

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **J. H.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 6. 2017, č. j. 78 A 10/2016 - 20,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 6. 2017, č. j. 78 A 10/2016 - 20, **se zrušuje.**

II. Žaloba proti nezákonnému zásahu ze dne 31. 10. 2016, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

IV. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace předcházejícího řízení

[1] Rozsudkem ze dne 1. 6. 2017, č. j. 78 A 10/2016 - 20, Krajský soud v Ostravě určil, že nedoručení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2016, č. j. MSK 157967/2015, žalobci a doručení tohoto rozhodnutí R. M., bylo nezákonným zásahem. Krajský soud současně uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 10.228 Kč k rukám zástupce žalobce, a to do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku. V odůvodnění rozsudku soud shrnul, že „[z] *obsahu správního spisu správního orgánu I. stupně bylo prokázáno, že před tímto správním orgánem zastupovala žalobce jako obecná zmocněnkyně R. M. na základě plné moci udělené žalobcem dne 22. 10. 2015. Toto zastoupení*

žalobce bylo ukončeno prokazatelně dne 15. 3. 2016, kdy tato zmocněnkyně doručila správnímu orgánu přípis o „zrušení svého zmocnění ve správním řízení", tedy sdělení o tom, že již nadále ve správním řízení o přestupku žalobce jej nezastupuje. Správní orgán I. stupně opatřil tento přípis razítkem podatelny a doplnil č. podání 14068/2016. Jestliže z ust. § 88 odst. 1 správního řádu vyplývá, že neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání, pak logicky byl povinen dodatečně doručené zrušení udělené plné moci neprodleně postoupit odvolacímu orgánu tedy žalovanému. […] *Ze správního spisu žalovaného vyplynulo, že přípis o ukončení plné moci správní orgán I. stupně vůbec nepostoupil žalovanému, který se jako odvolací orgán o této skutečnosti nedozvěděl* […]." Krajský soud odmítl, že by žaloba byla nepřípustná podle § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s."), přičemž vysvětlil, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, zásahová žaloba chrání proti jakýmkoliv jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony zajišťujícími průběh řízení. Krajský soud přitom dovodil, že žalobce proti nesprávnému doručení odvolacího rozhodnutí žalovaným nemohl brojit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. ani podle § 79 a násl. s. ř. s., což vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52. Krajský soud se neztotožnil s námitkou, že žalobce podal žalobu opožděně, neboť o tom, že žalovaný vydal rozhodnutí o jeho odvolání, se dozvěděl dne 25. 10. 2016, kdy jeho další zmocněnkyně Š. Š. požádala žalovaného o fotokopii spisové dokumentace. Lhůta pro podání žaloby tak skončila až dne 27. 12. 2016. Vzhledem k tomu, že krajský soud neshledal nepřípustnost žaloby, dovodil, že „[n]*edoručením rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce žalobci samotnému došlo tak k nezákonnému zásahu a porušení práva žalobce na to, aby mu toto rozhodnutí bylo řádně doručeno. Řádné doručení rozhodnutí je přitom předpokladem jeho vydání ve smyslu ust. § 71 správního řádu. Ze stejných důvodů bylo nezákonným zásahem doručení odvolacího rozhodnutí žalovaného bývalé zmocněnkyni žalobce R. M., byť k uvedeným nezákonným zásahům došlo v důsledku nesprávného postupu správní orgánu I. stupně, který přípis o ukončení zastupování žalobce touto zmocněnkyní nepostoupil žalovanému. Těchto nezákonných zásahů se dopustil žalovaný. Nedoručení rozhodnutí žalovaného žalobci mělo pak zásadní důsledek pro žalobce spočívající v tom, že toto rozhodnutí nemohlo nabýt právní moci, což mu bránilo mj. v podání žaloby na jeho přezkoumání soudem.*".

II. Obsah kasační stížnosti

[2] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel") včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V ní namítl, že krajský soud pochybil, neboť podanou žalobu shledal přípustnou. Vysvětlil, že žalobce byl oprávněn uplatnit žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu jen za předpokladu, že nemohl uplatnit žalobu proti rozhodnutí či žalobu proti nečinnosti správního orgánu. Žalobce však byl oprávněn brojit proti tvrzenému zásahu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 30. 5. 2016, č. j. MSK 157967/2015 a také tak učinil u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 20 A 31/2016. Stěžovatel vysvětlil, že krajský soud ve věci dosud nerozhodl, avšak v nyní napadeném rozsudku dospěl k závěru, že žalobci bylo doručeno rozhodnutí stěžovatele dne 25. 10. 2016. V takovém případě však krajský soud ve věci vedené pod sp. zn. 20 A 31/2016 není oprávněn odmítnout žalobu proti rozhodnutí stěžovatele pro opožděnost. Žalobci je tak zachována možnost domáhat se svých práv v

řízení o žalobě proti rozhodnutí a krajský soud měl v posuzované věci odmítnout žalobu proti nezákonnému zásahu pro nepřípustnost. K odkazu krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52, stěžovatel uvedl, že v posuzované věci bylo rozhodnutí o odvolání pravomocné již v době, kdy žalobce podal žalobu proti nezákonnému zásahu. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č. j. 3 Aps 4/2011 - 60, a ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, a konstatoval, že doručení rozhodnutí R. M. namísto žalobce nenaplňuje znaky nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Žalobci totiž podle stěžovatele tvrzeným nezákonným zásahem nevznikla žádná újma a měl i nadále možnost domáhat se ochrany žalobou proti rozhodnutí. Nadto, doručení rozhodnutí je nedílnou součástí správního řízení. Nedoručení rozhodnutí žalobci, respektive doručení nesprávné osobě není závazným pokynem, na jehož základě by byl žalobce nebo někdo jiný povinen něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Stěžovatel v závěru zmínil, že jediným účelem procesní aktivity žalobce bylo dosažení prekluze odpovědnosti za přestupek, který správní orgány projednávaly. Vzhledem k tomu, že k této prekluzi již skutečně došlo, není jasné, jaká práva žalobce měla být tvrzeným nezákonným zásahem zkrácena.

[3] V přípise ze dne 11. 9. 2017 stěžovatel zaslal Nejvyššímu správnímu soudu rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 8. 2017, č. j. 20 A 31/2016 - 18. Uvedl, že krajský soud vyhověl žalobě proti rozhodnutí stěžovatele, a proto setrval na závěru, že krajský soud měl žalobu proti nezákonnému zásahu odmítnout pro nepřípustnost.

[4] Žalobce nevyužil svého práva a ke kasační stížnosti se nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[5] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se k námitce stěžovatele neztotožnil se závěrem krajského soudu o přípustnosti podané žaloby. Žalobce se domáhal určení, že se stěžovatel dopustil nezákonného zásahu, když rozhodnutí ze dne 30. 5. 2016, č. j. MSK 157967/2015, nedoručil jemu, ale R. M. Svou povahou tak žalobce uplatnil určovací zásahovou žalobu.

[9] Podle § 85 s. ř. s. „[ž]*aloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*“

[10] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004, „[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 a možnost úspěšně podat žalobu 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.*“ Uvedené závěry přitom nikterak nevyvrací věta za středníkem § 85 s. ř. s., neboť Nejvyšší správní soud již také v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 - 30, konstatoval, že „[v]*ýraz „zásah“ použitý v § 85 s. ř. s. je tedy nadále nutno vnímat optikou legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., tj. jako „zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím“. Domáhá-li se žalobce určení nezákonnosti zásahu, avšak za zásah považuje procesní situaci, ve které právní předpis předpokládá vydání rozhodnutí (zde usnesení o odepření nahlédnout do spisu), nelze takovou žalobu meritorně projednat s poukazem na subsidiaritu zásahových žalob. Smyslem soudního přezkumu nezákonných zásahů je totiž mimo jiné možnost vyslovit zákaz pokračovat v porušování práv. Závěr o nezákonnosti správního rozhodnutí skrze řízení o určení nezákonnosti zásahu by narážel na zásadu presumpce správnosti správních aktů, podle které vyvolává správní rozhodnutí účinky a považuje se za správné a zákonné, dokud není zrušeno zákonem stanoveným způsobem. Efektivní ochranu proti účinkům správních rozhodnutí soud může poskytnout výhradně v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v němž je nadán pravomocí napadené rozhodnutí zrušit. Na tom nic nemění, pokud není rozhodnutí vyhrazeno samostatnému přezkumu, ale jeho spornost je případně přezkoumávána až v řízení o rozhodnutí ve věci samé.*“ Naposledy uvedené úvahy z ústavněprávního hlediska aproboval i Ústavní soud v usnesení ze dne 25. 4. 2017, sp. zn. I ÚS 884/17.

[11] Krajský soud ve své argumentaci poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu 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. Krajský soud však přehlédl, že Nejvyšší správní soud vedly k uvedenému závěru okolnosti, které v nyní posuzované věci nevznikly. Ve věci posuzované pod sp. zn. 2 As 190/2014 totiž podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vůbec nebylo možné, protože rozhodnutí nebylo v právní moci. V nyní posuzované věci z rozsudku krajského soudu vyplývá, že rozhodnutí stěžovatele ze dne 30. 5. 2016, č. j. MSK 157967/2015, nabylo právní moci nejpozději dne 25. 10. 2016, kdy se s ním při nahlížení do spisu seznámila zmocněnkyně žalobce. Nejpozději tímto okamžikem již totiž bylo rozhodnutí oznámeno a nebylo možné napadnout jej odvoláním ve smyslu § 73 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalobu proti nezákonnému zásahu přitom žalobce podával dne 31. 10. 2016, tedy několik dní poté, co již musel vědět, že proti pochybení namítanému v žalobě proti nezákonnému zásahu může brojit prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 30. 5. 2016, č. j. MSK 157967/2015, postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Uvedené závěry potvrzuje, že žalobce skutečně napadl naposledy uvedené rozhodnutí žalobou; krajský soud rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 29. 8. 2017, č. j. 20 A 31/2016 - 18, a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Za této situace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud pochybil, když žalobu proti nezákonnému zásahu věcně projednal, neboť ji měl odmítnout pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že uvedené pochybení samo o sobě odůvodňuje výrok tohoto rozsudku, Nejvyšší správní soud se již nezabýval zbylými námitkami stěžovatele.

IV. Závěr

[12] Podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s., „[d]*ospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2; jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud.*“ Nejvyšší správní soud shledal, že již v řízení před Krajským soudem v Ostravě byl dán důvod pro odmítnutí žaloby pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu ze dne 31. 10. 2016 odmítl.

[13] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a současně rozhodl o odmítnutí žaloby, je podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. povinen rozhodnout i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí. Z tohoto důvodu musel Nejvyšší správní soud rozhodnout nejenom o nákladech řízení o kasační stížnosti, nýbrž i o nákladech řízení o žalobě. Tyto náklady však účastníkům řízení nepřiznal, neboť při odmítnutí návrhu nemá podle § 120 a § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. žádný z nich právo na jejich náhradu.

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

V Brně dne 8. listopadu 2017

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu