



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **A. Ž.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 8. 2019, čj. 78 A 1/2019-28,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 8. 2019, čj. 78 A 1/2019-28, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 4. 2018, čj. SMO/180044/18/DSČ/Sad, Magistrát města Ostravy uznal žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). Proti tomuto rozhodnutí podal za žalobce odvolání jeho zmocněnec – Česká vzájemná pojišťovna motoristů. Na přiložené plné moci ze dne 30. 6. 2017 je uvedeno: „*Plná moc je udělena pro veškeré úkony, spojené s tímto správním řízením, tj. k podání odporu, podání vyjádření ke spisu, podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, zastupování při jednání, nablížení do spisu a žádosti o jejich kopie, podávání námitek podjatosti úředních osob, podnětů k uplatnění opatření proti nečinnosti, navrhování důkazů v řízení, podávání podnětů k přezkumnému řízení, návrhu na obnovení řízení, vyjma doručování písemností.*“ Žalovaný o podaném odvolání rozhodl dne 31. 8. 2018 pod čj. MSK 92080/2018 tak, že napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil s odůvodněním, že spáchání přestupku nebylo žalobci prokázáno a mělo být zahájeno správní řízení s provozovatelem vozidla. Rozhodnutí žalovaného bylo zasláno pouze zmocněnci žalobce. Žalobce se dle svého tvrzení o existenci tohoto rozhodnutí dozvěděl z usnesení Ministerstva spravedlnosti ze dne 8. 4. 2019, čj. 468/2019-160-SPR/3, kterým nebylo vyhověno jeho žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného.

[2] Žalobce podal žalobu ke krajskému soudu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřoval v nedoručení uvedeného rozhodnutí žalovaného přímo jemu, neboť doručování písemnosti bylo výslovně vyloučeno z rozsahu zastupování zmocněncem v plné moci ze dne 30. 6. 2017 (pozn. toto rozhodnutí mu bylo následně po podání žaloby doručeno dne 12. 6. 2019).

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem určil, že nedoručení rozhodnutí žalovaného žalobci před 12. 6. 2019 bylo nezákonným zásahem. Konstatoval, že plná moc byla udělena srozumitelně, přehledně a jednoznačně. Žalobce měl právo omezit rozsah plné moci tak, že z ní vyjme doručování písemností zmocněnci. Krajský soud odkázal na rozsudky NSS ze dne 10. 1. 2019, čj. 9 As 390/2017-29, a ze dne 8. 8. 2019, čj. 9 As 184/2019-39, v nichž byla podle jeho názoru řešena obdobná situace jako v nyní projednávané věci.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl, že podání žaloby bylo obstrukční, neboť nedoručením rozhodnutím stěžovatel zrušil rozhodnutí magistrátu a řízení zastavil. Skutečnost, že rozhodnutí nebylo žalobci řádně doručeno, tedy neměla za následek žádnou újmu na jeho právech, a to ani v podobě nemožnosti podat správně žalobu proti samotnému rozhodnutí, neboť taková žaloba by vzhledem k výsledku řízení o přestupku byla nepřijatelná. Podotkl, že zmocněnec měl žalobce upozornit na doručení rozhodnutí, ačkoli plná moc nebyla udělena k přijímání písemností. Mělo by jít případně k tíži žalobce, že si zvolil zástupce, který ho neinformuje o průběhu řízení. Sám žalobce před podáním žaloby neučinil nic pro to, aby se o řízení informoval. Stěžovatel uzavřel, že v nyní projednávané věci nemohl jeho postup reálně zasáhnout do veřejného subjektivního práva žalobce, resp. mohl zasáhnout jen nepatrně. Postup žalobce považuje za snahu o souzení bez skutečné příčiny (zneužití práva), které nesměruje ke skutečné ochraně práv žalobce (viz rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2019, čj. 9 As 138/2019-35). Vzhledem k tomu, že se stěžovatel domnívá, že účelem podání žaloby bylo vysouzení náhrady nákladů řízení bez reálného dopadu do žalobcových práv, neměl dle jeho názoru krajský soud z těchto důvodů přinejmenším přiznávat žalobci náhradu nákladů řízení.

[5] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalobce uvedl, že s argumenty stěžovatele se krajský soud vypořádal odkazy na rozsudky ve věcech sp. zn. 9 As 390/2017 a 9 As 184/2019. Dle jeho názoru stěžovatel podal kasační stížnost jen proti výroku o náhradě nákladů řízení; taková kasační stížnost je nepřijatelná. Konstatoval, že nedoručením rozhodnutím byla jeho práva zkrácena jako práva jakékoli jiné osoby, které nebylo doručeno rozhodnutí. I kdyby podáním žaloby chtěl získat majetkový prospěch (náhradu nákladů řízení), nic to nemění na její důvodnosti. Uvedené by se mohlo projevit maximálně v postupu soudu dle § 60 odst. 7 s. ř. s. Žalobce ovšem nepodal žalobu pouze s cílem vysoudit náhradu nákladů řízení. Údajná obstrukce zmocněnce žalobce v jiných řízeních nemůže mít vliv na posouzení nyní projednávané věci. Žalobce se domnívá, že měl právo na doručení rozhodnutí bez ohledu na to, jak bylo ve věci rozhodnuto. Zkrácení svých práv spatřuje v tom, že byl téměř rok v nejistotě ohledně výsledků řízení a musel činit příslušné procesní úkony. Uvedl rovněž, že rozhodnutí nebylo doručeno ani jeho zmocněnci, neboť nebyly splněny podmínky pro doručování písemností fikcí. Z tohoto důvodu neměl zmocněnec žalobci co předat. K tvrzení stěžovatele, že před podáním žaloby neučinil žádné kroky ke zjištění stavu řízení, poznamenal, že podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Odkaz na rozsudek

pokračování

NSS ze dne 11. 7. 2019, čj. 9 As 138/2019-35, považuje za nepřiléhavý, neboť se jedná o právně a skutkově odlišnou věc.

[7] Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost odmítl, případně zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] NSS předně podotýká k argumentu žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti, že kasační stížnost nesměřuje pouze proti výroku napadeného rozsudku o náhradě nákladů řízení. Stěžovatel v kasační stížnosti především namítá, proč dle jeho názoru nedoručení rozhodnutí žalobci nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[10] V projednávané věci není sporné, že plná moc, kterou žalobce udělil svému zmocněnci, byla udělena ke všem úkonům s výjimkou doručování písemností. Své rozhodnutí doručoval stěžovatel nejprve pouze zmocněnci žalobce a teprve po podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu bylo toto rozhodnutí dne 12. 6. 2019 doručeno rovněž žalobci.

[11] Dále je proto nezbytné posoudit, zda popsany stěžovatelův postup splňuje všechny podmínky nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. Podle citovaného ustanovení může podat žalobu každý, kdo tvrdí, že byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Uvedené podmínky musí být splněny kumulativně (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 2 Aps 5/2012-52, či ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[12] V rozsudcích ze dne 10. 1. 2019, čj. 9 As 390/2017-29, a ze dne 8. 8. 2019, čj. 9 As 184/2019-39, z nichž vycházel při svém rozhodování krajský soud, NSS dovodil, že účastník řízení může v plné moci udělené svému zmocněnci vyloučit doručování písemností zvolenému zmocněnci; toto právo mu plyne přímo z § 33 odst. 1 a 2 správního řádu. Takové vyloučení musí být výslovné a nepochybné. Pokud je plná moc udělena tímto způsobem, § 34 odst. 2 správního řádu se neuplatní, jelikož toto ustanovení dopadá pouze na situace, kdy je účastník řízení zastoupen i pro účely doručování. Jestliže jsou následně písemnosti zasílány zmocněnci, jedná se o nezákonný postup.

[13] K uvedenému zdejší soud ovšem podotýká, že v citovaných rozsudcích NSS ani jednou nekonstatoval, že by posuzovaný postup byl bez dalšího nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[14] Ve věci sp. zn. 9 As 390/2017 se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Ve věci sp. zn. 9 As 184/2019 se sice jednalo o žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, ale NSS napadený rozsudek zrušil, neboť dovodil, že v této věci nebyl prokázán obstrukční charakter omezení rozsahu plné moci, jak původně dovodil krajský soud. Závazně však ani zde nekonstatoval, zda postup správního orgánu byl, či nebyl nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[15] V nyní projednávané věci sám stěžovatel nezpochybňuje, že pochybil ohledně doručování rozhodnutí o odvolání žalobce ve správním řízení a postupoval v rozporu s § 33 a 34 s. ř. s.

[16] Nadále však zůstává sporné, zda nezákonným postupem stěžovatele byl žalobce skutečně přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka). V tomto smyslu je také nutno chápat obranu stěžovatele (a kasační námitku), podle níž skutečnost, že dotčené rozhodnutí nebylo žalobci řádně doručeno, neměla za následek žádnou újmu na jeho právech.

[17] NSS je nucen konstatovat, že splněním posledně uvedených podmínek se krajský soud v napadeném rozsudku přes obranu stěžovatele [stěžovatel ve vyjádření k žalobě výslovně uvedl, že (ne)doručovaným rozhodnutím nebyla žalobci uložena žádná povinnost - skutečnost, že žalobci nebylo řádně doručeno, tedy neměla za následek žádnou újmu na jeho právech] dostatečně nezabýval a své hodnocení omezil jen na posouzení nesporných podmínek nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Toto pochybení má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[18] V této souvislosti NSS zdůrazňuje, že účinnou soudní ochranu je třeba poskytnout jen tehdy, pokud orgány veřejné správy zasahují (popř. zasáhly, jde-li o deklaraci nezákonného zásahu) do veřejných subjektivních práv nebo povinností jednotlivce, tj. stanoví mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo jej odmítají zbavit určitých povinností, které již má; přiznávají, anebo odmítají mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahují do jeho práv konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[19] Za nezákonný zásah přitom nelze označit jakýkoli nezákonný postup správního orgánu, ale pouze ten, který dosáhne určité intenzity. Jen takový postup může naplnit podmínky § 82 s. ř. s. Ochrana ve smyslu § 82 s. ř. s. je nutné poskytnout jen proti nezákonným postupům, které představují reálný (nikoliv jen imaginární či mizivý) dopad do práv žalobce. Judikatura správních soudů zpravidla akceptuje požadavek určité minimální intenzity nezákonného postupu v hodnocení okolností konkrétní věci. Proto pouze „podle okolností“ může být nezákonným zásahem i zahájení a provádění daňové kontroly (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110), nezákonná výzva k prokázání příjmů dle § 38x zákona o daních z příjmů (rozsudek NSS ze dne 13. června 2019, čj. 9 Afs 64/2019-52), bránění žadateli v osobním podání žádosti o zaměstnaneckou kartu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52) a mnohé další případy.

[20] K uplatnění zásady *de minimis non curat praetor* se NSS v poslední době přihlásil např. v rozsudku ve věci sp. zn. 9 As 138/2019, v němž odkázal nejen na rozhodovací činnost Ústavního soudu, ale též např. na rozsudky NSS ze dne 16. 10. 2013, čj. 4 As 71/2013- 5, popř. ze dne 15. 4. 2010, čj. 8 As 56/2009-99. Konstatoval, že stejně jako drobné pochybení ve správním řízení není důvodem pro rušení výsledného rozhodnutí, nemá být ani drobné pochybení, které nemohlo skutečně zasáhnout veřejná subjektivní práva jednotlivce, v souladu s rozebíranou zásadou označeno za nezákonný zásah. Ačkoli se v odkazovaném rozsudku jedná o odlišnou skutkovou situaci, obsahuje obecné závěry k posuzování nezákonných zásahů, a proto je možné z něj vycházet.

[21] NSS proto zrušil z tohoto důvodu rozhodnutí krajského soudu, aniž se k argumentaci stěžovatele mohl v projednávané věci blíže zabývat splněním 1. a 2. podmínky nezákonného zásahu. Tuto otázku totiž krajský soud zatím blíže neposoudil a NSS by tak byl prvním,

pokračování

kdo by takové hodnocení provedl, což je v rozporu s přezkumným charakterem řízení o kasační stížnosti.

[22] V dalším řízení se tedy krajský soud bude zejména zabývat splněním 1. a 2. podmínky nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. a posoudí, zda nezákonným postupem stěžovatele skutečně byl žalobce přímo zkrácen na svých právech. NSS v této souvislosti upozorňuje také na závěry rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 Afs 304/2019-39, podle nichž pojetí správního soudu jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího sérií zásahových žalob (§ 82 s. ř. s.) postupy veřejné správy, je v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), jakož i s principem dělby moci. K tomu, za jakých podmínek může nesprávné doručení představovat nezákonný zásah, se pak komplexně vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 As 292/2019-29, body 12-20 (včetně závěru, že „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“).

[23] Krajský soud přitom přihlédne ke konkrétním okolnostem nyní projednávané věci (např. k tomu, že dotčeným rozhodnutím stěžovatele bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno).

[24] NSS rovněž připomíná, že v žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu je žalobce povinen mj. dostatečně tvrdit a prokázat, v čem konkrétně spočívá zkrácení na jeho právech nezákonným postupem správního orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2019, čj. 9 As 138/2019-35).

[25] K náhradě nákladů řízení před krajským soudem NSS jen pro úplnost ke kasačním námitkám dodává, že postup dle § 60 odst. 7 s. ř. s., dle kterého soud může výjimečně rozhodnout, že náhrada nákladů účastníkům nebo státu se zcela nebo zčásti nepřiznává, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, je na úvaze soudu. K postupu dle citovaného ustanovení se NSS vyjádřil např. v usnesení ze dne 21. 8. 2019, čj. 6 As 115/2019-44.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. dubna 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu