



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **A. G.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8 – Dolní Chabry, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2019, čj. 31 A 26/2019-27,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný v **rozhodnutí ze dne 22. 1. 2018** uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), neboť žalobce jako řidič užil vozidlo, které nesplňovalo technické podmínky pro provoz na pozemních komunikacích. Rozhodnutí žalovaný doručil zmocněnci žalobce, ovšem vadně (nikoliv do jeho aktivované datové schránky, nýbrž poštou s uplatněním fikce doručení - vhozením do schránky). Žalovaný tuto nezákonnost doručení zjistil až poté, co uplynula lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek. Proto žalovaný řízení ve věci přestupku zastavil, a to rozhodnutím ze dne 15. 3. 2019, doručeným zmocněnci do datové schránky (právní moc ke dni 9. 4. 2019). Tím bylo řízení ve věci přestupku pravomocně ukončeno.

[2] Žalobce podal dne 1. 3. 2019 proti žalovanému žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu. Zásah dle žalobce spočíval v nezákonném doručení rozhodnutí o přestupku ze dne 22. 1. 2018. Nedoručení rozhodnutí byl prý žalobce krácen na právech, zejména na právu být seznámen s rozhodnutím ve své věci a na právu podat řádné odvolání. Žalobce odkázal též na judikaturu, dle níž nedoručení rozhodnutí může být nezákonným zásahem. Krajský soud žalobu odmítl, neboť nedoručení rozhodnutí nemohlo být s ohledem na povahu jednání žalovaného a na okolnosti celé věci nezákonným zásahem.

[3] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Trvá na tom, že o nezákonný zásah šlo (a odkazuje na judikaturu). Usnesení je nepřezkoumatelné, protože se vůbec nevyjádřilo k judikatuře, kterou stěžovatel v žalobě citoval. Rozhodnutí soudu si vnitřně odporuje a je prý i překvapivé. Soud věc posoudil meritorně, proto měl rozhodovat rozsudkem.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[5] Je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu, lze ji podat pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Úkolem NSS je tedy posoudit, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl.

[6] NSS předesílá, že jako žalovaného v souladu se žalobou, tam uvedenými tvrzeními a rozhodnutím krajského soudu označil Magistrát města Brna. Označení Krajského úřadu Jihomoravského kraje jako žalovaného v kasační stížnosti a jejím doplnění je zjevně pouhou písařskou chybou, která je v rozporu i se samotným odůvodněním kasační stížnosti.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] NSS předně zvážil, zda krajský soud vůbec mohl žalobu odmítnout. Soud žalobu odmítl, neboť žalovaný zásah nemůže být pojmově vůbec zásahem. Takovýto postup umožnil již rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, věc *EUROVIA CS*, bod 63: „Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu“. Rozšířený senát v tomto rozsahu modifikoval starší judikaturu a rozšířil možnosti, kdy krajský soud může zásahovou žalobu odmítnout, aniž musí rozhodovat meritorně (viz bod 63 tamtéž, s odkazem na dílčím způsobem modifikované usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS).

[9] NSS dodává, že rozsudek rozšířeného senátu *EUROVIA* byl sice zrušen nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení tohoto rozsudku pro protiústavnost se však vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkaly právě analyzované otázky. Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu ve věci *EUROVIA* se naopak staly základem navazující jednotné judikatury (shodně např. rozsudky ze dne 14. 3. 2019, čj. 5 As 194/2018-26, bod 21, ze dne 16. 5. 2019, čj. 10 As 228/2018-23, věc *"1. elektrárenská s.r.o."*, bod 11 ad.; k trvající částečné aplikovatelnosti některých závěrů rozsudku rozšířeného senátu *EUROVIA* srov. též nález ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, body 62 a 63).

[10] Krajský soud tedy může odmítnout zásahovou žalobu, pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Klíčovou otázkou proto je, zda stěžovatelem tvrzený zásah může alespoň teoreticky být nezákonným zásahem.

[11] Rozšířený senát k povaze tří základních typů žalob ve správním soudnictví vysvětlil, že „*věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle soudního řádu správního [žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. a zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s.] je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním,*

pokračování

*anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, věc *Olomoucký kraj*, bod 17). Zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy, které jsou způsobilé zasáhnout sféru práv a povinností jednotlivce a „které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. [...] Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (tamtéž, bod 20).*

[12] Judikatura rozšířeného senátu se vždy snažila bránit přílišné expanzi pojmu „nezákonný zásah“. Obecně platí, že přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudního řádu správního. Prostřednictvím zásahové žaloby nelze podrobovat testu zákonnosti „jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, věc *ALGON PLUS*, bod 42). Extenzivní výklad pojmu „zásah“ by umožnil rozložit správní řízení v nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl účastník řízení napadnout nespočtem zásahových žalob. To by v podstatě znamenalo zablokování probíhajícího správního řízení (srov. přiměřeně též rozsudek ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Afs 85/2016-51, věc *ELEKTRA PV*, bod 20).

[13] Stěžovatel má pravdu, že judikatura již dovodila, že zásahovou žalobou se lze bránit též proti nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení. Jak NSS vysvětlil, nedoručení „rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení má zásadní důsledky pro účastníky řízení již jen v tom, že bez řádného doručení dané rozhodnutí nemůže nabýt moci, což brání v provedení jeho soudního přezkumu k žalobě některého z účastníků. Je tedy zřejmé, že doručení rozhodnutí není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení“ (rozsudek ze dne 25. 6. 2015, čj. 2 As 190/2014-52, č. 3289/2015 Sb. NSS, bod 28).

[14] Samotná právní věta judikátu 2 As 190/2014, na kterou se odvolává stěžovatel, zní poněkud obecně: „(Ne)doručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.“ (viz č. 3289/2015 Sb. NSS). Judikát 2 As 190/2014 však vycházel z velmi specifického „příběhu“ (několikrát zrušené prvostupňové správní rozhodnutí ve věci správního trestání, nedoručení zrušovacího odvolacího rozhodnutí přestupci, v důsledku čehož nebylo rozhodnuto o náhradě škody poškozenému, žalobcem pak byl nikoliv přestupce, ale právě poškozený, o jehož nároku na náhradu škody nemohly správní orgány právě z důvodu „neukončení“ řízení rozhodovat). Proto nelze obecnou právní větu vykládat bez přihlídnutí ke všem okolnostem řešeného případu. Třeba zdůraznit, že NSS opakovaně kritizuje „izolované čtení tzv. právní věty [...] Nelze tak právní větu vnímat jako jakousi obdobu právní normy a chápat ji jako svébytné zachycení právního pravidla schopného samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, a jednak v kontextu rozhodnutí, z něž pochází, jeho skutkových a právních okolností, jež se do ní nevešly. Je proto chybou, pokud je právní věta absolutizována a je jí argumentováno bez ohledu na konkrétní okolnosti rozhodovaného případu. Není proto správním takový postup, kdy je samostatně vykládána toliko právní věta a implicitně se tedy vychází z toho, že rozhodnutí říká pouze tolik, co říká sama právní věta, a co v ní není, není řešeno ani jím jako celkem.“ (rozsudek ze dne 11. 9. 2008, čj. 2 As 57/2008-84, č. 1722/2008 Sb. NSS).

[15] Následující judikatura ostatně jasně poukázala na to, že judikát ve věci 2 As 190/2014 nelze vykládat extenzivně a vybočovat z individuálních a specifických okolností tam řešeného případu. Např. v rozsudku ze dne 8. 11. 2017, čj. 4 As 126/2017-20, NSS zrušil rozsudek

krajského soudu a zásahovou žalobu namísto krajského soudu odmítl, neboť v dané věci nemohlo být nedoručení rozhodnutí zásahem. NSS v odůvodnění vysvětlil, že věc 2 As 190/2014 byla specifická, neboť tam podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vůbec nebylo možné (rozhodnutí nikdy nenabylo právní moci). Naproti tomu ve věci 4 As 126/2017 rozhodnutí žalovaného správního orgánu nabylo právní moci nejpozději dne, kdy se s ním při nahlížení do spisu fakticky seznámila zmocněnkyně žalobce. Ostatně žalobce ve věci 4 As 126/2017 skutečně napadl rozhodnutí žalobou (rozsudek 4 As 126/2017, bod 11).

[16] Pokud se stěžovatelka odvolává na rozsudek ze dne 27. 7. 2017, 3 As 166/2016-36, nutno upozornit, že tento rozsudek byl vydán ještě před rozsudkem rozšířeného senátu *EUROVIA*, cit. v bodě [8]. Právě proto NSS rezolutně trval na věcném projednání zásahové žaloby (z tohoto rozsudku však rozhodně nelze dovozovat, že se v dané věci o nezákonný zásah skutečně jednalo, NSS se k věci samé vůbec nevyjádřil). S ohledem na rozsudek *EUROVIA* a navazující judikaturu je nutno tento přístup považovat dnes již za překonaný. Bylo by procesně neefektivní nutit krajské soudy věcně projednávat zásahové žaloby, u kterých lze již na první pohled dospět k závěru, že tvrzený zásah zásahem dle § 82 s. ř. s. být nemůže.

[17] Ke správnosti závěru stěžovatele rozhodně nevede ani rozsudek ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138, bod 23, dle něhož orgány veřejné moci „*jsou povinny doručovat těm osobám a takovými způsoby, jak to stanoví zákon. Nesprávný postup žalovaných při doručování písemností (doručování poštou namísto e-mailem) tedy může být podle okolností nezákonným zásahem. Jakkoli půjde o situace spíše v reálném životě ojedinělé, může nesprávné doručování pro toho, komu bylo doručováno, představovat nadměrnou administrativní zátěž, kterou není povinen snášet. Taková zátěž pak může zcela výjimečně vést i ke vzniku materiální újmy, například proto, že ten, komu bylo nesprávně doručováno, vynaloží v souvislosti s doručováním prostředky, které by jinak nevynaložil*“. I zde NSS zdůraznil, že o zásah v souvislosti s nesprávným doručováním půjde zcela výjimečně (slovy rozsudku půjde o situace „*v reálném životě ojedinělé*“). Lze dodat, že tomu tak typicky bude v situaci dlouhodobého nesprávného doručování určitému účastníkovi, které může nabýt až povahu šikany.

[18] A konečně nic významného k této věci neříká ani rozsudek ze dne 9. 12. 2015, čj. 10 As 180/2015-64, na který se stěžovatel odvolával již v žalobě. Zde NSS v bodě 21 toliko uvedl, že správní orgán rozhodnutí o přestupku žalobce skutečně vydal a také jej doručoval. NSS proto dospěl k závěru, že nečinnostní žalobou se nelze domáhat doručení rozhodnutí, pokud již byl alespoň jeden stejnopis rozhodnutí předán k doručení některému z účastníků řízení, tedy rozhodnutí bylo dle § 71 správního řádu vydáno (k tomu pak NSS v závorce již jen odkázal na shora obsažně analyzovaný judikát 2 As 190/2014 – viz bod [13] shora, ovšem pro podporu teze, že proti nedoručení rozhodnutí se nelze bránit nečinnostní žalobou, nikoliv však pro podporu toho, že ve věci 10 As 180/2015 bylo namístež podávat zásahovou žalobu).

[19] NSS dodává, že ke kaskádě dalších judikátů, které mají svědčit ve prospěch stěžovatelových tezí, se již vyjadřovat nebude, neboť jde vesměs o rozhodnutí krajských soudů, která soud zdejší v jeho rozhodování nijak nezavazují (srov. § 17 s. ř. s.).

[20] Nedoručení rozhodnutí tedy bude představovat nezákonný zásah spíše výjimečně, typicky v situaci, kdy nedoručení rozhodnutí skutečně a přímo zasahuje do práv a povinností jeho adresáta či třetí osoby, přičemž proti tomu neexistuje jiná efektivní zákonná ochrana (srov. pro tento příklad např. rozsudek ze dne 14. 12. 2016, čj. 2 Afs 243/2016-34, věc *ČKD PRAHA DIZ*, bod 22 – zde se jednalo o údajné nedoručení zajišťovacích příkazů). V obvyklých situacích však není třeba poskytovat účastníkovi ochranu proti vadám v doručování prostřednictvím zásahové žaloby, neboť i při vadách v doručování bude možné bránit se proti finálnímu rozhodnutí. V případě žalobců, kterým nebylo rozhodnutí správního orgánu

pokračování

předtím řádně doručeno, je totiž rozhodnutí doručeno k okamžiku faktického oznámení rozhodnutí (viz již cit. rozsudek 4 As 126/2017, podobně rozsudky ze dne 20. 9. 2017, čj. 6 As 45/2017-34, body 17 až 19, nebo ze dne 23. 8. 2017, čj. 3 As 67/2017-29, bod 14).

[21] Pokud NSS právě uvedená východiska vztáhne na nynější případ, je řešení této věci jednoznačné. Žalovaný nesprávně doručoval stěžovateli prvostupňové rozhodnutí o přestupku. V důsledku toho odpovědnost stěžovatele za přestupek zanikla uplynutím prekluzivní lhůty. O tom následně, dva týdny po podání zásahové žaloby, žalovaný rozhodl a řízení zastavil (viz popis v bodech [1] a [2] shora). V nynější věci tedy zákon upravuje sankci za eventuální průtahy či nezákonnosti spojené s doručením rozhodnutí o přestupku v prvním stupni – je jí § 86 odst. 1 písm. h) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dle něhož správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže odpovědnost za přestupek zanikla. NSS podotýká, že přestupkové stíhání bylo prekludováno již v okamžiku podání zásahové žaloby.

[22] Rozhodnutí o přestupku tedy nevyvolalo žádné právní účinky, nebylo nikdy řádně doručeno. To se ale na právech stěžovatele nijak negativně promítnout nemohlo. Naopak, promítlo se to na jeho právech pozitivně, a to ve výsledku tím, že jeho přestupková odpovědnost zanikla a řízení o přestupku bylo zastaveno v důsledku prekluze. Aby se pojmově vůbec o zásah jednat mohlo, musí se jednat o „zkrácení“ na právech (viz zákonná definice v § 82 s. ř. s.). Správní soudy tedy nechrání zákonnost (dodržování objektivního práva) jako takovou. Naopak zasahují pouze v těch případech, kdy porušení objektivního práva (nezákonnost) představuje rovněž zkrácení na (veřejných) subjektivních právech (srov. např. usnesení rozšířeného senátu z 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 34, nebo rozsudek ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 63/2019-27, bod 10).

[23] Stěžovatel se snaží argumentovat, že nějakým způsobem na právech „krácen“ byl, zejména na právu být seznámen s rozhodnutím ve své věci a na právu podat řádné odvolání. V kasační stížnosti k tomu dodává, že byl v nejistotě ohledně průběhu a výsledku řízení, bez ohledu na to, že ve výsledku skončilo řízení zastavením. NSS k tomu uvádí, že každé správní řízení je spojeno s určitou mírou nejistot: ohledně toho, jak řízení skončí, jak a zda vůbec se postavení účastníka změní apod. Nadto v řízení o správním trestání může být nejistota i v tom, zda v důsledku procesních pochybení neskončí řízení toliko procesně, zastavením v důsledku prekluze. Z toho nicméně rozhodně neplyne, že cokoliv se v průběhu řízení stane, je žalovatelné jako nezákonný zásah. Závěr, k němuž se snaží soudy přesvědčit stěžovatel, by v důsledku vedl k významnému vychýlení rovnováhy mezi jednotlivými žalobními typy: v řízení před správními soudy by začala dominovat žaloba zásahová, ostatní žalobní typy by se staly pouhými „přívěsky“ této žaloby. Takovýto závěr však musí NSS razantně odmítnout.

[24] Pokud by NSS k nynější otázce zaujal opačný postoj, byl by jeho rozsudek nejen nezákonný, rozporný s § 82 s. ř. s., ale především by otevřel stávidla pro záplavu zjevně frivolních žalob. V nich by potenciální žalobci jako nezákonný zásah žalovali jakoukoliv nezákonnost v postupu správního orgánu, byť ta zjevně nemohla vést k žádnému zkrácení práv žalobce (např. žaloby obviněných z přestupku proti jakékoliv jiné nezákonnosti v postupu přestupkového orgánu, která vedla k prekluzi přestupkového řízení).

[25] K dalším stížnostním námitkám se NSS vyjadřuje již jen stručně. Údajná pochybení krajského soudu, spočívající v dílčích přepisech (např. bod 16 doplnění kasační stížnosti), rozhodně nemohou představovat vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí. Co se pak týče toho, že se krajský soud nevypořádal se všemi judikaturními odkazy žaloby, lze říci, že podstatná je skutečnost, že krajský soud zaujal (správný) názor, který jako celek podobnou žalobu vylučuje z meritorního projednání. Takovýto postup soudu nadto nebyl ani objektivně překvapivý,

naopak je zákonem předpokládán (viz již shora uváděná procesní efektivita, spojená s tím, že soud nebude věcně projednávat takovou zásahovou žalobu, u níž je předem jasné, že se o zásah v žádném případě jednat nemůže).

[26] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému, které by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 22. ledna 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu