



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **R. N.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Magistrátu města Přerova**, se sídlem Přerov, Bratrská 34, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 2. 3. 2016, č. j. 65 A 2/2016 - 22,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Příkazem Magistrátu města Přerova, odboru evidenčních správních služeb a obecního živnostenského úřadu (dále jen „žalovaný“) ze dne 31. 10. 2014, č. j. MMPř/129032/2014/JP, byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v příčinné souvislosti s porušením § 4 písm. c) téhož zákona, za což mu byla uložena pokuta ve výši 1.700 Kč. Proti předmětnému příkazu podal dne 12. 11. 2014 žalobce prostřednictvím své zmocněnkyně odpor, k němuž byla přiložena nepodepsaná plná moc. Z uvedeného důvodu správní orgán vyzval přímo žalobce usnesením ze dne 20. 11. 2014, č. j. MMPř/137259/2014/JP, k předložení plné moci prokazující zmocnění ve lhůtě 5 dnů. Na uvedenou výzvu však nebylo ze strany žalobce ani jeho zmocněnkyně nijak reagováno. Na základě této skutečnosti zaslal správní orgán přímo žalobci vyrozumění o tom, že vydaný příkaz nabyl právní moci dne 26. 11. 2014. Následně Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „krajský úřad“) usnesením ze dne 30. 11. 2015, č. j. KUOK 103572/2015, nevyhověl žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného, kterou žalobce spatřoval v nepokračování žalovaného v řízení o předmětném

přestupku. Důvod žádosti žalobce spatřoval konkrétně v tom, že ho žalovaný nevyzval prostřednictvím jeho zmocněnkyně k tomu, aby odstranil nedostatky plné moci (doplnil chybějící podpis). Krajský úřad však konstatoval, že žalovaný postupoval zcela v souladu s platnou legislativou, když usnesením vyzval přímo žalobce k předložení plné moci prokazující existenci zmocnění; ten však nedostatek podání neodstranil, v důsledku čehož předmětný příkaz dne 26. 11. 2015 nabyl právní moci. Poté podal dne 11. 1. 2016 žalobce žalobu proti nečinnosti žalovaného; usnesením Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 2. 3. 2016, č. j. 65 A 2/2016 – 22 (dále též jen „napadené usnesení“) byla žaloba odmítnuta pro opožděnost.

V napadeném usnesení se krajský soud primárně zabýval otázkou včasnosti žaloby, doručené mu dne 8. 1. 2016. Vycházel přitom z ustanovení § 80 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), dle kterého lze žalobu podat nejpozději do jednoho roku (prioritně) ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí. Krajský soud konstatoval, že zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), dle něhož bylo v posuzované věci řízení vedeno, neobsahuje úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí, a proto se zde podle § 51 tohoto zákona uplatní lhůty, které jsou v obecné rovině stanoveny v § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dle citovaného ustanovení je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu; nelze-li to, pak tak musí učinit nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, (mimo jiné) jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání.

Pokud jde o tvrzení žalobce, že žalovaný byl povinen vydat po podání odporu proti příkazu rozhodnutí ve lhůtě 30 dnů, prodloužené o lhůtu 30 dnů z důvodu nutnosti nařídit ústní jednání [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu], krajský soud žalobci přisvědčil v tom, že počátek běhu lhůty pro vydání rozhodnutí nastal v posuzované věci nově běžet doručením odporu proti příkazu žalovanému. Dále krajský soud rovněž nezpochybil závěr žalobce, že v přestupkovém řízení je nutno zásadně nařídit k projednání věci jednání (§ 74 odst. 1 zákona o přestupcích). Dle názoru krajského soudu však nelze v posuzované věci aplikovat § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu žalobcem nastíněným způsobem, neboť gramatickým a teleologickým výkladem uvedeného ustanovení dospěl k závěru, že účelem připočítávání doby „až 30 dnů“ k základní lhůtě pro vydání rozhodnutí, je poskytnutí delšího časového prostoru správnímu orgánu pro vydání rozhodnutí v případech, kdy z důvodu nutnosti nařízení jednání (či jiného procesního úkonu uvedeného v citovaném ustanovení) není vydání rozhodnutí v základní lhůtě zpravidla reálné; dané prodloužení je tedy dle krajského soudu zjevně stanoveno ve prospěch správního orgánu, tudíž se jej nemůže mechanicky dovolávat účastník řízení za účelem zachování lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu, obzvláště pokud se proti zmíněné nečinnosti dříve efektivně nebránil.

Z popsaného průběhu správního řízení krajský soud dovodil, že poslední úkon v řízení o přestupku učinil žalobce vůči žalovanému dne 14. 11. 2014 (podání odporu), žalovaný učinil poslední úkon v řízení vůči žalobci dne 25. 11. 2014 (doručení výzvy k odstranění vad plné moci); v každém případě tedy došlo k učinění posledního úkonu v řízení více než 13 měsíců před podáním žaloby. Vyrozumění ze dne 29. 1. 2015, kterým bylo žalobci sděleno, že vydaný příkaz nabyl právní moci, je jen mimoprocesním sdělením správního orgánu, učiněným nad rámec zákonných povinností; i přes uvedené sdělení žalobce neučil nic, čím by projevil svůj nesouhlas s procesním postupem žalovaného (na nadřízený správní orgán se obrátil s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti teprve dne 6. 11. 2015). S ohledem na skutečnost, že roční prekluzivní lhůta pro projednání přestupku (§ 20 odst. 1 zákona o přestupcích, ve znění účinném do 30. 9. 2015) uplynula v posuzované věci dne 15. 9. 2015 (přestupek měl být spáchán dne 15. 9. 2014), označil krajský soud veškeré následné úkony žalobce za zcela účelové, činěné s úmyslem dosáhnout „znovuotevření“ přestupkového řízení v době, kdy by po vyhovění žalobě soudem, nezbylo žalovanému než řízení zastavit [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích]

pro zánik odpovědnosti za přestupek (§ 20 odst. 1 zákona o přestupcích). Jednání žalobce tak nemůže dle krajského soudu požívat právní ochrany, neboť vykazuje judikaturou dovozené znaky zneužití práva na soudní ochranu.

Krajský soud uzavřel, že lhůtou stanovenou zvláštním předpisem pro vydání rozhodnutí byla lhůta 30 dnů, běžící ode dne doručení odporu žalovanému, která uplynula dne 14. 12. 2014; od uvedeného data se poté odvíjela roční lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, která marně uplynula dne 14. 12. 2015. Žaloba, doručená krajskému soudu dne 8. 1. 2016, tudíž musela být pro opožděnost odmítnuta.

Proti tomuto usnesení brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nesprávnost názoru krajského soudu, dle kterého lhůta k podání žaloby uplynula dne 14. 12. 2015. Dle stěžovatele z § 71 odst. 3 správního řádu vyplývá, že standardní lhůta pro vydání rozhodnutí činí 30 dnů ode dne zahájení řízení (v projednávané věci ode dne podání odporu), přičemž k této lhůtě se připočítá lhůta až 30 dnů, je-li nutné nařídit jednání (což dopadá na projednávanou věc). Vzhledem k tomu, že rozhodnutí ve věci nebylo vydáno ani ve standardní lhůtě, prodloužené o lhůtu dalších 30 dnů, má stěžovatel za to, že tato (prodloužená) lhůta byla aplikována. Dle názoru stěžovatele je zřejmé, že nejzazší termín, kdy měl žalovaný povinnost vydat rozhodnutí, byl den, na který připadl konec lhůty 30 dnů, prodloužené o 30 dnů, z čehož usuzuje na včasnost jím podané žaloby, která byla podána ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy žalovanému marně proběhla lhůta k vydání rozhodnutí.

Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v nejzazším termínu lhůty indikuje zneužití práva. Upozorňuje, že žalovanému nic nebránilo v tom, aby rozhodnutí kdykoli v průběhu této lhůty vydal; je přitom absurdní, aby správní orgán rezignoval na plnění svých povinností a soudy následně přenášely odpovědnost za jeho nezákonný postup na stěžovatele. Krajský soud požaduje po stěžovateli, aby činil něco, co dle zákona povinen činit není. Uplatnění opravného prostředku v zákonné lhůtě k jeho podání nemůže být výrazem zneužití práva; zákonodárce by totiž jinak stanovil kratší lhůtu, v níž se lze žalobou domáhat nápravy nečinnosti. Vzhledem k tomu, že tak zákonodárce neučinil, a postupuje-li stěžovatel v zákonem stanovených lhůtách, pak mu takový postup nemůže být vytýkán, a to ani v případě, že by z takové situace měl mít užitek. Nadto dle stěžovatele není pravdou, že by byl vyrozuměn o právní moci příkazu (a mohl tak dle krajského soudu vyjádřit svůj nesouhlas s procesním postupem žalovaného dříve); stěžovatel je neznalý práva, což bylo důvodem (mimo důvodu časového), proč si v řízení zvolil zástupce, v důsledku čehož tak měly být písemnosti žalovaného doručovány zástupci.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě, přičemž se zároveň ztotožnil se závěry krajského soudu uvedenými v napadeném usnesení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Je-li předmětem kasační stížnosti usnesení krajského soudu, kterým byla správní žaloba odmítnuta, lze ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. napadené usnesení přezkoumat pouze z hlediska splnění zákonných podmínek pro takový postup (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65; všechna citovaná rozhodnutí tohoto

soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V projednávané věci tedy bylo možné pouze posoudit, zda krajský soud, v souladu s úpravou obsaženou v ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s., správně vyhodnotil otázku (ne)dodržení lhůty pro podání správní žaloby stěžovatelem.

Kasační argumentace stěžovatele je vystavěna na tvrzení o nesprávném úsudku krajského soudu při určení okamžiku, od něhož je třeba počítat roční lhůtu pro podání nečinnostní žaloby. Trvá na tom, že nejzazší termín, kdy měl správní orgán povinnost vydat rozhodnutí, byl den, na něhož připadl konec lhůty 30 dnů, prodloužené o 30 dnů, počítáno ode dne podání odporu.

Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu proti nečinnosti správního orgánu podat do jednoho roku (1) ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, (2) ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.

Nejvyšší správní soud aprobuje názor krajského soudu, že v posuzovaném případě zákon pro vydání rozhodnutí lhůtu stanovil; přestože totiž zákon o přestupcích neobsahuje úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí ve věci, je nutno, v souladu s ustanovením § 51 zákona o přestupcích, na daný případ aplikovat lhůty obecné, uvedené v 71 správního řádu.

Podle § 71 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Dle odst. 3 téhož ustanovení pak platí, že pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítá doba (mimo jiné) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání.

Z hlediska věcného posouzení stěžovatelem uplatněné námitky je tedy v nyní projednávané věci nutno určit jednak (1) okamžik, od něhož se odvíjí běh lhůt pro vydání rozhodnutí, jednak (2) délku těchto lhůt.

Z citovaného ustanovení správního řádu jasně vyplývá, že uvedené lhůty je nutno odvíjet od zahájení řízení. Řízení z moci úřední (v posuzované věci nejde o návrhový delikt dle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích) je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi (zde obviněnému z přestupku) doručením oznámení o zahájení řízení (§ 46 odst. 1 správního řádu). Je-li však v přestupkovém řízení rozhodováno příkazem, je tento vydáván bez předchozího řízení (§ 87 odst. 1 zákona o přestupcích), a může tak být vydán i bez předchozího oznámení o zahájení řízení, jako první úkon v řízení (srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 4. 2016, č. j. 2 As 285/2015 – 49). V posuzované věci je tedy nutno lhůty k vydání rozhodnutí odvíjet od vydání příkazu, jakožto prvního úkonu v řízení, suplujícího oznámení o zahájení přestupkového řízení (nikoli od podání odporu, jak nesprávně uvádí stěžovatel i krajský soud). Případným (včasným a řádným) podáním odporu proti příkazu se vydaný příkaz *ex lege* zruší a není tak zahájeno řízení nové (byť již nejde o zkrácené přestupkové řízení, ale o řízení standardní, nezkrácené), od něhož by začaly nově plynout správnímu orgánu lhůty k vydání rozhodnutí, nýbrž v řízení je dále pokračováno, což vyplývá ze samotné dikce § 87 odst. 4, věty druhé zákona o přestupcích („*správní orgán pokračuje v řízení*“).

Pokud jde o délku lhůty k vydání rozhodnutí, s ohledem na dikci § 71 odst. 1 a 3 správního řádu, obecně platí, že správní orgán nestíhá nutně povinnost vydat rozhodnutí bezodkladně, respektive do 30 dnů od zahájení řízení (zde od vydání příkazu), jestliže je zákonem správnímu orgánu uložena povinnost nařídit ústní jednání ve věci (§ 74 odst. 1 zákona o přestupcích); v takovém případě má pro vydání rozhodnutí lhůtu až o 30 dní delší [§ 71 odst. 3 písm. a) správního řádu]. Samozřejmě, v kontextu zásady rychlosti řízení (§ 6 správního řádu) by měl správní orgán v zásadě vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, respektive v obecné lhůtě 30 dnů od zahájení řízení, vždy, nicméně v nyní posuzovaném typu řízení je zákon vůči

správnímu orgánu benevolentnější a lhůtu pro vydání rozhodnutí mu prodlužuje. V takových situacích, nevydá-li správní orgán rozhodnutí bezodkladně, respektive do 30 dnů od zahájení řízení, ještě nelze konstatovat, že se dopouští nečinnosti, neboť nejzazším okamžikem, kdy je mu zákonem uložena povinnost rozhodnutí vydat, je poslední den lhůty 30 dnů, prodloužené o 30 dnů.

Nyní posuzovaná věc je specifická v tom, že mezi stěžovatelem a žalovaným neexistuje shoda v tom, zda stěžovatelem podaný odpor vyvolal zákonem předvídané důsledky (zrušení příkazu, s následnou povinností žalovaného pokračovat v přestupkovém řízení), či zda na něj má být nahlíženo tak, jako by vůbec podán nebyl (v takovém případě by přestupkové řízení uplynutím lhůty k podání odporu skončilo a žalovaného by žádná povinnost vést další řízení a jakkoli rozhodovat, nestíhala). Typově obdobným případem se zdejší soud již v minulosti zabýval v rozhodnutí ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003 – 9), kdy uvedl, že „[p]okud žaloba tvrdí, že správní orgán je nečinný, a domáhá se, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí, je z toho třeba vycházet, i když by povinnost k činnosti objektivně neexistovala. Tato skutečnost má význam při věcném posuzování žaloby, nikoli při rozhodování o procesních otázkách.“ S ohledem na uvedené je tedy nutno vycházet z žalobního tvrzení stěžovatele o nečinnosti žalovaného, bez ohledu na reálné pochybnosti o tom, zda zde povinnost k jakékoli činnosti žalovaného, včetně povinnost vydat ve věci rozhodnutí, vůbec existovala; to by bylo již otázkou meritorního posouzení, k čemuž Nejvyšší správní soud, s ohledem na procesní povahu napadeného rozhodnutí krajského soudu není oprávněn.

Vyjde-li tedy soud z žalobního tvrzení stěžovatele o nečinnosti žalovaného, pak byl žalovaný, ve světle výše uvedených premis, povinen vydat rozhodnutí poslední den lhůty 30 dnů prodloužené o 30 dnů, která započala běžet dnem vydání příkazu. Dnem, kdy v nyní projednávané věci nastala skutečnost určující počátek lhůty pro vydání rozhodnutí, tj. vydání příkazu (§ 40 odst. 1 s. ř. s.), byl (pátek) 31. 10. 2014. Dnem následujícím pak počala běžet lhůta 30 dnů prodloužená o 30 dnů pro vydání rozhodnutí. Konec této lhůty pak připadl na (úterý) 30. 12. 2014. Nejpozději tohoto data by tedy měl žalovaný povinnost vydat rozhodnutí. Uvedené datum je poté určující pro počátek běhu roční lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu. Konec této roční lhůty pak podle ustanovení § 40 odst. 2 s. ř. s. připadl na den, který se svým pojmenováním shodoval se dnem určujícím počátek běhu lhůty, tedy na (středu) 30. 12. 2015. Tento den byl posledním dnem pro včasné podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu. Nejpozději tohoto dne by tedy musela být nečinnostní žaloba podána u soudu, nebo alespoň předána k poštovní přepravě (§ 40 odst. 4 s. ř. s.). Žaloba však byla stěžovatelem prostřednictvím jeho právního zástupce dodána do datové schránky krajského soudu až dne 11. 1. 2016 (čl. 7 soudního spisu) a byla tedy podána opožděně.

Lze tedy uzavřít, že ačkoliv je napadený rozsudek krajského soudu vystavěn na nesprávné úvaze o stanovení okamžiku, od něhož je třeba počítat roční lhůtu pro podání nečinnostní žaloby, přesto krajský soud dospěl ke správnému závěru o opožděnosti stěžovatelem podané žaloby proti nečinnosti správního orgánu.

V této souvislosti je vhodné upozornit na judikaturu zdejšího soudu, dle níž kasační soud neruší rozhodnutí o odmítnutí žaloby, pokud je věcně správné, avšak prvoinstanční soud svůj výrok chybně odůvodnil. V těchto případech postačí, pokud Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku koriguje chybné posouzení právní otázky a kasační stížnost z důvodu procesní ekonomie zamítne (srov. rozsudky ze dne 3. 2. 2006, č. j. 1 Afs 129/2004 – 76, a ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005 – 62). Tímto způsobem bylo postupováno i v dané věci.

Co se týká stěžovatelovy námitky, vymezující se proti názoru krajského soudu, dle kterého jednání stěžovatele vykazuje znaky zneužití práva (úkony úmyslně činěné v nepřiměřených časových odstupech), Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud žalobu stěžovatele odmítl

pro opožděnost. Vedle svých úvah o včasnosti žaloby jen poukázal na možnou účelovost procesního počínání stěžovatele, aniž by však tento názor jakkoli promítl do důvodů, pro které žalobu (pro opožděnost) odmítl. Uvedená část odůvodnění krajského soudu proto nepředstavuje *ratio decidendi* důvodů pro odmítnutí žaloby a ani případná důvodnost kasační námitky směřující do této části napadeného usnesení by nemohla nic změnit na správnosti názoru krajského soudu o opožděnosti žaloby.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 31. října 2016

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu