



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. Č.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 4. 2023, č. j. 61 A 14/2023-4,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 4. 2023, č. j. 61 A 14/2023-4, **se ruší.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou ze dne 17. 4. 2023 podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, jenž spočívá v tom, že žalovaný neuposlechl výrok usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2022, č. j. 15 A 59/2018-241, kterým mu byla uložena povinnost nahradit žalobci náklady řízení ve výši 233 Kč do jednoho měsíce od právní moci usnesení. Neplnění pravomocného rozhodnutí soudu je podle žalobce zjevně nezákonným zásahem. Žalobce požadoval, aby krajský soud určil, že neuposlechnutí nákladového výroku bylo

nezákonné, a zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcovy svobody nakládat s majetkem.

[2] Usnesením ze dne 18. 4. 2023, č. j. 61 A 14/2023-4, krajský soud postoupil věc místně příslušnému Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V odůvodnění uvedl, že orgánem, jenž podle žalobního tvrzení provedl zásah, je Ministerstvo vnitra, které má sídlo v Praze. Z tohoto důvodu je místně příslušným soudem k projednání věci městský soud.

II. Kasační stížnost

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že místní příslušnost soudu se odvozuje nikoliv jen od sídla, ale i od rozsahu (obvodu) působnosti správního orgánu. Krajský soud však uvažuje jen o sídle žalovaného a působnosti městského soudu. Na případ dopadá právní fikce, podle níž *„má-li správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti“*. Ministerstvo vnitra sídlí v Praze, ale působí mimo Prahu, takže se jednoznačně určuje jeho sídlo mimo Prahu, tedy i v Českých Budějovicích. Stěžovatel doplnil, že je velmi chudobný, aby mohl cestovat ke správnímu soudu do Prahy. To, že smí navrhnout přikázání věci, neznamená, že je správné, aby věc byla nejprve postoupena městskému soudu.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Podáním kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu, s výjimkou procesního rozhodnutí, kterým se řízení o žalobě končí, nevzniká stěžovateli poplatková povinnost (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS). Kasační soud tudíž stěžovatele k zaplacení soudního poplatku nevyzýval. Z právě uvedeného usnesení rozšířeného senátu rovněž vyplývá, že § 105 odst. 2 s. ř. s. zakotvující povinnost být v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem se neuplatní v případech, kdy kasační stížnost směřuje proti procesnímu rozhodnutí učiněnému v řízení o žalobě, jež slouží toliko k zajištění podmínek řízení nebo jeho řádného průběhu.

[6] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Z úřední povinnosti přihlédl ke zmatečnosti řízení před krajským soudem.

[7] Kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů, než jaké namítá stěžovatel.

[8] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015-46, uvedl, že k tomu, aby bylo vůbec možné rozhodovat o příslušnosti (věcné či místní) některého ze soudů rozhodujících ve správním soudnictví, musí být dána jejich pravomoc. Pokud totiž věc do pravomoci správních soudů vůbec nespadá, lze jen těžko určit, který soud by měl být příslušný o takové věci rozhodovat. Z uvedeného je proto třeba dovodit, že otázku

pokračování

pravomoci si musí posoudit soud, kterému je podání adresováno, neboť právě na něj se navrhovatel obrací. Pokud dojde k závěru, že ve věci není vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, musí návrh odmítnout, aniž by vůbec přicházel v úvahu postup podle § 7 odst. 5 nebo 6 s. ř. s. (postoupení věci z důvodu věcné nebo místní nepřislušnosti).

[9] Pravomoc soudů projednávajících věci správního soudnictví je jednou z podmínek řízení vedeného podle soudního řádu správního, jejíž nedostatek je nezhojitelný a brání soudu věc projednat. Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob před jednáním orgánů moci výkonné při výkonu veřejné správy (§ 2 a § 4 s. ř. s., viz rozsudky NSS ze dne 21. 5. 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197, a ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-59). Správní orgán, jehož určitá část činnosti splňuje výše uvedená kritéria, a proto podléhá přezkumu ve správním soudnictví, může nicméně vedle toho v jiných případech jednat soukromoprávně. Při tomto jednání vystupuje správní orgán jako orgán právnické osoby (státu). Stěžovateli proto nelze přisvědčit, že jakékoliv jednání žalovaného jakožto orgánu moci výkonné je výkonem veřejné správy. Rozlišení, kdy správní orgán jedná soukromoprávně, a kdy naopak rozhoduje v rámci výkonu veřejné správy, závisí na metodě právní regulace, tj. zda jedná vrchnostensky (tedy ve vertikálním vztahu), nebo jako rovnocenný partner (tedy v horizontálním vztahu).

[10] Jakkoliv se stěžovatel v řízení vedeném městským soudem pod sp. zn. 15 A 59/2018 domáhal ochrany svých veřejných subjektivních práv, do nichž žalovaný zasáhl při výkonu veřejné správy, nelze s těmito veřejnými subjektivními právy spojovat rozhodnutí soudu o náhradě nákladů řízení. Výrok usnesení městského soudu č. j. 15 A 59/2018-241 se týká výlučně náhrady nákladů, které stěžovateli vznikly v soudním řízení. V něm měl stěžovatel se žalovaným rovné postavení. Stěžovatel hradil náklady, které mu v řízení vznikaly, ze svých prostředků. Výrok soudu o náhradě nákladů soudního řízení má konstitutivní charakter a zakládá účastníkovi řízení nárok na peněžité plnění, které má právní základ v procesněprávním vztahu (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2019, sp. zn. 29 Cdo 4524/2017). Soudem přiznaná náhrada nákladů řízení má povahu soukromoprávního nároku, jak uznává i stěžovatel v žalobě, nikoliv veřejného subjektivního práva. Právní mocí usnesení městského soudu č. j. 15 A 59/2018-241 byl mezi stěžovatelem a žalovaným založen závazkový vztah (soukromoprávního charakteru), v němž stěžovatel vystupuje jako věřitel a žalovaný jako dlužník. Závazkové právní vztahy přitom nevznikají pouze obchodními (dvoustrannými) smlouvami, jak argumentuje stěžovatel, nýbrž výjimečně i rozhodnutím orgánu veřejné moci [§ 1723 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, M. Hulmák in Hulmák, M. a kol. Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721 – 2054). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 14]. Charakter právního vztahu založeného rozhodnutím soudu o náhradě nákladů řízení není ovlivněn povahou právních vztahů, kvůli nimž bylo soudní řízení vedeno. Skutečnost, že stěžovatel brojil proti výkonu veřejné správy žalovaným, neznamená, že by i soudem přiznaná náhrada nákladů řízení měla mít povahu vertikálního právního vztahu. Konstituovaný nárok podléhá právnímu režimu občanského zákoníku, který je založen na soukromoprávní metodě právní regulace (rovnost účastníků právního vztahu).

[11] Postoj žalovaného jakožto stěžovatelova dlužníka k plnění jeho dluhu není výkonem veřejné správy, nýbrž soukromoprávním jednáním organizační jednotky státu (právnické

osoby – viz § 21 občanského zákoníku). Žalovaný jakožto dlužník svým jednáním nezasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatele, nýbrž do jeho soukromoprávního nároku.

[12] Pokud by měl stěžovatel v úmyslu vymocit na žalovaném úhradu dluhu, což však nemá, jak výslovně uvádí v žalobě, dává mu právní řád procesní nástroj, jímž může svůj nárok vymáhat a který plně odpovídá soukromoprávní metodě regulace tohoto právního vztahu. Jedná se o návrh na výkon rozhodnutí podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a dále o exekuční návrh dle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád). Povinnost uloženou rozhodnutím městského soudu žalovanému je povinna při výkonu rozhodnutí splnit za stát jeho příslušná organizační složka [§ 63 písm. a) s. ř. s.]. Dluh vůči stěžovateli má tedy plnit Česká republika, a to prostřednictvím své organizační složky, nikoliv žalovaný jako správní orgán, jenž byl účastníkem soudního řízení ve věci sp. zn. 15 A 59/2018. I v tomto se stěžovatel ve své žalobě mylí.

[13] Jednání, v němž stěžovatel spatřuje nezákonný zásah, který učinil předmětem řízení před krajským soudem, není jednáním správního orgánu. Soudy projednávající věci správního soudnictví tak nemají pravomoc se věcí zabývat. Současně však z žaloby jednoznačně plyne, že se nejedná o návrh na výkon rozhodnutí či exekuční návrh. Stěžovatel se podanou žalobou nedomáhá rozhodnutí žádného sporu či jiné právní věci, žaloba postrádá jakýkoliv rozumný smysl. Za této situace nelze postupovat dle § 46 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud měl žalobu bez dalšího odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Postoupení věci jinému soudu z důvodu nedostatku místní příslušnosti nepřicházelo vůbec v úvahu. Pro takový postup nebyly splněny podmínky řízení, v důsledku čehož krajský soud zatížil napadené usnesení zmatečností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. K tomu musel Nejvyšší správní soud přihlédnout i bez námítky (viz rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2020, č. j. 8 As 32/2020-38).

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že řízení před krajským soudem bylo zmatečné, přičemž zároveň shledal, že v řízení před krajským soudem existovaly důvody pro odmítnutí žaloby. Postupoval proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a spolu se zrušením napadeného usnesení krajského soudu odmítl žalobu podanou stěžovatelem u krajského soudu (viz rozsudek č. j. 8 As 32/2020-38). Nejvyšší správní soud neseznamoval stěžovatele se záměrem žalobu odmítnout, neboť stěžovatel se již v žalobě vyjádřil k jednotlivým okolnostem, které jsou významné pro posouzení otázky, zda soudy ve správním soudnictví mají pravomoc projednat žalobu, a žádné další vyjádření by nemohlo na závěru Nejvyššího správního soudu nic změnit.

[15] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a rozhodl-li současně o odmítnutí návrhu, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. O náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut.

pokračování

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

V Brně dne 16. srpna 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu