

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně **H. N.,** zastoupené Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje,** se sídlem Zlín, tř. Tomáše Bati 21, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 6. 2016, č. j. 31 A 29/2016 – 26,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 6. 2016, č. j. 31 A 29/2016 – 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dovolávala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, přičemž se výslovně domáhala, aby soud určil, že *„zásah žalovaného, spočívající v nedoručení rozhodnutí o odvolání, č. j. KUZL-57011/2014, sp. zn. KUSP-57011/2014/DOP/Ti, na e-mailovou adresu zástupce žalobce, byl nezákonný“* a zároveň *„žalovanému zakázal pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nedoručení rozhodnutí o odvolání, č. j. KUZL-57011/2014, sp. zn. KUSP-57011/2014/DOP/Ti“*. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 8. 6. 2016, č. j. 31 A 29/2016 – 26, byla žaloba odmítnuta.

[2] V napadeném usnesení, po úvodní obecně teoretické stati k žalobě podle části třetí hlavy druhé dílu třetího soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), krajský soud posoudil úkon, proti němuž je žaloba směřována, a to z hlediska způsobilosti předmětu řízení; konstatoval, že určujícím kritériem pro podání žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu je povaha napadeného úkonu, nikoli procesní taktika žalobce. Volba typu žaloby není v procesní dispozici žalobce, neboť základním smyslem řízení na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního

orgánu je zajištění ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob v případech, kdy jiná obrana nepřichází v úvahu. Krajský soud vycházel z premisy, že základním předpokladem věcného projednání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je, že se o takový zásah vůbec může jednat. Z pohledu nyní posuzované věci upozornil, že ve stejné procesní situaci žalobkyně nejprve zvolila žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného (§ 79 a násl. s. ř. s.), kterou se domáhala, aby soud přikázal žalovanému rozhodnout o jejím odvolání. Připomenul, že o této žalobě již rozhodl usnesením ze dne 17. 2. 2016, č. j. 31 A 7/2015 – 79, kdy žalobu odmítl, přičemž již z tohoto rozhodnutí bylo žalobkyni známo, jakým způsobem vyhodnotil procesní postup žalovaného. Z odůvodnění zmiňovaného usnesení se jasně podává, že správní orgán prvého stupně v dané věci rozhodl dne 21. 7. 2014, a žalovaný o odvolání rozhodl dne 20. 1. 2015, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. 2. 2015. Tyto skutečnosti tedy byly postaveny na jisto již v předchozím řízení. Za této situace žalobkyni nic nebránilo hájit svá práva v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), neboť tato žaloba má přednost před žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu; žalovat přímo tvrzený nezákonný zásah je možné pouze tehdy, jestliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Krajský soud proto uzavřel, že v situaci, kdy ve věci bylo vydáno správní rozhodnutí, proti němuž měla žalobkyně zajištěnu obranu žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, byl zvolen zcela chybný typ žaloby (proti nezákonnému zásahu), jež není za daného stavu přípustná (§ 85 a násl. s. ř. s.).

[3] Proti tomuto rozsudku brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, odkazující na důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka odmítá názor krajského soudu, dle kterého může k ochraně svých práv využít jiného prostředku ochrany, tj. žaloby proti rozhodnutí. Krajský soud totiž dle stěžovatelky nesprávně vyhodnotil žalobní argumentaci, neboť stěžovatelka se nedomáhá ochrany proti rozhodnutí samému (určení nezákonnosti rozhodnutí), ale svého práva na oznámení rozhodnutí (určení nezákonnosti postupu žalovaného, spočívající v řádném nedoručení rozhodnutí, respektive napravení tohoto stavu). Dle stěžovatelky je zjevné, že jde o zásah do jejích práv, respektive ji přímo krátí na jejích právech, poněvadž není-li stěžovatelce jakožto účastníku správního řízení rozhodnutí doručeno, pak proti němu nemůže dále brojit správní žalobou či jinými opravnými prostředky. Tvrdí-li krajský soud, že nedoručení rozhodnutí nemůže být nezákonným zásahem, pak je jeho názor v rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52, dle kterého *„[n]edoručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení má zásadní důsledky pro účastníky řízení již jen v tom, že bez řádného doručení dané rozhodnutí nemůže nabýt moci, což brání v provedení jeho soudního přezkumu k žalobě některého z účastníků. Je tedy zjevné, že doručení rozhodnutí není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení ve smyslu výše citovaného právního názoru rozšířeného senátu. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou.“*

[5] Žalovaný ve vyjádření k věci navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta. Zdůraznil, že (shodně jako krajský soud) považuje své odvolací rozhodnutí za doručené dnem 2. 2. 2015 zmocněnci stěžovatelky; doručenka je součástí spisového materiálu, stejně jako další listiny, jasně prokazující, že doručování uvedenému zmocněnci na jeho elektronické adresy bylo vždy bezvýsledné (na uvedené zprávy zmocněnec nereagoval či nešly doručit vůbec).

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Kasační stížností se stěžovatelka dovolává nezákonnosti odmítnutí žaloby dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Za uvedené procesní situace platí, že zdejší soud posuzuje pouze závěry, které krajský soud vedly k odmítnutí žaloby, a nikoli její věcný obsah. Předmětem přezkumu je tudíž otázka, zda byly v řízení před krajským soudem splněny zákonné podmínky k odmítnutí žaloby pro nepřípustnost.

[9] Krajský soud argumentaci k odmítnutí žaloby postavil na těchto dvou základních premisách:

(1) věcné projednání žaloby závisí primárně na posouzení, zda se o nezákonný zásah může vůbec jednat

(2) žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s., je žalobou subsidiární, tzn., lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, nelze uvedený typ žaloby použít.

[10] Pokud jde o první premisu, v napadeném rozsudku krajský soud podpořil svou argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2016, č. j. 2 As 325/2015 – 31 (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), který aproboval postup krajského soudu, spočívající v odmítnutí zásahové žaloby v situaci, kdy byl za nezákonný zásah označen úkon správního orgánu, u kterého bylo předchozí judikaturou dovozeno, že *a priori* nemůže zasáhnout do právní sféry jeho adresáta. Vzhledem k tomu, že v nyní posuzované věci byl tvrzený zásah do právní sféry stěžovatelky typově zcela odlišný od tvrzeného zásahu ve věci sp. zn. 2 As 325/2015, není nutné (v rámci zajištění jednotné rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu – viz § 17 s. ř. s.) zabývat se jeho správností. Podstatné je totiž *ratio decidendi* zmiňovaného rozsudku, dle kterého v případech, kdy je pojmově vyloučeno, aby postup správního orgánu mohl být považován za zásah do právní sféry žalobce, lze takový návrh odmítnout, neboť nevyvstává potřeba provádění právního hodnocení věci; pokud se *prima facie* o takový případ nejedná, je naopak třeba žalobu posoudit věcně (srov. druhý odstavec na str. 4 odůvodnění rozsudku). Tento právní názor je zcela konzistentní s ustálenou rozhodovací praxí zdejšího soudu. Fakt, že posuzování existence tvrzeného zásahu a hodnocení jeho (ne)zákonnosti je až otázkou důvodnosti podané žaloby v rámci meritorního (věcného) projednání, vyplývá také například z usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, podle něhož *„[p]osouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“*; zmínit lze taktéž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2012, č. j. 2 Aps 1/2012 – 40, dle něhož

„posouzení, zda byl zásah nezákonným, je již otázkou práva hmotného, tedy věcí (ne)důvodnosti žaloby]“, a nikoliv jeho procesním předpokladem.

[11] Názor krajského soudu, že tvrzený zásah *a priori* nemůže být nezákonným zásahem, je vystavěn na závěrech, které mají vyplývat z jeho předchozího rozhodnutí, a to usnesení ze dne 17. 2. 2016, č. j. 31 A 7/2015 – 79. V uvedené věci se stěžovatelka žalobou proti nečinnosti správního orgánu dožadovala vydání rozhodnutí o odvolání (rozhodnutí, jehož řádného doručení se nyní dovolává cestou zásahové žaloby, jež je předmětem nyní souzené věci). Krajský soud tuto žalobu odmítl, přičemž svůj závěr postavil na těchto premisách: (1) nečinnostní žalobou se lze domáhat toliko vydání rozhodnutí ve věci samé (nebo osvědčení), avšak v dané věci bylo žalovaným o odvolání již rozhodnuto dne 20. 1. 2015, pod č. j. KUZL-57011/2014, sp. zn. KUSP-57011/2014/DOP/Ti (v právní moci dne 2. 2. 2015); (2) nebyla splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti ve správním řízení; (3) stěžovatelka se ochrany svých práv měla domáhat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.).

[12] Z uvedeného je zřejmé, že krajský soud nečinnostní žalobu vyřídil taktéž procesním způsobem, avšak zabýval se rovněž samotným meritem věci, tj. zkoumáním, zda byla dána povinnost žalovaného ve věci vydat rozhodnutí a zda bylo toto rozhodnutí vydáno a doručeno žalobkyni (stěžovatelce); nadto zároveň hodnotil správnost užitého žalobního typu. Takový postup je ovšem vnitřně rozporný, neboť pokud soud žalobu odmítá, konstatuje nedostatek některé z podmínek řízení a je tedy pojmově vyloučeno vyjadřovat se k věcné stránce případu. I přesto však Nejvyšší správní soud nepovažuje za principiálně vyloučené, aby krajský soud v nyní posuzované věci zohlednil shora uvedené skutkové okolnosti, které zjistil v rámci předcházejícího řízení (o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované) jako skutečnosti, které jsou mu známé z úřední činnosti. Zohlednění a zhodnocení těchto skutečností však je, jak již bylo uvedeno, otázkou meritorního posuzování věci, nikoli posuzováním existence podmínek řízení. Jelikož je závěr o (ne)existenci nezákonného zásahu otázkou meritorního posouzení věci, tedy otázkou důvodnosti žaloby, nebylo možné z důvodu uvedeného krajským soudem žalobu odmítnout a soud se měl důvodností tvrzení stěžovatelky zabývat věcně.

[13] Co se týče premisy druhé, tedy principu subsidiarity zásahové žaloby ve vztahu k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je nutno nejprve připomenout, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční, a proto je rozhodující způsob, jakým sám žalobce svůj návrh vymezil. Žalobce je pánem sporu (*dominus litis*) a záleží výhradně na něm, zda bude spor vůbec zahájen, jaké námitky budou v řízení uplatněny, vydání jakého rozhodnutí se bude domáhat, případně zda bude spor předčasně ukončen. Je tedy výlučně na žalobci, aby zvolil, jaké formy ochrany se domáhá a čeho se v řízení dožaduje.

[14] V nyní posuzované věci žaloba směřovala *expressis verbis* na vyslovení zákazu další indolence žalovaného při doručování jeho rozhodnutí, respektive na vydání rozsudku, kterým by bylo deklarováno, že nedoručení tohoto rozhodnutí na e-mailovou adresu zástupce stěžovatelky, je nezákonným zásahem. Tím stěžovatelka vymezila předmět řízení a z takto zvolené formulace žalobního petitu bylo třeba při hodnocení podaného návrhu vycházet. Jestliže se tedy stěžovatelka domáhala svého práva na oznámení rozhodnutí a nikoliv ochrany proti rozhodnutí samému (odklizení rozhodnutí), nelze jí vnucovat užití

jiného typu žaloby, měla-li za to, že v jiném žalobním řízení nemůže být jí tvrzený zásah do jejích práv, odstraněn.

[15] S krajským soudem lze souhlasit v tom, že vůle žalobkyně (stěžovatelky) rozhodnout se, v jakém procesním režimu chce svá práva hájit, je (minimálně v té části, kde není navrhováno vydání deklaratorního výroku) z procesního hlediska limitována subsidiární povahou zásahové žaloby, vyplývající z dikce § 85, věty před středníkem s. ř. s., dle kterého *žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky.* Nejvyšší správní soud však nesouhlasí s názorem, že oním *„jiným právním prostředkem"* je krajským soudem zmiňovaná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[16] Úvaha krajského soudu totiž dopadá na situace, kdy tvrzení o existenci nezákonnosti uplatněné v zásahové žalobě, může být soudem posouzeno v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve věci. Jde například o tvrzení o nezákonnosti kontroly v situaci, kdy z této kontroly již povstalo soudně přezkoumatelné rozhodnutí – zde lze oprávněně tvrdit, že trvá-li žalobce na nezákonnosti předcházejícího procesního postupu a žádá, aby mu soud proti tomuto postupu poskytl ochranu, má prostor uplatnit tuto námitku v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kde uvedené tvrzení označí za procesní vadu, jež měla vliv na zákonnost daného rozhodnutí. Jestliže však stěžovatelka spatřovala pochybení žalovaného toliko v řádném nedoručení rozhodnutí o odvolání, a nikoli v rozhodnutí samém, je evidentní, že po ní nelze požadovat, aby toto rozhodnutí napadla žalobou v režimu části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Pokud by totiž tvrzení stěžovatelky odpovídalo realitě (zde však jde již o posouzení důvodnosti žaloby, nikoli její přípustnosti), je zřejmé, že případná nečinnost žalovaného při doručování rozhodnutí nemá s jeho zákonností přímou souvislost. Jestliže by toto rozhodnutí skutečně stěžovatelce nebylo v době rozhodování krajského soudu doručeno, nemohlo by ještě zasáhnout do sféry jejích veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.) a v režimu žaloby proti správnímu rozhodnutí by tak nebyla splněna esenciální podmínka řízení; nelze již vůbec předjímat, zda by stěžovatelka shledala toto rozhodnutí nezákonným a rozhodla se jej podrobit (v jiném typu řízení, než je zásahová žaloba) soudnímu přezkumu. Odkazovat tedy za tohoto stavu stěžovatelku na obranu v podobě žaloby proti vydanému rozhodnutí pro pouhé obecné konstatování o primátu této žaloby oproti jiným žalobním typům, je tedy chybné.

[17] V daném případě tedy neobstojí názor krajského soudu o nedostatku podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a krajský soud proto pochybil, pokud žalobu věcně neprojednal.

[18] Vzhledem k tomu, že byla shledána existence kasačního důvodu vyplývajícího z ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

[19] V průběhu dalšího řízení krajský soud přistoupí k posouzení důvodnosti žaloby, tj. primárně posoudí, zda lze v intencích žalobních tvrzení vůbec o existenci zásahu předpokládaného ustanovením § 82 s. ř. s. hovořit; dojde-li k závěru, že se o zásah orgánu

veřejné moci jedná, posoudí jeho zákonnost. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. července 2017

Mgr. Radovan Havelec v
předseda senátu