

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky, ve věci žalobkyně: **T. S.**, zastoupena Mgr. Kamilem Fotrem, advokátem se sídlem Náchodská 760/67, Praha 9, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2015, č. j. 3 A 156/2014 – 75,

t a k t o :

Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předkládající (druhý) senát Nejvyššího správního soudu postoupil věc rozšířenému senátu z důvodu, že pro rozhodnutí v dané věci shledal rozhodným posouzení právní otázky, a to povahy doložky právní moci správního rozhodnutí.

[2] Rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 18. 12. 2013 byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupků dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, kterých se dopustila dne 20. 10. 2013, a byla jí uložena pokuta ve výši 30.000 Kč včetně zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 14 měsíců.

[3] Odvolání žalobkyně ze dne 6. 1. 2014 žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 25. 9. 2014 a napadené rozhodnutí potvrdil. Na rozhodnutí žalovaný vyznačil doložku právní moci ve znění „*Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 10. 2014. Je vykonatelné. Ministerstvo dopravy. Vydáno dne 25. 9. 2014.*“ Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala dne 15. 12. 2014 Městskému soudu v Praze žalobu podle § 65 s. ř. s., v ní mj. tvrdila, že napadené rozhodnutí jí bylo doručeno řádně až 19. 11. 2014 a namítala, že žalovaný jí doručoval napadené rozhodnutí původně na nesprávnou adresu a postupoval tak v rozporu s § 20 odst. 1 správního řádu; věc je vedena pod sp. zn. 4A 64/2014.

[4] Současně téhož dne žalobkyně podala městskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s., již se domáhala určení, že zásah žalovaného

spočívající ve vyznačení doložky právní moci a vykonatelnosti na rozhodnutí ze dne 25. 9. 2014 dnem 6. 10. 2014 namísto dne 19. 11. 2014 je nezákonný, jakož i uložení zjednání nápravy trvajících nezákonného zásahu. Zkrácení na právech spatřuje v odnětí řídicího oprávnění, v jehož důsledku nesměla řídit motorová vozidla. Vyznačení právní moci na základě zákonné fikce doručení je nesprávné, došlo k němu mylným doručováním na předchozí adresu trvalého pobytu, ačkoli žalovaný mohl zjistit ze základních registrů adresu aktuálního trvalého pobytu (*neboť se 3. 9. 2014 provdala, nový občanský průkaz jí byl vydán 10. 9. 2014, pozn. Nejvyššího správního soudu*).

[5] Městský soud usnesením označeným v záhlaví žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. jako nepřipustnou odmítl. Dospěl k závěru, že proti nesprávnému vyznačení data nabytí právní moci rozhodnutí v přestupkové věci se lze domáhat ochrany i jinými právními prostředky, konkrétně žalobou proti správnímu rozhodnutí o přestupku, kterou žalobkyně také podala. V řízení vedeném pod sp. zn. 4A 64/2014 se přezkoumává zákonnost napadeného správního rozhodnutí a musí v něm být posouzena i otázka, odkdy je napadené rozhodnutí pravomocné.

[6] Žalobkyně (stěžovatelka) v podané kasační stížnosti proti usnesení městského soudu namítá, že rozhodnutí městského soudu je pro ni překvapivé. Soud ji opakovaně vedl k upřesnění žaloby, konkretizaci zásahu, vyjádřila se k replice žalovaného, soud nařídil i jednání na den 20. 5. 2015 a teprve poté žalobu odmítl pro nepřipustnost. Městskému soudu vytýká i nesplnění poučovací povinnosti.

[7] Zásahovou žalobu podala, neboť se domnívá, že žaloba proti správnímu rozhodnutí (projednávaná pod sp. zn. 4A 64/2014) je v důsledku nesprávně vyznačeného data nabytí právní moci s ohledem na kogentní normu § 72 odst. 1 s. ř. s. opožděná. Prvotní povinností soudu je přezkoumat podmínky řízení; dospěje-li městský soud ve věci pod sp. zn. 4A 64/2014 k závěru, že žaloba je opožděná, odmítne ji podle § 46 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelce tak hrozí odepření spravedlnosti. Městský soud měl dát stěžovatelce prostor na případnou změnu petitu nebo mohl postupovat dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a řízení přerušit do doby, než bude zřejmé, zda byly splněny podmínky řízení ve věci pod sp. zn. 4A 64/2014. Napadené usnesení není ani dostatečně přesvědčivé a rozumně odůvodněno, trpí nepřezkoumatelností.

[8] Podle žalovaného je usnesení městského soudu přezkoumatelné, soud správně odmítl žalobu pro nepřipustnost s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s., neboť stěžovatelka měla, a dokonce využila možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Vztah obou zmíněných žalobních typů lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, k čemuž však v dané věci nedošlo. Závěr o možnosti domáhat se nápravy jinými právními prostředky není předčasný, vychází z objektivního zhodnocení existujícího stavu, přičemž v takovém postupu nelze spatřovat odepření soudní ochrany stěžovatelce.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[9] Podstatou sporu v nyní projednávané věci je podle předkládajícího senátu otázka, zda se lze proti nesprávnému vyznačení data v doložce právní moci rozhodnutí domáhat soudní ochrany žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. Při zkoumání splnění podmínky řízení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 – 164, publ. pod č. 2181/2011 Sb. NSS, bod [23]) to znamená, aby správní soud zvážil, zda žalobce tvrdí dotčení něčím, co může být v myslitelné rovině zásahem do jeho právní sféry (k tomu obdobně

usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, body [31] – [35]). Není-li tomu tak, je nutno dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítnout, neboť se jedná o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

[10] Rozhodným je proto posouzení právní povahy doložky právní moci. Předkládající senát nesouhlasí s dřívějšími závěry v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, č. j. 2 As 10/2008 – 41, podle něhož doložka právní moci není osvědčením, a proto nelze proti jejímu nevyznačení (resp. nesprávnému vyznačení data právní moci rozhodnutí) využít ochrany před nečinností podle § 79 s. ř. s. Podle nyní jím zastávaného názoru má vzhledem k znění relevantních ustanovení soudního řádu správního (§ 46 odst. 1, § 65 odst. 1, § 79 odst. 1, § 82, § 85) a správního řádu (§ 75 odst. 1) doložka právní moci povahu *osvědčení*. Vyznačení nesprávného data v doložce právní moci nemůže mít samo o sobě žádný dopad do právní sféry účastníka řízení srovnatelný s dopadem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. či „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s.

[11] Ze závěrů usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2001 Sb. NSS, jednak stran rozlišení mezi jednotlivými žalobními typy (bod 21) a jednak ohledně samotné povahy osvědčení (body 25-27) dovozuje, že osvědčením je i doložka právní moci jako úřední potvrzení skutečnosti, že určité správní rozhodnutí nabylo právní moci určitého dne. Není však závazné (normativní) a může být popřeno (překonáno, vyvráceno). Jako institut upravený v § 75 odst. 1 správního řádu má doložka právní moci i svůj právní význam. Zjednodušit právní provoz a poskytnout určitou míru právní jistoty, docílit určité přehlednosti postupů veřejné správy, signalizovat adresátům či všem orgánům, že podle názoru orgánu příslušného je dané rozhodnutí v právní moci, a proto má (může mít) zákonem předvídané účinky, zejména být vykonáno či vyvolávat jiné právní účinky.

[12] V projednávané věci funkce doložky právní moci mají podle předkládajícího senátu význam pro orgán, který by chtěl toto rozhodnutí o přestupku vykonat či je užít jako podkladového aktu pro svůj postup (typicky k zápisu bodů do registru řidičů). Pokud by totiž dané rozhodnutí nabylo právní moci až po uplynutí roční prekluzivní lhůty k projednání přestupku (§ 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), nebylo by „účinné“ v tom smyslu, že by mohlo být vykonáno či být podkladem pro zápis bodů do registru řidičů (viz k tomu prejudikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudky ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, ze dne 25. 1. 2007, č. j. 6 As 56/2004 - 68, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 – 75, či ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 41/2010 – 66). Samotná doložka právní moci sice nebrání orgánu, který by měl dané rozhodnutí vykonávat nebo je jinak používat, aby si o otázce právní moci učinil úsudek sám, nicméně tím svou povahu významného signálu neztrácí.

[13] Podle shora citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu je nutno ochranu proti osvědčením jako nezávazným správním aktům poskytnout postupem podle § 79 s. ř. s., nikoli ji odpírat. Pro právní povahu doložky právní moci jakožto osvědčení není rozhodující forma, tzn. „technický“ způsob jejího vyznačení (*zpravidla otiskem formulářového razítka na písemném vyhotovení rozhodnutí, mohla by být i samostatnou listinou či listinou připojenou k rozhodnutí, jebož právní moc by potvrzovala, stejně tak by bylo možno osvědčení právní moci provádět za využití informačních technologií*), podstatný je obsah doložky, jímž je úřední potvrzení právně významné skutečnosti.

[14] Otázka právní moci rozhodnutí nemůže být podle předkládajícího senátu posuzována v plném rozsahu ani v rámci řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s., neboť správní soud se touto otázkou zabývá jen v souvislosti s posuzováním podmínek věcné projednatelnosti žaloby (tj. především při posuzování podmínky vyčerpání opravných prostředků a včasnosti žaloby). Otázkou právní moci, a v této souvislosti i sekundárně otázkou správnosti údajů v doložce právní

moci, se zabývá nejudikátně, toliko pro účely posouzení, zda lze žalobou napadené rozhodnutí meritorně přezkoumat. Soudní ochrana v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu na doložku právní moci nedosahuje.

[15] V projednávané věci má posouzení právní povahy doložky právní moci pro účastníky řízení zásadní význam, proto nemohou obstát závěry rozsudku sp. zn. 2 As 10/2008, který odpírá přímou soudní ochranu proti nevyznačení či nesprávnému vyznačení doložky právní moci jakýmkoliv ze tří žalobních typů podle soudního řádu správního. Pokud by rozšířený senát dospěl k závěru, že doložka právní moci je osvědčením, a že nečinnostní žaloba ve věci osvědčení je přípustná, šlo by o judikaturní obrat (viz rozsudek ze dne 29. 12. 2011, č. j. 7 Afs 14/2010 - 104, a v něm odkazovaná judikatura), a bylo by na místě napadené usnesení zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení, aby v něm mohla žalobkyně patřičným způsobem změnit svůj žalobní návrh tak, aby o něm správní soud první instance mohl meritorně rozhodnout. Jiný postup ve věci by podle přesvědčení druhého senátu znamenal odeprání soudní ochrany.

[16] Předkládající senát pak nejen zastává odlišný právní názor od závěrů rozsudku sp. zn. 2 As 10/2008, ale současně má za to, že odlišný právní názor k povaze doložky právní moci byl vyjádřen i v rozsudku pátého senátu ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 26/2014 – 19. Ten, byť ne výslovně, vnímá doložku právní moci jako to, co dosavadní judikatura rozšířeného senátu (shora citované usnesení sp. zn. 7 Aps 3/2008, bod 25) charakterizuje jako „osvědčení“ ve smyslu § 79 odst. 1 věty první s. ř. s.; není však patrné, že by pátý senát výslovně reflektoval dřívější rozsudek sp. zn. 2 As 10/2008.

[17] Druhý senát tak věc předkládá rozšířenému senátu, protože nyní dospěl k odlišnému právnímu názoru (*a to, že doložka právní moci správního rozhodnutí je „osvědčením“ ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. a lze se ve vztahu k ní domáhat soudní ochrany žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu*), než vyslovil v rozsudku sp. zn. 2 As 10/2008, a nemůže se od názoru vyjádřeného ve starším rozsudku sám odchýlit. Nadto mezi právními názory vyjádřenými v rozsudku sp. zn. 2 As 10/2008 na straně jedné a v rozsudku sp. zn. 5 As 26/2014 na straně druhé, na povahu doložky právní moci spatruje rozpor, který nemůže sám překonat.

III. Právomoc rozšířeného senátu

[18] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Podle něj, dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[19] Rozšířený senát rozhoduje za splnění dvou podmínek:

- existuje rozporná judikatura, nebo se senát hodlá od stávající judikatury odchýlit,
- předložená sporná otázka má význam pro řešení věci, kterou předkládající senát má rozhodovat.

Postoupit rozšířenému senátu lze jak celou právní věc k rozhodnutí, tak i některou z jednotlivých sporných otázek. Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 105, a ze dne 12. 6. 2007, č. j. 2 Afs 52/2006 – 86).

[20] Rozšířený senát se ztotožňuje s předkládajícím senátem toliko potud, že jím předestřený právní názor, že doložka právní moci rozhodnutí má povahu „osvědčení“ ve smyslu § 79 odst. 1

s. ř. s. a lze se ve vztahu k ní domáhat soudní ochrany nečinností žalobou, je odlišný od právního názoru zastávaného v rozsudku sp. zn. 2 As 10/2008. Druhý důvod, s nímž se rozšířený senát neztotožňuje, představuje tvrzení, že existuje rozpor v náhledu na samu právní povahu doložky právní moci mezi právními názory vyjádřenými v rozsudku sp. zn. 2 As 10/2008 na straně jedné a v rozsudku sp. zn. 5 As 26/2014 na straně druhé. Naplnění i jen jednoho z uvedených důvodů znamená splnění první podmínky.

[21] Druhou podmínkou pro aktivaci rozšířeného senátu však je, aby předložená sporná otázka měla význam pro řešení věci, kterou předkládající senát má rozhodovat.

[22] V dané věci je proto rozhodné za prvé, zda právní názor obsažený v dřívějším rozsudku druhého senátu sp. zn. 2 As 10/2008, od něhož se hodlá předkládající senát odchýlit, je nutné vztáhnout na věc jím nyní projednávanou, a zda vůbec je oprávněn vyvolat na půdorysu projednávané věci rozhodnutí rozšířeného senátu o povaze doložky právní moci a typu žaloby, kterým lze dosáhnout soudní ochrany proti nevyznačení či nesprávnému vyznačení doložky právní moci správním rozhodnutím. Za druhé je podstatné zjištění, zda tvrzený rozpor v judikatuře skutečně existuje, a pokud ano, zda jeho vyřešení je pro rozhodnutí dané věci nezbytné. Rozšířený senát dospěl po projednání věci k závěru, že druhá podmínka splněna není.

[23] Druhý senát ve věci sp. zn. 2 As 10/2008 rozhodoval o kasační stížnosti žalobce podané proti rozsudku krajského soudu vydanému v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V řízení žalobce mj. rozporoval, zda stavební povolení vydané v roce 1979 nabylo právní moci a kdy, protože se nedochovaly důkazy o doručení účastníkům a na kopii rozhodnutí ve správním spisu založené nebyla doložka právní moci vyznačena. Otázka nabytí právní moci stavebního povolení (nikoli samotné absence vyznačení doložky právní moci) byla rozhodná pro přezkoumání rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení o odstranění stavby transformační stanice stavebníka, které bylo předmětem soudního přezkumu. Jak krajský, tak Nejvyšší správní soud posuzoval otázku nabytí právní moci stavebního povolení jako předběžnou, a to v řízení zahájeném dle § 65 s. ř. s. K absenci doložky právní moci na stavebním povolení založeném ve správním spisu druhý senát poznamenal, že vyznačení právní moci je úkonem toliko evidenčního charakteru, jehož opomenutí nemá vliv na skutečný okamžik nabytí právní moci rozhodnutím. Soud není v řízení o žalobě proti rozhodnutí ani datem vyznačeným správním orgánem v doložce právní moci vázán. Námitce, dle které nevyznačení doložky právní moci na stavebním povolení představuje nečinnost, která by mohla být zohledněna v rámci soudní ochrany podle § 79 s. ř. s., druhý senát nepřisvědčil. Uzavřel, že v případě nevyznačení doložky právní moci na rozhodnutí nelze pojmově hovořit o nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s., neboť doložka právní moci správním aktem není, je na něm pouze vyznačována, jde o pouhý úřední postup, jímž se osvědčuje, že vydané rozhodnutí nabylo právní moci. Od tohoto závěru se hodlal předkládající senát odchýlit.

[24] Skutkově i právně nejde o věc obdobnou věci předložené nyní rozšířenému senátu, neboť v nyní projednávané věci byla podána zásahová žaloba. Naopak, skutkově i právně je věc řešená druhým senátem pod sp. zn. 2 As 10/2008 blíže věci vedené městským soudem pod sp. zn. 4A 64/2014 o samostatně současně podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v níž je rovněž zpochybňován okamžik nabytí právní moci žalobou napadeného rozhodnutí. Nadto z odůvodnění rozsudku sp. zn. 2 As 10/2008 nevyplývá, že soud účastníku fakticky odepřel soudní ochranu, neboť v řízení o žalobě proti rozhodnutí (byť navazujícímu) posoudil relevantní otázku nabytí právní moci stavebního povolení a učinil si o ní úsudek. Samo nevyznačení doložky správním orgánem označil za nesprávný úřední postup, který by mohl založit odpovědnost za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 8 Ans 5/2005 - 63 (k tomu srov.

i např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 7. 1997, sp. zn. 4 Co 704/97).

[25] Ve věci sp. zn. 5 As 26/2014 pátý senát rozhodoval rovněž o kasační stížnosti žalobce podané proti rozsudku krajského soudu vydanému v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. Předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí ve věci přestupku, žalobce zpochybnil řádné doručení rozhodnutí fikcí ve spojení s účinky výpovědi plné moci zmocněnci v průběhu doručování a v souvislosti s tím i vyznačení doložky právní moci. V nyní projednávané věci se předkládající senát nehodlá odchýlit od právního názoru pátého senátu. Naopak 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) nazírá stejně. Závěr, zda je či není doložka právní moci *osvědčením*, proti jehož nevydání (či nesprávnosti) lze brojit žalobou podle § 79 s. ř. s., pátý senát nečinil. K aktivaci rozšířeného senátu z důvodu rozporného závěru uvedeného v rozsudku sp. zn. 2 As 10/2008 nebyl dán důvod. I z rozhodnutí pátého senátu však plyne, že cestou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu lze dosáhnout soudní ochrany, je-li pro výsledek sporu rozhodné zjištění okamžiku nabytí právní moci.

[26] Oba rozsudky byly vydány v řízení o žalobě proti rozhodnutí. V obou případech otázka nabytí právní moci správního rozhodnutí byla relevantní pro rozhodnutí soudu v meritu věci a byla posuzována v intencích závěru vysloveného v nálezech Ústavního soudu (k tomu srov. náleze ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 456/97, náleze ze dne 29. 3. 2001, sp. zn. III. ÚS 138/2000, dále též usnesení Ústavního soudu ze dne 23. října 1998, sp. zn. IV. ÚS 352/98).

[27] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu rovněž dává odpověď na otázku, kterým z žalobních typů je primárně poskytnuta ochrana, je-li zpochybněn okamžik nabytí právní moci, resp. správnost vyznačení doložky právní moci.

[28] Pro počátek lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. platí, že se odvíjí (stejně jako dle § 250b odst. 1 o. s. ř.) od oznámení rozhodnutí doručením písemného vyhotovení... (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), resp. nyní výjimečně dle § 72 odst. 3 s. ř. s. [o]d *právní moci rozhodnutí o zastavení řízení* vydaného v občanském soudním řízení. Krajské soudy i Nejvyšší správní soud stihá proto povinnost z úřední moci zkoumat, zda a kdy nabylo rozhodnutí správního orgánu právní moci, resp. kdy bylo žalobci doručeno, je-li tato otázka relevantní pro přístup k soudní ochraně (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004 - 106, č. 454/2005 Sb. NSS; ze dne 24. 2. 2005, č. j. 7 Afs 10/2005 - 86; ze dne 29. 4. 2009, č. j. 1 As 32/2009 - 58, a ze dne 16. 2. 2017, č. j. 9 As 103/2016 - 35).

[29] Obdobně tak činí správní soudy *ex officio* i při posouzení věci samé v případě prekluze práva vyměřit daň, popř. pojistné (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 5 Afs 6/2008 - 110, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 3. 2007 č. j. 15 Ca 201/2006 - 22), prekluze práva vyvodit postih za správní delikt, resp. přestupek (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15, bod [19]; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2010, č. j. 7 As 61/2010 - 89, a další v něm odkazovaná rozhodnutí), nebo v případech sporu o nabytí právní moci a vykonatelnosti exekučního titulu k žalobě podané proti exekučnímu příkazu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 5 Afs 48/2007 - 173), nebo i v případě žaloby proti rozhodnutí, k jehož vydání je nutným předpokladem pravomocné ukončení jiného řízení (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 40/2011 - 90).

[30] Rozšířený senát již opakovaně prezentoval princip subsidiarity žalobních typů. Již v usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, jehož se předkládající senát dovolává, uzavřel, že: „*Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení.*“ Stejně chápe subsidiaritu zásahové žaloby vůči jiným druhům žalob ve správním soudnictví např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, body 41-42, *Eurovia* (dále též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS, vůči žalobě proti rozhodnutí, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101, jde-li o vztah k žalobě na ochranu proti nečinnosti). Uvedený princip přiznává ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. „*Nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne... Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. např. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS)*“. Může-li se tak žalobce domáhat svých práv žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, nelze mu přiznat ochranu před nečinností nebo nezákonným zásahem.

[31] Již z uvedeného výčtu 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. Nelze tak ani souhlasit s předkládajícím senátem, že se správní soud otázkou nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu zabývá „*nejudikátně*“.

[32] V nyní projednávané věci stěžovatelka současně týž den podala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve věci přestupku i žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který spatřuje v nesprávném datu vyznačení právní moci právě na rozhodnutí, které je předmětem přezkoumání v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s. podané současně.

[33] Jak rozšířený senát již shora naznačil, v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. (a to v souladu s konstantní judikaturou tohoto soudu) z povinnosti úřední soud zkoumá včasnost žaloby. Přitom není vázán doložkou právní moci, resp. datem v ní uvedeným, ale musí postavit najisto, zda žaloba byla podána ve lhůtě dle § 72 s. ř. s., tzn. do dvou měsíců od doručení napadeného rozhodnutí stěžovatelce. Zpochybňuje-li stěžovatelka právě správnost postupu žalovaného při doručení napadeného rozhodnutí, je posouzení této námítky pro soud klíčové, neboť se od výsledku tohoto posouzení odvíjí závěr o včasnosti podané žaloby proti napadenému rozhodnutí a splnění podmínky řízení. Stěžovatelka se mýlí v tom, že městský soud ve věci vedené jím pod sp. zn. 4A 64/2014 bude vázán datem vyznačení právní moci rozhodnutí v doložce právní moci dnem 6. 10. 2014. Takový formální postup, který by mohl vést k odmítnutí soudní ochrany, byl již v nálezech Ústavního soudu shora citovaných zapovězen. Soud (popř. i Nejvyšší správní soud dle § 110 s. ř. s.) musí splnění podmínek řízení vždy postavit najisto. V uvedené věci to znamená postavit najisto, zda k řádnému doručení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného došlo dne 6. 10. 2014 nebo až dnem 19. 11. 2014, jak stěžovatelka tvrdí.

[34] Nadto je nesporné, že tvrdí-li stěžovatelka oprávněně pozdější datum doručení rozhodnutí o přestupku a dojde-li k věcnému přezkumu tohoto rozhodnutí na základě žaloby proti němu podané, bude soud povinen současně zkoumat i prekluzi práva vyvodit postih za přestupek, neboť ve lhůtě stanovené zákonem musí být postih vyvozen pravomocně (k tomu viz shora rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2010, č. j. 7 As 61/2010 - 89).

[35] Jde-li o včasnost soudní ochrany (ve smyslu účinků nastalých po právní moci rozhodnutí o přestupku, výkon rozhodnutí, zápis bodů do registru řidičů), rozšířený senát připomíná, že rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 21. 1. 2015, č. j. MHMP 95445/2015/Vos, bylo podle § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, vyhověno žádosti žalobkyně o odklad výkonu napadeného rozhodnutí (jak výkonu peněžité složky tak výkonu zákazu činnosti), a to do pravomocného rozhodnutí o správní žalobě proti rozhodnutí o přestupku.

[36] Rozšířený senát z uvedených důvodů uzavřel, že domáhá-li se žalobce soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., 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.

[37] Druhá podmínka pro aktivaci rozšířeného senátu, aby předložená sporná otázka měla význam pro řešení věci, kterou má předkládající senát rozhodovat, tak není splněna. Rozšířený senát proto uzavřel, že v jeho pravomoci není za současného skutkového a právního stavu věci projednávané předkládajícím senátem o předložených otázkách rozhodnout. V pravomoci rozšířeného senátu není tvorba akademického rozhodnutí, o kterém předem ví, že nebude (nemůže být) druhým senátem v nynější věci jakkoliv využito [srov. k tomu též nálezný ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (N 54/44 SbNU 665) - *Slovenské důchody V*, bod 19]. Rozšířený senát se proto 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).

IV. Další postup ve věci

[38] Ze všech výše uvedených skutečností vyplývá, že v dané věci není dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc se tedy vrací druhému senátu bez věcného rozhodnutí k dalšímu řízení.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. února 2018

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu