



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Mgr. V. S.**, zast. Mgr. Martinem Prosserem, advokátem se sídlem v Praze 1, Myslíkova 23, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje**, se sídlem v Českých Budějovicích, Lannova 26, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 12. 2014, č. j. 10 A 70/2014 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá kasační stížností rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta stěžovatelova žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Nezákonným zásahem stěžovatel označil procesní úkon žalované, kterým neakceptovala jím předloženou plnou moc udělenou právnímu zástupci. Důvodem tohoto postupu žalované byla skutečnost, že tato plná moc nespĺňuje požadavky stanovené správním řádem. Stěžovatel uvedený postup žalované shledal nezákonným, když se udělená plná moc vztahuje k celému správnímu řízení a nejedná se tudíž o plnou moc udělenou dle ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jak nesprávně dovodila žalovaná.

V žalobním petitu stěžovatel navrhoval, aby krajský soud určil, že zásah žalované spočívající v odmítání uznat právní zastoupení zmocněnce stěžovatele, byl nezákonný.

Z obsahu správního spisu bylo soudem zjištěno, že dne 14. 5. 2014 obdržela žalovaná plnou moc udělenou stěžovatelem Mgr. Martinu Prosserovi dne 5. 5. 2014. Z obsahu uvedené plné moci vyplývá, že stěžovatel zmocnil svého zástupce, aby jej zastupoval ve všech právních věcech a vykonával veškeré úkony s tím související.

Vyrozuměním ze dne 23. 5. 2014, č. j. KRPC-64896-8/ČJ-2014-0200IZ, bylo zástupci stěžovatele sděleno, že žalovaná plnou moc udělenou stěžovatelem v této podobě neakceptuje z důvodu její neurčitosti. Takto koncipovaná plná moc nesplňuje podmínky stanovené § 33 odst. 2 správního řádu.

Sdělením ze dne 28. 5. 2014, č. j. KRPC-64896-12/ČJ-2014-0200IZ, vyrozuměla žalovaná stěžovatele, že jí předložená plná moc ze dne 5. 5. 2014, byla po prošetření jeho telefonických námitek vyhodnocena jako generální plná moc, na jejímž základě je zástupce stěžovatele zmocněn ke všem právním úkonům ve všech řízeních uvedených v této plné moci.

II.

Argumentace stěžovatele v kasační stížnosti

Stěžovatel v první řadě namítá nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku. Z odůvodnění rozsudku nelze dovodit, jak se krajský soud vypořádal s argumentací stěžovatele a proč odkazy stěžovatele na judikaturu jsou nesprávné.

Stěžovatel v tomto případě okazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Aps 6/2007, dle kterého správní soudy připustily, že nelze vyloučit, že by konkrétní úkon správního orgánu v rámci správního řízení mohl být nezákonným zásahem a proti takovému zásahu připadá v úvahu ochrana podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), není-li možné domáhat se ochrany nebo nápravy jinými prostředky. Dle stěžovatele výše uvedené jednání správního orgánu, kdy v rozporu se všemi právními předpisy odmítl akceptovat generální plnou moc a dokonce i v rozporu s právním předpisem vyžadoval úředně ověřený podpis na generální plné moci, nemá zákonnou oporu.

V tomto případě vážně hrozilo nebezpečí, že stěžovateli bude způsobena újma v celém řízení, a to do vydání rozhodnutí. Tato újma by spočívala v tom, že by nebylo doručováno a jednáno se zmocněncem, ale se stěžovatelem, který měl být mimo území ČR. V takovém případě by bylo doručováno fikcí, bez vědomí stěžovatele a jeho právního zástupce. Nepochybně by došlo k tomu, že by bylo vydáno rozhodnutí, které by bylo doručeno (fikcí) pouze stěžovateli, a nikoliv právnímu zástupci. Takové rozhodnutí by pak nabylo právní moci, když by o jeho existenci neměl stěžovatel ponětí a nepodal by v zákonné lhůtě odvolání. Případné odvolání by bylo zcela pravděpodobně nadřízeným správním orgánem zamítnuto jako opožděné, s tím, že bylo doručeno v souladu se zákonem, lhůta pro podání uplynula, atd. (vzhledem k přístupu nadřízeného správního orgánu takovýto postup je zcela pravděpodobný).

Stěžovatel je přesvědčen, že neakceptování plné moci je faktickým jednáním správního orgánu, které zkracuje veřejná práva stěžovatele. Proti neakceptování a nezákonnému odmítnutí plné moci nelze ve své podstatě ani podat opravný prostředek, neboť takovýto opravný prostředek (činěný ze strany právního zástupce) by byl již předem neefektivním prostředkem (odmítnutí tohoto prostředku z důvodu, že byl podán neoprávněnou osobou). Stěžovatel je za současné situace přesvědčen, že pokud správní soudy připustily, že nelze vyloučit, že by konkrétní úkon správního orgánu v rámci správního řízení mohl být nezákonným zásahem

pokračování

a proti takovému zásahu připadá v úvahu ochrana podle § 82 s. ř. s., pak takovýmto zásahem je zcela určitě neakceptování generální plné moci či dokonce požadování více náležitostí, než stanoví zákon (úředně ověřený podpis na plné moci apod.). Jiný zásah, který byl soudem za takový úkon považován, si stěžovatel nedovede představit.

Krajský soud posuzoval jednání žalované z následného postupu, přičemž tento následný postup nebyl stěžovatelem napadán. Naopak, tento následný postup žalované svědčí o tom, že její postup při neakceptaci generální plné moci byl v rozporu se zákonem, tj. byl nezákonný. Stěžovatel se v tomto případě domáhal určení nezákonnosti jednání, kdy žalovaná odmítla akceptovat generální plnou moc a kdy žalovaná si nad rámec zákona (nezákonně) svévolně podmiňovala doplnit plnou moc náležitostmi, které zákon nepředepisoval (úředně ověřený podpis), a nikoliv jednání, kterým žalovaná „přehodnocovala“ svůj postup (pokud by stěžovatel telefonicky nereagoval na nezákonné jednání žalované, pak by patrně neměla co přehodnocovat).

V tomto případě je tedy zcela nerozhodné, po jakou dobu trval stav, a zda došlo k nějakým úkonům či nikoliv, ale jak žalovaná jednala a zda toto její jednání bylo v souladu se zákonem. Rovněž zde není důležité, zda po tuto dobu mohlo dojít k nějaké další újmě či nikoliv. K újmě zde došlo tím, že zde žalovaná v rozporu se zákonem odmítla akceptovat plnou moc (podmiňovala její připuštění dalšími požadavky), samotnou neakceptací. Krajský soud měl tedy posuzovat, zda neakceptací plné moci jednala žalovaná v souladu se zákonem či nikoliv a zda došlo k zásahu do práv stěžovatele či nikoliv.

Pokud jde o intenzitu zásahu, stěžovatel poukazuje nato, že neakceptace plné moci (podmiňování dalšími náležitostmi v rozporu se zákonem) je takový zásah, který je způsobilý zasáhnout do sféry veřejných subjektivních práv stěžovatele. V případě nemožnosti odstranit tyto „vady“ a dostát nezákonným požadavkům správního orgánu (např. dlouhodobý pobyt zmocněnce v cizině, apod.) ve skutečnosti znamená, že účastník řízení bude bez ochrany svých práv v celém řízení. Pokud účastník řízení zmocní svého právního zástupce k tomu, aby za něj jednal a bránil jeho práva, pak neakceptování plné moci z důvodů nestanovených zákonem přímo zasahuje do základního práva zaručeného Listinou základních práv a svobod (viz čl. 37 odst. 2 Listiny).

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a tomuto soudu věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

III.

Vyjádření žalované ke kasační stížnosti

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně odkazuje na spisový materiál a k podané kasační stížnosti se dále nevyjadřuje.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, 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 vytykanou 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 a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, protože tato vada může být překážkou posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek.

Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud například není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

Nejvyšší správní soud v intencích výše uvedeného tedy konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc zásadních skutečnostech (uplatněných žalobních bodech), resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ust. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), vázán striktní dispoziční zásadou. Uvedená dispoziční zásada však není účinná v otázkách, ke kterým je správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující zásadní žalobní argumentací.

Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění soudního rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by soudní rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a zásadní argumentaci, o kterou se opírá, pomíjelo by jednotlivá podání stěžovatele a námitek v nich uvedené, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku krajského soudu v tom, že z rozsudku krajského soudu nelze dovodit, jak se soud vypořádal s argumentací stěžovatele a proč odkazy stěžovatele na judikaturu jsou dle názoru krajského soudu nesprávné.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně neuvádí, s jakou argumentací stěžovatele v žalobě se krajský soud v rozsudku nevypořádal, jeho tvrzení je pouze obecného charakteru, proto se jím zdejší soud nemůže hlouběji zabývat. Co se týká judikatury, uváděné v žalobě stěžovatelem, se kterou se krajský soud neměl vypořádat, stěžovatel ohledně nezákonného zásahu zmínil pouze rozsudek NSS sp. zn. 7 Aps 3/2007, který obecně stanoví rozdíly mezi zásahovou žalobou

pokračování

a žalobou proti správnímu rozhodnutí, stěžovatel na něj odkazuje na konci žaloby, avšak nikterak dále nerozvíjí, co by dle něj z něho mělo vyplývat v jeho věci.

Krajský soud tak neměl možnost se stěžovatelovým případným názorem v žalobě polemizovat; pouhé označení rozsudku, aniž by stěžovatel soudu nesdělil, jaký závěr vyvozuje a proč na jeho věc dopadá, není žalobním argumentem, se kterým by se mohl krajský soud vypořádat.

Zdejší soud tak neshledal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu; rozhodnutí je plně srozumitelné, je z něho patrné, o čem a jak bylo rozhodnuto, a důvody rozhodnutí jsou v něm uvedeny způsobem nenechávajícím jakýchkoli pochyb o jejich logické nerozpornosti.

K postupu žalované, která odmítla akceptovat generální plnou moc stěžovatele zmocněnci, Nejvyšší správní soud uvádí, že není sporu o tom, že žalovaná pochybila; nicméně bezprostředně po tomto svém pochybení svůj mylný právní názor přehodnotila a plnou moc následně akceptovala.

Předmětem sporu je zde skutečnost, zda se ze strany žalované jednalo o faktický nezákonný zásah veřejné moci do práv osob ve smyslu § 82 s. ř. s., před kterým je poskytována podle předmětného ustanovení soudní ochrana. Jak je uvedeno dále, nezákonnost jednání (právní pochybení) je pouze jednou z kumulativních podmínek, aby se jednalo o kvalifikovaný nezákonný zásah.

Podle § 82 s. ř. s. je aktivně legitimován se žalobou u soudu domáhat ochrany proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, nebo určení toho, že zásah byl nezákonný, každý, kdo tvrdí, že byl jím přímo zkrácen na svých právech. Citované ustanovení používá výrazu zásah samostatně, odděluje od něj dále pokyny a donucení; na druhou stranu současně uvádí zásah jako legislativní zkratku. Obecně tyto pojmy nedefinuje ani soudní řád správní, ale ani správní řád. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).

Při přezkumu žaloby proti nezákonnému zásahu lze vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaného pod č. 603/2005 Sb. NSS, z něhož se podává, že „[o]chrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brožít opakovaní „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“

Ustanovení § 82 s. ř. s. bylo s účinností ode dne 1. 1. 2012 novelizováno tak, že šestá podmínka již není pojmovým znakem nezákonného zásahu. Ochrany před nezákonným zásahem se lze nyní domáhat i v případě, že zásah nebo jeho důsledky již netrvaly ani nehrozí jeho opakování; v takovém případě se lze domáhat toho, aby soud určil, že provedený zásah byl nezákonný.

V tomto případě se stěžovatel domáhal pouze akademického výroku, deklaratorního určení toho, že zásah žalované spočívající v neuznání předložené plné moci, byl nezákonný.

Zdejší soud konstatuje, že postup žalované, kdy neakceptovala plnou moc, byl nezákonný (viz 3. podmínka), když v daný okamžik nesprávně vyhodnotila plnou moc stěžovatele zmocněnci, byl úkonem správního orgánu, který nebyl rozhodnutím (viz 4. podmínka) a jednání bylo zaměřeno přímo proti stěžovateli nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (viz 5. podmínka). Nelze tedy v tomto směru přisvědčit krajskému soudu, že nebyla splněna žádná z kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle ustanovení § 82 s. ř. s.

Ustanovení § 82 s. ř. s. však dále vyžaduje, aby zásah správního orgánu stěžovatele zkrátil přímo (viz 1. podmínka) na jeho právech (viz 2. podmínka). Z toho je zřejmé, že zásah se musí nějakým způsobem negativně projevit v právní sféře stěžovatele. Úvahy, myšlenky či vnitřní posouzení určité situace správním orgánem a potencionální možné následky nemohou být samy o sobě zásahem, pokud jeho dopad stěžovatel nepocítil. Z uvedeného plyne, že zásahem ve smyslu citovaného ustanovení nemůže být samo posouzení rozsahu plné moci žalovaným, nýbrž až jeho projev vůči stěžovateli (srovnej např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48).

Za kvalifikovaný vnější projev nelze brát sdělení žalovaného, že neakceptuje udělenou plnou moc, přestože se o vnější projev jedná, protože se dosud neprojevil v právní sféře stěžovatele. Za zásah, který by se skutečně projevil v právní sféře stěžovatele, lze posuzovat situaci, kdy by žalovaný v důsledku neakceptace plné moci se zástupcem stěžovatele přestal jednat, nedoručoval mu písemnosti či například neumožňoval mu nahlížení do spisu. Souladně citoval krajský soud v rozsudku rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, že „... zásahová žaloba chrání proti jakýmkoliv jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. ...“

Oznámení o tom, že orgán nebude akceptovat stěžovatelovu plnou moc, je právě takovým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení, u kterého chybí fakticita zásahu. Samostatné sdělení žalovaného, že neakceptuje plnou moc, při absenci jeho další aplikace ipso facto většinou takovou změnu vyvolat nemůže.

Z tohoto důvodu je pak podstatná argumentace obsažená v napadeném rozsudku krajského soudu, kdy krajský soud konstatuje, že „stav řízení, kdy žalovanou nebyla plná moc udělena dne 5. 5. 2014 akceptována, trval toliko pět dnů, v jejichž rámci však žalovaná neučinila žádný úkon, který by směřoval vůči žalobci bez toho, aby byl brán zřetel na jeho zmocněnce“.

Pokud tedy žalovaná sice sdělila stěžovateli, že neakceptuje předmětnou plnou moc, ale nakonec ji přesto svým jednáním akceptovala a brala zřetel na stěžovatelova zmocněnce, nebyla splněna podmínka číslo 2 (zkrácení na právech), tedy i podmínka 1 (přímé zkrácení) a ochranu stěžovateli nelze poskytnout, když nebyly kumulativně splněny všechny stanovené podmínky, aby se o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. jednalo.

pokračování

Lze tak přisvědčit krajskému soudu, že stěžovatel nebyl postupem žalované zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, když se jedná o pouhý procesní úkon žalované postrádající fakticitu zásahu. Nebyly tak splněny všechny podmínky, které musí být splněny kumulativně proto, aby se jednalo o nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s., proti kterému je poskytována soudní ochrana ve správním soudnictví.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud by hypoteticky navozené důsledky neakceptace plné moci skutečně nastaly, a stěžovateli by např. nebylo řádně doručováno, etc. Jednalo by se o vadu řízení před správním orgánem, která by bezesporu mohla mít vliv na zákonnost později vydaného rozhodnutí; tuto vadu by stěžovatel mohl namítat poté v řízení o žalobě ve věci samé.

V.

Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou kasační stížnost stěžovatele, když dospěl k závěru, že jednání žalované, spočívající v neakceptaci plné moci stěžovatele, není nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s., neboť nejsou kumulativně naplněny všechny podmínky stanovené zákonem, když stěžovatel jednáním žalované nebyl zkrácen přímo na svých právech.

Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (ustanovení § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (ustanovení § 53 odst. 3, ustanovení § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 5. června 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu