

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **T. S.**, zastoupena Mgr. Kamilem Fotrem, advokátem se sídlem Náchodská 760/67, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2015, č. j. 3 A 156/2014 – 75,

t a k t o :

Věc **s e p o s t u p u j e** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Usnesení městského soudu

[1] Usnesením ze dne 18. 5. 2015, č. j. 3 A 156/2014 – 75, rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“), že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného je na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. nepřipustná.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že se proti nesprávnému vyznačení data nabytí právní moci rozhodnutí v přestupkové věci (vyznačení dne 6. 10. 2014 namísto tvrzeného dne 19. 11. 2014, kdy již uplynula jednoroční lhůta pro pravomocné projednání přestupku dle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů) lze domáhat ochrany i jinými právními prostředky, konkrétně žalobou proti správnímu rozhodnutí o přestupku. Městský soud zároveň upozornil, že takovou žalobu žalobkyně podala a řízení v této věci je u městského soudu vedeno pod sp. zn. 4 A 64/2014. Právě v uvedeném řízení, v němž se přezkoumává zákonnost napadeného správního rozhodnutí, musí být dle názoru městského soudu posouzena i otázka, zda napadené rozhodnutí je pravomocné a odkdy.

II. Rozhodné skutkové okolnosti

[3] Z obsahu spisů vyplynulo, že stěžovatelka řídila dne 20. 10. 2013 okolo 2:05 hod. v Praze na křižovatce ulic Plzeňská a Radlická motorové vozidlo tovární značky Audi A4, registrační značky X, přičemž při kontrole se na výzvu policisty odmítla podrobit zkoušce ke zjištění, zda není jako řidička ovlivněna alkoholem či jinou návykovou látkou. Při kontrole bylo dále zjištěno, že vozidlo nemělo platnou technickou prohlídku, při řízení vozidla u sebe neměla stěžovatelka řidičský průkaz, osvědčení o registraci tohoto vozidla a doklad prokazující pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem tohoto vozidla.

[4] Na základě uvedených skutečností byla stěžovatelka shledána vinou ze spáchání přestupků dle § 125c odst. 1 písm. d) a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 18. 12. 2013, č. j. MHMP 1571708/2013/Vos, za což jí byla uložena pokuta ve výši 30.000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 14 měsíců.

[5] Odvolání stěžovatelky bylo zamítnuto a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 9. 2014, č. j. 305/2014-160/SPR/3. Na rozhodnutí žalovaného je vyznačena doložka právní moci ve znění „*Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 10. 2014. Je vykonatelné. Ministerstvo dopravy. Vydáno dne 25. 9. 2014.*“ Součástí spisu je i obálka, v níž bylo rozhodnutí doručováno, na níž je uvedeno, že adresát nebyl na stěžovatelkou uvedené adrese (adresa městského úřadu) zastižěn dne 26. 9. 2014 a konec odběrné lhůty je dne 6. 10. 2014. Na obálce je také uvedeno, že na uvedené adrese sídlí pouze městský úřad a ten nemá žádný kontakt na adresáta. Žalovaný byl na základě své žádosti ohledně adresy stěžovatelky pro doručování dle § 10b odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vyrozuměn Ministerstvem vnitra, že stěžovatelka je hlášena k trvalému pobytu na adrese T., U L. 585E, okres P.

III. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka předně namítá, že rozhodnutí městského soudu je pro ni překvapivé. Uvádí, že městský soud ji opakovaně vedl k tomu, aby upřesnila žalobu a uvedla, v čem konkrétně spatřuje nezákonný zásah, vyjádřila se k replice žalovaného, nařídil jednání na den 20. 5. 2015 a teprve poté žalobu odmítl pro nepřipustnost, přesto, že soud musel vědět o potenciálních důvodech odmítnutí již od počátku řízení.

[8] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud ji měl poučit a upozornit na nebezpečí odmítnutí žaloby z důvodu uvedeného v § 46 odst. 1 s. ř. s., pokud nedojde k úpravě žalobního petitu. Stěžovatelka uvádí, že městský soud odmítl její žalobu s poukazem na to, že se domáhala nejen určení, že zásah byl nezákonný, ale i nápravy tohoto stavu. Tímto městský soud zcela rezignoval na svou hmotněprávní poučovací povinnost a povinnost součinnosti s účastníky řízení plynoucí mu z § 36 odst. 1 s. ř. s. aplikované přiměřeně i s § 118a a násl. o. s. ř.

pokračování

[9] Stěžovatelka také upozorňuje, že žalobu proti nezákonnému zásahu podala, protože má za to, že žalobu proti správnímu rozhodnutí (která je projednávána u městského soudu pod sp. zn. 4 A 64/2014) podala v důsledku nesprávně vyznačeného data nabytí právní moci a s ohledem na kogentní normu v § 72 odst. 1 s. ř. s. opožděně. Prvotní povinností soudu je přezkoumat podmínky řízení, a pokud městský soud ve věci pod sp. zn. 4 A 64/2014 dospěje ke stejnému závěru jako stěžovatelka, tedy že žaloba je opožděná, odmítne ji podle § 46 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka pak zůstane zcela bez možnosti se proti nezákonnému zásahu žalovaného soudně bránit. Takový postup by byl prakticky odepřením spravedlnosti. Městský soud měl dát stěžovateli prostor na případnou změnu petitu nebo mohl postupovat dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a řízení přerušit do doby, než bude zřejmé, zda byly splněny podmínky řízení ve věci pod sp. zn. 4 A 64/2014.

[10] Na závěr stěžovatelka namítá, že městský soud nedostatečně vyložil v napadeném usnesení své úvahy, které jej vedly k vydání rozhodnutí. Rozhodnutí není dostatečně přesvědčivé a rozumně odůvodněno, a proto dle stěžovatelky trpí nepřezkoumatelností. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že usnesení městského soudu je přezkoumatelné, neboť v něm jsou uvedeny všechny potřebné úvahy. Dále žalovaný konstatoval, že městský soud správně odmítl žalobu stěžovatelky pro nepřipustnost s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s., neboť stěžovatelka měla, a dokonce využila možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Vztah obou zmíněných žalobních typů lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, k čemuž však v dané věci nedošlo. Dle žalovaného nedošlo ani ze strany městského soudu k učinění předčasného závěru o možnosti domáhat se nápravy jinými právními prostředky, ale k objektivnímu zhodnocení existujícího stavu, přičemž v takovém postupu nelze spatřovat odepření soudní ochrany stěžovatelce.

IV. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[12] Při předběžném posouzení věci dospěl druhý senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že rozhodná právní otázka, konkrétně posouzení právní povahy doložky právní moci, má být posouzena jinak než v dřívějším rozsudku rovněž druhého senátu, a sice ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41.

[13] Podle § 46 odst. 1 s. ř. s., *[n]estanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže*

a) soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat,

b) návrh byl podán předčasně nebo opožděně,

c) návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou,

d) návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.

[14] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., *[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[15] Podle § 82 s. ř. s. *[k]aždý, 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 se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

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

[17] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. *[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Podle odst. 2 pak [ž]alovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.*

[18] Podle § 75 odst. 1 správního řádu *„[s]právní orgán, který rozhodl v posledním stupni, vyznačí na písemném vyhotovení rozhodnutí, které zůstává součástí spisu, právní moc nebo vykonatelnost rozhodnutí. Zároveň vyznačí den vyhlášení tohoto rozhodnutí nebo den, kdy byla písemnost předána k doručení.*

[19] Podstatou sporu v nyní projednávané věci je, zda se lze proti nesprávnému vyznačení data v doložce právní moci rozhodnutí (z důvodu tvrzeného nesprávného doručení rozhodnutí stěžovatelce) domáhat žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s.

[20] Prvotním úkolem správního soudu po podání (zásahové) žaloby je přezkoumání podmínek řízení, neboť *„i ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodovat ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podřídně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popř. též plnou moc zmocněnce v případě zastoupení. Úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené. Dalšími okolnostmi, které obvykle brání věcnému projednání návrhu (žaloby) ve správním soudnictví jsou opožděnost (předčasnost) žaloby, podání návrhu zjevně neoprávněnou*

pokračování

osobou, nepřipustnost. Specifickým důvodem, jenž vylučuje další postup v řízení, jsou neodstraněné vady žaloby (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). Jsou-li naplněny zákonné předpoklady, soud žalobu odmítne, aniž by se mohl zabývat její důvodností. K posouzení důvodnosti žaloby tedy soud může přistoupit jen tehdy, byla-li včas podána přípustná žaloba osobou k tomu oprávněnou a pokračování v řízení nebrání neodstraněné vady žaloby nebo nedostatek podmínek řízení.“ (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 As 5/2008 – 164, publ. pod č. 2181/2011 Sb. NSS, bod [23]).

[21] Při posuzování podmínek řízení je i v případě zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. nutné, aby správní soud zvážil, zda žalobce předkládá plausibilní tvrzení, tj. zda tvrdí dotčení něčím, co může být v myslitelné rovině zásahem a může zasahovat do jeho právní sféry (k tomu obdobně ohledně návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, body [31] – [35]). Pokud totiž tomu tak není a žalobce tvrdí něco, co z povahy věci zásahem být nemůže, je nutno s ohledem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítnout, neboť se jedná o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[22] K právní povaze doložky právní moci Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41, uvedl, že „*vyznačení právní moci je úkonem toliko evidenčního charakteru, jehož opomenutí nemá vliv na skutečný okamžik nabytí právní moci rozhodnutí. Ten totiž nastává bez ohledu na fyzické vyznačení doložky právní moci na písemném vyhotovení rozhodnutí, a to buď uplynutím zákonem stanovené doby, v níž lze rozhodnutí napadnout odvoláním nebo rozkladem (§ 52 správního řádu) a která běží od okamžiku prokazatelného oznámení rozhodnutí účastníku řízení, anebo okamžikem oznámení rozhodnutí (tj. doručením do vlastních rukou účastníka řízení, ústním vyhlášením, eventuálně podle nové právní úpravy správního řízení i veřejnou vyhláškou). Z dříve vydaných rozhodnutí zdejšího soudu nadto vyplývá, že datum vyznačené v doložce právní moci není naprosto nezpochybnitelné [např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, č. j. 7 AfS 10/2005 – 86 (...): „není rozhodné, že správní orgán vyznačil doložku právní moci dle doručení stěžovateli, neboť soud není v přezkumném řízení vázán tímto právním názorem správního orgánu.“]*“

[23] Druhý senát se ztotožňuje se shora citovaným rozsudkem v tom, že v případě vyznačení doložky právní moci se jedná toliko o úkon evidenčního charakteru - o jakési právně významné vyjádření názoru správního orgánu, který příslušný akt vydal, zda má za to, že tento akt je pravomocný, a pokud ano, k jakému datu. O nabytí právní moci (a v rámci toho i o datu případného nabytí právní moci) má však každý, pro koho by mohla mít právní moc rozhodnutí (resp. jeho právní moc k určitému datu) nějaký význam, oprávnění a povinnost udělat si úsudek sám na základě vlastního zhodnocení rozhodných skutečností (zda byl akt, který má být v právní moci, doručen, komu, zda účinně atd.). Vyznačení nesprávného data v doložce právní moci tedy nemůže mít samo o sobě žádný dopad do právní sféry účastníka řízení srovnatelný s dopadem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. či „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s.

[24] V rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41, však Nejvyšší správní soud dodal, že doložka právní moci nemá ani povahu osvědčení, a proto nelze proti jejímu

nevyznačení (resp. k domožení se vyznačení jiného data právní moci rozhodnutí, než jaké vyznačil správní orgán) využít ochrany před nečinností správního orgánu podle § 79 s. ř. s. Soud k tomu uvedl: „Přisvědčit nelze ani námitce, dle které nevyznačení doložky právní moci na stavebním povolení představuje nečinnost stavebního úřadu, která by mohla být zohledněna v rámci soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví. Jak vyplývá z § 79 odst. 1 s. ř. s., ochrana před nečinností správního orgánu spočívá v tom, že soud správnímu orgánu uloží (při splnění zákonných podmínek) povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Že vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí samo vydáním meritorního rozhodnutím není, nepovažuje zdejší soud za nutné blíže objasňovat, neboť tento závěr plyne již ze samotného pojmosloví; pojem osvědčení sice soudní řád správní nedefinuje, podle teorie se jím však úředně osvědčují (potvrzují) skutečnosti v něm uvedené, tedy skutečnosti úředně zřejmé, a to buď skutkové, nebo právní. Lze tak uzavřít, že v případě nevyznačení doložky právní moci na rozhodnutí založeném ve správním spisu nelze pojmově hovořit o nečinnosti žalovaného (ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.), neboť doložka právní moci správním aktem není a ani být nemůže už proto, že je na správním aktu pouze vyznačována. Shodně se k povaze doložky právní moci, coby pouhého úředního postupu, jímž se osvědčuje, že vydané rozhodnutí nabylo právní moci (a kdy se tak stalo), vyjádřil i Ústavní soud. Ve svém stanovisku dne 20. 10. 1998, Pl. ÚS - Sb. 8/98 (...) konstatoval, že tato doložka není nevyvratitelná za situace, kdy byla vyznačena nesprávně; stejně tak není vyloučeno z prokázaného nabytí právní moci takového rozhodnutí vycházet, aniž je doložka formálně vyznačena. (...) Nejvyšší správní soud však nemá za vyloučené, aby tento případný nesprávný úřední postup nemohl založit odpovědnost za škodu nesprávným úředním postupem vzniklou, jak již ostatně konstatoval v obdobném případě, kdy doložka právní moci byla vyznačena na rozhodnutí, které právní moci nenabylo (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 8 Ans 5/2005 – 63 (...)). Obdobně Nejvyšší správní soud nahlíží i na skutečnost, že žalovaný doklady prokazující datum doručení původního stavebního povolení nedohledal či ztratil - také v tomto případě by přicházela v úvahu pouze náhrada v důsledku ztráty vzniklé škody způsobené nesprávným úředním postupem.“

[25] A právě s právním názorem, že doložka právní moci není osvědčením ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., jenž byl vyjádřen ve shora citovaném rozsudku, se druhý senát neztotožňuje.

[26] K rozlišení mezi jednotlivými žalobními typy na ochranu proti jednání veřejné správy se vyslovil rozšířený senát v bodě 21 usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2001 Sb. NSS, a to takto: „Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Jde-li však o akt jiné povahy nežli rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a zároveň spadá do množiny taxativně vymezených aktů dle § 79 odst. 1 s. ř. s. (tj. jde-li o osvědčení),

pokračování

možnost následného přezkumu aktu v navazujícím žalobním řízení není dána, neboť neexistuje žádný žalobní typ vztahující se na osvědčení, který by byl obdobou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Proto se soud zabývá již v rámci řízení o nečinnosti žalobě obsahovou stránkou takového aktu a zpravidla správnímu orgánu vymezí (v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné), zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vede-li se spor například o jeho určitý dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí mít dotyčný akt (soud se zde nezabývá veškerými obsahovými aspekty daného aktu, nýbrž pouze těmi, které jsou mezi stranami sporné, nebo těmi, které se spornými aspekty aktu souvisejí či jsou na nich závislé). Ve vztahu k osvědčení ostatně toto pravidlo naznačil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 - 63, www.nssoud.cz, a zřetelně vyjádřil stejný soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, www.nssoud.cz (relevantní pasáže obou rozsudků citovány výše sub [10] a [11]).“

[27] K samotné právní povaze osvědčení pak rozšířený senát v bodech 25 až 27 stejného usnesení uvedl:

[25] Osvědčení podle doktríny správního práva "úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem - osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). (...) Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.“ (Dušan Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 267, marg. č. 301). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publ. pod č. 981/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, sice zdůraznil, že "[t]eoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat a spíše je na místě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojiti proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny (...).“ V rozsudku ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84, publ. pod č. 1654/2008 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, však Nejvyšší správní soud dělí linii mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím vedl podle toho, zda správním orgánem vydaný akt má povahu důkazního prostředku, jehož obsah (důkaz) lze vyvrátit jiným důkazem (pak jde o osvědčení), anebo zda jde o závazné (a tedy v rovině normativní, a nikoli v rovině skutkové se pohybující) určení práv či povinností, jež jsou předmětem daného správního aktu (pak jde o deklaratorní rozhodnutí). Rozšířený senát má za to, že klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím v skutku spočívá v tom, zda je o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti). Okolnost, do jaké míry zřejmé jsou skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je pak spíše kritériem pomocným.

[26] Podobně jako mezi rozhodnutím a osvědčením je nutno rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. I zde je klíčovým rozlišovacím kritériem, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce, anebo zda jde o úkon povahy ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací, tj. úkon zůstávající toliko v rovině skutkové, nemající však normativní povahu.

[27] *Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoli úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu. Proto, jak již bylo výše uvedeno, je třeba, aby, jde-li o soudní kontrolu vydání osvědčení v řízení podle § 79 a násl. s. ř. s., se soud zabýval nejen tím, zda se má osvědčení vydat, ale podle okolností i jeho obsahovými aspekty. Stejně tak je nezbytné v řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. zvolit v případě, že se jedná o nezákonný zásah formou nezákonné nečinnosti, jež spočívá v jiném nekonání než nevydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, formulovat výrok rozhodnutí krajského soudu tak, aby vedl k tomu, že příslušný správní orgán nadále již nebude nečinný a že naopak učiní zákonem předepsaný úkon a že tento úkon bude mít zákonem stanovený obsah.*

[28] Z výše uvedených rozlišovacích kritérií pro osvědčení, jež vyplývají z usnesení rozšířeného senátu, podle přesvědčení druhého senátu vyplývá, že osvědčením je i doložka právní moci. Doložka právní moci úředně potvrzuje, že určité správní rozhodnutí nabylo právní moci určitého dne. Toto potvrzení má skutkový charakter, tj. není závazné, normativní, a proto může být popřeno (překonáno, vyvráceno) úsudkem jiného orgánu či jiné relevantní osoby, pro které má otázka právní moci nějaký právní význam. Tento jiný orgán (jiná osoba) může dojít ve svém úsudku o tom, zda dané rozhodnutí nabylo právní moci, a pokud ano, kdy se tak stalo, k jinému závěru než orgán, jenž doložku právní moci na rozhodnutí vyznačil. To však ještě z doložky právní moci nečiní právní „nic“. Již samotná okolnost, že zákonodárce s pojmem doložky právní moci pracuje a takový institut v § 75 odst. 1 správního řádu upravuje, znamená, že doložka má svůj právní význam – přesně takový, jaký obvykle má osvědčení vydávané vykonavateli veřejné správy: zjednodušit právní provoz a poskytnout určitou míru právní jistoty, jakož i docílit určité přehlednosti postupů veřejné správy. Doložka právní moci signalizuje všem orgánům a osobám, pro které má rozhodnutí, na němž je právní moc vyznačena, nějaký význam, že podle názoru orgánu příslušného podle § 75 odst. 1 správního řádu k jejímu vyznačení je dané rozhodnutí v právní moci, a proto má (může mít) zákonem předvídané účinky, zejména být vykonáno či vyvolávat jiné právní účinky (statusové, umožňující navázat na dané rozhodnutí další akty či jím další akty podmínit, být pro ně podkladem aj.).

[29] V projednávané věci jsou uvedené funkce doložky právní moci, dá se říci, ukázkové. Skutečnost, k jakému dni bude právní moc na přestupkové rozhodnutí ve věci stěžovatelky vyznačena, je významný signálem pro orgán, který by chtěl toto rozhodnutí vykonat či je užít jako podkladového aktu pro svůj postup (typicky k zápisu bodů do registru řidičů), zda tak může učinit. Pokud by totiž dané rozhodnutí nabylo právní moci až po uplynutí roční prekluzivní lhůty k projednání přestupku (§ 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), nebylo by „účinné“ v tom smyslu, že by mohlo být vykonáno či být podkladem pro zápis bodů do registru řidičů (viz k tomu prejudikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudky ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, ze dne 25. 1. 2007, č. j. 6 As 56/2004 - 68, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, či ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 41/2010 - 66). Jistěže samotná doložka právní moci nebrání orgánu, který by měl dané rozhodnutí vykonávat nebo je jinak používat, aby si o otázce právní moci učinil úsudek sám, nicméně tím svou povahu významného signálu neztrácí.

pokračování

[30] Jestliže tedy zákonodárce zakotvil v soudním řádu správním i ochranu proti osvědčením jako nezávazným správním aktům, je nutno i takovouto ochranu poskytnout, a nikoli ji odpírat (viz k tomu již citovaný bod 27 usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98).

[31] Na doplnění druhý senát dodává, že podle jeho názoru na právní povaze doložky právní moci jakožto osvědčení nic nemění „technický“ způsob jejího vyznačení – zpravidla otiskem formulářového razítka na písemném vyhotovení rozhodnutí a uvedení data nabytí právní moci, data vyznačení doložky a podpisu příslušné úřední osoby. Podstatný je totiž obsah doložky, jímž je úřední potvrzení právně významné skutečnosti. Jistě si lze představit, že doložka by mohla být i samostatnou listinou či listinou připojenou k rozhodnutí, jehož právní moc by potvrzovala. Stejně tak by bylo možno osvědčení právní moci provádět nejrozličnějšími způsoby za využití informačních technologií, např. zobrazením údaje o právní moci dálkovým způsobem tak, že se po zadání určitého přístupového kódu tento údaj generuje z informačního systému obsahujícího informace o právních mocích nejrozličnějších rozhodnutí. Forma zde nemůže být rozhodující, klíčové musí být posouzení povahy a funkce informace, kterou doložka právní moci poskytuje.

[32] Dále druhý senát poznamenává, že otázka právní moci rozhodnutí nemůže být - a zejména ne v kontextu případu žalobkyně – posuzována v plném rozsahu ani v rámci řízení o žalobě § 65 a násl. s. ř. s. proti správnímu rozhodnutí, jehož právní moc je doložkou osvědčována. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se posuzuje zákonnost samotného tohoto rozhodnutí, případně zákonnost postupu vedoucího k jeho vydání. I kdyby rozhodnutí bylo nezákonné, na právní moci rozhodnutí to nic nemění a ta bude odstraněna až spolu s rozhodnutím samotným jeho zrušením správním soudem. Naopak i u zákonného rozhodnutí, které v žalobním řízení ob stojí a nebude zrušeno, může být sporu, kdy nabylo právní moci, a vyřešení této otázky může mít pro ty, jejichž práv či povinností se rozhodnutí týká, právní význam (takto je to i u žalobkyně). Přitom jen za určitých okolností má správní soud důvodu se otázkou nabytí právní moci hlouběji zabývat – v podstatě jen v souvislosti s posuzováním podmínek věcné projednatelnosti žaloby (tj. především při posuzování podmínky vyčerpání opravných prostředků a včasnosti žaloby). Soud se tedy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu otázkou právní moci, a v této souvislosti i sekundárně otázkou správnosti údajů v doložce právní moci, zabývá nejudikátně, toliko pro účely posouzení, zda lze žalobou napadené rozhodnutí meritorně přezkoumat. Soudní ochrana v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu proto na doložku právní moci nedosahuje.

[33] V projednávané věci má posouzení právní povahy doložky právní moci pro účastníky řízení zásadní význam – jde ve skutečnosti o jádro sporu. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně výše již zmiňovaný rozsudek ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41, v podstatě odpírá přímou soudní ochranu proti nevyznačení či nesprávnému vyznačení doložky právní moci – vyplývá z něho, jak již uvedeno, že zde není použitelný žádný ze tří žalobních typů podle soudního řádu správního (ani žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, ani zásahová žaloba, ani nečinnostní žaloba). Pokud by rozšířený senát dospěl k závěru, že doložka právní moci je osvědčením, a že tedy nečinnostní žaloba ve věci osvědčení je přípustná, bylo by na místě – přestože se jedná

v projednávané věci o kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí zásahové žaloby – toto usnesení zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení, aby v němž mohla žalobkyně patřičným způsobem s ohledem na změnu právního náhledu na povahu doložky právní moci změnit svůj žalobní návrh tak, aby o něm správní soud první instance mohl meritorně rozhodnout. Jiný postup ve věci by podle přesvědčení druhého senátu znamenal odepření soudní ochrany, neboť dosavadní judikatura jasně a jednoznačně odmítala přímou soudní ochranu proti doložce poskytnout a změna právního názoru, kterou by případně učinil rozšířený senát, by byla judikaturním obratem, s nímž žalobkyně při svém dosavadním postupu nemohla bez dalšího rozumně počítat.

[34] Nejvyšší správní soud k situacím judikaturních obrátů v rozsudku ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Afs 14/2010 – 104, uvedl: „Judikatura soudů, zejména pak Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, je totiž v určitém ohledu fakticky pramenem práva v tom smyslu, že zobecněnými pravidly chování vyvoditelnými z jejich rozhodovací činnosti v konkrétních případech signalizuje adresátům práva, jak mají být vykládány a aplikovány psané prameny práva (zákony, mezinárodní smlouvy, podzákonné obecně závazné právní předpisy aj.) či nepsané principy, zásady nebo jiná právní pravidla. Judikatura formálně vzato právo nevytváří, pouze říká, jak má být vykládáno, a také deklaruje, co je právem. Změna judikatury tedy neznamená vytvoření nového pravidla chování, jež součástí práva dříve nebylo, nýbrž „nalezení“ správného obsahu práva. Fakticky však pro adresáty práva změna judikatury znamená změnu pravidel chování, kterými se mají řídit, a toto je třeba v době, kdy ke změně judikatury dochází, zohlednit (rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ostatně v bodě 57. usnesení ze dne 21. 8. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS a www.nssoud.cz, tuto skutečnost reflektoval, když uvedl: „Ustálená judikatura vrcholných soudů představuje ve svém materiálním rozměru právní normu. Změnu či zpřesnění této judikatury pak lze ve funkčním smyslu považovat za novelu právního předpisu s temporálními účinky, které změna právního předpisu tradičně má.“ Je žádoucí, aby adresáti práva judikaturu soudů reflektovali a zpravidla i respektovali, neboť jen tak lze dosáhnout při aplikaci práva patřičné stability a právní jistoty. To tedy znamená, že adresátům práva odlišným od státu zásadně nemůže jít k tíži, chovají-li se v souladu se stabilizovanou judikaturou soudů. Nelze totiž po nich spravedlivě požadovat, aby i za situace, kdy určitý právní názor byl judikaturou vysokých soudů potvrzen natolik, že jej lze považovat za ustálenou judikaturu, proti němu brojili. Dojde-li ale ke změně ustálené judikatury, je na místě, aby pro „přechodové případy“ platila zvláštní pravidla, která uvedené okolnosti zohlední a zabrání negativním dopadům změny judikatury na fyzické a právnické osoby odlišné od státu či je alespoň co možná nejvíce zmírní. Obdobně postupoval Nejvyšší správní soud poté, co usnesením rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS a www.nssoud.cz, zásadním způsobem změnil judikaturu týkající se soudní ochrany před daňovou kontrolou. V rozsudku ze dne 2. 11. 2005, č. j. 2 Afs 144/2005 - 131, www.nssoud.cz, navazujícím na rozhodnutí rozšířeného senátu, výjimečně v případě stěžovatele, jehož se toto rozhodnutí rozšířeného senátu týkalo, Nejvyšší správní soud meritorně přezkoumal zákonnost opakování daňové kontroly v řízení o kasační stížnosti ve věci žaloby proti rozhodnutí nadřízeného pracovníka správce daně o námitkách daňového subjektu proti postupu správce daně při daňové kontrole, ačkoli v rozhodnutí rozšířeného senátu bylo judikováno, že soudní ochranu proti nezákonné daňové kontrole nelze poskytnout tímto způsobem, nýbrž v řízení podle ust. § 81 a násl. o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že uvedené úvahy se

pokračování

týkají pouze právních otázek, k nimž existuje stálá judikatura, tedy stabilizovaná rozhodovací praxe soudů, o které nemá aplikační praxe důvod se domnívat, že bude, nebo pravděpodobně bude, v dohledné době změněna. Netýkají se právních otázek, na které neexistuje ustálený názor vyjádřený v soudní judikatuře, zvláště pokud jsou navíc v aplikační praxi v podstatné míře sporné. Netýká se mimo jiné takových otázek, na které existuje více dobře hajitelných, byť ne nezbytně srovnatelně, přesvědčivých výkladových alternativ a k nimž neexistuje ustálená judikatura nejvyšších soudů či Ústavního soudu. K tomu lze odkázat i na argumentaci Nejvyššího správního soudu k tzv. zásadním a překvapivým judikатурním obrátům, např. v rozsudcích ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 As 88/2006 - 56, č. 1392/2007 Sb. NSS, či ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, č. 1743/2009 Sb. NSS, oba www.nssoud.cz. K mezím možností soudu reagovat na judikатурní změny a k vymezení pojmu ustálené judikatury viz komplexní úvahu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 Afs 11/2011 - 79, www.nssoud.cz, vyslovenou v souvislosti s možností brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu proti rozhodnutí správce daně o delegaci místní příslušnosti.“

[35] Vyznačení doložky právní moci je sice úkonem správního orgánu, avšak úkonem toliko deklaratorní či administrativní povahy, což jiným slovy znamená, že se jím nezakládají, nemění ani neruší žádná konkrétní práva či povinnosti účastníků správního řízení, nýbrž pouze se jím deklaruje nastalá skutečnost, tedy že správní rozhodnutí, k němuž se tato doložka vztahuje, nelze napadnout odvoláním a že je závazné pro účastníky a všechny správní orgány, popř. i další osoby (srov. § 73 odst. 2 správního řádu). V žádném případě však vyznačení doložky právní moci není součástí úkonu spočívajícího v doručení písemnosti, k níž se právní moc vztahuje, neboť s doručením rozhodnutí (ať již fyzickým předáním adresátu či fikcí) může, ale nutně nemusí být spjata jeho právní moc (zejm. v případě rozhodnutí správního orgánu, proti němuž lze podat odvolání).

V. Další relevantní judikatura Nejvyššího správního soudu

[36] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 26/2014 – 19, k povaze doložky právní moci vyjádřil takto:

„Vyznačení doložky právní moci je sice úkonem správního orgánu, avšak úkonem toliko deklaratorní či administrativní povahy, což jiným slovy znamená, že se jím nezakládají, nemění ani neruší žádná konkrétní práva či povinnosti účastníků správního řízení, nýbrž pouze se jím deklaruje nastalá skutečnost, tedy že správní rozhodnutí, k němuž se tato doložka vztahuje, nelze napadnout odvoláním a že je závazné pro účastníky a všechny správní orgány, popř. i další osoby (srov. § 73 odst. 2 správního řádu). V žádném případě však vyznačení doložky právní moci není součástí úkonu spočívajícího v doručení písemnosti, k níž se právní moc vztahuje, neboť s doručením rozhodnutí (ať již fyzickým předáním adresátu či fikcí) může, ale nutně nemusí být spjata jeho právní moc (zejm. v případě rozhodnutí správního orgánu, proti němuž lze podat odvolání).“

Vyznačení doložky právní moci má v zásadě informativní význam pro adresáty rozhodnutí (adresáty v širším slova smyslu, které má na mysli § 73 odst. 2 správního řádu) a deklaruje, že účinky správního rozhodnutí, k němuž se tato doložka právní moci vztahuje, od určitého okamžiku nastoupily. Nelze tedy souhlasit s argumentací stěžovatele, že „vyznačení právní moci po doručení výpovědi plné moci správnímu orgánu nemůže být účinné“, jelikož

správní řád s vyznačením doložky právní moci žádné účinky nespojuje, na rozdíl od samotného okamžiku právní moci rozhodnutí.

Doložku právní moci správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, vyznačí vždy, pokud nastanou skutečnosti, s nimiž správní řád právní moc rozhodnutí spojuje, což je v okamžiku, kdy rozhodnutí bylo oznámeno a nelze proti němu podat odvolání (§ 73 odst. 1 správního řádu). Doložka právní moci v takovém případě deklaruje, že tyto právní skutečnosti nastaly a ke kterému konkrétnímu dni. Nejde tedy o žádný úkon vůči zmocněnci či účastníkům správního řízení, jak se stěžovatel mylně domnívá, nýbrž o záznam objektivně nastalé skutečnosti.“

[37] Z výše uvedené citace je patrné, byť to v rozsudku pátého senátu nebylo výslovně vyřčeno, že doložka právní moci je tímto senátem vnímána jako úkon správního orgánu deklarující, ovšem nezávazně (informativně), že k určitému okamžiku nastaly u příslušného správního rozhodnutí účinky právní moci, tedy jako to, co dosavadní judikatura rozšířeného senátu (konkrétně jeho shora citované usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2001 Sb. NSS, bod 25) charakterizuje jako „osvědčení“ ve smyslu § 79 odst. 1 věty první s. ř. s.

[38] Druhý senát podotýká, že z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 26/2014 – 19, není patrné, že by výslovně reflektovalo dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně shora již též citovaný rozsudek ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41, v němž je výslovně mj. uvedeno: „Lze tak uzavřít, že v případě nevyznačení doložky právní moci na rozhodnutí založeném ve správním spisu nelze pojmově hovořit o nečinnosti žalovaného (ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.), neboť doložka právní moci správním aktem není a ani být nemůže už proto, že je na správním aktu pouze vyznačována.“

VI. Závěr

[39] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., *(d)ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*

[40] Jak výše popsáno, dospěl druhý senát Nejvyššího správního soudu při posuzování právní otázky povahy doložky právní moci k odlišnému právnímu názoru, než je doposud zastáván judikaturou tohoto soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41. Podle nyní výše zdůvodněného názoru druhého senátu je doložka právní moci správního rozhodnutí „osvědčením“ ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. a lze se ve vztahu k ní domáhat soudní ochrany žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu. Zmíněný starší rozsudek oproti tomu dospěl k závěru, že takovýmto aktem doložka právní moci není a že soudní ochrana cestou nečinnostní žaloby u ní nepřipadá v úvahu. Od právního názoru vyjádřeného ve starším rozsudku Nejvyššího správního soudu se druhý senát nemůže sám odchýlit.

pokračování

[41] Vedle toho má druhý senát za to, že ve stávající judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor v názledu na právní povahu doložky právní moci správního rozhodnutí, a sice mezi právními názory vyjádřenými v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41, na straně jedné a v rozsudku ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 26/2014 – 19, na straně druhé. Ani tento rozpor v zaujatých právních názorech nemůže druhý senát sám překonat.

[42] Z obou uvedených důvodů tedy druhý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc předkládá rozšířenému senátu.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 15. ledna 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu