

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **P. E.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. listopadu 2017, č. j. 11 A 81/2017 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **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 případu

[1] Žalovaný (jako správní orgán prvního stupně) vydal dne 1. listopadu 2016 rozhodnutí, kterým žalobce uznal vinným ze spáchání přestupku podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a uložil mu za něj pokutu ve výši 6 000 Kč a trest zákazu řízení motorových vozidel v trvání 6 měsíců. Podle žalobce mu žalovaný toto rozhodnutí nedoručil, neboť doručoval jeho zmocněnci, ačkoliv ten

žalovanému již 1. listopadu 2016 (tedy v den vydání rozhodnutí) sdělil, že „ruší akceptaci zmocnění v rozsahu doručování písemností“. Dne 4. ledna 2017 žalobce na základě informace od policejní hlídky, že řídí vozidlo v rozporu s pravomocně uloženým zákazem řízení, požádal žalovaný správní orgán o doručení příslušného rozhodnutí, jehož existence si není vědom. Z opatrnosti podal zároveň odvolání, které žalovaný dne 6. ledna 2017 předložil nadřízenému správnímu orgánu, tj. Ministerstvu dopravy. Své odvolání pak žalobce zopakoval a doplnil o „návrh na zrušení právní moci rozhodnutí“ podáním ze dne 16. ledna 2017 poté, co mu žalovaný doručil výše uvedené rozhodnutí s vyznačenou doložkou právní moci. Žalobce se následně u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že žalovaný na rozhodnutí vyznačil chybně doložku právní moci, ačkoliv jej žalobci řádně nedoručil, a že následně po obdržení podání žalobce nepostupoval podle § 75 odst. 3 správního řádu, tedy nezrušil vyznačení právní moci. Na základě toho žalobce fakticky vykonal uložený trest zákazu činnosti.

[2] Městský soud žalobu odmítl usnesením označeným v návětí, a to jednak pro opožděnost a jednak proto, že nebyly splněny podmínky pro věcné projednání žaloby, neboť domáhat se ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu je možné pouze tehdy, pokud není možná ochrana jinými právními prostředky, přičemž v daném případě má žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (konkrétně žaloba proti rozhodnutí o podaném odvolání) přednost před žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V ní namítal, že nemá jinou možnost jak se domoci ochrany svých práv než právě zásahovou žalobou. Na jeho odvolání správní orgán více než rok nijak nereagoval a do dnešního dne nerozhodl. Stěžovatel byl nucen podat podnět k uplatnění ochrany před nečinností, avšak bezvýsledně, takže byl nucen vykonat trest zákazu řízení. Má sice možnost bránit se nyní žalobou na ochranu před nečinností, avšak i v případě, že následně soud rozhodne ve prospěch žalobce a bude vydáno rozhodnutí, kterého se žalobce domáhá, nijak tento rozsudek nestanoví, že v době, kdy žalobce nemohl řídit motorová vozidla, byla doložka právní moci vyznačena nezákonně. Rozhodnutí o nečinnostní žalobě tudíž žalobci neposkytne ochranu jeho práv v době, kdy je mu do práv zasahováno touto vyznačenou doložkou, stejnou měrou jako rozhodnutí, kterým se deklaruje nezákonnost zásahu. Pro žalobce je důležité zrušení vyznačené doložky, popř. deklarace toho, že v době, kdy se musel zdržet řízení motorových vozidel, byla doložka vyznačena nezákonně, neboť takové rozhodnutí může být následně titulem, které žalobci zakládá nárok na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci (k tomu odkázal na rozsudek Okresního soudu Praha – východ ze dne 9. listopadu 2017, č. j. 4 C 114/2017 - 61, ve kterém tento soud přiznal náhradu nemajetkové újmy za nesprávné evidování 2 bodů v evidenční kartě řidiče). Stěžovatel zpochybnil případnost odkazů na judikaturu Nejvyššího správního soudu v napadeném rozsudku a naopak poukázal na rozhodnutí zdejšího soudu k případům obdobným jeho vlastnímu, konkrétně

na rozsudky č. j. 6 As 243/2014 - 29, č. j. 6 As 244/2015 - 35 a č. j. 3 As 166/2016 - 36 (kromě toho se stěžovatel odvolával též na judikaturu Krajského soudu v Brně).

[4] Pokud jde o opožděnost žaloby, stěžovatel uvádí, že se v jeho případě jedná o trvající zásah, přičemž podle judikatury Nejvyššího správního soudu nemůže uplynout subjektivní ani objektivní lhůta pro podání žaloby, dokud takový zásah trvá. Dokud je doložka na rozhodnutí vyznačena, zasahuje do práv stěžovatele, a ten se tak nemohl domáhat pouhé deklarace, ale musel se dožadovat, aby soud žalovanému zakázal v zásahu pokračovat. Pro závěr o včasném podání žaloby přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu stačí, pokud žalobce toliko tvrdí existenci zásahu trvajícího v době podání žaloby; sama důvodnost tohoto tvrzení, jakož i naplnění dalších podmínek úspěšnosti žaloby podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), je naopak zkoumána až v rámci meritorního posuzování žaloby. Pokud měl tudíž krajský soud za to, že žaloba je opožděná, neboť se nejedná o trvající zásah, měl žalobu meritorně zkoumat a následně zamítnout.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti popsal průběh řízení, přičemž v závěru sdělil Nejvyššímu správnímu soudu, že odvolací správní orgán rozhodl o odvolání žalobce dne 19. února 2018 a téhož dne ho vypravil, přičemž zamítl odvolání jako opožděné (toto rozhodnutí žalovaný přiložil ke svému vyjádření). Dále se omezil jen na stručné a obecné konstatování, že se ztotožňuje s usnesením městského soudu. Žalobce na vyjádření reagoval replikou, v níž soudu sdělil, že odvolací rozhodnutí mu do dnešního dne nebylo doručeno, tudíž předpokládá, že se odvolací správní orgán dopustil stejného pochybení při doručování jako žalovaný.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Stěžovatel tvrdí, že městský soud chybně odmítl jeho žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vyznačení doložky plné moci na rozhodnutí o přestupku, které mu nebylo řádně doručeno. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve své nedávném usnesení ze dne 13. února 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.

[8] Vyznačením doložky právní moci se tedy správní rozhodnutí nestává pravomocným. Pokud bylo proti němu podáno řádně a včas odvolání, rozhodnutí nikdy právní moci nenabylo, a to bez ohledu na skutečnost, zda bylo případně po určitou dobu

opatřeno 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. června 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.

[9] 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 pak ve svém rozsudku ze dne 28. února 2018, č. j. 6 As 357/2017 - 26, dovodil, že s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby oproti ostatním žalobním typům lze závěry rozšířeného senátu aplikovat i ve vztahu k žalobě nečinnostní.

[10] Otázka právní moci rozhodnutí 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 rozhodnutí nabylo právní moci a řízení bylo skončeno, nebo naopak rozhodnutí s ohledem na nedostatky doručení, resp. s ohledem na včas podané odvolání, právní moci nenabylo a žalovaný, resp. jeho nadřízený správní orgán, má povinnost pokračovat v řízení a ukončit jej zákonem stanoveným způsobem, tedy vydáním odvolacího rozhodnutí. Jedná se o otázku, která má rozhodující vliv na důvodnost či nedůvodnost nečinnostní žaloby.

[11] Ve shodě s městským 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 rozhodnutí a skutečnost, zda bylo proti němu podáno řádně a včas odvolání (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.

[12] 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. února 2006, č. j. 8 Ans 5/2005 - 63, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. května 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. prosince 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42). Odmítnutím žaloby se tedy stěžovateli nezavírá cesta k uplatnění eventuálního nároku náhrady škody, pokud mu byla v důsledku chybného vyznačení doložky právní moci

způsobena. Nelze tudíž hovořit o tom, že by žaloba na ochranu před nezákonným zásahem byla efektivnějším prostředkem ochrany před nesprávným vyznačením právní moci na správním rozhodnutí. To platí zejména v situaci, kdy stěžovatel sám uvádí, že uložený trest zákazu řízení již fakticky vykonal, tudíž z rozhodnutí, jehož právní moc zpochybňuje, proti němu nemají být vyvozovány již žádné další důsledky.

[13] Případy řešené Nejvyšším správním soudem v minulosti, na které poukazoval stěžovatel, jsou od nyní projednávané kauzy významně skutkově odlišné. V rozsudcích ze dne 3. června 2015, č. j. 6 As 243/2014 - 29, a ze dne 27. dubna 2016, č. j. 6 As 244/2015 - 35 (jež na sebe obsahově navazují a týkají se téhož případu), se jednalo o situaci, kdy se žalobce domáhal ochrany proti nesprávnému vyznačení právní moci na rozhodnutí, kterým správní orgán vyhověl jeho žádosti o udělení licence. Proti takovému rozhodnutí se pochopitelně žalobce neměl důvod v době jeho vydání bránit (a ani tak nemohl dost dobře učinit, neboť by těžko mohl brojit proti jeho vyhovujícímu výroku). Své přesvědčení o tom, že právní moc rozhodnutí ve skutečnosti nastala dříve, než jak byla na rozhodnutí vyznačena, tak mohl před soudem hájit skutečně jen v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. V rozsudku ze dne 27. července 2017, č. j. 3 As 166/2016 - 36, se zase žalobkyně domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nedoručení odvolacího rozhodnutí. Nejvyšší správní soud zde pouze odmítl argumentaci krajského soudu, podle něhož se měla žalobkyně primárně domáhat ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí. Nejvyšší správní soud naznal, 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), proto zavázal krajský soud, aby žalobu posoudil meritorně. Učinil tak ovšem v situaci, kdy krajský soud již dříve s odkazem na primát žaloby proti rozhodnutí odmítl v téže věci žalobu na ochranu před nečinností. V nyní posuzovaném případě naproti tomu, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše, žalobci nic nebrání ani v podání žaloby na ochranu před nečinností odvolacího orgánu, ani v žalobě proti rozhodnutí, jestliže by jeho odvolání proti rozhodnutí s vyznačenou právní mocí bylo zamítnuto.

[14] Podle § 85 s. ř. s. je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky (v daném případě se neuplatní část věty za středníkem, neboť stěžovatel se nedomáhal pouze deklarace nezákonnosti zásahu, nýbrž i zrušení vyznačení právní moci na předmětném rozhodnutí). Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud usnesením návrh odmítne, jestliže je návrh podle tohoto zákona nepřípustný. S ohledem na to, že stěžovatel nevyčerpal jiné prostředky nápravy (zde správní žalobu na ochranu před nečinností, příp. žalobu proti rozhodnutí), bylo správné, že městský soud již jen na základě tohoto faktu žalobu odmítl. Otázkou, zda žaloba byla či nebyla podána opožděně, se tak městský soud zabýval nad rámec nutného a není tudíž třeba, aby se Nejvyšší správní soud k této otázce vyjadřoval. Lze jen stručně poukázat na podobnost vyznačení doložky právní moci s provedením či neprovedením záznamu v katastru nemovitostí, který rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyhodnotil nikoliv jako zásah trvající, nýbrž jako zásah jednorázový s trvajícími důsledky usnesení ze dne 13. října 2015, č. j. 7 As 107/2014 - 53), a dále na nedávný rozsudek rozšířeného senátu, který se k existenci tzv. trvajících zásahů vůbec staví velmi zdrženlivě

(usnesení ze dne 21. listopadu 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160). Z toho pohledu by tak úvaze městského soudu o běhu lhůt pro podání žaloby bylo těžko možné něco vytknout.

[15] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, 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 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 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.

[16] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému usnesení v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 21. března 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu