



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudců Zdeňka Kühna a Pavla Molka v právní věci žalobce: **T. J.**, zast. advokátem Mgr. Václavem Voříškem, Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát města Pardubic**, Pernštýnské nám. 1, Pardubice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 16. 9. 2020, čj. 52 A 56/2019 - 99,

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.

Odůvodnění:

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.

[2] V plné moci ze dne 8. 3. 2018 udělené zmocněnci, kterou žalobce přiložil k odporu, 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, nahlížení 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.*“

[3] Žalovaný na základě podaného odporu dospěl v rozhodnutí ze dne 28. 2. 2019 ke shodnému závěru o vině žalobce jako v příkazu ze dne 26. 2. 2018; toto rozhodnutí zaslal pouze zmocněnci do datové schránky.

[4] Žalobce se však 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. Žalobce je přesvědčen, že rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2019 mu dosud nebylo řádně doručeno.

[5] Žalobce podal žalobu ke krajskému soudu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. V žalobě především upozorňoval na nesprávné doručování (nedoručení rozhodnutí žalovaného přímo jemu, neboť doručování písemnosti bylo výslovně vyloučeno z rozsahu zastupování zmocněncem v plné moci).

[6] Krajský soud rozsudkem ze dne 23. 10. 2019 žalobu zamítl. Uvedl, že soukromoprávní ujednání prezentované v dotčené plné moci nemůže nahradit kogentní pravidlo stanovené v § 34 odst. 2 správního řádu. K výluce doručování písemností nelze přihlížet. Krajský soud podotkl, že 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.

[7] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce kasační stížnost, na základě které NSS rozsudkem ze dne 7. 5. 2020 rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Na rozdíl od krajského soudu NSS dospěl k závěru, že ze zástupčího oprávnění je možné vyloučit doručování písemností. NSS dále krajský soud upozornil na to, že v dalším řízení se bude nutně zabývat tím, zda v daném případě vůbec může být případné nedoručení rozhodnutí nezákonným zásahem.

[8] Krajský soud poté usnesením ze dne 16. 9. 2020, které je specifikováno v záhlaví tohoto rozsudku, žalobu odmítl, neboť tvrzený zásah nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajský soud nemůže plnit roli supervizora správních orgánů. Žalobce měl využít jiné prostředky nápravy, které mu dává právní řád.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností. Namítl, že krajský soud byl povinen žalobu projednat, neboť stěžovatel tvrdil, že v jednání žalovaného shledává nezákonný zásah (srov. § 82 s. ř. s.). To postačí k tomu, aby se krajský soud musel žalobou zabývat. Podle krajského soudu se měl stěžovatel domáhat ochrany svých práv prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s.

[10] Stěžovatel však namítl, že zásahovou žalobou napadal záznam v registru řidičů, resp. v evidenční kartě řidiče. I v případě, že by byl odstraněn záznam na základě odvolání, domáhal by se určení nezákonnosti zásahu, neboť byl veden jako osoba, která spáchala přestupek, přestože žádný přestupek nespáchal. Odkázal na rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 1 As 151/2014 - 23.

pokračování

[11] Stěžovatel dále v kasační stížnosti (na 12 stranách z celkových 14 stran kasační stížnosti) žádá o anonymizaci rozhodnutí včetně údajů o jeho zástupci a to dále odůvodňuje.

[12] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. Ztotožňuje se s rozsudkem krajského soudu. Vyjádřil rovněž údiv nad tím, že kasační stížnost z převážné části obsahuje pouze polemiku, která se týká anonymizace rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] NSS nejprve zvážil přípustnost opakované kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je opakovaná kasační stížnost přípustná, namítá-li stěžovatel, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem NSS vysloveným v předchozím rušícím rozsudku. Judikatura Ústavního soudu a NSS dovodila nad rámec doslovného znění citovaného ustanovení další výjimky z jeho použití, jedná se např. o případy, kdy NSS vytyká krajskému soudu procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav nebo nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Nepřípustnost opětovné kasační stížnosti se tedy dotýká především otázek, které NSS v téže věci již závazně posoudil, resp. mohl posoudit (viz body 23 až 26 usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS).

[15] V nyní projednávané věci NSS zrušil dřívější rozsudek krajského soudu na základě kasační stížnosti stěžovatele kvůli nesprávnému posouzení právní otázky týkající se otázky, zda ze zástupčího oprávnění je možné vyloučit doručování písemností.

[16] Nynější kasační stížnost podal opět stěžovatel, který ji však opřel o jiné námitky, které se týkají existence důvodů pro odmítnutí jeho žaloby.

[17] Kasační stížnost je tedy přípustná, není však důvodná.

[18] V řízení o kasační stížnosti vymezuje rozsah přezkumu stěžovatel. NSS se nemůže mimo vady, ke kterým je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, zabývat jinými otázkami, než které předestřel stěžovatel v kasační stížnosti a které se týkají důvodů pro odmítnutí žaloby (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[19] V nyní projednávané věci kasační stížnost obsahuje dva okruhy námitek: a) otázku, co bylo žalováno jako nezákonný zásah, b) povinnost soudu věcně projednat zásahovou žalobu.

[20] NSS zdůrazňuje, že stěžovatel v kasační stížnosti nenamítal, že nesprávné doručování bylo v projednávané věci nezákonným zásahem a krajský soud tuto otázku posoudil chybně.

[21] NSS dále uvádí, že z žaloby a jejího doplnění jasně vyplývá, že stěžovatel spatřoval nezákonný zásah výhradně v doručování rozhodnutí žalovaného.

[22] V žalobě stěžovatel uvedl, jakým způsobem byla formulována plná moc. Namítl, že doručení rozhodnutí žalovaného přímo jeho zástupci je v rozporu s plnou mocí a daná písemnost mu proto nebyla řádně doručena. Citoval taktéž judikaturu, která se týká doručování rozhodnutí. Na několika místech žaloby konstatoval, že nedoručením rozhodnutí byl přímo zkrácen na svých právech atd. V doplnění žaloby se stěžovatel opět věnoval především (ne)doručení rozhodnutí žalovaného, přičemž argumentoval, proč nedoručení rozhodnutí nelze považovat za bagatelní nedostatek správního řízení, který by nebylo možné považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[23] Stěžovatel se také v petitu žaloby domáhal výlučně toho, aby mu žalovaný doručil rozhodnutí žalovaného, případně aby krajský soud určil, že nezákonný zásah, který spočíval v nedoručení rozhodnutí žalovaným, byl nezákonný.

[24] V doplnění žaloby stěžovatel navrhoval, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost doručit dané rozhodnutí stěžovateli. Pro případ, že žalovaný od nezákonného zásahu upustí, navrhl stěžovatel, aby krajský soud řízení zastavil.

[25] NSS nepřehlédl, že v žalobě stěžovatel také v jejím odstavci 8 uvedl, že nedoručení rozhodnutí zasáhlo do jeho veřejných subjektivních práv, neboť žalovaný na nedoručeném rozhodnutí vyznačil doložku právní moci a na základě toho provedl záznamy v bodovém hodnocení řidičů, evidenční kartě řidiče i na osobním daňovém účtu stěžovatele. Stěžovateli ani nebylo umožněno se s rozhodnutím seznámit, případně proti němu brojit odvoláním, a poté správní žalobou. Stěžovatel v důsledku nedoručení rozhodnutí vyložil náklady na sepis a podání žádosti proti nečinnosti. To stěžovatel zopakoval rovněž v jednom odstavci v doplnění žaloby.

[26] NSS uvádí, že na základě žalobních tvrzení a petitu je zjevné, že stěžovatel spatřoval nezákonný zásah výlučně v nedoručení rozhodnutí žalovaného přímo jeho osobě. V tomto ohledu je mezi žalobními tvrzeními a jejím petitem soulad.

[27] Na uvedeném nic nemění, že se stěžovatel krátce (v porovnání s ostatním obsahem žaloby a jejího doplnění) věnoval otázkám záznamů v bodovém hodnocení řidičů, evidenční kartě řidiče a osobním daňovém účtu stěžovatele. Tato argumentace však směřuje „pouze“ k následkům nedoručení rozhodnutí žalovaného, stěžovatel tak v žalobě a její doplnění odůvodňuje, proč má za to, že nedoručení rozhodnutí žalovaného je nezákonným zásahem. Z této argumentace přitom nelze nijak dovodit, že nezákonný zásah spatřuje stěžovatel i v něčem jiném než v nedoručení rozhodnutí žalovaného přímo jemu.

[28] Naopak, v celé žalobě a jejím doplnění se stěžovatel věnuje výhradně otázce nesprávného doručení rozhodnutí, kterým (a jen jím) měl být přímo zkrácen na svých právech. Tato argumentace je alfou a omegou celé žaloby a odpovídají jí též stěžovatelem navrhované petity žaloby.

pokračování

[29] NSS rovněž zdůrazňuje, že s ohledem na znění žaloby a jejího doplnění nebyl ani důvod, aby krajský soud vyzýval k odstranění rozporu mezi žalobními tvrzeními a petitum. Pasáže věnované bodovému záznamu a evidenční kartě řidiče nelze s ohledem na již uvedené považovat za samostatná žalobní tvrzení, která by následně byla v rozporu s petitum. Tyto pasáže, jak již bylo uvedeno, dokreslovaly pouze důsledek tvrzeného nezákonného zásahu (nedoručení rozhodnutí). Žalobu včetně jejího doplnění je třeba číst v jejím celkovém kontextu a ne z něj vytrhávat jednotlivé věty či části, jak účelově činí stěžovatel.

[30] Lze tedy shrnout, že v žalobě i ve znění jejího doplnění stěžovatel spatřoval a žaloval nezákonný zásah - nedoručení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2019. Vzhledem k tomu, že následně v kasační stížnosti stěžovatel nenamítal, že by tuto otázku krajský soud posoudil chybně, nelze než dovodit také nedůvodnost druhé kasační námítky, že krajský soud byl povinen žalobu věcně projednat, pokud stěžovatel namítal, že v jednání žalovaného spatřuje nezákonný zásah.

[31] Přesto považuje NSS za vhodné nad rámec kasačních námitek podotknout, že i tuto otázku krajský soud posoudil v podstatě správně.

[32] NSS nejprve v obecné rovině zdůrazňuje, že krajský soud není povinen se věcně zabývat zásahovou žalobu pouze na základě toho, že žalobce tvrdí existenci nezákonného zásahu. Musí být totiž také zjevné a nepochybné, že tvrzený nezákonný zásah vůbec může být vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Krajský soud v této souvislosti zejména přílehlavě konstatoval, že stěžovatelem v žalobě odkazovaný rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52, podle kterého lze proti nedoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s., vycházel z velmi specifických okolností, které v nyní projednávané věci nevznikly. 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, a to včetně závěru: *„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 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).“* Na tyto závěry lze odkázat i v nyní projednávané věci. Z obsahu správního spisu přitom plyne, že dne 15. 6. 2020 (k poštovní přepravě podáno dne 13. 6. 2020) podal osobně stěžovatel odvolání proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2019, které mu bylo doručeno podle jeho tvrzení až podáním vypraveným krajským soudem dne 26. 5. 2020 (podání stěžovatele datované dnem 13. 7. 2020). Otázkou včasnosti tohoto odvolání, resp. otázkou, kdy skutečně bylo

rozhodnutí žalovaného stěžovateli doručeno, se ovšem NSS v tomto řízení s ohledem na důvody odmítnutí žaloby zabývat nemůže.

[33] Polemikou, která se týkala nezveřejňování osobních údajů a plné anonymizace rozsudků, se již NSS opakovaně zabýval, proto nebude své úvahy opakovat a ve stručnosti odkazuje na předchozí rozhodnutí (usnesení ze dne 25. 5. 2017, čj. Nao 175/2017-161, rozsudky ze dne 6. 2. 2019, čj. 9 As 429/2018 - 35, či ze dne 23. 10. 2019, čj. 6 As 106/2019 - 33, atd.).

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[35] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 10. června 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu