



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: **T. J.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát města Pardubice**, se sídlem Pernštýnské nám. 1, Pardubice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 23. 10. 2019, čj. 52 A 56/2019-46,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 23. 10. 2019, čj. 52 A 56/2019-46, **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] Žalovaný vydal dne 26. 2. 2018 příkaz, jímž uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). Proti tomuto příkazu podal žalobce prostřednictvím zmocněnce (Česká vzájemná pojišťovna motoristů, družstvo) odpor. V plné moci ze dne 8. 3. 2018 udělené zmocněnci, kterou žalobce přiložil k podání, bylo 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 na základě podaného odporu dospěl v rozhodnutí ze dne 28. 2. 2019 ke shodnému závěru jako v příkazu ze dne 26. 2. 2018 a toto rozhodnutí zaslal pouze zmocněnci do datové schránky. Žalobce se podle svého tvrzení o existenci rozhodnutí ze dne 28. 2. 2019 dozvěděl z usnesení Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 4. 3. 2019, kterým nebylo vyhověno jeho žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2019 dosud nebylo žalobci řádně doručeno.

[2] Žalobce podal žalobu ke krajskému soudu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v nedoručení uvedeného rozhodnutí žalovaného přímo jemu,

neboť doručování písemnosti bylo výslovně vyloučeno z rozsahu zastupování zmocněncem v plné moci.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Uvedl, že soukromoprávní ujednání prezentované v dotčené plné moci nemůže nahradit pravidlo stanovené v § 34 odst. 2 správního řádu, podle něhož *se s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují písemnosti pouze zástupci*, a to ani s odkazem na § 33 odst. 2 písm. a) téhož zákona. Uvedená ustanovení jsou kogentní, proto nelze k výluce doručování písemností přihlížet. Krajský soud si je vědom toho, že v souladu s § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu je možné udělit plnou moc pouze k určitému úkonu či skupině úkonů; za určitý úkon či skupinu úkonů se ovšem nedá považovat samotné doručování.

[4] Dále krajský soud konstatoval, že takto formulovaná plná moc je předem promyšlenou procesní pastí žalobce nastraženou pro potřeby budoucích obstrukcí. Jedná se o zneužití práva, jemuž soudní ochrana nenáleží.

## II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl, že zmocnění lze uložit i pouze v omezeném rozsahu, nikoli jen pro veškeré úkony v řízení, a doručování je „úkonem“ ve smyslu § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu. Stěžovatel plnou moc omezil jednoznačně a srozumitelně. Podle § 34 odst. 2 správního řádu nebylo možné postupovat, neboť stěžovatel žádného zástupce pro doručování neměl.

[6] Stěžovatel popřel, že by omezení plné moci mělo představovat obstrukční praktiku. Doplnil, že ze zákona ani judikatury nevyplývá povinnost odůvodnit omezení plné moci. Pokud krajský soud zvažoval její platnost, měl stěžovatele vyzvat k vysvětlení.

[7] Dále stěžovatel namítl, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jelikož krajský soud rozhodoval mimo jiné na základě toho, že stěžovatel je údajně „*pojištěn proti pokutám*“. Nic takového se však v řízení neprokázalo.

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že předseda senátu JUDr. Jan Dvořák je vůči němu, jeho zástupci a této věci podjatý. Předseda senátu totiž zamítl žalobu rovněž z důvodu napojení stěžovatele na následující osoby: zástupce stěžovatele, Česká vzájemná pojišťovna motoristů, družstvo, P. K. a Mgr. Jaroslav Topol. Spolupráce se jmenovanými osobami svědčí o účelovosti žaloby. Předseda senátu použil v rozsudku příjmení „*Voríšek*“ celkem patnáctkrát, což není podle stěžovatele normální. Dále doplnil, že si předseda senátu na jeho zástupce vede složku, kterou pro toto řízení navrhuje jako důkaz.

[9] Závěrem stěžovatel a jeho zástupce vyjádřili nesouhlas se zveřejněním jejich osobních údajů, rozhodnutí krajského soudu a NSS na webových stránkách NSS.

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

[11] Žalovaný se ztotožnil se závěrem krajského soudu. Plná moc byla udělena *pro veškeré úkony spojené se správním řízením*; jedná se tedy o plnou moc pro celé správní řízení. Doručování písemností není úkonem účastníka řízení, ale správního orgánu; stěžovatel s ním proto nemohl nakládat. Správní řád neposkytuje prostor pro vyloučení doručování písemností v plné moci udělené podle § 33 odst. 2 písm. b) tohoto zákona.

[12] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[13] Stěžovatel v replice vyjádřil nesouhlas s tvrzením žalovaného, že plná moc byla udělena pro celé správní řízení. Nejedná se totiž o procesní plnou moc, ale o plnou moc ve smyslu § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu. Stěžovatel proto mohl ze zmocnění vyloučit úkon doručování.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejprve NSS posoudil námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle názoru NSS krajský soud dostatečně vysvětlil (str. 3 až 5 napadeného rozsudku), na základě kterých ustanovení posoudil nezákonnost omezení plné moci, jež byla stěžejním důvodem pro zamítnutí žaloby (v bodu 25 rozsudku, jež následuje po zhodnocení vyluky z plné moci, krajský soud uvedl: „*Nad rámec shora uvedeného odůvodnění, které dle soudu zcela postačuje k zamítnutí žaloby, soud považuje za potřebné dodat, že postup osob spojených s MVP považuje za postup zneužívající právo.*“). Krajský soud v rozsudku vyslovil podezření na snahu zneužít právo ze strany stěžovatele a jeho zástupce. Tento závěr objasnil a podložil judikaturou (str. 5 až 12 napadeného rozsudku). Právní názory krajského soudu jsou v uvedeném směru srozumitelné (k otázce přezkoumatelnosti srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Jinou otázkou ovšem je, zda jsou také v souladu se zákonem. Je rovněž vhodné již na tomto místě také konstatovat, že NSS shledal rozsudek krajského soudu z jiných (níže uvedených) důvodů skutečně nepřezkoumatelným, a to pro nedostatek důvodů.

[16] Dále se NSS zabýval namítanou podjatostí předsedy senátu krajského soudu JUDr. Jana Dvořáka, která by případně mohla vést ke zmatečnosti řízení před krajským soudem způsobené tím, že rozhodoval vyloučený soudce [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[17] Podle § 8 odst. 1 s. ř. s. *jsou soudci vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.*

[18] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel spatřuje podjatost předsedy senátu zejména ve způsobu odůvodnění napadeného rozsudku, resp. v tom, jak se předseda senátu vyjadřoval k zástupci stěžovatele a dalším osobám, které s ním spojoval. Stěžovatel odcitoval bod čtvrtý rozsudku; jak ale NSS zjistil, citovaný text napadený rozsudek vůbec neobsahuje.

[19] NSS se již mnohokrát zabýval obdobnými námitkami ve vztahu k JUDr. Janu Dvořákovi. Například v usnesení ze dne 30. 11. 2016, čj. Nao 282/2016-92, poukázal na nemožnost spatřovat důvod podjatosti v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech. Výslovně se zde vyjádřil i k „*pomlouvačnému odůvodnění*“ rozsudku a k otázce vedení složky na zástupce stěžovatele, přičemž dovedl, že ani tyto skutečnosti nemohou založit nedůvěru v nestrannost jmenovaného soudce (dále též rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2017, čj. 7 As 316/2017-37, a v něm citovaná judikatura). NSS proto nepokládal za nezbytné vyžádat si od krajského soudu údajnou složku.

[20] S ohledem na obsah spisu neshledal NSS důvod se od výše uvedené judikatury odchýlit a přebírá ji i pro nyní projednávanou věc.

[21] V projednávané věci není sporné, že plná moc, kterou stěžovatel udělil svému zmocněnci, byla udělena ke všem úkonům s výjimkou doručování písemností a že žalovaný své rozhodnutí doručil pouze zmocněnci stěžovatele. Stěžovatel tvrdil, že tento postup představuje nezákonný zásah.

[22] Úvodem NSS uvádí, že se neztotožňuje s výkladem § 33 a § 34 správního řádu, který provedl krajský soud. K otázce zastoupení NSS trvá na svých závěrech, které vyslovil v rozsudcích ve věcech sp. zn. 9 As 390/2017 a sp. zn. 9 As 184/2019, a v souladu s těmito rozsudky konstatuje, že ač to z § 34 odst. 2 správního řádu nevyplývá, z jeho kontextu je zřejmé, že dopadá pouze na případy, kdy je adresát písemnosti zastoupen. Ačkoli byl stěžovatel ve správním řízení zastoupen, podstatné je, že z plné moci plyne omezený rozsah zástupčího oprávnění zástupce. Stěžovatel zde výslovně vyloučil z rozsahu plné moci doručování písemností, avšak právě doručováním písemností ve správním řízení se toto ustanovení zabývá. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že § 34 odst. 2 správního řádu se v nyní projednávaném případě neuplatní, jelikož toto ustanovení dopadá toliko na situace, kdy je účastník řízení zastoupen i pro účely doručování. V podrobnostech NSS na uvedené rozsudky odkazuje a v dalším výkladu z nich vychází.

[23] V rozsudku NSS ze dne 2. 8. 2017, č. j. 6 As 28/2017-45, z něhož vycházel krajský soud, NSS výslovně uvedl: „*Za další procesní past Nejvyšší správní soud považuje samotné omezení plné moci tak, že neopravňuje zmocněnce k doručování od správních orgánů. Samotný stěžovatel ve své kasační stížnosti totiž nepopírá, že volba zmocněnkyně byla provedena z toho důvodu, že hodlal využít jejich „právních znalostí“ při styku se správními orgány, avšak zároveň věděl o tom, že doručování takové osobě z důvodu jejího životního stylu, kdy zmocněnkyně žije v B. a v P., bude prakticky nemožné. Tedy zjevně si „vybral“ zástupce, u něhož dopředu věděl, že mu bude obtížné (či spíše nemožné) doručovat. Nejvyšší správní soud v obecné rovině nezpochybňuje možnost účastníka řízení omezit plnou moc pouze na některé úkony (viz ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) správního řádu), na druhou stranu však nemůže aprobovat zjevně účelový postup, kdy účastník řízení si zvolí zástupce, o němž dopředu ví, že bude pro správní orgány nekontaktní, přičemž omezí plnou moc tak, aby z rozsahu zmocnění vyloučil doručování, a to vše v souladu se zjevnou obstrukční strategií; pokud by totiž správní orgány postupovaly jiným způsobem, tj. doručovaly by pouze stěžovateli osobně, ihned by stěžovatel zřejmě namítal, že ze strany správních orgánů došlo k porušení kogentního ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu, podle kterého „S výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak.“ NSS proto tuto strategii označil za zjevně zneužití procesního práva, kterému nemůže poskytnout právní ochranu.*

[24] NSS se nemohl ztotožnit s názorem krajského soudu, že se také v nyní projednávané věci jedná o zjevně obstrukční jednání stěžovatele podle výše uvedeného rozsudku, byť různé formy předcházejícího obstrukčního jednání zástupců stěžovatele krajský soud podrobně rozvedl s odkazem na konkrétní řízení. Vždy je totiž nutné vycházet z okolností konkrétního případu.

[25] Nelze bez dalšího vycházet pouze z případného předchozího obstrukčního jednání osob, které žalobce v obdobných věcech zastupují. Jak uvedl již Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci a následně potvrdil NSS v rozsudku sp. zn. 9 As 390/2017: „*pouhá skutečnost, že jako zmocněnec žalobce vystupovala M. V. a následně žalobce v soudním řízení zastupuje Mgr. Topol, jež jsou již správním orgánům a soudům známi svým obstrukčním jednáním a vytvářením procesních zmatků v přestupkových řízeních v pozici zmocněnce obviněných (viz např. výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016., č. j. 4 As 269/2015-37), však nezabavuje správní orgány povinnosti postupovat v řízení při doručování písemností v souladu se zákonem“.*

[26] V projednávané věci je tedy NSS nucen konstatovat, jakkoliv úvahám krajského soudu do určité míry rozumí, že stěžovatel měl právo omezit rozsah plné moci a vyjmout z něj doručování.

[27] Výše uvedené závěry však samy o sobě nestačí k závěru o důvodnosti žaloby.

[28] V případě podání žaloby proti nezákonnému zásahu je vždy nutné posoudit, zda napadený postup skutečně splňuje všechny podmínky nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení může podat žalobu proti nezákonnému zásahu 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).

[29] Krajský soud v napadeném rozsudku splnění výše jmenovaných podmínek řádně nevyhodnotil. Podstatnou část svého rozsudku věnoval (mylnému) rozboru právní moci a předchozím obstrukčním jednání advokátů, kteří zastupují v obdobných věcech žalobce. Dále se pak omezil na citaci § 82, § 84 a § 85 správního řádu a následný závěr, že žaloba je včasná a přípustná.

[30] NSS nezbytvá než konstatovat, že takové posouzení je nedostatečné, a má proto za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[31] 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).

[32] 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.

[33] K uplatnění zásady *de minimis non curat praetor* (maličkostmi se soudce nezabývá) 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.

[34] Závěrem NSS dodává, že již zástupci stěžovatele několikrát vysvětlil nedůvodnost námítky týkající se nesouhlasu se zveřejněním osobních údajů stěžovatele a jeho zástupce, rozhodnutí krajského soudu a NSS na webové stránce zdejšího soudu. V rozsudku ze dne 19. 11. 2019, čj. 1 As 266/2019-48, konstatoval, „*že otázka zveřejňování rozhodnutí správních soudů na internetových stránkách NSS se nijak nedotýká předmětu tohoto řízení. Soud proto neshledal důvod se jí v tomto rozhodnutí zabývat*“.

[35] V dalším řízení se krajský soud bude zejména zabývat splněním pěti podmínek nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. a posoudí, zda nezákonným postupem žalovaného skutečně byl stěžovatel 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 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 až 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*“).

[36] NSS rovněž připomíná, že v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je žalobce povinen mimo jiné 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).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[37] 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.).

[38] 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. května 2020

Ondřej Mrákota  
předseda senátu