

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **T. R.,** zastoupeného Mgr. Kateřinou Tomáškovou, advokátkou se sídlem Heršpická 813/5, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Hodonín, odbor dopravy a přestupků, oddělení přestupků,** se sídlem Národní třída 25, Hodonín, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2017, č. j. 30 A 5/2016 - 83,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2017, č. j. 30 A 5/2016 - 83, **se ruší** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Krajský soud označeným rozsudkem rozhodl o žalobě žalobce proti nezákonnému zásahu, který žalobce spatřoval v blokaci řidičského oprávnění, tak, že výrokem I. konstatoval, že zásah žalovaného spočívající ve vyznačení pozbytí řidičského oprávnění ode dne 1. 7. 2015 v registru řidičů je nezákonný, výrokem II. žalovanému zakázal pokračovat ve vyznačení pozbytí řidičského oprávnění v registru řidičů, výrokem III. žalovanému uložil zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20 000 Kč. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost.

[2] Stěžovatel napadá rozsudek z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.; vyznačení pozbytí řidičského oprávnění žalobce v registru řidičů ode dne 1. 7. 2015 nepovažuje za nezákonné. Konstatuje, že odvolání žalobce považuje za opožděné, což potvrdil i nadřízený správní orgán. Krajský soud svým rozsudkem rozhodl, že zásah spočívající ve vyznačení pozbytí řidičského oprávnění ode dne 1. 7. 2015 v registru řidičů je nezákonný, zakázal pokračovat ve vyznačení pozbytí řidičského oprávnění; současně však soud nezrušil rozhodnutí stěžovatele, které v době vydání rozsudku bylo pravomocně potvrzeno nadřízeným správním orgánem. Rozhodnutím krajského soudu tak došlo k paradoxní a zmatečné situaci, kdy tento sice rozhodl o nezákonnosti vyznačení pozbytí řidičského oprávnění a zákazu pokračovat ve vyznačení pozbytí řidičského oprávnění, ale nerozhodl o zrušení rozhodnutí, jež je v právní moci a na jehož základě k vyznačení

pozbytí řidičského oprávnění došlo. Na jedné straně je zde tedy rozhodnutí orgánu veřejné moci, které konstatuje, že je pozbytí řidičského oprávnění nezákonné a zakazuje se v daném jednání pokračovat a současně vedle toho stojí pravomocné rozhodnutí správního orgánu veřejné moci o zamítnutí námitek potvrzené nadřízeným orgánem, které naopak potvrzuje správnost zapsání přestupků, v důsledku čehož došlo k blokaci řidičského oprávnění v registru řidičů. Dle názoru stěžovatele nelze zakázat pokračování ve vyznačení pozbytí řidičského oprávnění v registru řidičů, ke kterému došlo v důsledku pravomocně vydaného rozhodnutí a k vyslovení nezákonnosti vyznačení pozbytí řidičského oprávnění, aniž by toto rozhodnutí bylo zrušeno. Rozhodnutí krajského soudu považuje proto stěžovatel za zmatečné. Rovněž má za to, že je nezákonné a uplatňuje řadu námitek do meritorního posouzení věci.

[3] Stěžovatel rovněž namítá opožděnost podané zásahové žaloby; žaloba na ochranu před nezákonným zásahem musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu; nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo, přičemž zmeškání lhůty nelze prominout. Žalobce dovršil dvanáctibodové hranice projednáním a rozhodnutím o přestupku v blokovém řízení, přičemž s takovýmto vyřízením přestupku žalobce souhlasil, což je stvrzeno jeho vlastnoručním podpisem na bloku, kterým mu byla uložena pokuta. Dovršení dvanáctibodové hranice, ke které došlo na základě pravomocného rozhodnutí o přestupku v blokovém řízení, pak bylo důvodem pro provedení blokace řidičského oprávnění. Bloková pokuta byla uložena dne 18. 9. 2014. K blokaci řidičského oprávnění tak bezesporu došlo na základě rozhodnutí učiněného v blokovém řízení se souhlasem žalobce. Stěžovatel má za to, že se jedná o jednorázový zásah způsobený vydaným rozhodnutím, s „dočasně“ trvajícími důsledky, a to z toho důvodu, že k vyznačení blokace řidičského oprávnění došlo v přímé souvislosti a je bezprostředně spjato s rozhodnutím, na základě něhož byla blokace řidičského oprávnění v registru řidičů vyznačena. Krajský soud přiléhavě poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 4 Aps 1/2007 - 67, který k povaze zásahu jako jednorázového s trvajícími důsledky uvedl, že na takový zásah lze usuzovat tehdy, kdy je s ním důsledek bezprostředně spjatý. Ke shodnému pojetí zásahů jako jednorázových s trvajícími důsledky se vyslovil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2013, č. j. 8 Afs 14/2013 - 51, v případě kolaudačních souhlasů, jež jsou svou povahou rozhodnutími, stejně jako je to u posuzovaného případu. Z dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu tak plyne, že pokud bylo vydáno rozhodnutí a na základě něho dochází k zásahu, je nutno na takové zásahy nahlížet jako na zásahy jednorázové s trvajícími důsledky. V rozporu s dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu přistoupil krajský soud ve svém rozsudku ke zvláštní právní konstrukci, kdy fakticky konstatuje, že v předmětné věci nelze rozhodnutí (pozn.: rozhodnutí bylo pravomocné a i nadále pravomocné je, jelikož nebylo žádným orgánem veřejné moci doposud zrušeno, kdy toto rozhodnutí splňuje navíc i veškeré formální náležitosti rozhodnutí), považovat za rozhodnutí, ale toto rozhodnutí je nutno považovat pouze za úkon, který nemá formu rozhodnutí. V důsledku úkonu, který nemá formu rozhodnutí (zda má rozhodnutí formu je přitom jasně dáno a nelze o tomto nijak spekulovat) následně došlo k vyznačení pozbytí řidičského oprávnění. Krajský soud na základě této pochybné a soudní judikatuře vymykající se právní konstrukci dospěl k závěru, že se v předmětné věci jedná o trvající zásah, kdy objektivní ani subjektivní lhůta pro podání žaloby žalobci nemohla uplynout. Žalobci uplynula subjektivní lhůta k podání žaloby; prokazatelně se o tom, že mu byla v registru řidičů

vyznačena blokace řidičského oprávnění, dozvěděl nejpozději dne 10. 8. 2015, jak sám uvádí ve svém vyjádření k výzvě dne 17. 8. 2015, které přiložil k žalobě jako důkaz. Krajský soud přitom bez bližšího zdůvodnění vzal v potaz pouze tvrzení žalobce, že se dozvěděl o vyznačení blokace řidičského oprávnění výpisem z karty řidiče teprve dne 14. 12. 2015. Toto jeho tvrzení je však v rozporu se spisovým materiálem.

[4] Stěžovatel má za to, že pokud v registru řidičů vyznačil pozbytí řidičského oprávnění u žalobce, a k tomuto vyznačení došlo na základě rozhodnutí, jež nabylo právní moci, postupoval v souladu s právními předpisy. Napadený rozsudek z tohoto důvodu vykazuje závažné vady řízení, skutečnosti zjištěné krajským soudem nemají oporu ve spisovém materiálu. Napadený rozsudek krajského soudu je zmatečný a nepřezkoumatelný; krajský soud rovněž nesprávně posoudil otázku včasnosti podání žaloby. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalobce považuje rozsudek krajského soudu za správný a námitky stěžovatele obsažené v kasační stížnosti má za neodůvodněné; uvedl, že stěžovatel pouze opakuje svoji argumentaci, kterou uvedl před Krajským soudem v Brně. Vše se točí ohledně otázky, zda žalobce podal či nepodal včas odvolání a zda blokace řidičského oprávnění žalobce tedy byla oprávněná. Žalobci tedy nezbývá, než zopakovat, že rozhodnutím ze dne 25. 5. 2015 č. j. 38294/2015/Lu, byly zamítnuty žalobcovy námitky proti záznamu bodů jako neodůvodněné. Dále žalobce popisuje průběh správního řízení: Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 5. 6. 2015. Proti výše uvedenému rozhodnutí podal dne 22. 6. 2015 žalobce v zákonné lhůtě odvolání, které v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu ve lhůtě 5 dnů doplnil dne 29. 6. 2015 (27. 6. 2015 byla neděle). Na odvolání žalobce bylo reagováno „usnesením o určení lhůty k provedení úkonu“ ze dne 30. 6. 2015, kde bylo konstatováno, že dne 23. 6. 2015 v 07:57 hod bylo správnímu orgánu doručeno prostřednictvím veřejné datové sítě elektronické podání formou e-mailu z adresy X s názvem odvolání proti rozhodnutí č. j. 38294/2015/Lu, podání bylo zaevidováno pod č. j. 48844/2015. Dle sdělení stěžovatele však žalobce podání nijak nedoplnil, a proto se na něj hledí, jako by nebylo učiněno. Zároveň byl žalobce touto výzvou vyzván k doplnění podpisu na podání doručeném správnímu orgánu dne 30. 6. 2015, podaném dne 29. 6. 2015 a nazvaném Odvolání proti rozhodnutí č. j. 38294/2015/Lu, což žalobce učinil. Tedy na jednu stranu stěžovatel uvádí, že bylo podáno odvolání, určil lhůtu k doplnění jeho písemného vyhotovení, ale na druhou stranu uvádí, že k odvolání z důvodu nedoplnění v zákonné formě, přihlížet nebude. Výzvou ze dne 7. 7. 2015 byl žalobce vyzván k odevzdání řidičského průkazu z důvodu dosažení 12 bodů podle bodového hodnocení, kde bylo konstatováno, že dne 23. 6. 2015 nabylo právní moci rozhodnutí o podaných námitkách. Na výzvu stěžovatele žalobce reagoval přípisem ze dne 22. 7. 2015, ve kterém konstatoval, že podal odvolání proti rozhodnutí č. j. 38294/2015/Lu ze dne 25. 5. 2015, které tak není pravomocné a nemůže tak vyvolat účinky jako povinnost odevzdat řidičský průkaz. Na žalobcův přípis bylo reagováno opětovným „usnesením o určení lhůty k provedení úkonu“ ze dne 21. 7. 2015, které bylo žalobci doručeno ve dvou verzích, a kde bylo konstatováno, že proti rozhodnutí č. j. 38294/2015/Lu nebylo podáno odvolání, a proto dnem 23. 6. 2015 nabylo právní moci. Dále stěžovatel uvedl, že dne 30. 6. 2015 mu bylo doručeno údajně opožděné odvolání podané k přepravě dne 29. 6. 2015, u něhož byla odstraněna vada

podání, které dne 21. 7. 2015 postoupil odvolacímu správnímu orgánu ke zkoumání, zda nejsou dány předpoklady pro přezkumné řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Na toto usnesení žalobce opětovně dne 17. 8. 2015 reagoval, citoval zákonná ustanovení ohledně odkladného účinku odvolání a uvedl, že k výzvě, která je v přímém rozporu se zákonem, nebude přihlížet. Ve věci bylo vydáno usnesení o zamítnutí odvolání dle § 92 odst. 1 věty první správního řádu pro opožděnost až po více jak 6 měsících po poslední reakci žalobce na nezákonný zásah žalovaného a po podání žaloby na nezákonný zásah. Žalobce dále poukazuje na řadu skutečností, kterými dokládá včasnost podání odvolání; vzhledem k tomu, že tyto skutečnosti jsou pro posouzení věci irelevantní, Nejvyšší správní soud je již nepovažuje za nutné rekapitulovat. K námitce stěžovatele k otázce opožděnosti žaloby žalobce uvádí, že dokud nezákonný zásah trvá, nemůže uplynout lhůta k podání žaloby, jak mnohokrát judikoval Nejvyšší správní soud. Nezákonná blokace řidičského oprávnění žalobce v době podání žaloby trvala, žaloba tedy byla podána včas, resp. jednalo se o zásah trvající, kde lhůta k podání žaloby nemohla uplynout, jak správně konstatoval krajský soud. Pakliže stěžovatel namítá, že se žalobce mohl ochrany domáhat dle § 65 s. ř. s., tedy žalobou na nezákonné rozhodnutí a svým postupem se snaží zvrátit zmeškání lhůty k podání této žaloby, k tomu žalobce uvádí, že v době podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem neexistovalo rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kdy proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nelze z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků podat správní žalobu. Žalobci tak nezbývalo nic jiného, než podat žalobu na nezákonný zásah, neboť nezákonným zásahem bylo vyznačení právní moci na rozhodnutí, které v právní moci být nemohlo, neboť bylo podáno řádně a včas odvolání. Žalobce samozřejmě ve chvíli, kdy mu bylo doručeno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, podal i žalobu proti tomuto rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., o této však nebylo do dnešního dne krajským soudem rozhodnuto. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta a žalobci byly přiznány náklady řízení.

[6] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti a splnění ostatních podmínek řízení přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti stěžovatelem uplatněných (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a shledal kasační stížnost důvodnou.

[7] Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný.

[8] Za nepřezkoumatelné ve smyslu judikatury lze považovat mimo jiné i ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 4. 12. 2003). Právě uvedenou vadou je rozsudek krajského soudu zatížen.

pokračování

[9] Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem stěžovatele; nezákonný zásah spatřoval v tom, že stěžovatel provedl blokaci jeho řidičského oprávnění, a to na základě rozhodnutí, které nenabylo právní moci. Ze spisu vyplývá, že výzvou ze dne 7. 7. 2015 byl žalobce vyzván k odevzdání řidičského průkazu z důvodu dosažení 12 bodů podle bodového hodnocení. Ve výzvě bylo uvedeno, že dne 23. 6. 2015 nabylo právní moci prvostupňové rozhodnutí; tuto skutečnost žalobce zpochybňuje, tvrdí, že rozhodnutí nemohlo být pravomocné, neboť proti němu podal odvolání.

[10] Ze správního spisu plyne, že napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 23. 6. 2015; součástí spisu je rovněž rozhodnutí o odvolání ze dne 10. 2. 2016, kterým bylo odvolání žalobce pro opožděnost zamítnuto. Tato skutečnost byla krajskému soudu nepochybně známa, neboť *sám v napadeném rozsudku uvádí: „Nadřízeným správním orgánem bylo odvolání žalobce toliko postupem dle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné zamítnuto (rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru dopravní správy ze dne 10. 2. 2016, č. j. JMK 21738/2016, které je napadeno žalobou u zdejšího soudu pod sp. zn. 31 A 41/2016).“*

[11] Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. soud ve věci zásahové žaloby rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. V době zásahu existovalo ve správním spise, který měl soud k dispozici pravomocné rozhodnutí správního orgánu, rovněž v době rozhodování soudu nebylo toto pravomocné rozhodnutí zrušeno či zpochybněno.

[12] V projednávané věci se zcela zjevně nejednalo o případ, na který by dopadal postup dle § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť rozhodnutí, jehož zákonností se krajský soud zabýval, je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví; nadto žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost žalobce podal a rovněž krajskému soudu byla tato skutečnost zjevně známa.

[13] Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud v řízení o zásahové žalobě zcela vybočil z mezí žaloby. Aniž by krajský soud zvážil např. postup dle § 39 s. ř. s., či jiný koordinovaný postup při rozhodování o souvisejících věcech, zabýval se otázkou včasnosti podaného odvolání, resp. otázkou pravomocnosti správního rozhodnutí, která je však předmětem řízení ve věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 31 A 41/2016. Dospěl k závěru: *„Mezi účastníky je nesporné, že žalobce proti záznamu podal námitky. Jeho námitky byly rozhodnutím ze dne 25. 5. 2015, č. j. 38294/2015/LU zamítnuty a provedené záznamy v bodu registru řidičů byly potvrzeny. Z obsahu výše uvedeného je zřejmé, že žalobce podal odvolání proti rozhodnutí o námitkách včas. O včasném a přípustném odvolání rozhoduje odvolací orgán podle § 90 správního řádu, přičemž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nabývá právní moci až s právní mocí rozhodnutí o odvolání. V důsledku včasného odvolání byl tedy přerušen běh lhůt zakotvený v § 123 c odst. 3 zákona o silničním provozu a žalovaný nebyl proto oprávněn k 1. 7. 2015 vyznačit pozbytí řidičského oprávnění v registru řidičů, neboť v tuto dobu probíhalo odvolací řízení a rozhodnutí žalovaného nenabylo právní moci. Soud proto shledal takový zásah žalovaného jako nezákonný.“* Krajský soud tak ve věci zásahové žaloby předjímal, resp. najisto postavil otázku, zda odvolání bylo či nebylo

včasné a zda tedy ve smyslu § 85 odst. 1 správního řádu je či není prvostupňové správní rozhodnutí pravomocné; tato je však předmětem zcela jiného řízení. Krajský soud rozhodl o nezákonnosti vyznačení pozbytí řidičského oprávnění a zákazu pokračovat ve vyznačení pozbytí řidičského oprávnění, ale nerozhodl o zrušení rozhodnutí, o němž se má prozatím za to, že je v právní moci a na jehož základě k vyznačení pozbytí řidičského oprávnění došlo. Svým rozhodnutím, krajský soud založil existenci rozhodnutí orgánu veřejné moci, které konstatuje, že je pozbytí řidičského oprávnění nezákonné a zakazuje se v daném jednání pokračovat, současně však nadále existuje rozhodnutí správního orgánu veřejné moci o zamítnutí námitek potvrzené nadřízeným orgánem, které naopak potvrzuje správnost zapsání přestupků, v důsledku čehož došlo k blokaci řidičského oprávnění v registru řidičů. Nelze zakázat pokračování ve vyznačení pozbytí řidičského oprávnění v registru řidičů, ke kterému došlo v důsledku vydaného rozhodnutí a k vyslovení nezákonnosti vyznačení pozbytí řidičského oprávnění, aniž by v související věci rozhodl o tom, že předmětné rozhodnutí žalované není pravomocné.

[14] Nejvyšší správní soud neshledal naopak důvodnou námitku stěžovatele stran posouzení včasnosti podané žaloby. Subjektivní lhůtu, tj. okamžik, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu nelze odvozovat od okamžiku, kdy byla žalobci doručena výzva k odevzdání řidičského oprávnění, byť se jeví logické, že již od tohoto okamžiku musel být žalobce srozuměn s tím, že pozbytí řidičského oprávnění mu současně bude vyznačeno v evidenční kartě; ve vyjádření k výzvě, na kterou stěžovatel odkazuje, žalobce výslovně nesouhlasí s tím, že mu vznikla povinnost odevzdat řidičský průkaz, neboť má za to, že rozhodnutí o podaných námitkách není pravomocné (nesouhlasí s faktickým odevzdáním řidičského průkazu). Nicméně žalobce nežaloval jakožto nezákonný zásah samotnou výzvu k odevzdání řidičského průkazu, či faktické odevzdání řidičského průkazu, ale zásah spatřuje následně v tom, že správní orgán provedl blokaci řidičského průkazu, tj. vyznačení pozbytí řidičského oprávnění v kartě řidiče; o této skutečnosti, jak vyplývá ze spisu, se dozvěděl z výpisu z evidenční karty až dne 14. 12. 2015.

[15] Nejvyšší správní soud současně upozorňuje na závěry rozšířeného senátu NSS vyjádřené v rozsudku č. j. 7 As 155/2015 – 160, ze dne 21. 11. 2017, rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby, jakož i samotného tvrzeného nezákonného zásahu:

> *„[60] Je tedy zřejmé, že pro účely posouzení včasnosti žaloby si musí soud v řadě ohledů udělat jasno v tom, zda jednání, jež je žalobcem označováno za nezákonný zásah, se vskutku událo, a jaké jsou relevantní okolnosti, za nichž se tak stalo, tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Dále si musí ujasnit, pokud vskutku k jednání došlo, kdy se relevantní informace o něm dostaly do sféry žalobce. Bez postavení uvedených skutečností na jisto, jen na základě pouhých tvrzení žalobce, není-li na první pohled z nich opožděnost zřetelná, nemůže soud včasnost žaloby posoudit.*
>
> *[61] Soud si proto musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Musí žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., „přimět" k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejména skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vskutku odehrálo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby (zejm. kdy se do sféry žalobce dostaly relevantní informace o dotyčném jednání).*

pokračování

[62] Závěry soudu, které učiní na základě výše popsaného dvoustupňového postupu (nejprve dostatečná konkretizace tvrzení žalobce, poté ověření, zda odpovídají skutečnosti, příp. v jakých ohledech se skutečnost od tvrzení liší), budou logicky záviset na výsledku zjištění. Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. Učebnicovou ukázkou je žaloba napadající jednání určité fyzické osoby, která sice obecně vzato pracuje v nějakém úřadu, avšak jejíž jednání v konkrétním případě zjevně a nepochybně není přičitatelné veřejné správě. Evidentním příkladem může být také žaloba označující za nezákonný zásah to, že „příliš často prší". Nebo jednoduše žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání).

[63] Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem" ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v připustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 – 55, bod 42). Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další „procesní" podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.

[64] Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je na místě zkoumat její přípustnost dle § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Toto ustanovení praví: Žaloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí", tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací", tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[65] Teprve není-li výše uvedených důvodů k odmítnutí žaloby, věnuje se soud zkoumání včasnosti žaloby. Je důležité uvedený algoritmus dodržet a jeho jednotlivé kroky nezaměnit mimo jiné proto, že posouzení včasnosti žaloby se odvíjí i od toho, jakým

způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, jedná-li se o zápůrčí žalobu a takové prostředky měl žalobce k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit.“

[16] Rozšířený senát se v uvedeném rozsudku rovněž vyjádřil k otázce posouzení zásahu (jakožto jednorázového s trvajícími účinky); konstatoval, že subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby počíná běžet okamžikem, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. Skutečnost, že následky zásahu nadále trvají, tak není pro posouzení okamžiku počátku lhůtu podstatná. V tomto směru jsou závěry krajského soudu o tom, že lhůta nemohla dosud uplynout, neboť zásah trvá, nesprávné.

[17] Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, nezabýval se proto již dále námitkami stěžovatele směřujícími do samotného posouzení zásahu z hlediska jeho (ne)zákonnosti ani tím, zda byly pojmové znaky zásahu vůbec naplněny. Ze stejného důvodu proto nebral v potaz ani skutečnosti uváděné žalobcem ve vyjádření, neboť tyto výhradně směřovaly právě k posouzení včasnosti podaného odvolání, tedy věci, o které dosud nebylo krajským soudem rozhodnuto (sp. zn. 31 A 41/2016).

[18] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je krajský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným a závěry rozšířeného senátu, který zčásti judikaturu, ze které krajský soud při posouzení věci vycházel, překonal. V novém řízení soud současně rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 31. ledna 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu