



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **V. D.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Městský úřad Louny**, se sídlem Mírové náměstí 35, Louny, ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 4. 2020, č. j. 15 A 127/2019 - 2,

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 se náhrada nákladů **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nereagoval na jeho žádost ze dne 23. 3. 2019, kterou požádal, aby veškeré úkony, které učinila K. V., zejména odpor a odvolání, byly brány jako úkony učiněné žalobcem podle § 34 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“).

[2] V žalobě žalobce uvedl, že byl příkazem a následně rozhodnutím sp. zn. MULN/12589/1272/2015/OS-PD/ŽU (dále jen „předmětný příkaz“), uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, kterého se měl dopustit dne 9. 11. 2015. Žalobce

se v řízení o přestupku nechal zastoupit paní V., která v době udělení plné moci byla nezletilá. Jak posléze dovodila judikatura, její zmocnění nebylo platné. Na základě právního názoru v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 6. 2018, č. j. 75 A 36/2016 - 31, podal žalobce žádost ze dne 23. 3. 2019 podle § 34 odst. 4 správního řádu o uznání úkonů paní V. Na tuto žádost žalovaný žádným způsobem nereagoval, ačkoliv podle názoru žalobce měl o této žádosti rozhodnout usnesením a měl žádosti vyhovět.

[3] Krajský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu odmítl. Dospěl k závěru, že se žalobce nedomáhá vydání rozhodnutí ve věci samé, a žalobu je tak třeba pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen „soudní řád správní“).

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., požaduje jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení krajskému soudu.

[5] Podle stěžovatele žaloba na ochranu proti nečinnosti přípustná byla, neboť se v posuzované věci nejednalo o procesní rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhal, nýbrž o rozhodnutí meritorní. Podle stěžovatele nejde v daném případě o procesní otázku, ale o samostatné řízení o žádosti. Proto má vydávané rozhodnutí charakter meritorního rozhodnutí, kterým se žádosti vyhovuje, nebo se žádost zamítá, a následně takové rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu na základě žaloby podané dle § 65 s. ř. s., kterou se napadá právě rozhodnutí o nevyhovění žádosti o uznání úkonu.

[6] Podle stěžovatele i Nejvyšší správní soud k žádosti o uznání úkonu takto přistupuje. Kupříkladu v rozsudku ze dne 11. 2. 2020, č. j. 10 As 384/2019 – 37, rozhodoval meritorně o žalobě, která byla podána dle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí, jímž byla žádost o uznání úkonu podaná dle § 34 odst. 4 správního řádu zamítnuta.

[7] Posledním argumentem stěžovatele je, že v posuzované právní věci neměl ani jinou možnost, neboť řízení o přestupku bylo ukončeno rozhodnutím o zamítnutí odvolání, kdy v následném řízení o žalobě krajský soud „poučil“ žalobce o tom, že situaci může řešit tím, že požádá správní orgán o uznání úkonu.

[8] Na dalších 12 stranách kasační stížnosti pak stěžovatel nesouhlasí s vyvěšením osobních údajů právního zástupce stěžovatele na webových stránkách Nejvyššího správního soudu a polemizuje s hodnocením zástupce stěžovatele a jím praktikovaného způsobu výkonu advokacie ze strany soudů ve správním soudnictví.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti,

pokračování

a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost **není důvodná** [§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.].

[11] Nejvyšší správní soud v první řadě předesílá, že ne každé rozhodnutí správního orgánu je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Obdobnou otázkou jako v nyní projednávané věci se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 9. 2016, č. j. 3 As 248/2015 - 22. V tomto rozsudku uvedl, že „za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., která podléhají soudnímu přezkumu, jsou považována vždy rozhodnutí vydaná podle § 67 odst. 1 správního řádu, z usnesení pak ta o zastavení řízení podle § 66 správního řádu a o odložení věci podle § 43 správního řádu. Z ostatních usnesení podléhají soudnímu přezkumu ještě usnesení o námitce podjatosti podle § 14 správního řádu, o účastenství v řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu a o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 odst. 6 správního řádu, už ale pouze v rámci § 75 odst. 2 s. ř. s., tedy při přezkumu navazujících rozhodnutí, pro něž byla uvedena usnesení podkladem. Ostatní usnesení, jež pro svoji povahu nemají dopad do práv účastníků, soudně přezkoumat nelze. Uvedený rozsah soudního přezkumu koresponduje rozsahu přezkumu správního, tak jak je vymezen v § 94 odst. 3 správního řádu.“ Dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku doplnil, že „s ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 odst. 6 správního řádu není v obecné rovině rozhodnutím s atributy podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a nepodléhá tedy samostatně soudnímu přezkoumání. V dané věci je však třeba vzít v úvahu i specifické okolnosti projednávaného případu. Je zřejmé, že pokud by účastník řízení podával žádost např. o prominutí zmeškání úkonu odvolání, bylo by zamítnutí žádosti spojeno i se zamítnutím souběžně podaného odvolání pro opožděnost podle § 92 správního řádu, takže by bylo možné podat správní žalobu proti tomuto rozhodnutí a v ní namítat nezákonnost podkladového usnesení o zamítnutí žádosti o prominutí zmeškání úkonu. Zde se ovšem žádost o prominutí zmeškání úkonu vztahovala k odporu, o němž správní orgán následně nerozhoduje, ale již samotným podáním odporu se vydaný příkaz ruší (viz § 150 odst. 3 správního řádu, případně § 87 odst. 4 zákona o přestupcích). Rozhodnutí o žádosti o prominutí zmeškání úkonu tak má v takovém případě přímý dopad do hmotných práv účastníka, neboť v závislosti na výsledku rozhodnutí o žádosti buď existuje pravomocný příkaz o uložení sankce, nebo v důsledku podaného odporu ještě není o uložení povinnosti rozhodnuto. Jedině v tomto specifickém a výjimečném případě lze tedy usnesení o žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 6 správního řádu považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., kdy následné rozhodnutí o odvolání je přímo přezkoumatelné v řízení o žalobě.“

[12] Tyto závěry jsou aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, neboť podání odvolání neoprávněnou osobou má pro účastníka stejný procesní následek jako podání odvolání opožděně. Tímto následkem je zamítnutí opravného prostředku pro nepřípustnost dle § 92 správního řádu. V případě řízení o odvolání má žádost o uznání úkonu provedeného neoprávněnou osobou podle § 34 odst. 4 správního řádu stejný účel jako žádost o navrácení v předešlý stav dle § 41 odst. 1 správního řádu; zákon dává účastníkovi řízení možnost požádat o zhojení vady, pro kterou bylo nezbytné odvolání zamítnout jako nepřípustné. Konečně ze stejného důvodu pak bude mít usnesení o nevyhovění žádosti o uznání úkonu provedeného neoprávněnou osobou stejnou povahu jako usnesení o nevyhovění žádosti o navrácení v předešlý stav. Obdobně i v řízení o povinnosti z moci úřední, v němž se vydává příkaz podle § 150 správního řádu, má taktéž podání odporu opožděně a

neoprávněnou osobou stejné následky - vyrozumění o nepřipustnosti, resp. opožděnosti podaného odporu a nevyvolání právních účinků odporu spočívajících v automatickém zrušení příkazu.

[13] Usnesení o nevyhovění žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou podle § 34 odst. 4 správního řádu tak s odkazem na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 248/2015 - 22 bude zpravidla přezkoumatelné pouze jako podkladové rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Výjimkou pak bude usnesení o nevyhovění žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou v případě, že učiněným úkonem byl odpor proti příkazu podle § 150 odst. 3 správního řádu. Rozhodnutí o žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou má v takovém případě přímý dopad do hmotných práv účastníka, neboť v závislosti na výsledku rozhodnutí o žádosti buď existuje pravomocný příkaz o uložení sankce, nebo v důsledku podaného odporu ještě není o uložení povinnosti rozhodnuto.

[14] To však neznamena, že by usnesení podle § 34 odst. 4 správního řádu bylo rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. totiž nejsou vzájemně zaměnitelnými pojmy. Pojmu „rozhodnutí“ podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je potřeba rozumět ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. Nad její rámec však zákonodárce zužuje rozsah ochrany před nečinností pouze na ta rozhodnutí, která jsou rozhodnutími ve věci samé. *A contrario* tak budou z ochrany před nečinností podle § 79 odst. 1 s. ř. s. vyloučena ta rozhodnutí správních orgánů, která nejsou rozhodnutími ve věci samé (tedy rozhodnutí procesní povahy), byť by byla přezkoumatelná podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V opačném případě by formulace „ve věci samé“ v § 79 odst. 1 věty první *in fine* s. ř. s. postrádala význam.

[15] V řízení o povinnosti z moci úřední, v němž se vydává příkaz, je rozhodnutím ve věci samé samotný příkaz. Usnesení o žádosti o uznání úkonu učiněného neoprávněnou osobou, byť je přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 odst. 1 s. ř. s., není rozhodnutím ve věci samé podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Ochrany před nevydáním tohoto usnesení je možné bránit se v řízení o opravném prostředku proti příkazu. V tomto řízení může účastník řízení namítat mimo jiné i procesní vadu v řízení před správním orgánem prvního stupně spočívající v nevydání usnesení podle § 34 odst. 4 správního řádu. Pokud s touto argumentací účastník řízení neuspěje v řízení o opravném prostředku proti příkazu, stále se má právo bránit proti potenciální nezákonnosti řízení před správním orgánem spočívající v nevydání usnesení dle § 34 odst. 4 správního řádu, a to žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Může vedle toho podat podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu. Ochrana procesních práv účastníků řízení v případě, kdy správní orgán nevydá usnesení o žádosti podle § 34 odst. 4 správního řádu, tak je zachována i přesto, že není možné domáhat se vydání předmětného usnesení žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Argumentaci stěžovatele, že usnesení o žádosti o uznání úkonů učiněných neoprávněnou osobou je rozhodnutím ve věci samé, tak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[16] Stejně tak nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že k podání nečinnostní žaloby byl „nucen“ v důsledku řízení o odvolání proti předmětnému příkazu a následného řízení

pokračování

před správním soudem. Dle Nejvyššího správního soudu postup správního orgánu ani soudu v řízení, jehož předmětem je obrana proti příkazu podle § 150 odst. 3 správního řádu, není způsobilý aktivně legitimovat účastníka tohoto řízení k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Pokud stěžovatel nebyl spokojený s odůvodněním rozsudku krajského soudu v řízení o žalobě, směřující proti předmětnému příkazu, resp. rozhodnutí o odvolání proti tomuto příkazu, byl oprávněn brojit proti tomuto rozsudku kasační stížností dle § 102 s. ř. s.

[17] Krajský soud tedy rozhodl správně, jestliže žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud je zjevné a nepochybné, že úkon, jehož neučinění zakládá dle žalobce nečinnost správního orgánu, nemůže vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem být rozhodnutím správního orgánu ve věci samé nebo osvědčením, jehož vydání se žalobce může domáhat [§ 79 odst. 1 s. ř. s.], i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V takovém případě totiž chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení existence povinnosti správního orgánu „nebýt nečinný“.

[18] V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164, č. 2181/2011 Sb. NSS. Analogicky v identické otázce, týkající se řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s., sám rozšířený senát v bodě [63] rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, korigoval své závěry, vyjádřené usnesením ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Ačkoliv byl rozsudek č. j. 7 As 155/2015 - 160 zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, zrušovací důvody se tohoto závěru netýkaly a Nejvyšší správní soud se tohoto právního názoru přidržel i v další rozhodovací činnosti (podobně např. rozsudek ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 44/2019 - 21, bod 12, rozsudek ze dne 18. 3. 2021, č. j. 10 As 255/2020 - 34, bod 14). Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost existence povinnosti správního orgánu „nebýt nečinný“, zjevná a nepochybná. K nesouhlasu s vyvěšením osobních údajů advokáta na internetu Nejvyšší správní soud uvádí, že nejde o kasační námitku (nelze ji podřadit pod některý z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.). Lze jen uvést, že způsob, jakým Nejvyšší správní soud standardně zveřejňuje anonymizované verze rozhodnutí na svých webových stránkách, neporušuje právo na ochranu osobních údajů či soukromí stěžovatele ani advokáta Mgr. Václava Voříška. Jak již Nejvyšší správní soud mnohokrát uvedl, pokud „se Mgr. Václav Voříšek cítí být poškozen, je-li spojován se způsobem, jakým vykonává advokacii, nelze příčiny takových jeho domněnek spojovat se skutečností, že soudy zcela v souladu s platnými právními předpisy zveřejňují ve svých rozhodnutích jeho údaje, vystupuje-li v postavení advokáta a zástupce účastníka řízení“ (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. Nao 175/2017 - 161, obdobně srov. rozsudky ze dne 27. 3. 2019, č. j. 2 As 383/2017 - 46, ze dne 17. 1. 2019, č. j. 10 As 321/2017 - 38, a mnohé další).

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

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

V Brně dne 17. června 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu