



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **J. U.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Uničov**, se sídlem Masarykovo nám. 1, Uničov, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 3. 2019, čj. 64 A 44/2018-18,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Příkazem ze dne 12. 6. 2017 žalovaný uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 ve spojení s § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). Přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 29. 5. 2017 v 9:25 hod. v obci Uničov překročil nejvyšší povolenou rychlost o 21 km/h. Za uvedené jednání žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 2 700 Kč. Proti příkazu podal žalobce dne 27. 6. 2017 odpor, a to prostřednictvím zmocněnce - Asociace pro poskytování právní ochrany z. s. (dále též jen „Asociace“). Zmocnění Asociace k zastupování žalobce v daném správním řízení prokazovala plná moc, přiložená k podanému odporu. Za Asociaci konkrétně jednala její předsedkyně Š. Š. Rozhodnutím ze dne 25. 9. 2017 žalovaný shledal žalobce vinným ze spáchání stejného skutku jako v příkazu a vedle pokuty ve výši 2 700 Kč uložil žalobci též povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce odvolal. Krajský úřad Olomouckého kraje rozhodnutím ze dne 16. 5. 2018 zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2017 a odvolací řízení

zastavil. Dospěl k závěru, že řízení o odporu trpělo podstatnými nedostatky. Odpor totiž dle krajského úřadu nebyl přípustný, jelikož žalobce nebyl platně zastoupen. Krajský úřad zjistil, že Asociace v době, kdy bylo vedeno řízení o odporu, neexistovala. Podotkl, že vznik právnické osoby je vázán na zápis do veřejného rejstříku. Asociace byla ve spolkovém rejstříku zapsána téměř půl roku poté, co žalovaný o odporu rozhodl. Dodal, že Š. Š., která za Asociaci jednala, nebyla zmocněna k zastupování žalobce samostatně jako fyzická osoba. Krajský úřad uzavřel, že odpor žalobce byl nepřípustný a nemohl vyvolat zákonem předvídané důsledky - zrušení příkazu. Příkaz ze dne 12. 6. 2017 tedy podle krajského úřadu nabyl právní moci ve lhůtě 15 dnů od jeho doručení žalobci, tj. dne 30. 6. 2017. Postup žalovaného po vydání příkazu byl v rozporu s principem *ne bis in idem*, v procesním právu vyjádřeném jako překážka věci rozhodnuté (§ 48 odst. 1 správního řádu). Překážka věci rozhodnuté byla podle krajského úřadu důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného a zastavení odvolacího řízení (podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu).

[3] Usnesením ze dne 9. 8. 2018 pak krajský úřad nevyhověl žádosti žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Žalobce byl přesvědčen, že měl žalovaný v zákonné lhůtě rozhodnout o podaném odporu. Podle krajského úřadu nebyla žádost opodstatněná. Znovu vysvětlil, že odpor podala neoprávněná osoba.

[4] Dne 20. 12. 2018 zaslal žalobce krajskému soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, ve které se domáhal, aby soud přikázal žalovanému rozhodnout o odporu proti příkazu ze dne 12. 6. 2017, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku. V žalobě napadl závěr krajského úřadu, že za žalobce podala odpor neoprávněná osoba. Závěr krajského úřadu o právní moci příkazu je dle žalobce minimálně předčasný, neboť nejprve měl dát žalovaný žalobci šanci domnělý nedostatek oprávnění paní Š. Š. k podání odporu odstranit. Pokud žalovaný tuto domnělou vadu nerozpoznal, nemůže to jít k tíži žalobce. Žalobce je přesvědčen, že paní Š. Š. byla k podání odporu oprávněna. Jelikož jednala za Asociaci v době, kdy ještě tento spolek nevznikl, takové jednání v souladu s občanským zákoníkem opravňovalo a zavazovalo pouze ji. Smlouva o zastoupení tak byla ve skutečnosti uzavřena mezi žalobcem a paní Š. Š..

[5] Krajský soud se s argumentací žalobce neztotožnil. Jelikož Asociace nebyla zapsána ve veřejném rejstříku, neměla právní osobnost, a proto ani způsobilost být obecným zmocněncem. Odmítl také tvrzení žalobce, že odpor měl být posouzen jako úkon učiněný paní Š. Š. Z plné moci přiložené k odporu plyne, že úmyslem žalobce bylo udělit plnou moc jen a pouze Asociaci. Není úkolem správních orgánů ani soudů, aby dovozovaly za účastníka řízení jiný obsah plné moci, než je zřejmý z jejího písemného textu. Podle krajského soudu byl tedy odpor nepřípustný a nemohl vyvolat žádné právní účinky. Příkaz se proto stal pravomocným a vykonatelným. Žalovaný podle krajského soudu nemohl být nečinný.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost. Je přesvědčen, že odpor měly správní orgány posoudit jako podání paní Š. Š. O tom svědčí také fakt, že správní orgány rozhodly o identicky koncipovaném odvolání. Rozsudek krajského soudu je v tomto ohledu nepřezkoumatelný. Paní Š. byla zmocněna k podání odporu v souladu s § 17 odst. 2 občanského zákoníku. Krajský soud byl proto povinen žalovanému přikázat, aby pokračoval v řízení a vydal rozhodnutí ve věci. Ve zbytku kasační stížnosti stěžovatel obšírně rozvádí nesouhlas s vyvěšením osobních údajů jeho advokáta na webovou adresu NSS.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] NSS při projednávání věci zjistil, že se stěžovatel brání proti nečinnosti správních orgánů, které však v nynější věci o odporu stěžovatele již pravomocně rozhodly, a to s konečnou platností. Stěžovatel sporné rozhodnutí správního orgánu nenapadl žalobou dle § 65 s. ř. s., přestože mu v tom nic nebránilo (srov. argumentaci předestřenou níže). Nečinnostní žalobu lze však úspěšně uplatnit jen tehdy, nelze-li se ochrany subjektivních práv domáhat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu [srov. k tomu též nálezný sp. zn. Pl. ÚS 12/17 ze dne 7. 11. 2017 (N 202/87 SbNU 311), *Rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování profesorem*, bod 22].

[10] Stěžovatel podal ke krajskému soudu bezvadnou žalobu, ze které je jednoznačně patrný záměr brojit proti nečinnosti žalovaného. V petitu žaloby se stěžovatel domáhá, aby soud přikázal žalovanému rozhodnout o podaném odporu proti příkazu žalovaného ze dne 12. 6. 2017 ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

[11] NSS se v minulosti zabýval případy, ve kterých správní orgán prvního stupně vůbec o podaném odporu nerozhodl, neboť byl přesvědčen o tom, že odpor nevyvolává zákonem předvídané důsledky - zrušení příkazu (např. z toho důvodu, že odpor byl podán opožděně či neoprávněnou osobou). Na rozdíl od opožděného nebo nepřípustného odvolání, které je odvolací orgán povinen rozhodnutím zamítnout (§ 92 odst. 1 správního řádu), v případě opožděného či nepřípustného odporu zákon nestanoví povinnost vydat o tom správní rozhodnutí. Pokud je obviněný z přestupku na rozdíl od správního orgánu přesvědčen, že podaný odpor vyvolal zákonem předvídané důsledky a způsobil zrušení příkazu, může se domáhat soudního přezkumu prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti (viz např. rozsudky ze dne 31. 10. 2016, čj. 3 As 81/2016-27, či ze dne 29. 1. 2015, čj. 10 As 266/2014-32).

[12] Procesní situace v nynější kauze se však liší. Správní orgán v prvním stupni (žalovaný) o podaném odporu meritorně rozhodl. Krajský úřad poté v rozhodnutí ze dne 16. 5. 2018 dospěl k názoru, že odpor přezkoumávaný žalovaným byl nepřípustný, neboť ho podala neoprávněná osoba. Odpor proto nemohl podle krajského úřadu vyvolat zákonem předvídané důsledky - tj. zrušit dříve vydaný příkaz ze dne 12. 6. 2017. Jelikož bylo o přestupku již rozhodnuto pravomocným příkazem, následné rozhodnutí žalovaného bylo v rozporu se zásadou zákazu dvojího potrestání (*ne bis in idem*). Krajský úřad proto podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu rozhodnutí žalovaného o odporu zrušil a odvolací řízení zastavil.

[13] Právě závěry krajského úřadu v rozhodnutí ze dne 16. 5. 2018 jsou terčem argumentace stěžovatele v žalobě a kasační stížnosti. S těmito závěry obsáhle polemizuje. Stěžovateli v nynější kauze nic nebránilo v tom, aby právní hodnocení krajského úřadu napadl žalobou proti rozhodnutí. Nutno podotknout, že žaloba proti rozhodnutí hraje ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního. Žaloba na ochranu proti nečinnosti je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí jen subsidiárním prostředkem ochrany. Tento žalobní typ hraje roli pomocného prostředku a doplňku tam, kam ochrana prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí nedosáhne (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, body 17 a 18, shodně cit. nálezný Pl. ÚS 12/17, bod 22). 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, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[14] NSS podotýká, že ochrany proti nečinnosti správního orgánu se lze u soudu domáhat pouze v rámci probíhajícího správního řízení. V nynější kauze však o odporu již bylo pravomocně rozhodnuto a správní řízení bylo v této části zastaveno. NSS již dříve v obdobné procesní situaci dovodil, že

„[p]okud bylo správní řízení pravomocně zastaveno, nelze se domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé v rámci řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. soudního řádu správního. Přípustným prostředkem soudní ochrany je toliko řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. téhož zákona“
(rozsudek ze dne 16. 5. 2007, čj. 2 Ans 5/2006-96, č. 1293/2007 Sb. NSS).

[15] Lze uzavřít, že v posuzované kauze nebylo možné postup správních orgánů úspěšně napadnout žalobou na ochranu proti nečinnosti, neboť odvolací správní orgán rozhodnutí vydal. To byl také správný důvod, pro který měl krajský soud žalobu zamítnout. Protože tento důvod sám postačil k zamítnutí žaloby, bylo by již zcela nadbytečné, pokud by NSS hodnotil další argumenty stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti.

[16] NSS postupoval v řízení o kasační stížnosti tak, aby předešel překvapivosti svého rozhodnutí (srov. k tomu náleze ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). Proto v dostatečném předstihu před vydáním tohoto konečného rozhodnutí (přípisem ze dne 10. 9. 2019) seznámil stěžovatele a žalovaného s výše předestřeným právním názorem a poskytl jim příležitost s tímto závěrem polemizovat, či eventuálně soud přesvědčit o tom, že se v této situaci stěžovatel mohl úspěšně bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti.

[17] Stěžovatel ve vyjádření ze dne 20. 9. 2019 konstatoval, že proti zrušujícímu výroku v rozhodnutí krajského úřadu nemohl nikterak brojit. Zrušující výrok prý nebyl způsobilý stěžovatele jakkoliv zkrátit na jeho právech, neboť právě takového výroku se sám domáhal. Teprve v odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu byl podle stěžovatele obsažen názor, že příkaz ze dne 12. 6. 2017 nabyl právní moci. Právní předpisy nepřipouští napadat žalobou rozhodnutí jen proto, že se žalobce neztotožňuje s právním názorem v odůvodnění rozhodnutí.

[18] NSS tvrzením stěžovatele nepřisvědčil. Krajský úřad podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu zrušil rozhodnutí žalovaného a správní řízení v patřičné části zastavil. Právě tento výrok rozhodnutí krajského úřadu byl proto pro stěžovatele nepříznivý. Krajský úřad tímto výrokem docílil toho, že o důvodnosti odporu nebude pravomocně rozhodnuto. Důvody pro tento postup krajský úřad vysvětlil v odůvodnění rozhodnutí. Krajský úřad uzavřel, že odpor stěžovatele byl nepřipustný (podaný neoprávněnou osobou). Současně konstatoval, že příkaz ze dne 12. 6. 2017 má účinky pravomocného rozhodnutí (NSS zdůrazňuje, že správnost těchto závěrů nijak nehodnotí a za situace, kdy toto rozhodnutí nebylo napadeno žalobou, ani hodnotit nemůže). NSS dodává, že skutečnost, že nepřipustný odpor nemůže vyvolat zákonem předvídané důsledky a zrušit dříve vydaný příkaz, vyplývá přímo ze zákona a nebylo třeba ji deklarovat v samostatném výroku rozhodnutí (srov. § 87 odst. 5 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017). Stěžovatel se mohl nepochybně proti (nepříznivému) výroku rozhodnutí krajského úřadu o zastavení řízení bránit, a to podáním žaloby proti rozhodnutí. NSS opakuje, že v žalobě i kasační stížnosti stěžovatel s argumenty uvedenými v rozhodnutí krajského úřadu ze dne 16. 5. 2018 polemizuje (viz bod [13] shora).

[19] Argumentace stěžovatele ve vyjádření ze dne 20. 9. 2019 proto nemohla na hodnocení NSS nic změnit.

[20] NSS dále zvažoval, zda je třeba stěžovateli poskytnout prostor pro překvalifikování žaloby na správný žalobní typ. Rozšířený senát v nedávném usnesení ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, uvedl, že

„žalobce nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo.

V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby“ (bod 35).

Z tohoto pravidla však rozšířený senát vytvořil výjimky:

„[V]yzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně, popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu (např. **pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky**, nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána“ (bod 35, zvýraznění doplněno).

[21] Optikou citovaného usnesení NSS dospěl k závěru, že v nynější věci není prostor pro překvalifikování žaloby, neboť žaloba proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 16. 5. 2018 by nemohla být včasná. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu *podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručáním písemného vybotovení*. Rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci dne 18. 5. 2018. Žaloba podaná až dne 20. 12. 2018 tak byla zjevně opožděná.

[22] Lze dodat, že nenapadl-li stěžovatel žalobou včas rozhodnutí krajského úřadu, jistě nelze jednou ztracenou lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí „dohnat“ tím, že stěžovatel podá žalobu proti domnělé nečinnosti.

[23] Jelikož v nynější věci není možné žalobu na ochranu proti nečinnosti překvalifikovat na žalobu proti rozhodnutí, respektive takto „překvalifikovanou“ žalobu by beztak musel soud jako opožděnou odmítnout, bylo by již nadbytečné dávat prostor stěžovateli pro případnou záměnu žalobního typu.

[24] NSS shrnuje, že krajský soud měl správně nečinnostní žalobu zamítnout proto, že správní rozhodnutí bylo v daném řízení vydáno (takto např. rozsudek ze dne 25. 6. 2008, čj. 1 Ans 4/2008-62; dále srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2017, čj. 7 As 242/2016-43, bod 21, a na něj navazující již cit. náleží Pl. ÚS 12/17, *Rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování profesorem*, body 24 a 25, kde byly tyto úvahy aplikovány dokonce na tzv. rozhodnutí v materiálním slova smyslu).

[25] NSS proto postupoval podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. a kasační stížnosti zamítl jako nedůvodnou. Argumentaci, na jejímž základě zamítl krajský soud žalobu stěžovatele, nahrazuje NSS vlastní úvahou, která vede rovněž k zamítnutí žaloby. Lze dodat, že pokud krajský soud žalobu správně zamítl, byť tak učinil z nesprávných důvodů, nemusí NSS ke kasační stížnosti žalobce rozsudek zrušit, pokud řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a současně může NSS postavit najisto, že výrok rozsudku krajského soudu je v souladu se zákonem, aniž by přitom překročil rámec věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím řízením žalobním a řízením před správními orgány (srov. takto rozsudek ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 Afs 104/2008-66, který také vysvětluje, že závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS,¹ se uplatní právě jen na zrušující rozsudky krajských soudů). Klíčové je při tomto postupu vždy to, aby NSS předešel překvapivosti rozsudku, o což NSS usiloval i v této věci (srov. k tomu již cit. náleží II. ÚS 2398/18).

¹ Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, NSS v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, NSS kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem NSS.

[26] O náhradě nákladů řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. listopadu 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu