



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **T. B.**, zast. Mgr. Umarem Switatem, advokátem, se sídlem Dědinova 2011/19, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2018, č. j. 5 A 148/2018 - 42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Ten podle žalobce spočíval ve skutečnosti, že žalovaný považoval za pravomocné své rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018, č. j. MHMP 468850/2018/ŠkM (dále také jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“ nebo „rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018“), aniž pro to byly splněny podmínky. V žalobě žalobce navrhl vydat rozsudek následujícího znění: „Soud zakazuje žalovanému, aby nadále porušoval práva žalobce tím, že bude vydávat rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy č.j. MHMP 468850/2018/ŠkM, sp.zn. S_MHMP 1874455/2017/ŠkM ze dne 22. 3. 20018 za pravomocné a vykonatelné a přikazuje žalovanému, aby obnovil stav platný před jeho nezákonným zásahem spočívajícím v neoprávněném vydávání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy č.j. MHMP 468850/2018/ŠkM, sp.zn. S_MHMP 1874455/2017/ŠkM ze dne 22. 3. 20018 za pravomocné a o tom, že u rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy č.j. MHMP 468850/2018/ŠkM, sp.zn. S_MHMP 1874455/2017/ŠkM ze dne 22. 3. 20018 obnovil stav

platný před jeho nezákonným zásahem spočívajícím v neoprávněném vydávání rozhodnutí za pravomocné vyrozumí všechny orgány, kterým toto rozhodnutí dal na vědomí.“

[2] Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) žalobu odmítl. Měl za to, že žalobce považuje za nezákonný zásah skutečnost, že mu žalovaný nikdy nedoručil rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018, které tak nemohlo nabýt právní moci. Návazně na to městský soud shledal, že před podáním žaloby žalobce nevyčerpal dostupné prostředky ochrany, konkrétně opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Žalobu proto považoval podle § 85 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona za nepřipustnou.

II.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností, v níž navrhuje uvedené rozhodnutí zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel namítá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a vytýká „nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu pro nezákonnou aplikaci ustanovení právních předpisů, zejména analogické použití daňového řádu.“ Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že měl možnost využít a uplatnit jiné právní prostředky ochrany. Za nepřiléhavý na jeho případ považuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2016, č. j. 2 Afs 243/2016 - 34, na nějž poukázal městský soud; tento rozsudek se týká výkladu daňového řádu.

[5] Shodně jako v žalobě stěžovatel opakuje, že očekával ze strany žalovaného doručení rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 na adresu známou mu ze spisu. Neměl tudíž důvod podávat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu; nemohl vědět, zda jsou zachovány lhůty pro rozhodnutí, kdy a jak žalovaný ve věci rozhodne a že žalovaný nečiní úkony potřebné pro doručení rozhodnutí.

[6] Správnímu orgánu prvního stupně stěžovatel vytýká též nedostatečně a neúplně zjištěný stav věci, tedy porušení § 3 správního řádu, stejně jako i porušení § 50 téhož zákona, jelikož si neopatřil veškeré dostupné podklady pro své rozhodnutí, ani výpovědi svědků podle § 51 správního řádu. Stěžovatel uzavírá, že neměl reálnou možnost domáhat se odstranění tvrzeného zásahu a vyčerpat jiné dostupné prostředky ochrany. Z uvedeného důvodu považuje žalobu nadále za důvodnou.

[7] Stěžovatel v dalším podání ze dne 23. 5. 2019 (druhém doplnění kasační stížnosti učiněném po lhůtě k doplnění původní blanketní kasační stížnosti - poznámka soudu) doplnil kasační důvody. Měl za to, že napadené usnesení je nezákonné podle § 103 písm. a) s. ř. s. Městský soud nesprávně dovodil, že se stěžovatel domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, čehož se však nedomáhal, nýbrž z obsahu žaloby je podle stěžovatele zřejmé, že žaloba směřuje k určení, že zásah byl nezákonný.

[8] V tomto druhém doplnění kasační stížnosti stěžovatel vytýká i nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost, tedy kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., právě proto, že městský soud žalobu neposuzoval

pokračování

tak, jak byla podána, tedy jako žalobu na určení, že zásah žalovaného byl nezákonný. Podle stěžovatelova mínění tedy městský soud vadně vyhodnotil žalobní typ. Podmínka vyčerpání jiných právních prostředků nápravy nemusela být splněna a nebyl důvod pro odmítnutí žaloby.

[9] Nakonec stěžovatel v onom druhém doplnění kasační stížnosti obsáhle popisuje sled „*nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů*“, jichž se žalovaný dopustil v průběhu správního řízení ve věci sp. zn. S_MHMP 1874455/2017/ŠkM, a shrnuje, že popsáním postupem žalovaného byl porušen správní řád (konkrétně jeho § 19 odst. 3, § 20, § 23, § 71 odst. 2 písm. a), § 72 až § 75 a § 83), a stěžovateli tak bylo odňato právo na spravedlivý proces.

III.

[10] Žalovaný nejprve ve vyjádření k blanketní kasační stížnosti poukazuje na skutečnost, že proti napadenému usnesení již stěžovatel podal kasační stížnost a ta byla Nejvyšším správním soudem odmítnuta usnesením ze dne 13. 12. 2018, č. j. 4 As 359/2018 - 23.

[11] Následně v návaznosti na obě doplnění kasační stížnosti žalovaný obsáhle rekapituluje průběh správního řízení vedeného u něj ve věci přestupku stěžovatele podle § 125c odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Na to shrnuje, že souhlasí se závěry městského soudu vyjádřenými v napadeném usnesení o nepřipustnosti žaloby a v té souvislosti upozorňuje na vybranou judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, jež jeho názory potvrzuje. Stěžovatelova žaloba je podle obsahu žalobou nikoliv na určení, že zásah byl nezákonný; je z ní zcela zřejmé, čeho se stěžovatel v řízení o žalobě domáhal. Žalovaný tudíž navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

IV.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že stěžovatel v prvním doplnění kasační stížnosti (učiněném ve lhůtě stanovené kasačním soudem podle § 106 odst. 3 s. ř. s.) uplatňoval kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., následně v druhém doplnění, učiněném již po lhůtě k doplnění kasační stížnosti, rozšířil svá tvrzení a namítal též naplnění kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[15] Předmětem přezkumu v nynějším řízení o kasační stížnosti je usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Z povahy věci tudíž přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, nebo ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49). Ten však v sobě zahrnuje i kasační důvody vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a), c) i d) s. ř. s. Nezákonnost

rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (rozsudek kasačního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[16] Je-li kasační stížnost podávána z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., je Nejvyšší správní soud oprávněn zkoumat pouze zákonnost důvodů pro odmítnutí žaloby a to, zda se městský soud nedopustil procesních pochybení v řízení předcházejícím tomuto rozhodnutí. Není naopak oprávněn se zabývat věcí samou, neboť tou se v případě odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 s. ř. s. nezabývá ani městský soud.

[17] V souzené věci, jak již výše uvedeno, stěžovatel v prvním doplnění kasační stížnosti, které učinil na základě výzvy kasačního soudu ve lhůtě podle § 106 odst. 3 s. ř. s., výslovně uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Z výše uvedeného vyplývá, že tento kasační důvod namítat v řízení, jehož předmětem je přezkum usnesení správního soudu o odmítnutí žaloby, nelze. Přesto je však z obsahu stížnostních námitek uvedených v tomto prvním doplnění kasační stížnosti zřejmé, že stěžovatel ve skutečnosti brojí proti nesprávnému posouzení předpokladů pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ze strany městského soudu. Touto otázkou, jak výše uvedeno, je oprávněn se kasační soud zabývat a je podřaditelná pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud dále dodává, že v případě, kdy kasační stížnost byla podána jako blanketní, a následně byla doplňována účastníkem řízení teprve na základě výzvy kasačního soudu podle § 106 odst. 3 s. ř. s., lze rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit kasační důvody jen v této lhůtě. To je v souzené věci významné vzhledem ke skutečnosti, že druhé doplnění kasační stížnosti, jež stěžovatel učinil podáním ze dne 23. 5. 2019, provedl již po uplynutí lhůty, jež mu byla dána pro doplnění kasační stížnosti. Kasační soud proto není oprávněn se nyní zabývat těmi námitkami, jež stěžovatel uplatnil poprvé právě až v tomto druhém doplnění kasační stížnosti (viz odst. [7] až [9]). Přes právě uvedené však lze shrnout, že tyto další kasační námitky stěžovatel směřoval z velké části k meritu věci, a tudíž by se jimi Nejvyšší správní soud nemohl zabývat ani v případě, že by byly uplatněny včas.

[19] Nejvyšší správní soud ještě před vlastním posouzením věci dodává, že se tímto případem zabývá již podruhé, jak upozorňuje žalovaný. V prvním případě, v němž na základě kasační stížnosti stěžovatele bylo předmětem přezkumu napadené usnesení, však kasační stížnost odmítl usnesením ze dne 13. 12. 2018, č. j. 4 As 359/2018 - 23, z důvodu její předčasnosti. Kasační soud totiž shledal, že napadené usnesení nebylo řádně doručeno žalobci (nýbrž nesprávně jeho zmocněnci), tudíž nenabývalo právní moci a nebyly splněny podmínky pro řízení o kasační stížnosti (srov. § 102 s. ř. s.). Uvedené usnesení kasačního soudu pro uvedené netvoří překážku věci pravomocně rozhodnuté. K posouzení věci samé (tedy k přezkumu zákonnosti napadeného usnesení) Nejvyšším správním soudem dosud nedošlo.

pokračování

[20] Kasační soud se tedy mohl zabývat stěžejní spornou otázkou, zda městský soud dospěl ke správnému závěru o nepřipustnosti stěžovatelovy žaloby z důvodu nevyčerpání jiných právních prostředků ochrany či nápravy před jejím podáním.

[21] Městský soud měl za to, že stěžovatel měl nejprve využít opatření proti nečinnosti správního orgánu, tedy postup podle § 80 odst. 3 správního řádu, a teprve v případě přetrvávající nečinnosti žalovaného podat zásahovou žalobu, jež představuje subsidiární prostředek ochrany.

[22] Nejvyšší správní soud již nyní předesílá, že městský soud ve výsledku dospěl ke správnému závěru o nepřipustnosti žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jeho dílčí závěry však kasační soud korigoval, jak dále vyloží.

[23] Judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale vychází ze závěru o subsidiaritě zásahové žaloby vůči jiným žalobním typům (žalobě proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. a žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.). Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je tedy konstruována jako subsidiární prostředek ochrany. Jak vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90, „[z]ákon tak jednoznačně upřednostňuje jiné formy ochrany před protiprávním konáním správních orgánů a tato soudní ochrana se uplatní jen tam, kde jiná ochrana není.“ Vzájemnému vztahu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a zásahové žaloby se Nejvyšší správní soud věnoval i v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, v němž dovedl, že „procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak 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, a to ani po 'zprocesnění' zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“

[24] Podle § 85 s. ř. s., žaloba 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.

[25] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podle obsahu je stěžovatelova žaloba nepochybně žalobou zápůrčí, nikoliv určovací. To je zjevné nejen z uplatněných žalobních tvrzení, ale především z formulace žalobního petitu, jenž je doslovně citován v odst. [1] tohoto rozsudku. Stěžovatel se v žalobě nedomáhal určení, že tvrzený zásah je nezákonný,

nýbrž žádal, aby městský soud určité jednání žalovanému zakázal a uložil mu povinnost obnovit stav před tímto zásahem. S ohledem na uvedené a vzhledem dikci právě citovaného § 85 s. ř. s. lze uzavřít, že městský soud nepochybil, považoval-li za předpoklad přípustnosti žaloby vyčerpání jiných právních prostředků ochrany či nápravy. Uvedené má oporu v zákoně.

[26] Zbývá tak posoudit, zda, a pokud, tak jaký měl stěžovatel jiný právní prostředek ochrany a zda jej také před podáním žaloby využil.

[27] Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupí k tomuto posouzení, považuje za vhodné rekapitulovat dosavadní průběh správního řízení, jak se podává ze správního spisu.

[28] Stěžovatele dne 25. 11. 2017 kontrolovala policejní hlídka při silniční kontrole a vyzvala jej k podrobení se zkoušce ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem či jinou návykovou látkou. Dne 26. 11. 2017 došlo k oznámení podezření na spáchání přestupku žalovanému. Na to dne 6. 12. 2017 žalovaný zahájil řízení o přestupku a předvolal stěžovatele k jeho ústnímu projednání. Z něho se stěžovatel omluvil a žalovaný na to opakovaně (dvakrát) stěžovatele předvolal k ústnímu jednání o přestupku v jiném termínu; stěžovatel se vždy omluvil. Žalovaný tudíž uskutečnil dne 12. 3. 2018 ústní jednání ve věci uvedeného přestupku v nepřítomnosti žalovaného a dne 22. 3. 2018 vydal rozhodnutí č. j. MHMP 468850/2018/ŠkM, k němuž se také vztahuje nynější věc. Toto rozhodnutí žalovaný doručoval stěžovateli na adresu trvalého bydliště, kde si ji stěžovatel v úložní době nevyzvedl a zásilka byla jako nevyzvednutá po uplynutí úložní doby vrácena žalovanému. Ten vyznačil na své rozhodnutí doložku právní moci (dnem 21. 4. 2018) vycházející přitom z doručení tohoto rozhodnutí fikcí, tj. uplynutím úložní doby. Dne 11. 6. 2018 nahlédl do spisu vedeného žalovaným zmocněnec stěžovatele a pořídil kopie v něm obsažených listin. Na to dne 21. 6. 2018 doručil žalovanému blanketní odvolání proti rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018. V následném doplnění odvolání mj. žádal určení neplatnosti doručení a navrácení věci v předešlý stav. Žalovaný usnesením ze dne 18. 7. 2018, č. j. MHMP 1123816/2018/ŠkM (dále také jen „usnesení ze dne 18. 7. 2018“), zmeškání úkonu doručení usnesení ze dne 22. 3. 2018 neprominul. Téhož dne vydal k tomuto usnesení opravné usnesení, kterým doplnil do usnesení ze dne 18. 7. 2018 poučení o odvolání. Stěžovatel proti usnesení ze dne 18. 7. 2018 i oproti opravnému usnesení z téhož dne podal odvolání, která následně doplnil, současně třemi postupnými podáními doplnil i odvolání podané proti rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018. Následně stěžovatel oznámil žalovanému, že u městského soudu podal jednak žalobu proti rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018, jež je vedena pod sp. zn. 2 A 63/2018, a také žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením týkající se téhož rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018, vedenou pod sp. zn. 5 A 148/2018. Ministerstvo dopravy jako odvolací správní orgán nakonec rozhodlo o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 svým rozhodnutím ze dne 12. 2. 2019, č. j. 1279/2018-160-SPR/10, o odvolání stěžovatele proti usnesení ze dne 18. 7. 2018 rozhodnutím ze dne 31. 1. 2019 (odvolání jako opožděné zamítl), č. j. 1279/2018-160-SOR/8, a konečně o odvolání stěžovatele proti opravnému usnesení rozhodnutím ze dne 31. 1. 2019, č. j. 1279/2018-160-SPR/9. Všechna tato rozhodnutí již nabyla právní moci, byť se tak stalo až poté, co městský soud vydal napadené usnesení.

pokračování

[29] Nutno však současně zdůraznit, že stěžovatel podal zásahovou žalobu v nynější věci u městského soudu v den, kdy současně podal proti rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 u žalovaného blanketní odvolání (21. 6. 2018). Z uvedeného by se mohlo jevit, že argumentace městského soudu opřena o judikaturní závěry rozsudků NSS ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 – 52, a ze dne 14. 12. 2016, č. j. 2 Afs 243/2016 - 34, jež se týkaly problematiky zásahových žalob v případech, kdy účastník namítal, že mu nebylo určité správní rozhodnutí vůbec doručeno, je správná. Městský soud však v rozporu s výslovným zněním žalobního petitu a s tím, co žalobce tvrdil v žalobě a jak sám vymezil v žalobě zásah, dovozil, že tímto zásahem je nedoručení rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018. Tak tomu ale v souzené věci není; v tom kasační soud spatřuje pochybení městského soudu.

[30] Tvrzeným zásahem v daném případě podle stěžovatele nebyla nečinnost žalovaného při doručování rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018, tedy jeho nedoručení, nýbrž skutečnost, že žalovaný považoval toto své rozhodnutí za pravomocné. Podstatou zásahu tak byla nesprávně vyznačená doložka právní moci na zmíněném rozhodnutí, která byla (i podle žalobních tvrzení) důsledkem nikoliv nedoručení rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018, nýbrž jeho doručování na adresu stěžovatelova trvalého bydliště namísto doručování na adresu pro doručování, kterou stěžovatel ve správním řízení označil. Stěžovatel v žalobě výslovně uvádí, že zásahem rozumí „*právní moc rozhodnutí (...) ze dne 22. 3. 2018, aniž by byly splněny podmínky pro to, aby se rozhodnutí stalo pravomocným.*“ (srov. bod I. žaloby). Stěžovatel přitom v dalších částech poměrně stručné žaloby upozorňuje na pochybení žalovaného při doručování rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 spočívající v tom, že je zasílal na jinou adresu, než kterou označil stěžovatel. Právě v důsledku uvedeného stěžovatel dovozoval, že rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 nebylo vypraveno, ani mu fakticky doručeno, bylo-li doručováno na nesprávnou adresu; rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 proto nemohlo nabýt právní moci.

[31] Z výše popsaného průběhu správního řízení je však zřejmé, že nehledě na skutečnost, zda se zásilka obsahující rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 fyzicky, tedy skutečně, dostala do sféry dispozice stěžovatele, žalovaný nebyl při doručení tohoto rozhodnutí pasivní a doručoval ji na adresu trvalého bydliště stěžovatele (na niž před tím úspěšně doručoval předchozí zásilky adresované stěžovateli). Nikoliv nepodstatné je i to, že se stěžovatel s rozhodnutím ze dne 22. 3. 2018 měl možnost seznámit, byť prostřednictvím svého zmocněnce, který nahlédl do správního spisu a následně proti němu také podal blanketní odvolání a současně i zmíněnou zásahovou žalobu.

[32] Sporné tak v této věci je nikoliv to, zda rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 vůbec bylo doručováno, nýbrž zda bylo doručeno řádně, tedy účinně a zda tak byla na uvedeném rozhodnutí správně vyznačena i jeho právní moc. Právě to bylo významné též pro posouzení (ne)přípustnosti stěžovatelovy žaloby ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[33] Z uvedeného vyplývá, že městský soud k věci přistoupil na základě jiných východisek, než byla podstatou žalobních tvrzení, a proto také použil závěry judikatury, která na daný případ nebyla přílehlavá. Jak již však uvedeno, přesto nakonec dospěl ke správnému závěru.

[34] Stěžovatel tedy žalobou brojil proti nesprávně vyznačenému datu v doložce právní moci. Obdobným případem, kdy se účastník řízení domáhal ochrany proti nesprávně vyznačené doložce, tedy proti tomu, že určité správní rozhodnutí bylo považováno za pravomocné (taktéž v důsledku pochybení v doručování na nesprávnou adresu - shodně tomu je i nyní), se zabýval již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015 - 37. Z jeho závěrů lze vycházet i v nyní posuzované věci. V tomto usnesení rozšířený senát předně zopakoval princip subsidiarity žalobních typů tak, že *„[u]vedený princip přiznává ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. „Nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne...Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. např. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS)‘. Může-li se tak žalobce domáhat svých práv žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, nelze mu přiznat ochranu před nečinností nebo nezákonným zásahem.“* V návaznosti na to dále vyslovil, že *„soudní ochrany proti nevyznačení doložky právní moci, popř. vyznačení nesprávného data v ní, je-li otázka nabytí právní moci napadeného rozhodnutí pro včasnost, přípustnost či zákonnost rozhodnutí napadeného žalobou podle § 65 s. ř. s. rozhodná, se účastník správního řízení domůže primárně touto cestou.“* Kromě toho rozšířený senát neopomněl poukázat na povahu doložky právní moci jako na úřední úkon, jímž se nezakládají, nemění ani neruší žádná konkrétní práva či povinnosti účastníků, nýbrž se jím toliko osvědčuje objektivně nastalá skutečnost, okamžik nabytí právní moci rozhodnutí, který může být vyvrácen důkazem opaku.

[35] Jak výše vyloženo, v době, kdy stěžovatel uplatnil zásahovou žalobu, stále probíhalo správní řízení ve věci týkající se přestupku, jehož se měl stěžovatel dopustit, a to za aktivní stěžovatelovy účasti nehledě na to, že na rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 byla již vyznačena doložka právní moci (viz výše odstavec [28]).

[36] Bez ohledu na setrvalé (ve správním řízení i v žalobě) stěžovatelem uplatňovanou námitku, že mu rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 nebylo doručeno na adresu pro doručování, z čehož dovozoval, že nebylo ani vypraveno, ani mu v podstatě vůbec doručeno, a rozhodnutí žalovaného proto nemohlo nabýt právní moci, se žalovaný zabýval stěžovatelovými odvoláními, jež v dané věci podal. Správní orgány (žalovaný ani posléze nadřízené Ministerstvo dopravy) nebyly v dané věci nečinné, nýbrž činily kroky směřující k rozhodnutím o podaných odvoláních, jež byly i stěžovateli známy. S výjimkou rozhodnutí odvolacího správního orgánu se všechny úkony ve správním řízení uskutečnily před tím, než městský soud vydal napadené usnesení. Nelze přitom přehlížet, že podle § 87 odst. 1 část věty první před středníkem, *soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí*. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatel v době vydání napadeného usnesení podle obsahu správního spisu stále nevyčerpal jiné prostředky ochrany, které měl k dispozici. Těmi bylo odvolání proti usnesení ze dne 18. 7. 2018 a především také odvolání proti rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 (které také podal v den podání zásahové žaloby), byť na něm již byla vyznačena doložka právní moci (ta však může být vyvrácena důkazem opaku – viz výše v odst. [34]).

[37] Za předpokladu, že by zůstaly správní orgány nečinné a o kterémkoliv ze stěžovatelových odvolání nerozhodly, měl k dispozici opatření proti nečinnosti podle § 80

pokračování

odst. 3 správního řádu a po jeho bezvýsledném vyčerpání následně i žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. V tom řízení by se také musel příslušný soud zabývat otázkou, zda odvolacímu správnímu orgánu svědčí povinnost vydat rozhodnutí, tedy i otázkou řádného doručení rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 a tím, zda je či není v právní moci. Za předpokladu, jak tomu nakonec je i v souzené věci, že by žalovaný předložil odvolání stěžovatele k rozhodnutí odvolacímu správnímu orgánu a ten o odvolání rozhodl, měl by stěžovatel k dispozici žalobu proti rozhodnutí. I v ní by se tato otázka řádného doručení rozhodnutí žalovaného, byla-li by stále spornou a pro věc rozhodnou, posuzovala. Nejvyšší správní soud opět zdůrazňuje, že stěžovatel netvrdil, že mu rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 vůbec nebylo doručeno, nýbrž že bylo doručeno nikoliv řádně (na adresu pro doručování), a ve své podstatě tak nešlo o doručení účinné.

[38] Pouze pro doplnění právě uvedených úvah čtvrtý senát považuje za potřebné uvést, že si je vědom rozsudku třetího senátu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 3 As 166/2016 - 36, v němž se žalobkyně také domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nedoručení, byť odvolacího, rozhodnutí. Třetí senát zde odmítl argumentaci krajského soudu, podle něhož se měla žalobkyně v daném případě primárně domáhat ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí. Dospěl totiž k závěru, že nelze nutit žalobkyni, aby žalovala konečné správní rozhodnutí, jehož obsah jí není podle žalobního tvrzení vůbec znám (a nelze tudíž vyloučit, že kdyby se s ním seznámila, nic nezákonného by na něm neshledala), a proto zavázal krajský soud, aby v té věci podanou zásahovou žalobu posoudil meritorně. Učinil tak ovšem v situaci, v níž krajský soud již dříve s odkazem na primát žaloby proti rozhodnutí odmítl v téže věci žalobu na ochranu proti nečinnosti. Tento případ se však od nynějšího liší právě tím, že zde stěžovatel netvrdí, že mu rozhodnutí nebylo vůbec doručeno, nýbrž ve své podstatě brojí proti účinnosti doručení rozhodnutí žalovaného fikcí na adresu trvalého bydliště a řádnými opravnými prostředky ve správním řízení současně brojí proti vydaným správním rozhodnutím, v nichž je otázka doručení tohoto rozhodnutí také právně významná. A to měl městský soud v souzené věci zohlednit, což však neučinil.

[39] Samotné vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí o přestupku, tedy skutečnost, že žalovaný považoval rozhodnutí ze dne 22. 3. 2018 za pravomocné, se v souzené věci nikterak nemohlo dotknout právní sféry stěžovatele. Otázku právní moci rozhodnutí žalovaného a skutečnost, zda proti němu stěžovatel podal včasné odvolání, bylo možno řešit, jak výše naznačeno, jinými právními prostředky ochrany.

[40] K právě uvedenému lze již jen pro úplnost dodat, co vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 3. 2018, č. j. 6 As 402/2017 - 41 (ve skutkově a právně obdobné věci), totiž že „pokud žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, nečinnosti nebo opatření obecné povahy, pak obecně platí, že soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná, pokud jsou splněny další podmínky řízení (srov. výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160). V nyní posuzované věci by nicméně byl takový postup nadbytečný, neboť u žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. platí, že před jejím podáním je nutné bezvýsledně vyčerpát prostředky, které procesní předpis stanoví k ochraně účastníka řízení proti nečinnosti správního orgánu. I pokud by byla žaloba dle obsahu posouzena jako žaloba

na ochranu proti nečinnosti odvolacího orgánu, který dosud nerozhodl o podaném odvolání, nemohla by být v daném případě přípustná, jelikož stěžovatel by musel nejprve podat žádost u nadřízeného správního orgánu o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, což neučinil, nebo alespoň nic takového netvrdil.“

[41] Městský soud věc posoudil v konečném důsledku správně, byť jeho dílčí argumentace byla opřena o závěry vyplývající z judikatury kasačního soudu týkající se daňového řízení, které nebyly zcela přiléhavé dané věci. Uvedené však vyplývalo z toho, že městský soud ne zcela správně identifikoval podstatu tvrzeného zásahu. Jak shora uvedeno, stěžovatel měl k ochraně svých veřejných subjektivních práv k dispozici jiné prostředky právní ochrany než žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením. Městský soud tudíž nepochybil, shledal-li žalobu nepřipustnou proto, že žalobce tyto jiné právní prostředky ochrany nevyčerpal s odkazem na § 85 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Jelikož v souzené věci postačilo korigovat důvody, jimiž tento správný závěr městský soud odůvodnil, nebylo nezbytné napadené usnesení pro nezákonnost rušit. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl naplněn.

V.

[42] Kasační stížnost není pro právě uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci účastníkem úspěšným, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Kasační soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. července 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu