



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupíkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobců: a) E. L., b) J. V., proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce b) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2018, č. j. 8 A 80/2018 - 26,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost žalobce b) **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

[1] Žalobci se třemi obsahově totožnými žalobami podanými Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“) domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2018, č. j. 41/2018-120-STSP/3, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Odboru dopravy Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 14. 6. 2017, č. j. MSK 114079/2015, a ochrany před tímto nezákonným zásahem, resp. určení, že zásah byl nezákonný. V řízení požádali žalobci o ustanovení zástupce a osvobození od soudních poplatků.

#### II.

[2] Městský soud obě žádosti žalobců v záhlaví uvedeným usnesením zamítl. Uvedl, že žalobci ve stanovené lhůtě ani později nepředložili soudu vyplněné prohlášení o osobních majetkových a výtěžkových poměrech, ani soudu jinak nedoložili skutečnosti odůvodňující osvobození od soudních poplatků. Soud tedy neměl z čeho posoudit

majetkové poměry žalobců, a proto byl nucen jejich žádosti v záhlaví uvedeným usnesením zamítnout.

### III.

[3] Proti tomuto usnesení podal žalobce b) (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. V ní vyjadřuje nesouhlas s napadeným usnesením městského soudu. Nad rámec toho poukázal na nedostatky systému spravedlnosti v ČR a na skutkové okolnosti jeho sporů v souvisejících věcech. V doplnění kasační stížnosti uvedl, že usnesení městského soudu napadá v plném rozsahu, a to ze všech důvodů uvedených v § 103 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Domnívá se, že mu městský soud nedoručoval řádně písemnosti. Dále obsáhle rozebírá aspekty doručování správními a soudními orgány a příslušnou právní úpravu.

### IV.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[5] Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že netrval na zaplacení soudního poplatku za kasační stížnost, ani na povinném zastoupení stěžovatele advokátem v řízení o kasační stížnosti. Za situace, kdy předmětem kasačního přezkumu je rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků a návrh na ustanovení zástupce, by trvání jak na podmínce uhrazení soudního poplatku za kasační stížnost, tak i na podmínce povinného zastoupení, znamenalo jen další řetězení téhož problému. Trvání na těchto podmínkách, vzhledem ke specifické povaze napadeného usnesení, by vedlo k popření cíle, jenž účastník podáním žádosti sledoval, a k popření vlastního smyslu řízení o kasační stížnosti, v němž má být zkoumán závěr o tom, zda účastník měl být od soudních poplatků osvobozen či nikoliv (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 1 Afs 65/2007 - 37, a ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 43/2007 - 77, a ze dne 31. 10. 2012 č. j. 4 As 64/2012 - 14).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Předmětem posouzení je usnesení, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů. Stěžovatel poukazuje na procesní pochybení městského soudu.

[8] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, když předmětnou žádost stěžovatele zamítl a neshledal žádné důvody, pro které by bylo třeba jeho usnesení zrušit.

[9] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že zástupce lze dle § 35 odst. 10 s. ř. s. ustanovit účastníkovi, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv. Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením předsedy senátu zčásti osvobozen od soudních poplatků. Přiznat účastníkovi osvobození

pokračování

od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Dospěje-li však soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, takovou žádost zamítne.

[10] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné nejprve vymezit podstatu řízení vedeného před městským soudem. Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatel podal [spolu se žalobcem a)] tři obsahově shodné žaloby proti jednomu a témuž rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2018, č. j. 41/2018-120-STSP/3, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 14. 6. 2017, č. j. MSK 114079/2015, ve věci povolení stavby silnice I/68 a jejích stavebních částí. Podané žaloby se liší pouze zvoleným žalobním typem; žalobci totiž proti označenému rozhodnutí žalovaného podali žalobu „na přezkum rozhodnutí správního orgánu“, tj. žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s., a dále žaloby „na ochranu proti zásahu“ a „na určení nezákonného zásahu“, tj. žaloby dle § 82 s. ř. s. (na ochranu před nezákonným zásahem). Městský soud usnesením ze dne 28. 8. 2018, č. j. 8 A 80/2018 - 17, vyloučil žalobu proti rozhodnutí k samostatnému projednání a postoupil ji Krajskému soudu v Ostravě; zbývající dvě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spojil a nadále je projednává pod sp. zn. 8 A 80/2018. Z úřední činnosti je Nejvyššímu správnímu soudu známo, že Krajský soud v Ostravě poté, co mu byl postoupen návrh žalobců na zrušení rozhodnutí žalovaného, jejich žádost o ustanovení zástupce a osvobození od soudních poplatků usnesením ze dne 6. 11. 2018, č. j. 39 A 6/2018 - 18, zamítl. Dospěl k závěru, že tento návrh zjevně nemůže být úspěšný, neboť vyznačování právní moci je úkon, který je činěn až po vydání rozhodnutí, proti němuž žalobci brojí. Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě následně potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 4. 2019, č. j. 7 As 503/2018 - 28.

[11] Zbývající dva návrhy, které jsou předmětem řízení, v němž městský soud nevyhověl žádostem stěžovatele o ustanovení zástupce a osvobození od soudních poplatků, brojí proti výše označenému rozhodnutí žalovaného ve věci stavebního povolení cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Jsou v nich přitom uplatněny tytéž důvody jako v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, která byla postoupena Krajskému soudu v Ostravě a je jím projednávána pod sp. zn. 39 A 6/2018.

[12] Tzv. „zásahové žaloby“ upravuje § 82 a násl. s. ř. s. Ze zákona vyplývá, že zásahová žaloba je namístě pouze v situaci, kdy správní orgán rozhoduje či jedná, ale nikoli prostřednictvím rozhodnutí. Institut žaloby proti nezákonnému zásahu přitom *„nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými*

*právními prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s.“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS, a ze dne 6. 4. 2017, č. j. 1 Afs 4/2017 - 40). Tyto závěry potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, a doplnil, že: „[s]ubsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.).“ (důraz přidán).*

[13] Domáhají-li se tedy žalobci svými návrhy shodně zrušení rozhodnutí žalovaného ve věci stavebního povolení, má jednoznačně před zásahovou žalobou přednost žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s., kterou ostatně žalobci rovněž podali a je předmětem přezkumu ze strany Krajského soudu v Ostravě (viz výše). V posuzované věci tedy nemá Nejvyšší správní soud pochyb o tom, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. směřující proti tomuto rozhodnutí žalovaného není ve smyslu § 85 s. ř. s. a s přihlédnutím k výše citované judikatuře přípustná.

[14] Osvobození od soudních poplatků lze účastníku řízení přiznat pouze tehdy, nejedná-li se o návrh, který zjevně nemůže být úspěšný. Pojem *zjevná neúspěšnost* není v s. ř. s. nijak definován, Nejvyšší správní soud proto jeho obsah vyložil ve své judikatuře. Např. v rozsudku ze dne 24. 3. 2006, č. j. 4 Ads 19/2005 - 105, zdejší soud uvedl, že „*zjevná neúspěšnost návrhu by měla být zjistitelná bez pochyb, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo prováděno dokazování*“. O zjevně bezúspěšné uplatňování práva se pak jedná zejména tehdy, jestliže již ze skutkových tvrzení žadatele je nepochybné, že mu ve věci nemůže být vyhověno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 9 As 154/2012 - 20). Závěr o zjevné neúspěšnosti může soud učinit například v případech, kdy jde o věc výslovně vyloučenou z meritorního přezkoumání (viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011 - 135, či ze dne 29. 4. 2014, č. j. 5 As 86/2013 - 13).

[15] V nyní projednávané věci není žaloba na ochranu před nezákonným zásahem přípustná, neboť z hlediska pořadí žalobních typů má prioritu žaloba proti rozhodnutí žalovaného. Nadto byla ze strany Krajského soudu v Ostravě i Nejvyššího správního soudu jako zjevně bezúspěšná shledána i samotná žaloba proti rozhodnutí žalovaného, která je založena na stejných důvodech jako zásahová žaloba. Za této situace bude tím spíše namístě konstatovat zjevnou bezúspěšnost zásahové žaloby. Je tudíž *prima facie* zřejmé, že se jedná o zjevně neúspěšný návrh ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s. Již jen z tohoto důvodu usnesení městského soudu, jímž zamítl žádost stěžovatele o osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce z řad advokátů, ob stojí.

[16] Přestože by případné pochybení při doručování výzvy k prokázání majetkových poměrů nemohlo mít s ohledem na zjevnou bezúspěšnost zásahové žaloby stěžovatele vliv na správnost rozhodnutí městského soudu o nepřiznání osvobození od soudních poplatků a neustanovení zástupce, Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného přezkoumal i stěžovatelem namítaný způsob doručování. Vytykána pochybení přitom neshledal. Uvedl-li stěžovatel ve svém podání (týkajícím se téže věci) několik různých, nadto spletitých, elektronických adres (s množstvím zcela nesourodých písmen, znaků a číslic), způsobil tím zneprůhlednění doručování, které v konečném důsledku odporuje smyslu zavedení

pokračování

elektronického způsobu doručování, jímž je urychlení doručování, resp. celého řízení. Z jeho podání totiž nebylo možné bez provedení dalších úkonů či úvah v tomto případě jednoznačně určit adresu pro doručování elektronickou cestou. Má-li však institut elektronického doručování sloužit zejména pro usnadnění a urychlení komunikace mezi občany a soudy, musí být doručovací adresa z podání jasně seznatelná. Přestože má tedy doručování na elektronickou adresu zvolenou účastníkem řízení ze zákona přednost před dalšími způsoby doručení, nelze městskému soudu za situace, kdy z podání stěžovatele vyplývala jednoznačně toliko jeho poštovní adresa, vytýkat, že písemnosti i přes žádost o doručování na elektronickou adresu doručoval, jakoby stěžovatel o doručení na elektronickou adresu nepožádal.

[17] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 7. května 2019

JUDr. Tomáš Foltas  
předseda senátu