



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph. D. a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobce: J.H.
zastoupený advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha

proti
žalovanému: Městský úřad Valašské Meziříčí
sídlem Soudní 1221, 757 01 Valašské Meziříčí

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje

1. Žalobce se žalobou doručitou Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) dne 11. 3. 2019 domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje v nedoručení jeho rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018, č. j. MeUVM 077096/2018.
2. Žalobce tvrdí, že s ním bylo u žalovaného vedeno přestupkové řízení, ve věci byl dne 6. 2. 2018 vydán příkaz, proti kterému podal odpor. Po podání odporu se žalobce domníval, že žalovaný je nečinný, proto podal ke Krajskému úřadu Zlínského kraje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, kterou krajský úřad zamítl s odůvodněním, že ve věci již bylo rozhodnuto. Konečné rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 bylo podle nadřízeného správního orgánu doručeno zmocněnci žalobce do jeho datové schránky. Žalobce potvrdil, že byl v předmětném přestupkovém řízení zastoupen zmocněncem Česká vzájemná pojišťovna motoristů, družstvo, toto zmocnění se však podle obsahu plné moci nevztahovalo na doručování rozhodnutí. Žalovaný tak měl doručit rozhodnutí přímo žalobci, což dosud neučinil. Přestože sporné rozhodnutí nebylo žalobci podle jeho přesvědčení dosud doručeno, a proto ani nenabývalo právní moci a vykonatelnosti, žalovaný na něm vyznačil doložku právní moci a přikročil k vymáhání uložené pokuty. Žalobce v žalobě namítá, že uvedený postup je v rozporu s právní úpravou doručování podle zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a žalobci bylo v jeho důsledku odepřeno právo podat správní žalobu. V nedoručení rozhodnutí žalobce spatřuje nezákonný zásah a domáhá se, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost doručit mu sporné rozhodnutí a pro případ, že by žalovaný v době rozhodování soudu od uvedeného zásahu upustil, navrhuje žalobce in eventum, aby krajský soud deklaroval, že zásah spočívající v nedoručení rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 byl nezákonný.
3. Žalovaný ve vyjádření ze dne 9. 5. 2019 navrhl zamítnutí žaloby. Nezpochybnil tvrzení žalobce o vedení přestupkového řízení a o jeho průběhu, jakož i o obsahu plné moci, dále o vydání konečného rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 a o jeho doručení zmocněnci žalobce. Dále uvedl, že považoval rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 za pravomocné a vykonatelné, proto jej předal správci daně k vymáhání. Následně na základě námitek žalobce došlo ke zrušení příslušného exekučního příkazu a správce daně vymáhání pohledávky z rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 zastavil. K novému doručení rozhodnutí již žalovaný nepřistoupil, protože v mezidobí došlo k zániku odpovědnosti žalobce za přestupek a žalovaný přestupkové řízení zastavil. Doručování rozhodnutí tím za této situace ztratilo smysl.
4. Ze správního spisu žalovaného sp. zn. R/D/81414/2017/Mi krajský soud zjistil, že žalovaný vydal dne 8. 2. 2018 příkaz o uložení pokuty fyzické osobě, kterým uložil žalobci pokutu za přestupek podle § 125f odst. 1 zákona číslo 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Žalobce k zastupování v přestupkovém řízení zmocnil zmocněnce Česká vzájemná pojišťovna motoristů, družstvo, který za něj podal proti uvedenému příkazu odpor. Na přiložené plné moci ze dne 31. 8. 2017 je uvedeno, že: *„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 žádostí 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“* (zvýraznil krajský soud). Po podání odporu žalovaný pokračoval v přestupkovém řízení a ve věci rozhodl dne 8. 8. 2018 rozhodnutím č. j. MeUVM 077096/2018, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle §

125f odst. 1 zákona o silničním provozu, uložil mu pokutu ve výši 1 700 Kč a současně jej zavázal k povinnosti nahradit náklady přestupkového řízení v paušální výši 1 000 Kč. Uvedené rozhodnutí žalovaný doručoval žalobci prostřednictvím zmocněnce do jeho datové schránky a podle doručení datové zprávy bylo rozhodnutí doručeno zmocněnci žalobce dne 19. 8. 2018 (fikcí po uplynutí 10 denní lhůty podle § 17 odst. 6 zákona číslo 300/2008 Sb.). Na originále rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 založeném ve správním spise je vyznačena doložka právní moci, podle které rozhodnutí nabylo právní moci dne 19. 8. 2018. Usnesením ze dne 14. 3. 2019 rozhodl žalovaný o zastavení přestupkového řízení s odůvodněním, že odpovědnost žalobce za přestupek zanikla.

5. Z exekučního spisu žalovaného krajský soud zjistil, že žalovaný v postavení správce daně vydal dne 4. 3. 2019 exekuční příkaz č. j. MeUVM 025205/2019, jímž nařídil vůči žalobci daňovou exekuci příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb, a to k vymožení nedoplatku podle rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2018, č. j. MeUVM 077096/2018. Proti exekučnímu příkazu podal žalobce námitky, ve kterých namítal nedostatek právní moci a vykonatelnosti exekučního titulu s ohledem na jeho nedoručení. Poukazoval přitom na obsah plné moci, podle které nebyl jeho zmocněnec zmocněn pro doručování písemností. Rozhodnutím ze dne 13. 3. 2019 žalovaný námitce v plném rozsahu vyhověl a exekuční příkaz ze dne 4. 3. 2019 zrušil.
6. Z nedatované žádosti žalobce adresované Krajskému úřadu Zlínského kraje a nadepsané: „Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti“ krajský soud zjistil, že žalobce protestoval u nadřízeného správního orgánu proti nečinnosti žalovaného v přestupkovém řízení sp. zn. MeUVM 012774/2018“ a žádal jej, aby přikázal žalovanému rozhodnout v uvedeném řízení nejpozději ve lhůtě 15 dnů. Podle prezenčního razítka byla žádost doručena Krajskému úřadu Zlínského kraje dne 25. 1. 2019. Krajský úřad zaslal žalobci sdělení datované 30. 1. 2019, ve kterém žalobci oznámil, že ve věci již bylo dne 8. 8. 2018 rozhodnuto, konečné rozhodnutí bylo doručeno zmocněnci žalobce dne 20. 8. 2018 a po uplynutí 15 denní odvolací lhůty nabylo právní moci. Žalovaný proto podle závěru Krajského úřadu Zlínského kraje nečinný není.
7. Krajský soud nařídil k projednání věci ústní jednání, ke kterému se dostavili oba účastníci (resp. zástupce žalobce a pověřená zaměstnankyně žalovaného), kteří setrvali na svých stanoviscích. Pověřená zaměstnankyně žalovaného nad rámec tvrzení uvedených ve vyjádření k žalobě poukázala na skutečnost, že žalobce se s obsahem konečného rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 měl možnost seznámit např. cestou nahlédnutí do spisu a měl také možnost podat proti tomuto rozhodnutí odvolání s tím, že podle § 84 odst. 2 věty první zákona číslo 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), se neoznámení rozhodnutí nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Žalobce k doplněným tvrzením žalovaného namítl, že nahlížení do spisu by vyžadovalo vlastní procesní aktivitu, která jde nad rámec jeho povinností a právní úprava odvolání proti neoznámenému rozhodnutí neplatí pro hlavního účastníka řízení, kterým žalobce v daném řízení byl.
8. Podle § 82 odst. 1 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

9. Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.
10. Podle § 87 odst. 1 věty před středníkem s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
11. Žalobce označil za nezákonný zásah nedoručení rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018, které bylo doručeno pouze jeho zmocněnci, ačkoliv mělo být podle přesvědčení žalobce doručeno především jemu. Se žalobcem lze souhlasit potud, že nedoručení rozhodnutí lze při splnění ostatních podmínek stanovených v § 82 s. ř. s. považovat za nezákonný zásah. Uvedený závěr vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, a to jak z rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52, č. 3289/2015 Sb. NSS, na který odkazoval žalobce, tak z navazující judikatury (veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na která je v tomto rozhodnutí odkazováno, jsou k dostupná na stránkách www.nssoud.cz). Krajský soud považuje za splněné také ostatní procesní podmínky řízení a oproti žalovanému má za to, že žalobce neměl k dispozici jiné procesní prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s., jejichž nevyužití by bylo důvodem pro odmítnutí žaloby jako nepřipustné. Žalobce nepochybně mohl nahlédnout do správního spisu, toto jeho právo však nemůže zprostit žalovaného povinnosti, aby mu napadené rozhodnutí řádně doručil (pokud se tak dosud nestalo), stejně tak na věc nelze aplikovat § 84 odst. 2 správního řádu, podle kterého se nemůže nedoručení rozhodnutí dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Není sice pravdou, že by uvedené ustanovení neplatilo pro tzv. hlavního účastníka řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, jak nesprávně argumentoval žalobce (nic takového ze správního řádu nevyplývá a omezení na tzv. vedlejší účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu se vztahuje pouze k § 84 odst. 1 správního řádu a nikoliv k jeho druhému odstavci), ale aby bylo možno konstatovat, že se účastník s rozhodnutím prokazatelně seznámil, nestačí, že ví o jeho existenci, ale je nutno postavit najisto, že seznal s dostatečnou jistotou celý obsah vydaného rozhodnutí, včetně odůvodnění. Nic takového se z obsahu správního spisu nepodává.
12. Krajský soud po zjištění, že jsou splněny procesní podmínky řízení, přistoupil k věcnému projednání žaloby. Po stránce skutkové není mezi účastníky sporné, že žalobce byl v přestupkovém řízení zastoupen zmocněncem, kterému vystavil plnou moc s výše citovaným obsahem a že rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018, jehož doručení je předmětem sporu, bylo doručeno pouze tomuto zmocněnci. Stejně pro právní posouzení věci je, zda žalovaný postupoval správně, pokud s ohledem na obsah plné moci doručoval rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 pouze zmocněnci žalobce.
13. Krajský soud již posuzoval obsahově téměř shodnou plnou moc (vystavenou pro totožného zmocněnce) ve skutkově obdobné věci vedené pod sp. zn. 64 A 9/2019, ve které dospěl k závěru, že dovětek o vyloučení možnosti doručování zmocněnci v udělené plné moci, která jinak byla koncipována jako plná moc generální, nemá jiný racionální důvod, než že se jedná o účelovou strategii, která vede k následnému záměrnému zpochybnění procesního postupu žalovaného správního orgánu a nepožívá právní ochrany. Uvedený právní závěr vyslovený v rozsudku ze dne 7. 5. 2019, č. j. 64 A 9/2019 - 15, vystavěl krajský soud na úvaze, že se s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci (viz § 34 odst. 2 správního řádu). Pokud

tedy plná moc směřovala výhradně k jednání aktivnímu, nikoli ale pasivnímu (tj. přijímání doručovaných písemností), lze na toto ujednání nahlížet jako na ujednání popírající samotný smysl zastoupení na základě plné moci ve správním řízení, a to právě s ohledem na zásadu písemnosti, na které je správní řízení vystavěno. Dále krajský soud v rozsudku ze dne 7. 5. 2019 přihlédl k osobě zmocněnce (Česká vzájemná pojišťovna motoristů, družstvo), který vešel v obecnou známost pro své účelové jednání, jež nemá jiné objektivní vysvětlení, než že se jedná o obstrukci či nevhodné procesní taktizování (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8As 180/2014; ze dne 20. 9. 2016, č. j. 6 As 239/2015-31; ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 As 155/2018-18, atd.). V této souvislosti zohlednil rovněž závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 2. 8. 2017, č. j. 6 As 28/2017-45, který konstatoval, že: *„K samotné procesní strategii a rozsahu jím podepsané plné moci, která byla omezena tak, že zástupce není oprávněn k doručování písemností, musí Nejvyšší správní soud uvést, že takový přístup považuje za zjevně obstrukční, zneužívající a šikanózní. ... Za další procesní past Nejvyšší správní soud považuje samotné omezení plné moci tak, že neopravňuje zmocněnce k doručování od správních orgánů. 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 ...“*

14. Shora uvedené závěry vyslovené v rozsudku ze dne 7. 5. 2019, č. j. 64 A 9/2019 – 15, jsou plně použitelné také pro projednávanou věc, ve které byla vystavena plná moc shodnému zmocněnci se stejným obsahem (zejména pokud jde o vyloučení doručování) a krajský soud neshledal důvod postupovat v této věci jinak, a to i při vědomí, že uvedený rozsudek byl napaden kasační stížností, o které dosud nebylo rozhodnuto. Na věci nic nemění, že sám žalovaný v průběhu správního řízení zřejmě přehodnotil svůj názor na obsah plné moci, protože dalším postupem žalovaného ve správním a exekučním řízení se krajský soud necítí být při posuzování, zda nedoručení rozhodnutí přímo žalobci je (bylo) nezákonným zásahem, vázán.
15. Nicméně, i kdyby skutečně mělo být podle obsahu plné moci doručováno v řízení výhradně žalobci, nebylo by namístě v této věci žalobě vyhovět. Jak se totiž podává ze správního spisu, žalovaný ještě před rozhodnutím soudu přestupkové řízení zastavil a upustil od exekučního vymáhání povinností uložených žalobci rozhodnutím ze dne 8. 8. 2018. Skutečnost, že se správní orgán dopustil vůči žalobci jednání, které by bylo možné kvalifikovat jako nezákonný zásah, je totiž pouze jedním z předpokladů pro závěr, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem (pokynem, donucením) je důvodná, přičemž k dalším předpokladům, které musí být taktéž splněny, patří přímé zkrácení žalobce na jeho právech, což v projednávané věci ke dni vyhlášení rozsudku (což je podle § 87 odst. 1 s. ř. s. okamžik rozhodující pro posouzení důvodnosti zásahové žaloby, vyjma deklaratorní žaloby, o kterou se však v případě primárního petitu nejedná) splněno nebylo. Jinak řečeno, i kdyby byl správný názor žalobce, že nedoručení rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 je (bylo) nezákonným zásahem, tak ani tak by již s ohledem na zastavení přestupkového řízení nedocházelo v důsledku nedoručení rozhodnutí ke dni vyhlášení tohoto rozsudku k žádnému přímému zásahu do práv žalobce, před kterým by jej bylo třeba chránit soudním rozhodnutím.

16. Vzhledem k tomu, že nenastala podmínka, na kterou žalobce vázal svůj eventuální návrh, t. j. že by žalovaný před vyhlášením tohoto rozsudku upustil od označeného „zásahu“ a doručil rozhodnutí ze dne 8. 8. 2018 přímo žalobci, nebylo možné vyhovět ani jeho eventuálnímu petitu.
17. Z výše uvedených důvodů krajský soud žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
18. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle zásady procesního úspěchu zakotvené v § 60 odst. 1 s. ř. s. a za situace, kdy žalobce v řízení úspěšný nebyl a procesně úspěšný žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal, nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení žádnému z nich.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.

Olomouc 5. června 2019

Mgr. Jiří Gottwald

předseda senátu