal se žalobcem jako se zmocněncem účastníka řízení, představoval nezákonný zásah do práv žalobce,

takto:

- I. Žaloba se **odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek v částce 2 000 Kč. Částka 2 000 Kč bude žalobci vrácena z účtu Krajského soudu v Ústí nad Labem do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu domáhal, aby soud vydal rozsudek, ve kterém určí, že postup žalovaného spočívající v odmítnutí plné moci jemu udělené účastníkem řízení bez výzvy k odstranění vad podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a následném rozporném faktickém jednání se žalobcem jako se zmocněncem účastníka řízení, představoval nezákonný zásah do práv žalobce. Současně se žalobce domáhal toho, aby byla žalovanému uložena povinnost obnovit právní stav před tvrzeným zásahem – tj. zejména určení, zda žalovaný žalobcem předloženou plnou moc akceptuje v souladu s § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu, či nikoliv, a aby tuto skutečnost žalovaný oznámil jak žalobci, tak účastníku řízení. Žalobce též v žalobě navrhl, aby soud žalovanému uložil povinnost nahradit mu náklady soudního řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě ze dne 21. 3. 2025 nejprve popsal, že dne 14. 12. 2024 podal prostřednictvím datové schránky žádost o rodičovský příspěvek jménem účastníka řízení (konkrétně paní N. T. H. T.). Předmětná žádost přitom byla žalobcem učiněna na základě plné moci, která byla k poukazovanému podání přiložena. Žalovaný však odmítl plnou moc pro žalobce uznat s odůvodněním, že nesplňuje požadavky dle § 33 odst. 2 písm. c) správního řádu. Žalovaný tak dané správní řízení zahájil přímo s účastníkem řízení – zaslal mu výzvu k doplnění podkladů a následně řízení přerušil. Účastník řízení na tuto výzvu reagoval tím, že uvedl, že je zastoupen žalobcem a současně podal odvolání proti přerušení odkazovaného řízení. Žalovaný následně začal komunikovat se žalobcem jako se zmocněncem účastníka řízení, ačkoliv dříve jeho plnou moc odmítl. Tím vznikla dle žalobce situace právní nejistoty, neboť žalovaný na jedné straně tvrdil, že žalobce není oprávněn účastníka řízení zastupovat, avšak na straně druhé s ním jako se zmocněncem jednal. Žalobce tak proti uvedenému postupu žalovaného podal stížnost, která byla zamítnuta. Poté žalobce podal žádost o přezkoumání způsobu vyřízení nadepsané stížnosti, která však byla také neodůvodněně zamítnuta. Ačkoliv byl rodičovský příspěvek účastníku řízení přiznán, žalobce se domnívá, že postup žalovaného byl nezákonný. Žalovaný totiž žalobci neposkytl možnost odstranit vady plné moci v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu, čímž mu znemožnil uplatnit jeho právo na zastupování. Následně tedy vedl řízení s osobou, jejíž zastoupení výslovně neuznal, což představuje vnitřní procesní rozpor.
3. Žalobce poté odkázal na dikci § 33 odst. 2 písm. b) a c) správního řádu, přičemž v návaznosti na shora popsaná pochybení žalovaného konstatoval, že žalovaný nezákonný zásah spočívá v tom, že žalobce byl v důsledku daných procesních pochybení zbaven možnosti řádně vykonávat svoji roli zmocněnce. Takový postup dle žalobce přímo odporuje předvídatelnosti správního řízení a jednoznačnosti informací o právech a povinnostech účastníků řízení.
4. K tomu žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2021, č. j. 3 As 163/2019-34, ve kterém byly vyloženy podstatné zásady týkající se akceptace plné moci ve správním řízení. Dle žalobce tak žalovaný nesprávně interpretoval rozsah předmětné plné moci, porušil zásadu součinnosti správních orgánů a zásadu procesní ekonomie a právní jistoty, jakož i legitimní očekávání účastníka řízení, přičemž porušil také právo na zastoupení.

Doplnění žaloby

5. V doplnění žaloby ze dne 25. 3. 2025 žalobce dále uvedl, že v odkazovaném případě předložil plnou moc, která obsahovala zmocnění k zastupování ve všech správních řízeních před orgány veřejné moci a ke všem s tím souvisejícím právním jednáním. V tomto rozsahu se tedy jednalo o právně přípustné a jednoznačné zmocnění pro skupinu úkonů dle § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu. Žalovaný měl proto takovou plnou moc akceptovat, případně měl v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k jejímu upřesnění či odstranění vad. Tím, že správní orgán neuznal zastoupení žalobcem, které mělo být považováno za dostatečné již při předložení předmětné plné moci, ani neposkytl žalobci prostor k nápravě postupu, ačkoliv s ním následně fakticky jednal jako se zmocněncem, vznikl zásah do jeho práva vykonávat úkony jménem zastoupené osoby, a to způsobem nepředvídatelným a bez zákonné opory.

Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

6. Žalovaný předložil k výzvě soudu spisovou dokumentaci vedenou v žalobcem odkazovaném případě, přičemž navrhl, aby byla podaná žaloba zamítnuta, neboť k tvrzenému nezákonnému zásahu do práv žalobce nedošlo. Žalovaný též ve stručnosti popsal skutkový stav žalobcem poukazovaného případu a uvedl, že žalobce nemohl být vyzván k odstranění vad plné moci, neboť jej žalovaný nepovažoval za účastníka řízení. Předložená plná moc totiž dle žalovaného nerespektovala § 33 odst. 2 písm. a) až c) správního řádu. Žalovaný nicméně následně danou písemnou plnou moc formálně akceptoval, neboť došlo k jejímu dodatečnému doplnění jasně projevenou vůlí k zastupování ve věci řízení o rodičovském příspěvku samotným účastníkem řízení. O požadované dávce pak bylo žalovaným v zákonné lhůtě rozhodnuto. Ke stížnosti žalobce poté nebylo shledáno v postupu pracovníků žalovaného pochybení. Dále žalovaný zmínil i přešetření způsobu vyřízení žalobcovy stížnosti nadřízeným orgánem. Závěrem žalovaný uvedl, že žalobce mohl v poukazovaném případě informovat, že s ním započíná jednat jako se zmocněncem účastníka řízení, avšak toto opomenutí neshledal za natolik intenzivní povahy, že by došlo k porušení zásady procesní ekonomie a právní jistoty.

Replika žalobce

7. V podané replice žalobce setrval na podané žalobě a jejích důvodech.

Posouzení věci soudem

8. Před vlastním rozhodnutím o žalobě byl soud nejprve povinen zabývat se otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
9. Podle § 82 s. ř. s. platí, že 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.
10. Dle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
11. Judikatura Nejvyššího správního soudu poté dovodila, že ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky zde stanovené. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), pokud byl zásah zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), (srov. např. rozsudky ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, nebo ze dne 3. 9. 2024, č. j. 10 As 100/2024-98).
12. Aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je tedy dle § 82 s. ř. s. každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech. Soud proto při úvaze o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost. Důvodnost tvrzení žalobce, tj. otázka naplnění pětice kumulativních podmínek podle § 82 s. ř. s., je totiž předmětem až meritorního posouzení věci (srov. např. rozsudky Nejvyššího

správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 3 Aps 3/2005-139, ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007-68, či usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247). Podmínkou řízení o zásahové žalobě dle § 82 s. ř. s. je tak již přípustitelné (myslitelné) tvrzení nezákonného zásahu, které musí být patrné už ze samotné žaloby.

13. V rozsudku ze dne 18. 12. 2019, č. j. 6 As 167/2019-36, pak Nejvyšší správní soud shrnul, že odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. – tj. z důvodu, že byla žaloba podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace věcné, zjistitelné bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2024, č. j. 10 As 100/2024-98). Podle recentního rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2024, č. j. 5 As 94/2023-26, „*neexistence veřejného subjektivního práva, resp. vyloučení (nezpůsobilost) zásahu zasáhnout do tvrzeného práva i přesto, že by žalobce pravdivost svých tvrzení prokázal, je důvodem pro odmítnutí podané žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V takovém případě je totiž pojmově vyloučeno, aby daný subjekt práva byl žalobcem v tomto typu řízení; k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Aps 1/2008-77, č. 1623/2008 Sb. NSS [nejedná se o pojmové vyloučení posouzení označeného jednání jako zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. – to by bylo důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale o pojmové vyloučení způsobilosti označeného jednání zasáhnout do tvrzeného/neexistujícího práva]. (...) Nedostatek aktivní procesní legitimace spočívá právě v tom, že je pojmově vyloučeno, aby byl konkrétní subjekt žalobcem v tomto typu řízení, a to např. právě proto, že neexistuje jeho právo, do něhož mohlo vymezené jednání žalované zasáhnout.*“
14. V návaznosti na shora popsané je v nyní řešeném případě třeba zdůraznit, že žalobní argumentace žalobce byla postavena výhradně na tom, že žalovaný pochybil, resp. dle názoru žalobce nezákonně zasáhl do jeho „*práva na zastupování*“, neboť v průběhu řízení o žádosti o rodičovský příspěvek účastníka řízení – tj. třetí osoby – odmítl plnou moc udělenou žalobci účastníkem řízení bez výzvy k odstranění vad podle § 37 odst. 3 správního řádu, avšak následně fakticky rozporně jednal se žalobcem jako se zmocněncem účastníka řízení. Z uplatněných žalobních tvrzení však dle hodnocení soudu nelze jakkoliv dovodit existující právo žalobce, do něhož mohl žalovaný ve správním řízení o žádosti účastníka řízení jako třetí osoby nadepsaným postupem zasáhnout. Nutno totiž zdůraznit, že § 33 správního řádu, který byl tzv. „středobodem“ žalobcových tvrzení stran „*práva na zastupování*“, v projednávané věci upravuje zastoupení účastníka řízení na základě plné moci, přičemž se tak nepochybně jedná o zákonem zaručené právo, avšak toliko samotného účastníka toho kterého řízení na to, aby si zvolil zmocněnce ke svému zastupování v řízení, a to v kontextu práva na spravedlivý proces (srov. např. Kopecký, M., Staša, J., Balounová, J., Malast, J., Pouperová, O., Kopecký, P., Adamusová, Z.: *Správní řád: Komentář*, Systém ASPI, Wolters Kluwer, k § 33). Právo plynoucí z § 33 správního řádu tedy žalobci v jím odkazovaném případě zjevně nesvědčilo, neboť žalobce měl být dle jeho tvrzení zmocněncem účastníka řízení.
15. V dané věci tudíž nebyly splněny podmínky aktivní legitimace žalobce pro podání předmětné žaloby, neboť ten zjevně nesplňuje postavení osoby disponující právem, do něhož mohlo vymezené jednání žalovaného zasáhnout. Z uvedeného důvodu proto soud žalobu výrokem I. tohoto usnesení odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
16. Nad rámec shora popsaných závěrů pak soud ve věci pouze pro úplnost doplňuje odkaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, v němž bylo uvedeno,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

že připuštění žaloby na ochranu před nezákonným zásahem pouze ve vztahu k ochraně procesních práv, bez vazby na hmotněprávní sféru žalobce, by bylo zcela neúčelné.

17. Současně je v tomto kontextu nutno upozornit také na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že účelem žaloby proti nezákonnému zásahu není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. K tomu slouží řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2013, č. j. 9 Aps 2/2013-63, ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010-63, ze dne 22. 8. 2007, č. j. 1 Afs 45/2007-69, ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95, ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, či ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007-256). Např. v posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že „[p]řezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního.“ Zásahová žaloba je totiž žalobou subsidiární k žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. i k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.; proto nemá sloužit k prostému negování správního řízení. To plně platí i pro tzv. čistě deklaratorní zásahovou žalobu. U této deklaratorní žaloby bylo stanoveno ve shodě s § 85 s. ř. s., že domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (deklaratorní žaloba), nemělo by trvání na vyčerpání správních prostředků ochrany či nápravy žádný smysl. To soudní řád správní zohledňuje v § 85 s. ř. s. ve větě za středníkem. Rozhodně však neplatí, že by čistě deklaratorní žaloba ztrácela svou subsidiární povahu vůči žalobě proti rozhodnutí či žalobě nečinnostní (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 3. 8. 2023, č. j. 2 Afs 63/2023-30).
18. S odkazem na výše uvedené tedy soud dodává, že přezkoumání zákonnosti jednotlivých úkonů správních orgánů učiněných v rámci správního řízení se nelze domáhat prostřednictvím řízení o ochraně před nezákonným zásahem – zde navíc na základě žaloby podané žalobcem, který ani nebyl účastníkem poukazovaného řízení, jak už bylo také dříve vyloženo. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu totiž zpravidla nelze v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. K tomu primárně slouží žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, k jehož vydání se to které řízení vede. Připuštěním zásahové žaloby v takových případech by došlo k předstiženému posouzení zákonnosti jednotlivých procesních úkonů (resp. procesního postupu správního orgánu), které však samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti samotného rozhodnutí ve věci. *Ad absurdum* by připuštění takové zásahové žaloby mohlo vést až k rozložení řízení na nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by účastník řízení mohl napadnout nespočtem zásahových žalob, což by mohlo vést až k paralýze správního řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 1 Afs 458/2018-42). I tyto skutečnosti tedy nad rámec dříve konstatovaného svědčí pro závěr o odmítnutí podané žaloby.
19. Soud poté ve výroku II. usnesení o náhradě nákladů řízení vyšel z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
20. Výrok III. usnesení dále vychází z § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), dle kterého byl-li návrh na zahájení řízení (tj. žaloba) před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, jenž byl soudu uhrazen ve výši 2 000 Kč. Tato částka bude žalobci

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

vrácena z účtu krajského soudu ve lhůtě stanovené v § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

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, se sídlem Moravské náměstí 6, 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 nejblíže 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 20. května 2025

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.