



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **K. H.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2019, č. j. 3 A 148/2019 - 33,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Dvůr Králové nad Labem rozhodnutím ze dne 27. 11. 2018, č. j. MUDK-ODP/128697-2018/jal 10975-2018, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, kterého se měl dopustit tím, že dne 20. 1. 2018 v 17:50 hod. v obci Kocbeře řídil nákladní vozidlo rychlostí 67 km/h v místě, kde je nejvyšší dovolená rychlost 50 km/h. Za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 12. 2. 2019, č. j. KUKHK-6093/DS/2019/Er, zamítl odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí.

[2] Žalobce následně podal ke krajskému úřadu dne 8. 5. 2019 podnět k provedení přezkumného řízení, jímž se domáhal zrušení jeho rozhodnutí ze dne 12. 2. 2019. Krajský úřad zareagoval dne 14. 5. 2019 informací, v níž mu sdělil, že byla téhož dne část spisového materiálu zaslána žalovanému a že kompletní spisový materiál se nachází u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“). Následně žalovaný sdělil dne 26. 6. 2019 žalobci,

že mu byl podnět k provedení přezkumného řízení postoupen a že z důvodu podání správní žaloby je nutné vyčkat se zpracováním podnětu k přezkumnému řízení na rozhodnutí krajského soudu o podané žalobě. Žalobce následně uplatnil dne 27. 6. 2019 u ministra dopravy opatření proti nečinnosti žalovaného, který na ně zareagoval sdělením ze dne 8. 7. 2019, zn. 930/2019-160-SPR/5, v němž zopakoval, že se spisový materiál nachází u krajského soudu.

[3] Žalobce podal u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, kterou se domáhal vyřízení svého podnětu k provedení přezkumného řízení nebo sdělení, proč přezkumné řízení nebude zahájeno, popřípadě vyslovení, že zásah žalovaného spočívající v nečinnosti při vyřizování podnětu k zahájení přezkumného řízení byl nezákonný. Městský soud ji usnesením ze dne 4. 11. 2019, č. j. 3 A 148/2019 - 33, odmítl. Vyšel z toho, že žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu bylo možno podat nejpozději do středy 28. 8. 2019, jelikož odpověď žalovaného ze dne 26. 6. 2019 o vyřízení podnětu byla žalobci doručena dne 28. 6. 2019. Žaloba datovaná dnem 4. 9. 2019 však byla podána až dne 6. 9. 2019, tedy po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty. Navíc městský soud připomněl, že přezkumné řízení je mimořádným opravným prostředkem a je možno je zahájit výhradně z moci úřední. Podnět podaný účastníkem správního řízení není považován za návrh na zahájení řízení, jak plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46, č. 3631/2017 Sb. NSS, podle něž se účastník nemůže žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhat zahájení řízení zahajovaného pouze z moci úřední.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Připomněl, že po podání neúspěšné žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného při vyřizování podnětu zaslal krajskému soudu žádost o zapůjčení správního spisu žalovanému, na kterou mu krajský soud odpověděl, že pokud bude mít žalovaný o zapůjčení správního spisu zájem, může si jej od soudu vyžádat. Stěžovatel trvá na tom, že nezákonný zásah, jehož ukončení se domáhá, má povahu trvajících nezákonného zásahu, neboť nečinnost je ze své povahy zásahem trvajícím, nikoli jednorázovým, jak plyne i z judikatury NSS. Subjektivní ani objektivní lhůta u trvajících zásahu nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Žaloba proto byla podána včas, protože v okamžiku, kdy byla podána, žalovaný stále odmítal jeho podnět vyřídit.

[6] Vadu řízení před městským soudem spatřuje v tom, že napadené usnesení je překvapivé, protože městský soud jej neupozornil na to, že na žalobu nahlíží jako na opožděnou. Současně došlo k porušení kontradiktornosti řízení a k vydání nezákonného rozhodnutí spočívajícího na nesprávném právním názoru, že nečinnost je jednorázový zásah. Přitom z ustálené judikatury plyne, že po žalobci nelze požadovat, aby předvídal, že soud

pokračování

bude jeho žalobu považovat za opožděnou. Pokud taková situace nastane, musí soud žalobce na svůj předběžný názor o opožděnosti žaloby upozornit, aby dostal možnost soudu jeho předběžný názor vyvrátit. Pokud by jej městský soud dopředu informoval, že se domnívá, že žaloba je opožděná, stěžovatel by jej obratem odkázal na tuto judikaturu, ze které plyne, že nečinnost je trvající nezákonný zásah, a žaloba tudíž byla podána včas. Postup městského soudu byl v rozporu se zákazem překvapivých rozhodnutí a se zásadou kontradikornosti, protože stěžovateli nebyla dána možnost reagovat na názor městského soudu, že žaloba je opožděná.

[7] Navrhl proto, aby usnesení městského soudu bylo zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným usnesením městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] NSS nejprve konstatuje, že byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS), tedy nikoli důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., které uplatnil stěžovatel.

[11] Jak bylo rekapitulováno výše, městský soud odmítl stěžovatelovu žalobu ze dvou důvodů. Za klíčový označil opožděnost žaloby, nad rámec tohoto důvodu pak v bodě 14. svého usnesení připomněl, že přezkumné řízení je zahajováno pouze z moci úřední a účastník řízení se nemůže domáhat jeho zahájení cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. NSS konstatuje, že zatímco prvý z těchto důvodů je založen na nesprávné úvaze městského soudu, druhý z důvodů odmítnutí ob stojí a žaloba skutečně měla být odmítnuta.

[12] Rozhodující totiž je, že stěžovatel se domáhal zahájení přezkumného řízení, a to nejprve podnětem k provedení přezkumného řízení, poté opatřením proti nečinnosti u ministra dopravy a nakonec zásahovou žalobou u městského soudu. Přezkumné řízení je ovšem řízením zahajovaným z moci úřední a účastník původního řízení nemá veřejné subjektivní právo na jeho zahájení, jak plyne z rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46.

[13] V bodě [23] rozsudku ze dne 25. 4. 2019, č. j. 9 As 83/2019 - 35, pak NSS vyložil, že právě z důvodu nenárokovosti zahájení přezkumného řízení se účastník původního řízení nemůže domáhat zahájení přezkumu, respektive odstranění případné nečinnosti při jeho zahájení, ani zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s.: „*K otázce práva na zahájení správního řízení*

a účastenství v něm krajský soud odkázal na přílehlavou judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které osoba, která by byla účastníkem řízení zahajovaného toliko z moci úřední dle § 46 správního řádu, nemá veřejné subjektivní právo na to, aby toto správní řízení bylo zahájeno. Proto se nemůže zahájení takového správního řízení na základě svého podnětu dle § 42 správního řádu úspěšně domáhat ani cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 s. ř. s. Pokud správní orgán neshledá naplnění podmínek k zahájení správního řízení, nejedná se o úkon, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva nebo povinnosti oznamovatele. Správní orgán je oznamovateli pouze povinen sdělit ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu (pokud o to oznamovatel požádá). Ani v případě, že by byla deklarována nezákonnost takového sdělení, nemůže soud uložit správnímu orgánu povinnost řízení zahájit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017 - 46).“

[14] Městský soud tedy postupoval správně, když stěžovatelu žalobu odmítl, protože případná nečinnost při zahájení přezkumného řízení by z povahy věci vůbec nemohla být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Za této situace odmítavé usnesení ob stojí navzdory tomu, že prvotní důvod jejího odmítnutí je založen na nesprávné úvaze.

[15] Pokud by totiž nezahájení přezkumného řízení mohlo být nezákonným zásahem, pak by skutečně šlo o nezákonný zásah trvajícím a lhůta pro podání zásahové žaloby by nemohla uplynout, dokud by nečinnost žalovaného trvala, jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, ve věci EUROVIA. Podle jeho bodu 43 v případě trvajících zásahů „obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajícím zásahu pak ústavně-konformní výklad pojmu ‚dozvěděl se‘ (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu ‚dozvídá‘, a výklad pojmu ‚došlo‘ (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), odpovídá pojmu ‚dochází‘. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu.“

[16] Úvaha městského soudu, že stěžovatel mohl žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu podat nejpozději do středy 28. 8. 2019, jelikož odpověď žalovaného ze dne 26. 6. 2019 o vyřízení podnětu mu byla doručena dne 28. 6. 2019, tedy byla nesprávná, neboť dokud trvala tvrzená nečinnost, nemohla lhůta pro podání zásahové žaloby uplynout. Jinak řečeno, pokud by opravdu nečinnost žalovaného bylo možno pokládat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., pak by šlo o zásah trvajícím a žaloba by byla včasná. Z výše citované judikatury však jasně vyplývá, že o nezákonný zásah jít vůbec nemohlo, a nemohlo tedy jít ani o zásah trvajícím.

[17] Bylo tedy namístež stěžovatelu žalobu odmítnout, přestože z důvodů uvedených městským soudem ob stojí pouze důvod uvedený „nad rámec“ v bodě 14., naopak důvod opožděnosti žaloby by neobstál (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66). Za této situace není třeba rozebírat, zda k tomuto druhému závěru dospěl městský soud procesně správným způsobem a zda neměl se svou úvahou o opožděnosti žaloby stěžovatele

pokračování

nejprve seznámit. Na opožděnosti žaloby, tedy na právním názoru, jehož překvapivost nyní stěžovatel kritizuje, totiž městský soud odmítnutí žaloby založit vůbec nemohl.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[19] 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. Neúspěšný žalobce proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační žalobce příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 12. března 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu