

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Nexus Business s.r.o.**, IČO 017 25 416, se sídlem Lidická 700/19, Veveří, 602 00 Brno, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Bučovice,** se sídlem Jiráskova 502, 685 01 Bučovice, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 9. 2017, č. j. 31 A 186/2017 – 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Příkazem žalovaného ze dne 25. 4. 2017, č. j. MUB/OD-19858/2017 pal (dále jen „příkaz“), byl žalobce shledán vinným ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, za což mu byla uložena pokuta ve výši 1.500 Kč. Proti příkazu podal žalobce odpor dne 3. 5. 2017 e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu, který doplnil poté podáním ze dne 9. 5. 2017. Písemností ze dne 19. 6. 2017 (zmocněnci žalobce doručeno dne 21. 6. 2017)

žalovaný informoval žalobce, že se odporem nebude zabývat, jelikož byl podán opožděně. Dne 29. 6. 2017 sdělil žalobce žalovanému, že e-mailové podání ze dne 3. 5. 2017 bylo v zákonné lhůtě písemně potvrzeno, a odpor byl tudíž podán včas. Vzápětí dne 30. 6. 2017 vydal žalovaný oznámení o pokračování správního řízení po podaném odporu (zástupci žalobce se nepodařilo doručit, žalobci doručeno do datové schránky dne 4. 7. 2017).

[2] Žalobce mezitím podal u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) dne 3. 7. 2017 žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Petitem (který byl upraven poté, kdy bylo zřejmé, že žalovaný pokračuje ve správním řízení) se domáhal, aby městský soud deklaroval nezákonný zásah žalovaného, který měl spočívat v nesprávném vyznačení doložky právní moci na příkazu a odmítnutí podaného odporu proti příkazu elektronickou podatelnou žalovaného.

[3] Krajský soud žalobu usnesením ze dne 4. 9. 2017, č. j. 31 A 186/2017 – 35 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud shledal, že se žalobce podanou zásahovou žalobou od počátku fakticky domáhal pokračování správního řízení a vydání rozhodnutí ve věci samé v tomto správním řízení. Žaloba na ochranu proti zásahu je vůči ostatním žalobním typům subsidiární, ochrany proti vytýkanému postupu žalovaného se lze domoci jinými prostředky, konkrétně žalobou proti nečinnosti. Ochrany proti postupu žalovaného spočívající v odmítnutí odporu se lze domoci žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti a posléze nečinnostní žalobou dle § 79 a násl. s. ř. s. Subsidiarita zásahové žaloby není dotčena ani tím, že po nápravě žalovaného se žalobce domáhá již pouze určení toho, že zásah byl nezákonný.

[4] I samotné vyznačení doložky právní moci na příkazu je toliko sekundárním důsledkem tvrzené nečinnosti žalovaného. Právní moc příkazu je neoddělitelně spjata se závěrem o tom, zda byl proti příkazu podán řádný odpor. K nápravě nastalé situace proto slouží prostředky ochrany, kterými je možné přimět správní orgán k pokračování ve správním řízení. Vyznačení doložky právní moci není úkonem, který by sám o sobě mohl zasáhnout do právní sféry žalobce. To jinými slovy znamená, že se jím nezakládají, nemění ani neruší žádná konkrétní práva či povinnosti účastníků správního řízení, nýbrž pouze se jím deklaruje nastalá skutečnost. Je úkonem toliko informačním a administrativním a má v zásadě informativní význam. Nejsou s ním spojeny žádné účinky, na rozdíl od samotného okamžiku právní moci.

II.
Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce /stěžovatel/ napadl usnesení krajského soudu včas podanou kasační stížností. Namítá, že krajský soud nesprávně vyhodnotil, že stěžovatel se fakticky domáhá pokračování správního řízení a vydání rozhodnutí ve věci. Žalobce 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 (zaplatit pokutu a byly mu připsány 2 body). Právě tím, že příkaz začal být pravomocný a vykonatelný 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 umožnění podání určovacích žalob dle důvodové zprávy k zákonu č. 303/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Ihned po podání žaloby přestal být žalovaný nečinný a pokračoval v řízení o správním deliktu, stěžovatel tedy již nemá možnost domáhat se nápravy nečinnostní žalobou. Přesto však má zájem na deklaraci nezákonnosti stavu, který tu byl v době od vyznačení doložky právní moci do jejího zrušení, tedy téměř 2 měsíce, jelikož jedině tak bude mít právní titul k náhradě škody.

[7] Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku č. j. 6 As 244/2015 – 35 ze dne 27. 4. 2016 názor, že vyznačení doložky právní moci není rozhodnutím, ale jiným úkonem správního orgánu, kterým se z úřední povinnosti osvědčuje datum nastalé právní moci. 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 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.

[8] 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.

[9] Stěžovatel závěrem namítá, že pokud krajský soud vyhodnotil podanou žalobu dle jejího obsahu tak, že se stěžovatel domáhal pokračování v řízení a tedy fakticky odstranění nečinnosti žalovaného, pak se jedná o rozpor mezi obsahem a petitem žaloby, Krajský soud měl v takovém případě vyzvat žalobce k odstranění vady podání ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197, nebo ze dne 29. 7. 2016, č. j. 2 As 63/2016 – 41. Tak krajský soud neučinil a žalobce neměl možnost reagovat.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na své vyjádření k žalobě, Nejvyšší správní soud jej proto stěžovateli nezasílal.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[11] 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. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 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.

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[13] Krajský soud ve shodě s úpravou žalobního petitu podáním stěžovatele ze dne 20. 7. 2017, posuzoval zvlášť tu část žaloby, v níž se stěžovatel domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného, který spočíval v odmítnutí podaného odporu a tu část žaloby, v níž požadoval určení nezákonnosti vyznačení doložky právní moci na příkazu.

[14] Vyhodnotil přitom, že ve vztahu k odmítnutí odporu se stěžovatel domáhal přijetí odporu (resp. toho, aby byly odporu přiznány účinky) a pokračování v řízení. Nejvyšší správní soud zde uvádí, že pojmově nelze v posuzovaném případě hovořit o „odmítnutí" či „přijetí" odporu. Tak by tomu mohlo být pouze v případě, že by stěžovateli bylo fyzicky bráněno odpor podat (např. znepřístupněním elektronické nebo fyzické podatelny správního orgánu). Odpor není podáním, o němž by příslušelo správnímu orgánu rozhodovat, zda jej přijme či odmítne. 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.

[15] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je přípustná teprve tehdy, pokud v dané věci nelze ochrany veřejných subjektivních práv dosáhnout podáním žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) ani podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Tím je vyjádřena subsidiarita zásahové žaloby ve vztahu k ostatním žalobním typům.

[16] Potud tedy jsou dány důvody pro odmítnutí žaloby pro nepřípustnost, jelikož stěžovatel mohl sledovaného cíle (tj. pokračování v řízení) dosáhnout žalobou na ochranu před nečinností žalovaného. U tohoto konstatování ovšem nemohl krajský soud ustat, neboť by se tím dopustil ve vztahu ke stěžovateli k odepření spravedlnosti. Obecně platí, že 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 (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 161).

[17] U žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. platí, že před jejím podáním je nutné bezvýsledně vyčerpat 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 žalovaného, 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 (dále jen „správní řád“), což neučinil, jak uvedl i krajský soud na str. 4 napadeného usnesení.

[18] Tomuto posouzení odpovídá i skutkové pozadí celé věci. Jak uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě, podání stěžovatele obsahující odpor žalovaný nejprve nesprávně vyhodnotil jako podání neúčinné. Poté, kdy jej zástupce stěžovatele upozornil (písemností ze dne 29. 6. 2017), že odpor byl řádně podán, žalovaný okamžitě zjednal nápravu a písemností ze dne 30. 6. 2017 (zmocněnci stěžovatele se nepodařilo doručit, žalobci doručeno dne 4. 7. 2017) oznámil stěžovateli, že pokračuje v řízení. Aniž by vyčkal reakce žalovaného, podal stěžovatel již dne 3. 7. 2017 zásahovou žalobu.

[19] Také v části, v níž stěžovatel požadoval určení nezákonnosti vyznačení doložky právní moci na příkazu, krajský soud žalobu jako nepřípustnou odmítl. Dospěl k závěru, že právní moc příkazu je neoddělitelně spjata se závěrem o tom, zda byl proti příkazu podán řádný odpor, a samotné vyznačení doložky právní moci není úkonem, který by mohl jakkoliv zasáhnout do právní sféry stěžovatele.

[20] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu 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.

[21] 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 Nejvyššího správního soudu 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.

[22] 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. Nejvyšší správní soud má za to, že s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby oproti ostatním žalobním typům, lze závěry rozšířeného senátu aplikovat i v nyní posuzované věci ve vztahu k žalobě nečinnostní.

[23] Otázka právní moci příkazu v přestupkovém řízení (resp. řízení o správním deliktu) bude typicky stěžejní otázkou v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu. V případě věcného přezkumu nečinnostní žaloby by i v nynější věci byl správní soud povinen zkoumat, zda příkaz nabyl právní moci a řízení bylo skončeno, nebo naopak byl příkaz zrušen řádně podaným odporem, nikdy právní moci nenabyl, a žalovaný má povinnost pokračovat v řízení a ukončit jej zákonem stanoveným způsobem, tedy vydáním rozhodnutí. Jedná se o otázku, která má rozhodující vliv na důvodnost či nedůvodnost nečinnostní žaloby.

[24] Ve shodě s krajským soudem lze tedy uzavřít, že v 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.

[25] 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 – 42).

[26] 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 nenacházejí bližší informace o tom, zda byla uložená peněžitá sankce dobrovolně vykonána nebo vymáhána. Lze však pochybovat minimálně o tvrzení stěžovatele, že příkaz se stal podkladem pro zápis 2 bodů ve stěžovatelově kartě řidiče. To už jen z toho prostého důvodu, že stěžovatel je právnickou osobou, která nemůže být z povahy věci řidičem.

IV.
Závěr a náklady řízení

[27] Z výše uvedených důvodů vyplývá, že napadené usnesení není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu

nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 28. února 2018

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu