ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **F. H.,** zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Břeclav,** se sídlem T. G. Masaryka 42/3, Břeclav, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2017, č. j. 29 A 224/2017 – 13,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou domáhal soudní ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vyznačení doložky právní moci na příkazu žalovaného ze dne 10. 5. 2017, č. j. MUBR 31526/2017, kterým byl žalobce uznán vinným z přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, za nějž mu byla uložena pokuta ve výši 1.000 Kč. S poukazem na rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 As 244/2015 – 35, žalobce uvedl, že vyznačení právní moci není rozhodnutím, ale jiným úkonem správního orgánu prováděným z úřední povinnosti.

[2] Krajský soud v Brně usnesením uvedeným v záhlaví žalobu odmítl. Krajský soud poukázal na subsidiární povahy zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, resp. proti žalobě nečinnostní (viz zejména body 16 až 21 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Jestliže je tedy možné domoci se přezkoumání věcných závěrů správních orgánů soudem na základě

žaloby podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), případně posouzení postupu žalovaného na základě žaloby nečinnostní podle § 79 a násl. s. ř. s., nelze současně připustit v zásadě totožný přezkum v řízení o žalobě zásahové podle § 82 a násl. s. ř. s

[3] Žalobce se sice formálně domáhal zrušení či deklarace nezákonnosti doložky právní moci vyznačené na příkazu žalovaného ze dne 10. 5. 2017, jeho reálným cílem však bylo, aby žalovaný „uznal" podaný odpor a pokračoval v řízení o přestupku ve smyslu § 150 odst. 3 správního řádu. Podstatné přitom je, že zahájené přestupkové řízení musí být ukončeno rozhodnutím, proti němuž lze brojit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

[4] Žalobcem citovaná judikatura správních soudů se týkala možnosti přezkumu vyznačení data právní moci v případech již ukončených správních řízení, v nichž nebylo v zájmu žalobců brojit proti výsledkům těchto řízení, ale tím či oním způsobem se jich dotýkalo pouze určení dne nabytí právní moci daného rozhodnutí. Tím se ovšem tyto věci zásadně liší od posuzované věci, v níž je pro žalobce naopak navýsost relevantní otázkou, zda se má pokračovat v přestupkovém řízení. Tvrdí-li žalobce, že tomu tak je, má brojit přímo proti podstatě věci, totiž proti nečinnosti žalovaného v řízení, a nikoli proti vyznačené doložce právní moci. Při uplatnění prostředků, jež právní řád žalobci poskytuje k obraně proti nečinnosti správního orgánu ve správním řízení (§ 80 odst. 3 správního řádu, § 79 a násl. s. ř. s.), by příslušný orgán veřejné moci zkoumal i otázku, zda příkaz nabyl právní moci či ne. Případné dotčení práv žalobce by však žalovaný nezpůsobil vyznačením doložky právní moci na předmětném příkazu, ale toliko nesprávným posouzením otázky, zda ve věci byl včas a řádně proti příkazu podán odpor. Vyznačení doložky právní moci je tu pouhým následkem možné nezákonnosti v postupu správního orgánu. Právě v tomto ohledu spočívá subsidiární povaha zásahové žaloby v daném případě. Může-li se žalobce ochrany svých práv domáhat nečinnostní žalobou, je zcela nadbytečné, aby tytéž otázky byly řešeny též na základě žaloby zásahové.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel") kasační stížnost, v níž namítal, že krajský soud nesprávně vyhodnotil, že stěžovatel se fakticky domáhá pokračování správního řízení a vydání rozhodnutí ve věci. Stěžovatel však požadoval primárně zrušit doložku právní moci, jelikož příkaz se stal v důsledku nesprávně vyznačené doložky právní moci pravomocným a vykonatelným a stěžovatel se podle něj musel chovat. Tím bylo zasaženo do stěžovatelových subjektivních práv. Stěžovatel žádá deklarovat nezákonnost zásahu žalovaného, neboť taková deklarace mu zakládá právo na náhradu škody, což je i smyslem novely s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb., která umožnila podání určovacích žalob.

[6] Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy než je rozhodnutí, směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Taktéž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 243/2014 – 29, vyplývá, že vyznačení doložky právní moci je nezákonným zásahem a

obranným prostředkem v takovém případě je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. K obdobným závěrům dospěl i krajský soud v Brně v rozsudcích ze dne 24. 4. 2014, č. j. 62 A 21/2014 – 132, a ze dne 7. 6. 2017, č. j. 62 A 57/2017 – 33.

[7] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem, že i pro podání deklaratorní zásahové žaloby musí být splněna podmínka, že se nelze domáhat ochrany nebo nápravy jiným způsobem. Samotná deklarace zásahu nemá za cíl chránit aktivně práva účastníků, nýbrž umožnit těmto účastníkům následně rozhodnutí soudu využít jako podklad pro řízení o náhradě škody.
[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Nejvyšší správní soud na úvod své argumentace předesílá, že skutkově i právně obdobnou věc v nedávné době posuzoval a rozhodl rozsudkem ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017 – 26. Z tohoto rozsudku proto vychází i v nyní projednávané věci a v podrobnostech na něj odkazuje.

[11] Jak již přiléhavě konstatoval krajský soud, žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární ve vztahu k ostatním žalobním typům. Rozšířený senát v usnesení ze dne 13. 2. 2018, č. j. 2 As 141/2015 – 38, nahlíží na doložku 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). Vyznačení právní moci je tedy úkonem evidenčním, osvědčovacím či potvrzovacím, tj. úkonem zůstávajícím toliko v rovině skutkové, nemající však normativní povahu. Jako takové nemá vliv na skutečný okamžik nabytí právní moci rozhodnutí.

[12] Není tedy pravdou, jak dovozuje stěžovatel, že vyznačením doložky právní moci se příkaz stal pravomocným. Pokud byl proti příkazu podán řádně a včas odpor, příkaz nikdy právní moci nenabyl, a to bez ohledu na skutečnost, zda byl případně po určitou dobu opatřen chybně doložkou právní moci. Ani správní soud není v řízení o žalobě datem vyznačeným správním orgánem v doložce právní moci vázán (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41), a o otázce právní moci rozhodnutí si musí učinit vlastní úsudek, pokud je tato otázka v řízení sporná.

[13] Rozšířený senát dále uvedl, 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. Pokud je

tedy otázka právní moci rozhodnou otázkou v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nelze tutéž otázku učinit předmětem přezkumu v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

[14] Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní posuzovaném případě se samotné vyznačení doložky právní moci na příkazu nemohlo nijak dotknout právní sféry stěžovatele. Otázku právní moci příkazu a skutečnost, zda byl proti příkazu podán řádně a včas odpor (pokud je tato otázka mezi správním orgánem a účastníkem řízení sporná), lze řešit v rámci jiného prostředku ochrany, a to uplatněním opatření proti nečinnosti a následně žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.

[15] Samotné nesprávné vyznačení nebo nevyznačení doložky právní moci správním orgánem lze označit za nesprávný úřední postup, který by za splnění dalších podmínek mohl založit odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 8 Ans 5/2005 – 63, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. 25 Cdo 890/2004). Podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, však není pro uplatnění náhrady škody způsobené úředním postupem, na rozdíl od nezákonného rozhodnutí, vyžadováno předchozí rozhodnutí o nesprávnosti úředního postupu, resp. deklarace nezákonnosti zásahu soudem (srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 – 42).

[16] Odmítnutím žaloby se tedy stěžovateli nezavírá cesta k uplatnění eventuální náhrady škody, pokud mu byla v důsledku chybného vyznačení doložky právní moci způsobena. Ve správním spise se ostatně ani nenacházejí bližší informace o tom, zda byla uložená peněžitá sankce dobrovolně vykonána nebo vymáhána.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[18] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 28. března 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu

pokračování