ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **M. J.,** zastoupený Mgr. Jaroslaverm Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem ul. 28. října 117, Ostrava - Moravská Ostrava a Přívoz, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 11. 2015, č. j. 22 A 116/2015 – 10,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 11. 2015, č. j. 22 A 116/2015 – 10, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 10. 9. 2015, č. j. MSK 101377/2015, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Městského úřadu Orlová (dále jen „městský úřad“) ze dne 8. 7. 2015, č. j. MUOR 47393/2015, o určení lhůty k doplnění plné moci o zákonnou náležitost, a to originální podpis zmocnitele. Krajský soud v odůvodnění usnesení poukázal na ust. § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e) a § 70 písm. c) s. ř. s. a zdůraznil, že obsahem napadeného usnesení je určení lhůty k doplnění plné moci, nikoliv nepřipuštění zástupce stěžovatele. Použití analogie se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2015, č. j. 5 As 21/2015 - 48, je již jen z tohoto důvodu nepřípadné. Stěžovatel spojuje zásah do svých práv až s hypotetickým dalším postupem správních orgánů po nevyhovění napadenému usnesení. Navíc v případě ustanovení opatrovníka jde o to, že do řízení je „vtažena“ třetí osoba, která nemá samostatné odvolací právo ve věci, a naopak opatrovanec se nemůže bránit proti jednání opatrovníka podáním opravných prostředků či žaloby ve věci samé.

V projednávané věci však byl stěžovatel jen vyzván k doplnění plné moci o náležitost, kterou má mít. Případné pochybení správních orgánů při vydání napadeného usnesení lze namítat jako vadu až v řízení o přezkumu konečného rozhodnutí ve věci. Napadené usnesení je proto úkonem správního orgánu, jímž se pouze upravuje vedení řízení, a je tudíž ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno. Z uvedených důvodů krajský soud ve shodě s judikaturou Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že se jedná o žalobu nepřípustnou, na kterou dopadá kompetenční výluka ve smyslu ust. § 70 písm. c) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., ve které namítal, že napadené usnesení se zakládá na nesprávném posouzení právní otázky, a proto je nezákonné. Za problém sporu označil otázku, zda usnesení, kterým správní orgán vyzve účastníka řízení o přestupku, resp. jeho zmocněnce, k doložení originálu plné moci, je rozhodnutí procesní povahy či nikoliv. Podle stěžovatele toto usnesení svým významem přesahuje vlastní rámec řízení o přestupku a je způsobilé významně ovlivnit práva a povinnosti účastníků řízení. Pro posouzení dané právní otázky není vůbec rozhodné, jaký je další postup účastníka řízení, tedy zda originál plné moci předloží či nikoliv. Zkoumáno musí být již samotné zasažení do práv stěžovatele vydáním samotného usnesení. Z argumentace krajského soudu vyplývá, že pokud by stěžovatel originál plné moci nepředložil a správní orgán by zmocnění odmítl akceptovat, pak by teoreticky do práv stěžovatele zasaženo být mohlo. Do práv stěžovatele však bylo zasaženo již samotným vydáním usnesení, neboť jím bylo zpochybněno jeho právo na právní pomoc, kdy, aby byl zmocněnec akceptován, musel v řízení činit další procesní úkony, ke kterým nebyl podle zákona povinen (doložit originál plné moci). Stěžovatel považoval za nezbytné podotknout, že učinil prostřednictvím svého zmocněnce současně s předložením plné moci procesní úkon, kterým byl odpor proti příkazu. S ohledem na poučení v napadaném usnesení by v případě nedoložení plné moci nebylo k odporu přihlíženo a zmocněnec by nemohl stěžovatele aktivně v řízení zastupovat. Stěžovatel také poukázal na to, že odpor podal jeho zmocněnec poslední den zákonné lhůty k jeho podání a stěžovatel tedy již nemohl odpor v den doručení napadaného usnesení podat, jelikož by byl brán jako opožděný. Zásah do práv stěžovatele tak mohl být velice citelný, kdyby se již ve správním řízení nemohl proti příkazu jinak bránit. Nepopiratelnou skutečností je, že v tomto případě doložení originálu plné moci zapotřebí nebylo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26). Stěžovatel tak byl napadeným usnesením přímo a bezprostředně správním orgánem „šikanován“, kdy tento po něm vyžadoval plnění procesních povinností, ke kterým nebyl povinen, a to hrozbou citelné sankce (nabytí právní moci trestního příkazu). Přitom předložení originálu plné moci nemusí být nijak jednoduché. Byla-li napadeným usnesení stěžovateli určena povinnost doplnit náležitost plné moci o originální podpis, pak mu nebyla stanovena jiná možnost k prokázání zmocnění než buď zaslat originál plné moci pomocí provozovatele poštovních služeb nebo se osobně dostavit ke správnímu orgánu a plnou moc dodat. Současně by zástupce stěžovatele musel zmocnění přijmout opět originálním podpisem na plné moci. Nebylo tedy vůbec přihlíženo k případné faktické nemožnosti opatření plné moci o originální podpisy zmocněnce a zmocnitele. Stěžovatel má bydliště v H. a zmocněnec v P. (vzdálenost obou měst je cca 385 km). Tedy reálně nemusel mít možnost originál plné moci v uvedené lhůtě dodat. Ohled musí být současně brán na zvýšené finanční náklady, které nejsou zanedbatelné. Zásada procesní

ekonomie řízení o přestupku je zakotvena v ust. § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a je jedním z projevů práva na spravedlivý proces zaručeného Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Veškeré finanční náklady, které by musel stěžovatel vynaložit na dodání plné moci opatřené originálním podpisem, by tak způsobily zásah do ústavním pořádkem garantovaných práv. Součástí práva na spravedlivý proces je i právo na projednání věci bez zbytečných průtahů ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. Za nesprávný označil stěžovatel také závěr krajského soudu, že *„vedení analogie se závěry, učiněnými v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 21/2015 - 48 ze dne 29. 7. 2015, je (...) nepřípadné“*. Podle stěžovatelova názoru analogie s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, která stanoví, že ustanovení opatrovníka nelze považovat za právní úkon správního orgánu upravující vedení řízení před správním orgánem, který by byl podle ust. § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen, není v tomto případě nedůvodná. Listina v čl. 36 odst. 2 vymezuje základní právo na soudní ochranu. Obyčejným zákonem tedy nemůže být „stanoveno jinak“, jestliže jde o přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, což je patrně třeba vykládat tak, že jde o rozhodnutí, jejichž obsahem by mohla být zaručená základní práva a svobody porušena. Ust. § 70 s. ř. s. vymezuje případy, v nichž je soudní přezkum vyloučen. Jde 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 80/2008 – 63). Tato však nelze konstatovat v případě napadeného usnesení, kdy musí být zkoumán nejen jeho obsah, ale i faktické důsledky, které z něj lze dovodit. Stěžejní otázkou podle stěžovatele je, zda kopie plné moci je dostatečná k prokázání zmocnění či nikoliv. Tato otázka je již citovaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu zodpovězena. Stěžovatel neměl povinnost originální plnou moc předložit, ale přesto na něm byla vynucována pod hrozbou citelné sankce neakceptování zmocněnce, a tedy ani jeho procesního úkonu, tj. podání odporu. Napadené usnesení je *de facto* rozhodnutím o nepřipuštění zmocněnce s rozvazovací podmínkou dodání originálu plné moci. Bylo tak přímo zpochybněno právo na právní pomoc vyjádřené v čl. 37 odst. 2 Listiny. Volba zmocněnce je důležitým a nezpochybnitelným právem účastníka řízení o přestupku. Podle stěžovatelova názoru je otázka faktického nepřipuštění zmocněnce a otázka ustanovení opatrovníka z povahy věci totožná. Jelikož ustanovení opatrovníka je napadnutelné žalobou, musí být žalobou napadnutelné jakékoli rozhodnutí o ustanovení, nebo *a contrario* nepřipuštění, jakéhokoli zástupce *(a minori ad maius).* Pojem „zástupce účastníka“ lze přitom vnímat jako pojem nadřazený pojmu „opatrovník“ i „zmocněnec“ (§ 31 správního řádu). Postup správního orgánu tak byl v rozporu s právem na spravedlivý proces, konkrétně s právem na právní pomoc, právem na procesní ekonomii a právem na řízení prováděné bez zbytečných průtahů. Napadeným usnesením správní orgán přímo a bezprostředně *„šikanoval“* stěžovatele, když po něm vyžadoval plnění procesních povinností (předložení originálu plné moci), které zákon neukládá. Otázka, zda kopie plné moci je k prokázání zástupčího oprávnění dostatečná či nikoliv, svou podstatou převyšuje vedení řízení, jelikož zásadně ovlivňuje realizaci procesních práv stěžovatele. Tato otázka je tedy způsobilou k přezkumu ve správním řízení a k podání žaloby podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vadu uvedenou v odstavci 4 citovaného ustanovení, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V dané věci podal Ing. M. J. elektronicky odpor proti příkazu správního orgánu spolu s plnou mocí opravňující ho jako zmocněnce k zastupování stěžovatele bez originálního podpisu. Proto byl vyzván, aby ve lhůtě 5 dnů doplnil na plné moci originál podpisu stěžovatele. Na tuto výzvu reagoval Ing. M. J. tak, že zaslal elektronickým podáním plnou moc, sice s podpisem, který opět nebyl orginální, protože se jednalo o naskenovanou plnou moc. Poté vydal městský úřad dne 8. 7. 2015 usnesení sp. zn. MUOR S 5527/2015/OD/MRA, kterým určil In.g M. J. lhůtu 3 dnů od doručení tohoto usnesení k doplnění plné moci o originální podpis zmocnitele s poučením, že v případě nesplnění požadavku nebude uvedené podání považováno za plnou moc k zastupování ani za odpor proti příkazu. Proti tomuto usnesení podal Ing. M. J. odvolání, které bylo rozhodnutím krajského úřadu ze dne 10. 9. 2015, č. j. MSK 101377/2015 zamítnuto a napadené usnesení bylo potvrzeno

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné především zdůraznit, že podřadil-li stěžovatel v kasační stížnosti její důvody pod ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s., není toto podřazení správné, neboť směřuje-li kasační stížnost proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby, připadá v úvahu pouze důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V této souvislosti lze odkázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS s touto právní větou: *„Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod také spadá případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“* Důvod kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v sobě tedy zahrnuje jak nezákonnost usnesení o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení soudu, která tomuto usnesení předcházela. Nesprávná kvalifikace stížnostních důvodů však není na překážku jejímu věcnému projednání. Stačí, aby stěžovatel důvody tvrdil. Jejich podřazení pod příslušné ustanovení zákona provede v souladu se zásadou *iura novit curia* soud. Z tohoto pohledu stěžovatel své povinnosti splnil.

Ve správním soudnictví jsou kontrole zákonnosti podrobena rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž bylo rozhodnuto o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve smyslu generální klauzule obsažené v čl. 36 odst. 2 Listiny. Současně je však v citovaném článku připuštěna možnost, aby na základě výjimek, výslovně stanovených zákonem, byla některá rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučena. Tato kompetenční výluka je upravena v ust. § 70 s. ř. s., podle kterého jsou pod písm. c) ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Ačkoli s. ř. s. nespecifikuje, co se rozumí pod pojmem „úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení“, judikatura (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008 - 23, dostupný na www.nssoud.cz; rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 7. 1999, sp. zn. 5 A 48/99, publikované ve sbírce Soudní judikatura pod č. 664/2000) se ustálila na výkladu, že se jedná o úkony, jimiž

se správní orgán nedotkl přímo těch práv účastníka, která zakládá hmotné právo. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu jsou úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení, např. usnesení o postoupení věci podle ust. § 12 správního řádu (rozsudek ze dne 13. 1. 2016, č. j. 3 As 63/2015 - 27), rozhodnutí o uložení povinnosti strpět ohledání na místě podle ust. § 54 odst. 1 správního řádu (rozsudek ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 20/2012 - 33), rozhodnutí o přerušení řízení (rozsudek ze dne 30. 1. 2009, č. j. 4 As 48/2008 - 23) a rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti výzvě k zaplacení právního poplatku (rozsudek ze dne 28. 2. 2006, č. j. 1 As 4/2004 - 75).

Na základě citované judikatury tak lze dospět k závěru, že podle ust. § 70 písm. c) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny takové úkony správního orgánu, které svými účinky nepřesahují rámec řízení vedeného před správním orgánem, tj. úkony, jimiž se správní orgán nedotkl přímo těch práv účastníka, které zakládá hmotné právo, ale zasáhl jen do procesních práv v daném řízení.

Značná část argumentace v kasační stížnosti je popisem těžkostí a obtíží spojených s tím, aby stěžovatel mohl splnit povinnost vyžadovanou po něm správními orgány, tj. doplnit originál podpisu zmocnitele na předložené plné moci, ať už se jednalo např. o finanční náklady nebo časovou nemožnost. Tato argumentace je však pro posouzení otázky, zda se na napadené usnesení vztahuje výluka podle ust. § 70 písm. c) správního řádu, zcela irelevantní.

Za stěžejní označil stěžovatel otázku, zda kopie plné moci je dostatečná k prokázání zmocnění či nikoliv. Tato otázka však nemůže být řešena v řízení, jehož předmětem je pouze posouzení, zda krajský soud dospěl k závěru souladnému se zákonem, že napadené usnesení vydané správním orgánem je vyloučeno ze soudního přezkumu s ohledem na ust. § 70 písm. c) s. ř. s.

Stěžovatel rovněž dovozuje, že byl napadeným usnesením správního orgánu dotčen na svých právech, a to na právu na právní pomoc, právu na procesní ekonomii a právu na řízení prováděném bez zbytečných průtahů, které je součástí práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. Podle Nejvyššího správního soudu je však nezbytné, aby bylo možno dovodit zkrácení účastníka řízení na těchto právech, aby tomu svým obstrukčním jednáním nebránil. Účastník řízení nese odpovědnost za zvolený způsob komunikace se správním orgánem. Ze způsobu, jakým Ing. M. J. postupoval, resp. jak komunikoval s městským úřadem, je zřejmé, že se jednalo o obstrukční jednání, jež znemožnilo zákonem předvídaný plynulý průběh správního řízení. Odpor byl podán v závěru zákonné lhůty k jeho podání, na předložené plné moci chyběl podpis zmocnitele, přičemž tato vada nebyla odstraněna ani na výzvu. Jednání Ing. M. J. tak jednoznačně směřovalo ke zneužití práva.

Namítal-li stěžovatel, že *„S argumentace soudu vyplývá, že pokud by stěžovatel originál plné moci nepředložil a správní orgán by zmocnění odmítl akceptovat, pak by teoreticky do práv stěžovatele zasaženo být mohlo.*“, jedná se o jeho zcela nepodloženou spekulaci.

Tvrdil-li stěžovatel v kasační stížnosti, že byl *„napadaným usnesením přímo a bezprostředně správním orgánem „šikanován“, kdy tento po něm vyžadoval plnění procesních povinností, ke kterým nebyl stěžovatel povinen, a to hrozbou citelné sankce (nabytí právní moci*

trestního příkazu)“, pak tímto potvrzuje správnost závěru krajského soudu, že byl dotčen pouze na svých procesních právech a nikoliv právech hmotných.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu označil stěžovatel za nedůvodně nesprávný závěr krajského soudu, že *„vedení analogie se závěry, učiněnými v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 21/2015 - 48 ze dne 29. 7. 2015, je (...) nepřípadné“*. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud označil za zásadní spornou otázku oprávnění správního orgánu ustanovit zmocněnci účastníka řízení opatrovníka pro doručování podle ust. § 32 odst. 2 písm. d) správního řádu a odmítl se v této souvislosti zabývat zákonností usnesení o ustanovení opatrovníka, protože se nejedná o úkon, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem. Paralela mezi uvedeným usnesením a usnesením o určení lhůty k doplnění plné moci o zákonnou náležitost nepřichází v úvahu, protože každé z nich má zcela jiné dosahy do práv a povinností účastníka správního řízení.

Označil-li stěžovatel za nepopiratelnou skutečnost, že v tomto případě nebylo doložení originálu plné moci zapotřebí s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26, je tato otázka pro posouzení, zda krajský soud důvodně odmítl stěžovatelovu žalobu pro nepřípustnost zcela bezpředmětná.

Zda finanční náklady, které by musel stěžovatel vynaložit na dodání plné moci opatřené originálním podpisem, by způsobily zásah do ústavním pořádkem garantovaných práv, jak je namítáno v kasační stížnosti, nemůže Nejvyšší správní soud posuzovat, protože by tak nepřípustně zasahoval do působnosti Ústavního soudu.

Žádnou ze stížních námitek tak stěžovatel nevyvrátil správnost závěru krajského soudu, že napadeným usnesením správního orgánu nebyl přímo dotčen na svých právech, které zakládá hmotné právo, ale bylo zasaženo jen do jeho procesních práv.

Ze všech výše uvedených důvodů závěr krajského soudu, že žaloba byla podána proti rozhodnutí, které není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť na ně dopadá kompetenční výluka podle ust. § 70 písm. c) s. ř. s., není nezákonný. Proto byla žaloba důvodně odmítnuta pro nepřípustnost podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. e) s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost opodstatněnou, proto ji podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

pokračování

V Brně dne 4. února 2016

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu