



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Petra Mikeše a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. Mgr. Petrem Juráněm, advokátem se sídlem Dvořákova 588/13, Brno, proti žalovaným: **1) Magistrát města Zlína, odbor právní, oddělení vymáhání pohledávek, 2) Magistrát města Zlína, 3) statutární město Zlín**, všichni se sídlem nám. Míru 12, Zlín, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaných a na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných při vyřizování žádosti žalobce ze dne 27. 6. 2011, doručené žalovaným dne 4. 7. 2011, o provedení směnečného protestu, a proti rozhodnutím Magistrátu města Zlína – oznámení ze dne 20. 7. 2011, č. S00JP00KPUNM, oznámení ze dne 23. 8. 2011, č. S00JP006TVY2, a protestní listiny ze dne 4. 8. 2011, č. S00JP006TVX7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2014, čj. 29 A 65/2011 - 175,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e** v části požadující změnu rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2014, čj. 29 A 65/2011-175, a vyhovění žalobám **o d m í t á**.
- II. Ve zbytku **s e** kasační stížnost **z a m í t á**.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobce Mgr. Petru Juráňovi, advokátu, **s e** odměna a náhrada hotových výdajů **n e p ř i z n á v á**.

**O d ů v o d n ě n í :**

I.

### Vymezení věci a obsah kasační stížnosti

[1] Podáním doručeným statutárnímu městu Zlín dne 4. 7. 2011 se žalobce obrátil na město Zlín s žádostí, aby podle § 79 a následujících zákona č. 191/1950 Sb., zákon směnečný a šekový, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon směnečný a šekový“), provedlo protest, případně inkaso přiložené směnky. Jednalo se o vlastní vista směnku ze dne 1. 1. 2005

znějící na směnečný peníz 40 000 000 eur s 24 % úrokem ode dne splatnosti s prodlouženou lhůtou k předložení směnky na deset let. Jako výstavce byl uveden P. Š., jako remitent byl uveden žalobce. Přípisem ze dne 20. 7. 2011 sdělil žalobci Magistrát města Zlína, odbor právní, oddělení vymáhání pohledávek, že směnku není možné protestovat, neboť ještě nezapočala běžet lhůta pro předložení směnky dlužníkovi k proplacení. Zároveň žalobci doporučil, aby se s provedením protestu obrátil na některého z notářů. Podáním doručeným statutárnímu městu Zlín dne 4. 8. 2011 se žalobce opětovně domáhal provedení protestu a inkasa předmětné směnky. Téhož dne sepsala Mgr. Marta Luxová, právnička oddělení vymáhání pohledávek odboru právního Magistrátu města Zlína, protestní listinu týkající se uvedené směnky. Protestní listina byla následně společně s průvodním dopisem datovaným dne 23. 8. 2011 a s originálem směnky zaslána žalobci.

[2] Žalobou ze dne 29. 8. 2011 se žalobce domáhal, aby Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalovanému statutárnímu městu Zlín uložil povinnost učinit v řízení o směnečném protestu vedeném pod č. S00JP00KPUNM relevantní protestní úkony ke dni 4. 7. 2011, a současně aby žalovanému zakázal pokračovat v porušování základních práv žalobce a přikázal mu obnovit stav před protiprávním zásahem, a to vydáním antedatované protestní listiny k datu 4. 7. 2011, je-li to právně možné.

[3] Krajský soud uvedené podání žalobce vyhodnotil jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, žalobu na ochranu proti nečinnosti a žalobu proti rozhodnutí správního orgánu žalovaných. Výrokem I. v záhlaví označeného rozhodnutí pak žalobu na ochranu proti nečinnosti zamítl a výroky II. a III. žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu a proti rozhodnutí žalovaných odmítl.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti proti tomuto rozhodnutí předně namítl nesprávné posouzení pravomoci města, nulitu vydaného směnečného protestu pro nedostatek pravomoci konkrétního funkcionáře k jeho vydání, popření funkční (interní) příslušnosti, jakož i nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v této otázce pro nedostatek důvodů. Záhlaví napadeného rozsudku stěžovatel označil za zmatečné pro nedostatek procesní a věcné legitimace některých žalovaných. Stěžovatel namítl nezákonnost a protiústavnost výroků II. a III., neboť dle jeho názoru žaloby byly způsobilé k věcnému projednání. Pokud krajský soud shledal žalobu na ochranu proti nečinnosti nedůvodnou, nemohla představovat účinný prostředek nápravy. Žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu lze dle názoru stěžovatele odmítnout pouze tehdy, pokud se lze nápravy domoci důvodnou žalobou proti nečinnosti. Krajský soud navíc § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen „s. ř. s.“) aplikoval nesprávně, neboť stěžovatel se domáhal pouze vyslovení nezákonnosti zásahu. Krajský soud se tudíž neobnovením stavu k 4. 7. 2011 dopustil odmítnutí spravedlnosti. Stěžovatel dále namítl, že směnečný protest je nutné považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť konstitutivně mění hmotněprávní postavení stran. Nezákonnou je dle stěžovatele i absence rozhodnutí o úpravě žalobního petitu.

[5] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ve výroku I., II. a III. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby rozsudek krajského soudu změnil, žalobám vyhověl a vyslovil nulitu napadeného protestu nebo tento zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Žalovaní vyjádření ke kasační nepodali.

pokračování

## II.

### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda stěžované rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

#### *II.A K návrhu stěžovatele na změnu napadeného rozsudku a vyhovění žalobám*

[8] Řízení o kasační stížnosti je dle § 110 s. ř. s. postaveno na kasačním principu, který umožňuje napadené rozhodnutí krajského soudu v případě její důvodnosti zrušit, nikoli však změnit (je-li kasační stížnost naopak nedůvodná, Nejvyšší správní soud ji zamítne). Vzhledem k tomu, že změnu napadeného rozhodnutí krajského soudu, popřípadě stěžovatelem navrhované vyhovění žalobě, soudní řád správní nepřipouští, Nejvyšší správní soud kasační stížnost v této části podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

#### *II.B K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a zmatečnosti jeho záhlaví*

[9] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. Ve své ustálené judikatuře mnohokrát Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v napadeném rozhodnutí krajského soudu absentoval některý z výše uvedených požadavků. Krajský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se řádně a srozumitelně vypořádal. Námitka nepřezkoumatelnosti tudíž není důvodná.

[10] Nedůvodnou pak Nejvyšší správní soud shledal i námitku zmatečnosti záhlaví napadeného rozsudku spočívající v nesprávném označení žalovaných. Krajský soud správně a v souladu s § 69 s. ř. s. dovedl, že žalovaným ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu byl žalovaný 1), neboť to byl on, kdo v záhlaví označená oznámení a protestní listinu vydal. V řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu a na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je pak žalovaným dle § 79, resp. § 83, s. ř. s. ten, koho žalobce takto svým tvrzením označí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, čj. 3 Ans 2/2004-60, a ze dne 27. 2. 2014, čj. 9 Aps 15/2013-59); i takto označený žalovaný však musí být nadán procesní subjektivitou. Krajský soud tak sice pochybil, pokud v záhlaví jako žalovaného uvedl i Magistrát města Zlína, odbor právní, oddělení vymáhání pohledávek, neboť ten coby organizační složka žalovaného 1) procesní subjektivitu nemá, avšak uvedené pochybení – mající ryze formální povahu – nemohlo mít jakýkoli vliv na zákonnost jeho rozhodnutí a nepředstavuje tak ani důvod pro jeho kasaci.

## II.C K námitce absence pravomoci obecního úřadu k vydání protestní listiny

[11] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stěžovatelově námitce nesprávného právního posouzení otázky pravomoci k vydání protestní listiny.

[12] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem krajského soudu, dle kterého učinit směnečný protest je vedle soudu a notáře oprávněn též místně příslušný obecní úřad. Ustanovení § 79 zákona směnečného a šekového stanoví, že „[p]rotest musí být učiněn soudem, notářem nebo místním národním výborem.“ Zánik místních národních výborů reflektoval § 22 věta první zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), dále jen „obecní zřízení z roku 1990“, dle kterého „[o]bce v přenesené působnosti vykonávají státní správu v rozsahu, ve kterém ji podle zvláštních zákonů vykonávaly místní národní výbory, popřípadě městské národní výbory třetí kategorie, do počátku účinnosti tohoto zákona.“ Ačkoli zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), dále jen „obecní zřízení z roku 2000“, již podobnou úpravu neobsahuje, lze ji dovodit implicitně, neboť obecní zřízení z roku 2000 navazovalo na dosavadní stav založený obecním zřízením z roku 1990. Opačný výklad popíral by maximu racionálního zákonodárce a bezrozpornosti právního řádu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 677/07, č. 179/2007 Sb. ÚS), neboť by činil § 79 zákona směnečného a šekového v části hovořící o místních národních výborech obsoletním. Legislativní kontinuita je přitom zřejmá i ze vzájemné podobnosti textu obou uvedených předpisů v části úpravy složení obecních úřadů a jejich činností (§ 58 až § 61a obecního zřízení z roku 1990 a § 109 až § 111 obecního zřízení z roku 2000).

[13] Odborná literatura k tomu uvádí, že „[m]ístní národní výbory byly sice zrušeny, ale ustanovením § 22 a § 58 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, přešla jejich pravomoc na obce, města a městské části. Přitom ovšem protestace směnky není záležitostí, která by se dotýkala obcí jako subjektů místní samosprávy, jejich postavení jako právnických osob svého druhu, ale jde o přenesenou pravomoc státu, tedy půjde o protest prováděný nikoli jménem obce, ale jménem obecního, obvodního nebo městského úřadu stejně jako při jiných správních činnostech delegovaných státem na tuto samosprávnou úroveň“ (Kovařík, Z. Zákon směnečný a šekový. Komentář. 6., dopl. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 276). Uvedené závěry přitom Nejvyšší správní soud shledal v projednávané věci za zcela správné a ztotožnil se tak i s názorem krajského soudu, dle kterého „směnečná protestace prováděná obcemi na základě čl. I § 79 zákona směnečného a šekového je výkonem přenesené působnosti.“

[14] Podle § 109 odst. 2 obecního zřízení z roku 2000 „[r]ada obce může zřídít pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začleněni zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu.“ Obecní úřad pak „vykonává přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. a) s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce“ [§ 109 odst. 3 písm. b) obecního zřízení]. Podle § 61 odst. 1 písm. a) obecního zřízení z roku 2000 je přenesená působnost ve věcech stanovených zvláštní zákony, „v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými tímto nebo jiným zákonem nebo na základě tohoto zákona“.

[15] Dle § 111 odst. 5 téhož zákona pak „[o]bce mohou používat razítka obce v případech, kdy zvláštním zákonem není stanoveno povinné užívání úředního razítka s malým státním znakem.“ Takovou povinnost přitom stanoví § 5, ve spojení s § 2 odst. 1 písm. t) zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o užívání státních symbolů“), dle kterého „[m]alý státní znak užívají oprávněné osoby uvedené v § 2 odst. 1 písm. a) až t) na rozhodnutích a jiných listinách osvědčujících důležité skutečnosti, vydávaných při výkonu státní moci, který jim byl svěřen zákonem nebo na základě zákona.“

pokračování

[16] V posuzovaném případě byl protest vyhotoven Mgr. Martou Luxovou, právničkou oddělení vymáhacího Odboru právního magistrátu města Zlín. Na protestní listině jsou otisky razítek Odboru právního magistrátu města Zlína, statutárního města Zlína a Magistrátu města Zlína (s malým státním znakem). Jak plyne ze shora uvedeného, obce vykonávají přenesenou působnost prostřednictvím orgánů obce k tomu určeným na základě obecního zřízení z roku 2000. Citovaný zákon přitom obcím umožňuje – prostřednictvím rady obce – zřízení specializovaných odborů pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu. Pokud pak protestní listinu vyhotovila zaměstnankyně takového odboru, přičemž ji opatřila příslušným razítkem, považuje Nejvyšší správní soud takový postup za právně souladný. Správný je pak i závěr krajského soudu, dle kterého rozhodným je otisk razítka s malým státním znakem, neboť povinnost užít malého státního znaku na listinách osvědčujících důležité skutečnosti je obci stanovena zákonem o užívání státních symbolů.

[17] Vzhledem k tomu, že žalovaný 1) coby k tomu oprávněný orgán protestní listinu vydal a tato netrpěla žádnými vadami (což ostatně stěžovatel – vyjma absence pravomoci – nenamítl), krajský soud správně žalobu na ochranu proti nečinnosti zamítl.

### ***II.D Námitce nesprávného odmítnutí žaloby proti rozhodnutí a žaloby na ochranu před nezákonným zásahem***

[18] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, dle které krajský soud nesprávně odmítl žalobu proti rozhodnutím správního orgánu.

[19] Předně Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že sdílí závěr krajského soudu, dle něž směnečný protest není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., a to ani v materiálním smyslu. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu je rozhodnutím pouze takový individuální správní akt, jímž došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, č. 923/2006 Sb. NSS, či náleží Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1997, sp. zn. III. ÚS 16/96, č. 1/1997 Sb. ÚS). Směnečný protest (resp. Protestní listina) však takové účinky nemá, neboť se jím pouze „osvědčují skutečnosti relevantní pro výkon směnečných práv“ (Chalupa, R. *Zákon směnečný a šekový. Komentář. Doplňující předpisy. Protest a některé jiné směnečné úkony*. § 79. ASPI, 1996). Směnečný protest žádá práva ani povinnosti nezakládá; jde pouze o conditionem sine qua non pro výkon některých práv. Nejvyšší správní soud se tudíž ztotožňuje se závěrem krajského soudu, dle kterého „směnečný protest je formou osvědčení, tedy úředního potvrzení o určitých skutečnostech v něm uvedených.“ Rozhodnutími pak bezesporu nejsou ani přípisy žalovaného 1) ze dne 20. 7. 2011, č. S00JP00KPUNM, a ze dne 23. 8. 2011, č. S00JP006TVY2, jež jsou pouze stěžovateli adresovanými sděleními o tom, jak bylo s jeho žádostmi naloženo. Za této situace byl krajský soud povinen žalobu proti „rozhodnutím“ správního orgánu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

[20] Nedůvodnou je i námitka nesprávného odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[21] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, čj. 1 Aps 1/2011-101, „[d]ospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinnosti (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s. ř. s.“ Nejvyšší správní soud se v této souvislosti zabýval otázkou, zda je v projednávané věci vůbec dána pravomoc správních soudů ochranu

proti nečinnosti poskytnout. Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, dospěl k závěru, že pravomoc soudu v občanském soudním řízení bude založena až tehdy, kdy správní orgán rozhodne věcně o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající ze soukromoprávních vztahů, tj. zjistí, co je právem, nebo toto právo založí (srov. blíže usnesení zvláštního senátu ze dne 20. 9. 2007, čj. Konf 22/2006-8, č. 1952/2009 Sb. NSS; srov. též usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 9/2009-4, č. 2196/2011 Sb. NSS). V rozsudku ze dne ze dne 14. 7. 2004, čj. 5 As 31/2003-49, č. 487/2005 Sb. NSS, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „ochranu proti nečinnosti nelze odepřít pouze z toho důvodu, že hmotněprávní nárok je povahy soukromoprávní.“

[22] Nečinnostní žaloba dle § 79 a násl. s. ř. s. tudíž připadá v úvahu i pro případ nevydání směnečného protestu, jež je ze své podstaty osvědčením (a nikoli tedy rozhodnutím ve věci samé), a to ačkoli nárok plynoucí ze směnky spadá nepochybně do oblasti soukromého práva. V žádném případě však nelze přijmout názor stěžovatele, že žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu lze odmítnout pouze tehdy, pokud by případná žaloba na ochranu proti nečinnosti byla důvodná. Při postupu dle § 85 s. ř. s. totiž krajský soud zkoumá pouze to, zda jsou dány procesní předpoklady pro projednání zásahové žaloby, nemůže však v této fázi posuzovat důvodnost žaloby nečinnostní (a presumovat tak výsledek řízení), neboť ta podléhá samostatnému meritornímu přezkumu.

[23] V této souvislosti se Nejvyšší správní soud neztotožnil ani s námitkou stěžovatele, dle které krajský soud nesprávně aplikoval § 85 s. ř. s., neboť z textu žaloby a zejména jejích doplnění ze dne 12. 12. 2011 a ze dne 27. 3. 2012 je zřejmé, že žalobce se domáhal zákazu údajně protiprávního postupu správního orgánu (jinými slovy zákazu pokračování nezákonného zásahu) a obnovení faktického a právního stavu. Není proto pravdou, že žalobce požadoval pouhé vyslovení nezákonnosti zásahu.

### ***II.E Námitce absence rozhodnutí o úpravě žalobního petitu***

[24] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou i námitku absence rozhodnutí o úpravě žalobního petitu dle § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“).

[25] Krajský soud správně konstatoval, že stěžovatel doplněními žaloby ze dne 12. 12. 2011 a ze dne 27. 3. 2012 pouze na výzvu krajského soudu obsaženou v usnesení ze dne 7. 11. 2011, čj. 29 A 65/2011-11, upřesňoval navrhovaný petít již v původní žalobě obsažený. Z tohoto důvodu nebylo nutné o „změně“ navrhovaného petitu rozhodovat samostatným usnesením dle § 95 o. s. ř.

### **III.**

#### **Závěr a náklady řízení**

[26] Návrh na změnu rozhodnutí kasační stížností napadeného proto Nejvyšší správní soud dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., odmítl a nedůvodnou kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

pokračování

[27] Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovaným nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, nemají účastníci dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení.

[28] Ustanovenému zástupci stěžovatele Mgr. Petru Juráňovi, advokátu, Nejvyšší správní soud odměnu a náhradu hotových výdajů dle § 60 odst. 7 s. ř. s. nepřiznal. Zástupcem nárokovaná odměna za jeden úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastupování totiž nemá oporu v soudním spise. Ustanovený zástupce nejenže neučinil žádný úkon ve věci samé, ale ani nenahlédl do soudního spisu, přičemž není patrné, zda vůbec stěžovatele kontaktoval či jakkoli v dané věci konal; jeho aktivita v řízení omezila se na pouhé vyčíslení jím žádané odměny za zastupování.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. srpna 2014

Zdeněk Kühn  
předseda senátu