

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce, v právní věci žalobce: **O. S.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1056/40, Olomouc, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 7. 2. 2017, č. j. 65 A 101/2016 – 27,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 7. 2. 2017, č. j. 65 A 101/2016 – 27 **se ruší** a žaloba **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále „krajský soud“) se žalobce domáhal určení, že zásah spočívající v nedoručení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2015, č. j. KUOK 106697/2015 zmocněnci žalobce, byl nezákonný. Při jednání soudu dne 7. 2. 2016 rozšířil žalobu o požadavek, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v nedoručení označeného rozhodnutí. Soud změnu žaloby připustil. Žalobce tvrdil, že předmětné rozhodnutí bylo nesprávně doručeno Ing. M. J., který byl sice jeho zmocněncem, ale pouze do doby, než jeho zastupování převzal v soudním řízení Mgr. Jaroslav Topol. Napadené rozhodnutí tedy mělo být doručeno Mgr. Topolovi. Žalobce se o existenci předmětného rozhodnutí dověděl až ze sdělení Ministerstva dopravy ze dne 26. 9. 2016, kterým ministerstvo reagovalo na jeho žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

[2] Krajský soud žalobu zamítl. Vyšel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 – 55, publikovaného pod č. 3289/2015 Sb. NSS,

podle nichž doručení rozhodnutí není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení, proto proti němu lze brojit zásahovou žalobou. Žalobu s ohledem na tyto závěry vyhodnotil jako přípustnou a rovněž jako včasnou s ohledem na trvající povahu zásahu. Soud však nepřehlédl skutečnost, že žalobu podal 21. 11. 2016 v zastoupení žalobce právě Mgr. Jaroslav Topol, přičemž jako přílohu žaloby připojil rovněž kopii rozhodnutí žalovaného, v jehož nedoručení žalobce spatřoval nezákonný zásah. Z uvedeného krajský soud dovodil, že nejpozději dne 21. 11. 2016 se předmětné rozhodnutí dostalo do dispozice Mgr. Topola, který měl možnost se s jeho obsahem seznámit. Za takové situace nelze považovat za pravdivé tvrzení žalobce, že nezákonný zásah do jeho práv měl spočívat v tom, že se s uvedeným rozhodnutím nemohl jeho zástupce seznámit.

[3] K námitkám žalobce proti postupu žalovaného při doručování předmětného rozhodnutí krajský soud připomněl judikaturou Nejvyššího správního soudu opakovaně zdůrazňovaný závěr, že soudní řízení správní není pokračováním správního řízení. Za nedůvodnou proto krajský soud považoval námitku, že správní orgán, který byl účastníkem řízení o žalobě dle § 65 s. ř. s., měl následně po vrácení věci soudem k dalšímu řízení zohledňovat to, koho žalobce zmocnil k zastupování své osoby v řízení před soudem, a to bez ohledu na skutečnost, zda plná moc udělená takovému zástupci, byla plnou mocí generální.

[4] Dalšími námitkami žalobce proti postupu při doručování předmětného rozhodnutí se krajský soud již pro nadbytečnost nezabýval, neboť ani případný závěr o nerespektování stanovených pravidel pro doručování žalovaným by nemohl nic změnit na nedůvodnosti posuzované žaloby proti nezákonnému zásahu s ohledem na fakt, že materiální funkce doručení (seznámení se s obsahem písemnosti), zde seznámení se Mgr. Topola s rozhodnutím žalovaného č. j. KUOK 106697/2015 ze dne 15. 12. 2015, zřetelně byla naplněna.

[5] Krajský soud uzavřel, že k tvrzenému nezákonnému zkrácení práv žalobce nedošlo, když předmětné rozhodnutí žalovaného bylo Mgr. Topolovi doručeno jiným nezpochybnitelným způsobem. Otázka, zda mělo být předmětné rozhodnutí vskutku doručováno žalovaným Mgr. Topolovi, a na ni navazující otázka, kdy k faktickému doručení tohoto rozhodnutí Mgr. Topolovi došlo, může mít vliv toliko při posuzování včasnosti případné žaloby proti tomuto rozhodnutí.

[6] Kasační stížností žalobce (dále „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu z důvodů odpovídajících § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Stěžovatel zdůraznil, že se domáhal v řízení před krajským soudem vydání jak deklaratorního výroku, tak výroku konstitutivního. Krajský soud založil svou úvahu na skutečnosti, že došlo k materiálnímu seznámení se zástupce žalobce s obsahem předmětného rozhodnutí. Tím však pominul požadavek stěžovatele na deklaraci, že zásah byl nezákonný. Nezákonného zásahu se správní orgán dopustil v momentu, kdy vypravil předmětné rozhodnutí na špatnou adresu. Materiální seznámení se správného adresáta s obsahem rozhodnutí pak může mít význam pro negativní posouzení návrhu na vydání konstitutivního výroku, nikoliv výroku deklaratorního. Stěžovatel byl zkrácen na svých právech již jen tím, že správní orgán vypravil rozhodnutí na špatnou adresu. Díky tomu musel zástupce žalobce opatřit rozhodnutí jiným způsobem a vynaložit tak další náklady.

Deklaratorní rozhodnutí o nezákonnosti zásahu by tedy pro stěžovatele mělo význam v otázce náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem. Rovněž by mělo význam pro posouzení otázky případného uplynutí promlčecí doby podle § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále „zákon o přestupcích“). Závěr krajského soudu by měl z obecného pohledu za následek, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v nedoručení rozhodnutí by byla vždy neúspěšná, neboť účastník má vždy možnost se s rozhodnutím seznámit nahlédnutím do spisu. Ve vztahu k deklaratornímu výroku o nezákonnosti zásahu zákon nestanoví, že zásah musí trvat. Argumentace krajského soudu je proto použitelná pouze ve vztahu k návrhu na vydání konstitutivního výroku. Účelem žaloby nebylo, aby se žalobce seznámil s předmětným rozhodnutím, ale právě deklarace nezákonnosti postupu správního orgánu. Závěrem stěžovatel navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnost. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a v řízení o kasační stížnosti za něj jedná pověřený zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud dále posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

[9] Nejvyšší správní soud především připomíná, jak stěžovatel vymezil nezákonný zásah v žalobě. V jejím petitu ze dne 21. 11. 2016 požadoval deklaraci, že *„zásah žalovaného, spočívající v nedoručení rozhodnutí žalovaného č. j. KUOK 106697, sp. zn. KÚOK/99516/2013/ODSH-SD/7658 zmocněnci žalobce, byl nezákonný.“* Následně při jednání dne 7. 2. 2016 rozšířil žalobu tak, že žádá soud, aby žalovanému bylo zakázáno *„pokračovat v nedoručení rozhodnutí zmocněnci žalobce Mgr. Topolovi“*. Z uvedeného je tedy zřejmé, že stěžovatel se domáhal ochrany proti zásahu, který vymezil jako trvající.

[10] Podle ustanovení § 82 s. ř. s. se 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 žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Z uvedeného je patrné, že zákon rozlišuje případy, kdy se žalobce domáhá ochrany proti zásahu, který trvá, případně trvají jeho následky, a případy, kdy se žalobce domáhá deklarace, že již ukončený zásah byl nezákonný. Tomu odpovídá i text důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým byl změněn § 82 s. ř. s. tak, že bylo umožněno domáhat se právě i pouhého určení, že zásah správního orgánu byl nezákonný. Tato důvodová zpráva (dostupná z www.psp.cz) uvádí: *„Novela rovněž rozšiřuje možnosti ochrany před nezákonnými zásahy správních orgánů. Současná úprava soudní ochrany proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení je podmíněna trváním zásahu nebo jeho důsledků nebo hrozbou jeho opakování. Zároveň se nelze domáhat pouze určení, že zásah byl nezákonný. Navrhovaná právní úprava na tyto problémy reaguje tím, že umožní domáhat se deklarování nezákonného zásahu, pokynu nebo*

donucení správního orgánu tehdy, pokud již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. Tím se zvýší úroveň ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.“ K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 - 48, neboť podle názoru vysloveného v tomto rozsudku v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Z uvedeného je zřejmé, že výrok, kterým bude určeno, že v žalobě vymezený zásah správního orgánu byl nezákonný, může být vydán pouze u zásahů, které již byly ukončeny. V posuzované věci však stěžovatel spatřoval zásah žalovaného v neukončeném ději, konkrétně v nedoručení předmětného rozhodnutí žalovaného. Určení, že takový zásah žalovaného byl nezákonný, proto ve smyslu uvedené argumentace nepřicházelo v úvahu. Původně uplatněný žalobní návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí o nezákonnosti stěžovatelem tvrzeného nezákonného zásahu byl tedy nepřípustný, neboť neodpovídal obsahu § 82 s. ř. s., který mimo jiné i obecně vymezuje, čeho se může žalobce v řízení na ochranu před nezákonným zásahem domáhat. Žaloba stěžovatele tedy měla být v této části odmítnuta.

[12] Ve vztahu k návrhu na vydání konstitutivního výroku, kterým by bylo žalovanému zakázáno pokračovat v nedoručení rozhodnutí, krajský soud stěžovatele zcela správně upozornil na fakt, že jeho zástupci musel být nepochybně ke dni podání žaloby znám obsah předmětného rozhodnutí (jestliže je k žalobě přiložil), čímž byla naplněna materiální funkce doručení. To koresponduje s pravidlem obsaženým v § 87 odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud rozhoduje podle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (výjimku tvoří případy rozhodování deklaratorním výrokem).

[13] Krajský soud však nedostatečně zohlednil subsidiární povahu zásahové žaloby vůči možnosti ochrany žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 85 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře dovodil, že z ustanovení § 85 s. ř. s. plyne, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí, zatímco možnost ochrany žalobou proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat. (k tomu viz rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, publikován pod č. 720/2005 Sb. NSS.) Určujícím kritériem totiž není procesní taktika žalobce, ale povaha napadeného úkonu. Možnost podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje tehdy, když není možná ochrana jinými právními prostředky, včetně žaloby proti rozhodnutí (viz též rozsudek ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014 – 39).

[14] Pokud se tedy zástupce stěžovatele v posuzované věci seznámil s předmětným rozhodnutím, došlo k naplnění materiální funkce doručení, předmětné rozhodnutí nabylo právní moci, takže již zasáhlo do veřejných subjektivních práv stěžovatele a bylo možno se proti němu bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem měla proto být odmítnuta jako nepřípustná ve smyslu § 85 s. ř. s.

[15] V rámci řízení o žalobě proti předmětnému rozhodnutí by se správní soud musel zabývat i tvrzenými vadami řízení před správním orgánem. V souvislosti s tím by byla řešena také otázka prekluze ve smyslu § 20 zákona o přestupcích a s ní související otázka nabytí právní moci správního rozhodnutí by pak byla posouzena v rámci žaloby proti předmětnému rozhodnutí. (k tomu viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 – 89, v němž byla obdobná otázka řešena právě v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.) Okamžik doručení předmětného rozhodnutí by zároveň musel být v rámci řízení o žalobě proti předmětnému rozhodnutí hodnocen ve vztahu k posouzení včasnosti žaloby. Argumentace stěžovatele nezbytností rozhodnutí o zásahové žalobě pro určení běhu této lhůty tedy nemá v posuzované věci význam.

[16] Za účelovou lze považovat také argumentaci významem rozhodnutí pro případ uplatnění nároku na náhradu škody. Stěžovatel nespecifikoval, jaké náklady mu měly vzniknout v souvislosti s nutností obstarat předmětné rozhodnutí. Vznik opodstatněných dodatečných nákladů nelze ani považovat za pravděpodobný s ohledem na to, že žalovaný rozhodnutí doručil též přímo stěžovateli, který je osobně převzal (viz doručenka na č. l. 26 spisu žalovaného). Zástupce stěžovatele tak mohl získat předmětné rozhodnutí přímo od svého klienta, tedy prakticky bez nákladů. Argumentuje-li stěžovatel tím, že účastník řízení má vždy možnost seznámit se s rozhodnutím nahlédnutím do spisu, jde v dané věci o argumentaci irelevantní. Nejvyšší správní soud nehodnotil, zda (případně jaké) jiné možnosti seznámení se s obsahem vadně doručeného rozhodnutí obecně má účastník správního řízení. Nejvyšší správní soud se zabýval hodnocením významu naplnění materiální funkce doručení pro přípustnost zásahové žaloby pouze v kontextu skutkových okolností posuzované věci, z nichž jasně vyplývá, že zástupce stěžovatele byl s obsahem předmětného rozhodnutí popsaným způsobem obeznámen.

[17] Z výše uvedené argumentace vyplývá, že žaloba stěžovatele měla být v obou částech krajským soudem odmítnuta. Krajský soud však žalobu zamítl. Za této situace tedy Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a při splnění podmínek dle § 110 odst. 1 věty prvé za středníkem s. ř. s. sám žalobu odmítnout.

[18] Vzhledem k tomu, že v rámci řízení o kasační stížnosti byla žaloba stěžovatele odmítnuta, bylo o nákladech řízení rozhodnuto podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve vztahu k § 120 s. ř. s., tak, že právo na náhradu nákladů řízení (o žalobě i kasační stížnosti) nemá žádný z účastníků.

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

V Brně dne 23. srpna 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu