



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **J. R.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2018, č. j. 6 A 37/2018 - 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který žalobce spatřoval v nezákonném odmítnutí jeho odporu, podaného elektronicky, a současně ve vyznačení doložky právní moci na příkazu Magistrátu hlavního města Prahy (žalovaného) o uložení pokuty ze dne 7. 11. 2017, č. j. MHMP 1757511/2017/Man, sp. zn. S-MHMP 782369/2017/Man (dále také jen „příkaz“).

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že zmíněným příkazem byl žalobce uznán vinným z přestupku dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v relevantním znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), neboť svým jednáním porušil § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, a za to mu byla uložena pokuta ve výši 2500 Kč. Žalovanému

byl dne 5. 12. 2017 prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb doručen odpor proti tomuto příkazu, podaný dne 4. 12. 2017 Českou vzájemnou pojišťovnou motoristů, zmocněnou žalobcem na základě plné moci ze dne 23. 10. 2017.

[3] Ve sdělení k podanému odporu ze dne 8. 12. 2017, č. j. MHMP 1921511/2017/Man, sp. zn. S-MHMP 782369/2017/Man, žalovaný žalobci oznámil, že odpor byl podán opožděně, příkaz nabyl právní moci dne 1. 12. 2017, a tudíž má účinky pravomocného rozhodnutí. Toto oznámení bylo doručeno zmocněnci žalobce fikcí, neboť písemnost byla uložena u poskytovatele poštovních služeb, nebyla vyzvednuta a následně byla vrácena žalovanému. Současně bylo oznámení proti podpisu doručeno dne 15. 12. 2017 také žalobci.

[4] Žalobce brojil proti postupu žalovaného žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, podanou u Městského soudu v Praze dne 8. 2. 2018. V podání se žalobce pomocí printscreenu e-mailového klienta pokoušel dokázat, že odpor byl podán již dne 30. 11. 2017 z e-mailové adresy X na elektronickou podatelnu žalovaného bez ověřeného elektronického podpisu. Podání mělo být doplněno doporučeným dopisem ze dne 4. 12. 2017. Nepřijetím odporu proti příkazu žalovaný žalobce podle jeho názoru přímo zkrátil na jeho právech, neboť žalobce je nyní považován za vinného z přestupku, přestože řádně a včas podal odpor a příkaz byl tak ze zákona zrušen. Žalobce navrhl, aby soud žalovanému uložil povinnost zrušit doložku právní moci na příkazu, aby žalovanému zakázal pokračovat v nezpracování podaného odporu žalobcem ze dne 30. 11. 2017 a přikázal mu opatřit jej identifikátorem, zaevidovat jej v evidenci dokumentů, předat jej příslušné organizační součásti žalovaného nebo osobě k tomu pověřené, in eventum, pro případ, že by navrhované výroky soudu nebyly možné pro pozdější chování žalovaného, žalobce navrhl, aby soud vyslovil, že zásahy žalovaného, které spočívaly ve vyznačení doložky právní moci na příkazu a v nepřijetí odporu proti příkazu elektronickou podatelnu žalovaného, byly nezákonné.

[5] Městský soud žalobu napadeným usnesením odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalobce se podanou žalobou od počátku fakticky domáhal pokračování správního řízení poté, co správní orgán přihlédl k podanému odporu, neboť včas podaný odpor příkaz *ex lege* ruší a v řízení se pokračuje (§ 150 odst. 3 správního řádu). Samotné vyznačení doložky právní moci na příkazu je totiž pouze důsledkem nečinnosti žalovaného. Právní moc příkazu je neoddělitelně spojena se závěrem o tom, zda byl proti němu podán řádný odpor. Vyznačení doložky právní moci na příkazu není úkonem, který by sám o sobě mohl zasáhnout do právní sféry žalobce, neboť doložka má pouze deklaratorní povahu, ani správní soud není v řízení o žalobě datem vyznačeným správním orgánem na doložce právní moci vázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41, všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). K povaze doložky právní moci pak městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015 – 38, a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 – 26, v němž zdejší soud rozhodoval o skutkově podobném případě. Městský soud následně poukázal na subsidiaritu zásahové žaloby, a s ohledem na možnost podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu shledal, že zásahová žaloba je nepřípustná a měla by být dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta.

pokračování

[6] S odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 161, publ. pod č. 3687/2018 Sb. NSS, však městský soud dále zkoumal, zda jsou dány podmínky pro projednání žaloby na ochranu před nečinností, neboť pokud žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, nečinnosti nebo opatření obecné povahy, soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná, pokud jsou splněny další podmínky řízení. Městský soud však dospěl k závěru, že žalobce nepodal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu a nevyčerpal tak všechny prostředky k ochraně svých práv ve správním řízení, jak § 79 odst. 1 s. ř. s. vyžaduje učinit před podáním nečinnostní žaloby. Ani žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu tak nebylo možné projednat a důvody pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byly dány. Pokud by soudy rozhodovaly o právech nebo povinnostech účastníků správního řízení přímo a bezprostředně bez předchozího uplatnění prostředků ochrany poskytovaných přímo ve správním řízení, jednalo by se o významný zásah do dělby veřejné moci mezi orgány moci soudní a orgány moci výkonné, čímž by byla popřena vzájemná nezávislost jednotlivých složek veřejné moci, ale rovněž i jeden z principů demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 Ústavy.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (stěžovatel) napadá rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[8] Stěžovatel především souhlasil s městským soudem, že jeho žaloba měla být posouzena jako žaloba na ochranu proti nečinnosti a označení žaloby jako zásahové bylo mylné, domnívá se však, že pokud soud posoudil žalobu odlišně, než jak ji označil stěžovatel, měl jej o tom vyrozumět, respektive jej vyzvat k odstranění nejasností dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Stěžovatel se tak nemohl vyjádřit k odlišnému posouzení žalobního typu a především ke splnění podmínky bezvýsledného vyčerpání právních prostředků ochrany, a usnesení městského soudu tak bylo překvapivé, neboť dle něj nebyly splněny podmínky pro žalobní typ, který se lišil od typu uvedeného v žalobě, a stěžovatel tak ani nevěděl, že jeho žaloba měla takové podmínky splňovat.

[9] Dle stěžovatele bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, neboť jeho žaloba byla odmítnuta na základě jiného právního posouzení, aniž by mu bylo umožněno na odlišnou právní kvalifikaci reagovat. Stěžovatel podal žalobu ještě před přijetím usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015 – 38, uvedeného městským soudem, podle kterého dle stěžovatele nelze proti doložce právní moci brojit zásahovou žalobou, a městský soud proto měl stěžovatele i na toto usnesení, ale zejména na odlišné posouzení jeho žaloby, upozornit ještě před odmítnutím žaloby. Městský soud mu tak dle jeho názoru nevytvořil žádný procesní prostor k tomu, aby mohl uplatnit tvrzení nezbytná k jeho úspěchu ve věci, tj. v řízení o nečinnostní žalobě, neboť ani nevěděl, že je takové řízení vedeno, resp. že má tvrdit a prokázat podmínky přípustnosti nečinnostní žaloby, když podal žalobu zásahovou a na odlišné posouzení žaloby městským soudem nebyl nijak upozorněn.

[10] Pokud by stěžovateli bylo umožněno vyjádřit se k otázce splnění podmínek řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu, uvedl by, že skutečně před podáním žaloby nepodal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, neboť danou situaci nesprávně právně posoudil nikoliv jako nečinnost správního orgánu, ale jako nezákonný zásah spočívající ve vyznačení doložky právní moci a v nepřijetí e-mailu obsahujícího odpor. Judikatura byla ohledně vhodného žalobního typu nejednotná, což dle něj dokládá též výše uvedené usnesení rozšířeného senátu, na něž odkazoval již městský soud. Proto stěžovatel podal žalobu označenou jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, byť se materiálně jednalo o žalobu na ochranu proti nečinnosti.

[11] Stěžovatel opětovně zdůraznil, že žaloba byla podána před vydáním usnesení rozšířeného senátu, z obsahu žaloby bylo patrné, že se domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného, který nepokračuje v řízení, ačkoli stěžovatel podal proti příkazu o uložení pokuty za přestupek řádně a včas odpor, a žalovaný zůstal nečinný i po podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dne 30. 4. 2018 (tedy po podání žaloby). Dle stěžovatele by odmítnutí žaloby pro nepodání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti v takovém případě bylo přepjatě formalistické, neboť správní orgány jsou i po podání této žádosti a také po podání žaloby nadále nečinné a nečinnosti se dopustily i při vyřizování žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, neboť jeho vyřízení bylo stěžovateli doručeno až dne 24. 8. 2018. Požadovat po stěžovateli, aby znovu podal žalobu na ochranu proti nečinnosti, by bylo bezduchým legalistickým rituálem bez jakéhokoli rozumného významu. Situace je dle názoru stěžovatele analogická k věci řešené v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. 29 Cdo 4388/2013, týkající se podmínky využití institutu předžalobní výzvy. Stěžovatel je zde trestán odmítnutím žaloby za to, že nepodal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, přitom z okolností případu je dle něj zjevné, že i kdyby podal tuto žádost, tak přesto by došlo ke vzniku zcela totožného soudního sporu, pouze by byl zahájen později. Skutečný účel a smysl podmínky přípustnosti žaloby podle § 79 s. ř. s. dle něj není v daném případě naplněn, neboť má obdobný význam jako institut předžalobní výzvy, a to předcházet zbytečným soudním sporům.

[12] Stěžovatel dále uvedl, že z procesní opatrnosti dne 10. 7. 2018 podal novou žalobu, výslovně označenou jako žaloba na ochranu proti nečinnosti, byť dále zastává názor, že tuto žalobu podal již dne 6. 2. 2018. Stěžovatel navrhl zrušení napadeného usnesení. Následně stěžovatel dle svého tvrzení vezme žalobu ze dne 10. 7. 2018 zpět, neboť v daném případě existuje překážka litispendence. Stěžovatel poznamenal, že kasační stížnost i přes podání pozdější žaloby nehodlá vzít zpět, neboť by spravedlnost pro něj byla v daném případě odložena na pozdější dobu a dle svého názoru by byl zkrácen na právu na ochranu vlastnictví, neboť by přišel o část soudního poplatku za kasační stížnost a také o část poplatku za žalobu.

[13] Stěžovatel dále uvedl, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, konkrétně pro vnitřní rozpornost, protože ačkoliv v odůvodnění městský soud správně dovodil, že žaloba je žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, ve výroku městský soud uvádí, že je odmítána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Stěžovatel také namítá, že ve výroku není uvedeno, podle jakého ustanovení je žaloba odmítána.

pokračování

[14] Závěrem stěžovatel a především jeho zástupce vyjádřili svůj nesouhlas s vyvěšením jejich osobních údajů na webu Nejvyššího správního soudu a trvali na anonymizaci rozhodnutí v této věci, přičemž zdůraznili, že se nejedná o kasační námitku.

[15] Žalovaný plně odkázal na své vyjádření k původní žalobě, na němž v plném rozsahu trvá.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Zdejší soud především předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53). Nejvyšší správní soud se však v této věci nemohl zabývat zákonností samotného postupu žalovaného při posouzení včasnosti odporu proti příkazu o uložení pokuty.

[19] Nejvyšší správní soud nejdříve posuzoval námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Obsahem pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 3. 12. 2019, č. j. 4 Azs 406/2019 - 28, v němž odkázal na svou ustálenou judikaturu, konkrétně na rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, a shrnul že „rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Nesrozumitelné je pak rozhodnutí krajského soudu především tehdy, pokud z něho není zřejmé, jak soud rozhodl, v jaké věci, pokud výrok neodpovídá odůvodnění, případně pokud jsou v rozhodnutí krajského soudu jiné vnitřní rozpory. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004,

sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces“ (důraz doplněn dodatečně). Nejvyšší správní soud však v případě napadeného usnesení takové vady neshledal.

[20] Ačkoliv stěžovatel namítá vnitřní rozpornost usnesení městského soudu, dle Nejvyššího správního soudu z něj jasně vyplývá závěr, že podaná zásahová žaloba byla nepřipustná dle § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatel se mohl domáhat ochrany, po vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení, nečinností žalobou. Městský soud následně přezkoumal, zda existovala možnost, aby stěžovatel upravil daný návrh na žalobu proti nečinnosti správního orgánu, ovšem pro řízení o této žalobě před soudem nebyly splněny podmínky, a proto by nemělo smysl stěžovatele vyzývat ke změně žaloby, a podanou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem bylo tedy nutné dle uvedených ustanovení odmítnout. Z odůvodnění usnesení tak naprosto zřetelně vyplývá, na základě jakých ustanovení byla žaloba odmítnuta, přičemž městský soud nemá povinnost tato ustanovení uvádět také ve výroku rozhodnutí. Tato námitka je tedy dle Nejvyššího správního soudu neopodstatněná.

[21] Městský soud dále dle stěžovatele pochybil, jestliže mu neumožnil se vyjádřit k možnosti změny žaloby, resp. ke splnění podmínek pro řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s., ačkoliv sám stěžovatel přiznává, že měla být správně podána právě tato žaloba. Dle jeho názoru nebylo v jeho případě třeba splnit podmínku vyčerpání prostředků k ochraně před nečinností ve správním řízení před podáním žaloby. Povinnost využít žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti by v takovém případě byla podle stěžovatele přepjatě formalistická, neboť správní orgány byly i po podání žaloby a také po podání této žádosti nadále nečinné a nebyl by naplněn skutečný účel této podmínky.

[22] Zásadní otázkou v projednávaném případě tedy je, jaký žalobní typ měl být využit, zda městský soud zasáhl do práv stěžovatele, pokud jej neupozornil na možnost změny žaloby, a zda bylo možné následně pokračovat v řízení o daném návrhu jakožto žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Rozdíly mezi jednotlivými žalobními typy se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně a dospěl k závěru, že v obecné rovině nelze připustit, aby měl stěžovatel v jeden okamžik možnost volby mezi dvěma přípustnými – a tím pádem meritorně projednatelnými žalobami. Taková situace by mohla vést k vydání dvou protichůdných pravomocných rozsudků v téže věci, což je pochopitelně nepřijatelné. Nejvyšší správní soud sice již v minulosti v určitých případech připustil, že v některých situacích existují dvě paralelní cesty k soudnímu přezkumu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2019, č. j. 1 Afs 271/2016 - 53, publ. pod č. 3873/2019 Sb. NSS), a dokonce výslovně zmínil, že některé úkony správních orgánů mohou být přezkoumány jak v řízení o zásahové žalobě, tak v řízení o žalobě proti rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55, publ. pod č. 3566/2017 Sb. NSS), nicméně tyto závěry je třeba uplatnit jen tam, kde je to skutečně případné – zejména tedy tam, kde by

pokračování

odepření meritorního přezkumu v řízení o jednom z žalobních typů mohlo vést k tomu, že napadený úkon správního orgánu (resp. jeho nečinnost), který se mohl negativně projevit v osobní sféře žalobce, nebude vůbec podroben přezkumu ve správním soudnictví. Tak tomu ovšem v nyní projednávaném případě není.

[23] Jak uznal i sám stěžovatel, s ohledem na záměr, který jeho žaloba podaná k městskému soudu sledovala, měl brojit proti nečinnosti žalovaného prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Subsidiarita zápůřčí (tj. nikoliv deklaratorní) zásahové žaloby je zakotvena v § 85 s. ř. s., podle něhož je taková žaloba „*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*“. Přitom „*[d]ospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinnostní (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s. ř. s.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101).

[24] Stěžovatel se přitom mylí, jestliže předpokládá, že městský soud založil svou úvahu o nepřípustnosti zásahové žaloby na výše zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015 - 38, a že v tomto usnesení zdejší soud sjednotil dříve rozpornou judikaturu a paušálně odmítl možnost podat zásahovou žalobu proti nesprávnému vyznačení právní moci rozhodnutí správního orgánu. Naopak, rozšířený senát v usnesení, jímž věc vrátil předkládajícímu senátu Nejvyššího správního soudu se závěrem, že nejsou dány podmínky pro aktivaci rozšířeného senátu, konstatoval, že mezi rozhodnutími, na která poukazoval předkládající senát, rozpor nevnímá, v obou je použit stejný náhled na „*povahu doložky právní moci jako úředního úkonu, 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)*“. Rozšířený senát následně zdůraznil princip subsidiarity u jednotlivých žalobních typů a dospěl k závěru, že z „*rozhodnutí soudů vydaných podle soudního řádu správního vyplývá, 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*“, a dále, že „*implicitně je mu tímto prostředkem poskytnuta i ochrana proti nevyznačení resp. nesprávnému vyznačení doložky právní moci, neboť datum nabytí právní moci se odvíjí od řádného doručení rozhodnutí napadeného žalobou. Využití žaloby na ochranu proti nečinnosti je v takovém případě nadbytečné (duplicitní). Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. není v takovém případě přípustná*“. Na závěr rozšířený senát uvedl, že se „*nevyjadřuje k jiným skutkově či právně odlišným případům, kdy soud výjimečně shledal zásahovou žalobu přípustnou (rozsudky č. j. 6 As 243/2014 - 29 a navazující č. j. 6 As 244/2015 - 35)*“.

[25] Z uvedeného tedy vyplývá, že závěry rozšířeného senátu o nepřípustnosti zásahové žaloby jsou aplikovatelné pouze na obdobné případy, v nichž je možné podat žalobu dle § 65 a násl. s. ř. s. Na tomto místě je nutné poznamenat, že v projednávaném případě městský soud paušálně neodmítal zásahovou žalobu v případech týkajících se doložky právní moci. Pouze s vědomím subsidiarity zápůřčí zásahové žaloby zkoumal skutkové okolnosti případu, odlišné od skutkových okolností v případě řešeném rozšířeným

senátem, a dospěl k závěru, že se v dané věci lze domáhat ochrany nečinností žalobou, neboť, jak následně uznal sám stěžovatel, se podanou žalobou domáhal uznání svého odporu a pokračování v řízení a na rozdíl od případu řešeného rozšířeným senátem nebylo s ohledem na sledovaný cíl možné využít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

[26] Městský soud při své úvaze vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 – 26, citovaného již městským soudem, dle kterého *„[o] samotném odporu se totiž žádné řízení nevede, toliko nastanou jeho účinky, tj. zrušení příkazu, nebo tyto účinky nenastanou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 6 As 5/2017 – 22). Pokud se tedy stěžovatel domáhal toho, aby podanému odporu byly přiznány účinky řádného podání, domáhal se fakticky zrušení příkazu a pokračování správního řízení, které vyústí ve správní rozhodnutí. Tomu odpovídá i úvaha krajského soudu, že materiálně se touto částí petitu stěžovatel domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného“*. Ačkoliv stěžovatel upozorňuje na skutečnost, že rozhodnutí citovaná městským soudem byla vydána až po podání jeho žaloby, nepoukazuje na judikaturu, z níž vycházel při podání své žaloby jako žaloby na ochranu před nezákonným zásahem a od které by se Nejvyšší správní soud v citované judikatuře měl odchýlit, tedy vytvořit judikatorní odklon, na který stěžovatel nemohl v rámci řízení před městským soudem dostatečně reagovat. Takový odklon nezaznamenal ani zdejší soud. Nesprávné vyhodnocení žalobního typu stěžovatelem tak nelze připsat změně judikatury. Jak vyplývá i z citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015 – 38, v případě zkoumání doložky právní moci je možné s ohledem na skutkové okolnosti případu využít různé žalobní typy, jestliže je respektována subsidiarita některých z nich. Městský soud tedy správně vyhodnotil, že v daném případě se mělo jednat o žalobu dle § 79 a násl. s. ř. s., a žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu jako nepřipustnou ve smyslu § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[27] Na uvedeném závěru nic nemění ani to, že městský soud stěžovatele nepoučil o možnosti podanou zásahovou žalobu změnit na správný žalobní typ – tedy na žalobu nečinností, což stěžovatel napadl s tím, že došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud v této věci poukazuje na skutečnost, že správní soudy jsou sice obecně povinny žalobcům úpravu žaloby a jejího petitu umožnit, nicméně to neplatí, pokud žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně nebo pokud mu odmítnutím „nesprávné“ žaloby nemůže být způsobena újma – pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky nebo žalobce zároveň podal „správnou“ věcně projednatelnou žalobu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 – 43, publ. pod č. 3931/2019 Sb. NSS, bod [35]).

[28] Městský soud shledal naplnění druhé z uvedených možností – dle obsahu správního spisu nebyly splněny podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, neboť stěžovatel nepodal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. může totiž podat tuto žalobu pouze *„(t)en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu“*. Stěžovatel s tímto závěrem městského soudu nesouhlasil a uváděl, že dne 30. 4. 2018 podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného, čímž bezvýsledně vyčerpал prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení. Stěžovatel tedy podal první žádost dle § 80 odst. 3 správního

pokračování

řádu na ochranu proti nečinnosti žalovaného 81 dní po podání své žaloby k městskému soudu.

[29] Výkladem § 79 odst. 1 s. ř. s. se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, publ. pod č. 3409/2016 Sb. NSS: „Je tedy třeba odmítnout právní názor vyjádřený v rozsudku ve věci sp. zn. 2 Ans 5/2009, že krajský soud, který zjistí, že žalobce sice před podáním žaloby nevyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, nicméně po podání žaloby požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu, je povinen vyčkat, zda nadřízený správní orgán ve lhůtě třiceti dnů (§ 71 odst. 3 správního řádu) o této žádosti nerozhodne, a teprve poté se má zabývat důvodností žaloby. Takový výklad je nejen v rozporu se zásadou subsidiarity ochrany poskytované ve správním soudnictví (srov. usnesení ve věci CG HOLDING) i se zásadou procesní ekonomie, nýbrž i s gramatickým výkladem § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud v tomto ustanovení zákonodárce užil minulého času „vyčerpal“ při formulaci podmínky vyčerpání prostředků ochrany a naproti tomu času přítomného „může se domáhat“ při formulaci oprávnění k podání žaloby, je třeba z toho logicky dovodit, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem musí být splněna již k okamžiku podání žaloby. Totéž lze dovozovat ze slova „bezvýsledně“: pouze ten, kdo před podáním žaloby (v případě řízení vedeného podle správního řádu) podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a zároveň jeho žádosti nebylo vyhověno (tj. nadřízený správní orgán vydal usnesení o nevyhovění žádosti podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu, popř. ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodl), vyčerpal tento prostředek bezvýsledně. Teprve v tomto případě je jeho žaloba přípustná“ (důraz doplněn dodatečně).

[30] Z citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že procesní podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti, musí být splněna již v době podání žaloby; k případnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem již nelze přihlížet. Za bezvýsledné vyčerpání lze přitom považovat až situaci, kdy nadřízený správní orgán žádosti nevyhověl, nebo o ní v zákonem stanovené lhůtě vůbec nerozhodl (k tomu srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 Asz 200/2020 - 31, bod [17]).

[31] Nelze souhlasit se stěžovatelem, že trvání na posloupnosti podaného prostředku ochrany proti nečinnosti ve správním řízení a následného žalobního návrhu vede pouze k přepjatému formalismu. Uvedené pravidlo nejen chrání správní soudy před přívalem zbytečných soudních podání v případech, v nichž bylo možné nápravu sjednat již v rámci veřejné správy, jak uvádí stěžovatel, nýbrž, jak správně podotkl městský soud, se jedná také o pravidlo respektující ústavní princip dělby moci mezi mocí výkonnou a soudní. V tomto smyslu jej nelze srovnávat s instituty soukromého práva, jako je předžalobní výzva, kterou se zabývá rozhodnutí Nejvyššího soudu citované stěžovatelem, neboť reguluje vztahy mezi osobami soukromého práva a není, na rozdíl od vyčerpání prostředků ochrany dle § 79 odst. 1 s. ř. s., podmínkou řízení. S ohledem na tento význam požadavku stanoveného v § 79 odst. 1 s. ř. s. a s ohledem na výše uvedenou judikaturu nelze přisvědčit stěžovateli, že je možné odhlédnout od skutečnosti, že posuzovaná žaloba byla městskému soudu podána ještě před využitím možnosti ochrany dle § 80 odst. 3 správního řádu v rámci samotného správního řízení.

[32] Současně lze poukázat na skutečnost, že stěžovatel, jak sám tvrdil, následně po podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podal nečinnostní žalobu a v rámci tohoto následného řízení již byla podmínka vyčerpání prostředků ochrany před nečinností správního orgánu ve správním řízení splněna. Z úřední činnosti je přitom Nejvyššímu správnímu soudu známo, že tato žaloba byla městským soudem skutečně meritorně posouzena, přičemž byla jakožto nedůvodná zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2019, č. j. 5 A 162/2018 - 36. Kasační stížnost stěžovatele směřující proti uvedenému rozsudku městského soudu Nejvyšší správní soud následně odmítl usnesením ze dne 19. 7. 2019, č. j. 4 As 227/2019 - 15, neboť stěžovatel nedoplnil přes výzvu zdejšího soudu ve stanovené lhůtě tuto blanketní kasační stížnost. V každém případě, vzhledem k meritornímu posouzení této následně podané nečinnostní žaloby městským soudem, práva stěžovatele ani nemohla být nyní posuzovaným usnesením městského soudu zkrácena. Nelze ani souhlasit se stěžovatelem, že tím došlo k oddálení dosažení spravedlnosti, neboť teprve v řízení o nové žalobě byly zjevně, vzhledem k meritornímu rozhodnutí městského soudu, splněny veškeré jeho podmínky, zatímco v projednávané věci tomu tak nebylo.

[33] K nesouhlasu stěžovatele a jeho zástupce s vyvěšením jejich osobních údajů na internet Nejvyšší správní soud uvádí, že se k němu v případě téhož zástupce již opakovaně vyjadřoval, např. přípisem předsedy Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2019, č. j. S 139/2019 - 7. Jak uvádí sám stěžovatel, nejedná o kasační námitku. Způsob, jakým Nejvyšší správní soud standardně zveřejňuje anonymizované verze rozhodnutí na svých webových stránkách, neporušuje právo na ochranu osobních údajů či soukromí stěžovatele ani jeho zástupce. Jak již zdejší soud mnohokrát uvedl, pokud „*se Mgr. Václav Voříšek cítí být poškozen, je-li spojován se způsobem, jakým vykonává advokacii, nelze příčiny takových jeho domněnek spojovat se skutečností, že soudy zcela v souladu s platnými právními předpisy zveřejňují ve svých rozhodnutích jeho údaje, vystupuje-li v postavení advokáta a zástupce účastníka řízení*“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2019, č. j. 2 As 383/2017 - 46, ze dne 17. 1. 2019, č. j. 10 As 321/2017 - 38, atp.). Za této situace již není nutné danou skutečnost podrobněji rozebírat a zdejší soud odkazuje na výše uvedené písemnosti.

IV.

Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu proto vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 11. ledna 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu