



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **JUDr. M. B.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2011, č. j. 57 A 65/2011 - 41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2011, č. j. 57 A 65/2011 - 41, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Městského úřadu Uherský Brod ze dne 3. 3. 2011, č. j. OD/2144/9/10/Po, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 2. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve spojení s § 18 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, za což mu byla uložena pokuta ve výši 6000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu šesti měsíců od dne nabytí právní moci rozhodnutí. Žalovaný k odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 1. 5. 2011, č. j. KUZL-25495/2011, sp. zn. KUSP-25495/2011/DOP/Ti, změnil dle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) výrok o započtení kauce a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalovaný posléze vyznačil na svém rozhodnutí doložku právní moci, přičemž dle ní nabylo rozhodnutí právní moci dne 11. 5. 2011.

Žalobce následně podal u Krajského soudu v Brně žalobu dle § 82 s. ř. s., v níž uvedl, že vyznačení právní moci na rozhodnutí žalovaného představovalo nezákonný zásah správního orgánu. Krajský soud v této věci zamítl rozsudkem ze dne 27. 9. 2011, č. j. 57 A 65/2011 - 41, dle záhlaví tohoto rozsudku, „žalobu proti rozhodnutí žalované“.

Krajský soud konstatoval přípustnost žaloby dle požadavků stanovených § 65 a násl. s. ř. s. Uvedl, že jedinou žalobní námitku představuje tvrzení o nesprávném postupu žalovaného při vyznačení právní moci na přezkoumávaném rozhodnutí, přičemž tímto postupem mělo dojít k nezákonnému zásahu správního orgánu, neboť žalobce byl přímo zkrácen na svých právech tím, že od 12. 5. 2011 *de iure* pozbyl řídičské oprávnění.

Krajský soud na základě obsahu správního spisu uvedl, že žalobce byl ve správním řízení zastupován zmocněncem, svým bratrem T. B., DiS, který měl s žalobcem společné bydliště na adrese J. n. 4, B. Z úředního záznamu ze dne 3. 5. 2011 vyplývá, že rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 5. 2011 bylo doručováno úřední osobou dne 1. 5. 2011 zmocněnci na adresu J. n. 4, B. Doručení však bylo neúspěšné, neboť zmocněnec nebyl zastížen. Ze správního spisu a fotodokumentace plyne, že na bytových dveřích s vizitkou žalobce bylo zanecháno poučení adresáta o jeho právech a povinnostech při doručování písemnosti. Zmocněnec byl mj. upozorněn i na to, že zásilku si může převzít u žalovaného ve výslovně uvedeném časovém období. Tato forma byla zvolena proto, že žalobce ani zmocněnec neměli označenou poštovní schránku se jmény. Vzhledem k tomu, že zmocněnec zůstal nečinný, postupoval žalovaný ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu, dle něhož „*jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty*“. Byla-li písemnost připravena k vyzvednutí dne 1. 5. 2011, pak posledním dnem dané lhůty, dle krajského soudu, byl den 10. 5. 2011 (k tomu zdejší soud poznamenává, že správně tímto posledním dnem byl den 11. 5. 2011). Plná moc, kterou udělil žalobce k zastupování v předmětné věci T. B., DiS, byla následně žalobcem písemně vypovězena dne 6. 5. 2011 a tato výpověď plné moci byla doručena žalovanému dne 9. 5. 2011.

Dle názoru krajského soudu nebyl žalobce zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, neboť právní stanovisko žalovaného mělo oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu. V tomto směru krajský soud odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu k institutu doručování vyslovené v rozsudku ze dne 18. 8. 2005, č. j. 2 Afs 202/2004 – 43, publikovaném pod č. 1115/2007 Sb. NSS, dle něhož při doručování nelze přijmout formalistický přístup účastníků, dosahující svojí intenzitou až procesních obstrukcí, jehož důsledkem je faktické znemožňování efektivní činnosti orgánů ochrany práva.

Krajský soud uvedl, že přezkoumávané rozhodnutí žalovaného bylo doručeno tzv. fikcí dne 10. 5. 2011 (viz poznámka výše), a to na základě § 24 odst. 1 správního řádu. Zásilka obsahující rozhodnutí žalovaného zasláná zmocněnci byla prokazatelně uložena u správního orgánu a o této skutečnosti byl zmocněnec řádně uvědoměn. Nadto bylo dané poučení včetně ústřížku z obálky s písemností přilepeno na mramorovou stěnu vedle poštovních schránek ve vstupní chodbě nalevo od vstupních dveří. Krajský soud tak ve vyznačení právní moci žalovaným na předmětném rozhodnutí nespatřuje nezákonný zásah. S užitím postupu dle § 24 odst. 1 správního řádu je třeba souhlasit, stejně jako se zvolenou formou doručování zmocněnci. Skutečnost, že dne 6. 5. 2011 žalobce vypověděl plnou moc pro zastupování v předmětné věci T. B., DiS, a tato výpověď plné moci byla doručena žalovanému dne 9. 5. 2011, ještě sama o sobě neznamená, že nemohlo být i po tomto datu rozhodnutí týkající se stěžovatele řádně doručeno tomuto zmocněnci. Krajský soud v tomto směru odkázal na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 1 As 32/2009 – 58, www.nssoud.cz, a uvedl, že vypovězení plné moci nabývá vůči správnímu orgánu účinnosti až v momentu, kdy mu bylo oznámeno. V dané věci bylo doručováno dne 1. 5. 2011, zatímco oznámení výpovědi plné moci došlo do dispozice správního orgánu dne 9. 5. 2011, tedy 8 dní poté, co správní orgán předmětný úkon učinil.

pokračování

Krajský soud proto nesouhlasil s názorem žalobce, že vyznačení právní moci žalovaným na předmětném rozhodnutí splňuje znaky nezákonného zásahu správního orgánu. Proto žalobu jako nedůvodnou ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

Stěžovatel poukázal na to, že se v řízení před krajským soudem domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajský soud však ve výrokové části svého rozsudku uvedl, že žaloba směřuje proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud o věci jednal v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s., věc tedy pojal jako řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Rozsudek tak byl vydán při chybějící podmínce řízení a je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Je dán také rozpor mezi zmíněnou výrokovou částí rozsudku a jeho odůvodněním, které se týká žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. Uvedené skutečnosti zakládají důvody pro podání kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. Stěžovatel také upozornil na to, že byl krajským soudem nesprávně poučen, že má kasační stížnost podat k Nejvyššímu soudu.

Ohledně nesprávného právního posouzení věci stěžovatel uvedl, že aby mohl ve smyslu § 34 odst. 1 správního řádu zmocněnec nabývat práva a povinnosti pro zastoupeného, musí mezi nimi existovat právní vztah, v daném případě založený plnou mocí. V předmětné věci však tento vztah trval jen do dne 9. 5. 2011, kdy byla výpověď plné moci doručena žalovanému. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 – 89, www.nssoud.cz, přitom plyne, že úkony správního orgánu jsou okamžikem doručení výpovědi plné moci vůči zmocněnci neúčinné. Zmocněnec nemůže nabývat práva pro zastoupeného bez existence příslušného právního vztahu. Stěžovatel nynější věc připodobnil k situaci, kdy by v průběhu úložní doby nabylo v případě fyzické osoby právní moci rozhodnutí soudu o zbavení způsobilosti k právním úkonům. V nynější věci nešlo ani o situaci, kdy může zmocněnec činit nedokladné úkony i po zániku zastoupení, přičemž fikce doručení nepředstavuje nedokladný úkon; vznik práv a povinností není spojen s faktickým konáním. Fikci doručení není možné spojit s neexistujícím zmocněním. Vyznačení právní moci na předmětném rozhodnutí tak splňuje všechny znaky nezákonného zásahu správního orgánu. Stěžovatel v důsledku tohoto zásahu pozbyl řídičské oprávnění.

Stěžovatel také uvedl, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2009, č. j. 1 As 32/2009 – 58, na který odkázal krajský soud, je třeba vykládat v jeho prospěch, tedy opačně, než jak to učinil krajský soud. Na nynější věc také nedopadá krajským soudem uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2008, č. j. 2 Afs 202/2004 – 43, neboť ten se týkal zcela odlišné věci. Ve stávajícím případě totiž nedošlo k seznámení adresáta s obsahem zásilky, což je smyslem doručování. Nelze hovořit ani o obstrukčním chování stěžovatele, jak naznačoval krajský soud. Naopak, jde o otázku základních zásad právního státu, a to, lze-li nabývat práv a povinností bez existence právního vztahu (zmocnění).

Konečně stěžovatel uvedl, že dne 1. 5. 2011 se oprávněná úřední osoba pokusila doručit zmocněnci stěžovatele rozhodnutí osobně. Činila tak mimo svůj správní obvod (Zlínský kraj). Krajský soud tak pominul, že nezákonný zásah spočíval také v úkonu žalovaného mimo jeho územní působnost. Oprávněná úřední osoba měla dožádat místně a věcně příslušný správní orgán, případně požádat o doručení policejní orgán. Za dané situace však úložní doba nezačala ani platně běžet. Stěžovatel je toho názoru, že i když danou námitku nevznesl v žalobě, měl k tvrzené skutečnosti přihlídnout sám krajský soud při zkoumání všech podmínek zákonnosti zásahu žalovaného.

Žalovaný se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal nejprve formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a má vysokoškolské právnícké vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Posléze Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Jak stěžovatel uvedl, podal ve věci ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Tato skutečnost z podané žaloby zcela nepochybně vyplývá. Předmětná žaloba je totiž nejen takto jednoznačně označena, ale i z jejího obsahu a petitu, jímž se stěžovatel domáhá, aby soud zakázal žalovanému porušovat jeho práva nezákonným vyznačením právní moci na rozhodnutí žalovaného a aby soud žalovanému přikázal vyznačení této právní moci zrušit a tuto skutečnost sdělit Magistrátu města Brna, je jednoznačně patrné, že se skutečně jednalo o žalobu na ochranu před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného. V žalobě stěžovatel navíc žádným způsobem nebrojí proti samotnému rozhodnutí žalovaného (to činil, jak je zdejšímu soudu z jeho úřední činnosti známo, ve věci projednávané Krajským soudem v Brně pod sp. zn. 57 A 67/2011), soustředí se pouze na otázku, zda dané rozhodnutí nabylo právní moci a na vyznačení doložky této právní moci na daném rozhodnutí. Podání stěžovatele tak nebylo možné pojímat jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

Podle judikatury zdejšího soudu (rozsudek ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197, www.nssoud.cz) nelze jednotlivé žalobní typy ve správním soudnictví zaměňovat ani směšovat; žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. jsou dva zcela odlišné typy žalob. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. V daném případě neexistoval mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, který by jinak vedl k nutnosti takovou vadu nejprve odstranit (viz § 37 s. ř. s.).

Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 90, www.nssoud.cz, je správní soudnictví ovládáno zásadou dispoziční; veřejným subjektivním právům fyzických a právníckých osob je ochrana ve správním soudnictví poskytována tehdy, jestliže se nositel práva takové ochrany domáhá, tj. obrátí se na soud předepsaným způsobem. Podání žaloby je tedy dispozičním úkonem, jímž se žalobce obrací na soud s žádostí o poskytnutí soudní ochrany a vymezuje jím předmět soudního řízení. Tuto povahu žaloby je povinen soud respektovat, nepředepisuje-li mu zákon výslovně něco jiného (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, publikovaný pod č. 888/2006 Sb. NSS). Pokud je nejen z označení, ale i z obsahu žaloby nepochybné, o jaký typ žaloby se jedná, není způsob projednání žaloby ve vazbě na žalobní typ v dispozici soudu. Zásada dispoziční totiž vkládá možnost disponovat s předmětem řízení zejména do rukou žalobce a je tedy na něm, aby předmět řízení před správními soudy sám vymezil.

V daném případě však, jak již bylo řečeno, krajský soud v záhlaví rozsudku uvedl, že řízení je vedeno „o žalobě proti rozhodnutí žalovaného“. V odůvodnění rozsudku se poté krajský soud

pokračování

věnoval i otázce splnění podmínek řízení, ty však posuzoval dle požadavků stanovených pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Tímto způsobem posoudil otázku včasnosti žaloby, oprávnění stěžovatele k jejímu podání či její přípustnost, ačkoli splnění podmínek řízení bylo třeba posoudit dle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s., která upravují řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. V odůvodnění krajský soud rovněž hovoří o „přezkoumávaném rozhodnutí“, ačkoli zároveň na jiném místě uvádí, že není relevantní námitka stěžovatele, že vyznačení právní moci v daném případě splňuje znaky nezákonného zásahu správního orgánu. Krajský soud závěrem uvedl, že žalobu zamítl jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s., přičemž je třeba poznamenat, že toto ustanovení se opět týká řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud se tak sice věnuje problematice tvrzeného nezákonného zásahu, činí tak ale na půdorysu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

V návaznosti na uvedené je třeba kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu považovat za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaného pod č. 244/2004 Sb. NSS, plyne, že za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Rovněž v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Z judikatury zdejšího soudu tak vyplývá, že jedním z důvodů pro zrušení napadeného rozhodnutí jakožto nepřezkoumatelného pro nesrozumitelnost je i vnitřní rozpornost takového rozhodnutí. Taková skutečnost byla, jak vyplývá z uvedeného, shledána v nyní projednávané věci.

Je třeba poznamenat, že konstatovaná nesrozumitelnost je důsledkem nerespektování předmětu řízení (žalobního typu), jak jej vymezil stěžovatel, tedy porušení popisované dispoziční zásady. Tím krajský soud ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, 1 Aps 3/2011 – 72, www.nssoud.cz).

Konečně je třeba rozsudek krajského soudu považovat rovněž za zmatečný dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a to proto, že soud byl nesprávně obsazen.

Krajský soud měl v souladu s již uvedeným věc projednat v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. O podané žalobě krajský soud rozhodl specializovanou samosoudkyní, ačkoliv ta může rozhodovat pouze o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s., a nikoliv též o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. či případně obdobně o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., byť by předmětem takových žalob byly zásahy nebo nečinnost správního orgánu související s věcmi uvedenými v § 31 odst. 2 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2011, č. j. 7 Ans 9/2011 – 106, www.nssoud.cz, v návaznosti na rozsudek ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44, publikovaný pod č. 2339/2011 Sb. NSS a na rozsudek ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, publikovaný pod č. 1459/2008 Sb.

NSS). Proto je zapotřebí učinit závěr, že v nyní projednávané věci měl krajský soud podle § 31 odst. 1 s. ř. s. rozhodovat ve specializovaném tříčlenném senátě.

V tomto složení však krajský soud napadené usnesení nevydal, takže na daný případ lze plně vztáhnout závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 - 32, www.nssoud.cz, podle něhož „rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“

Důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu je jeho nepřezkoumatelnost, resp. zmatečnost, tedy pochybení procesního charakteru. Závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí zpravidla bez dalšího vede ke zrušení takového rozhodnutí, neboť je nelze věcně přezkoumat. Krajský soud bude v dalším řízení o žalobě rozhodovat také v jiném složení. Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud v tomto řízení již nezabývá námitkami stěžovatele týkajícími se tvrzeného pochybení krajského soudu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy tvrzenou nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. V dalším řízení bude krajský soud povinen posoudit žalobu v režimu odpovídajícího žalobního typu a z tohoto hlediska také zkoumat splnění podmínek řízení. Zdejší soud přitom uvádí, že svým nynějším rozhodnutím žádným způsobem nepředjímá, zda lze o dané žalobě meritorně rozhodnout a zda má být žaloba v takovém případě posouzena jako důvodná.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost v uvedeném rozsahu důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Brně vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 23. srpna 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu