



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **J. N.**, zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. S-MHMP 152205/2022/ŠkM, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2023, čj. 10 A 28/2023-50,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2023, čj. 10 A 28/2023-50, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda byl žalovaný (dále „stěžovatel“) nečinný, jestliže nevydal rozhodnutí o přestupku, přestože odpor žalobce proti příkazu nebyl podepsán.

[2] Stěžovatel příkazem ze dne 3. 2. 2022, čj. MHMP 199242/2022/ŠkM, uznal žalobce vinným ze spáchání dvou přestupků podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Proti příkazu podal žalobce dne 1. 3. 2022 odpor. Stěžovatel žalobci sdělením ze dne 9. 3. 2022, čj. MHMP 427575/2022/ŠkM, sdělil, že odpor byl podán opožděně. Poslední den lhůty pro podání odporu byl 28. 2. 2022. Žalobce poté požádal Ministerstvo dopravy o uplatnění opatření proti nečinnosti stěžovatele, neboť odpor proti příkazu podal

ve lhůtě. Ministerstvo dopravy žádosti usnesením ze dne 17. 2. 2023, čj. MD/5635/2023-160/2, nevyhovělo.

[3] Žalobce následně podal k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti stěžovatele. Městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobě vyhověl a uložil stěžovateli povinnost vydat ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku v řízení vedeném pod sp. zn. SMHMP 152205/2022/ŠkM rozhodnutí. Dospěl totiž k závěru, že odpor podaný dne 1. 3. 2022 byl žalobcem podán včas v zákonné lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu podle § 150 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dokazováním před soudem totiž bylo zjištěno, že zásilka byla na poště připravena k vyzvednutí o den později, než se domnívaly správní orgány.

[4] Nejvyšší správní soud blíže nerekapituloval závěry městského soudu ohledně včasnosti odporu, neboť nejsou předmětem sporu v nyní projednávané věci.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] **Stěžovatel** namítá, že bez ohledu na zjištění včasnosti podání odporu, z obsahu správního spisu vyplývá, že odpor z 1. 3. 2022 nebyl opatřen podpisem žalobce. Jde o vadu podání, kterou lze zhojit k výzvě správního orgánu podle § 37 odst. 3 správního řádu. Není-li však k výzvě odstraněna, odpor nevyvolává žádné právní účinky a příkaz nabude právní moci bez dalšího (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS). Pravomoc soudu k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu je dána tehdy, pokud je žalobou požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu, která spočívá v tom, že správní orgán nerozhodl ve věci samé či nevydal osvědčení, přestože tak byl povinen učinit. Odpor má za následek zrušení příkazu jen tehdy, je-li včasný a podaný oprávněnou osobou. Není-li vyřešena otázka chybějícího podpisu na odporu, nelze posoudit, zda má být v přestupkovém řízení pokračováno a zda má být vydáno rozhodnutí ve věci, nebo zda jde o věc již pravomocně skončenou dříve vydaným příkazem. Za této situace proto nelze uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2017, čj. 1 As 298/2016-28, a ze dne 29. 6. 2017, čj. 5 As 19/2016-45). Městský soud se nezabýval tím, že odpor nebyl žalobcem podepsán. Uložil stěžovateli vydat rozhodnutí, přestože je nezbytné nejprve žalobce vyzvat k odstranění vady podání. Stěžovatel tak není v procesním stádiu, ve kterém by mohl rozhodnutí vydat. Nejprve musí doručit výzvu k odstranění vady podání. Pokud bude odstraněna, bude namíste pokračovat v řízení. Nevydal-li by následně v zákonné lhůtě rozhodnutí, bylo by možné využít prostředek ochrany proti nečinnosti.

[6] **Žalobce** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel postupuje účelově. Poté, co bylo vyvráceno jeho tvrzení o opožděnosti odporu, v kasační stížnosti tvrdí, že odpor nebyl podepsán. Po rozsudku městského soudu ho však k doplnění podpisu nevyzval. Není sporu o tom, že odpor podal on. To stěžovatel nikdy nezpochybňoval. Podáním žaloby dal žalobce najevo, že to byl on, kdo podal odpor. Ve správním řízení jednal se správními orgány a využíval svých procesních práv. Přebíral doručované písemnosti a je jediným účastníkem řízení. Nikdo jiný za něj odpor podat nemohl. Jednal po podání odporu tak, že své podání považoval za účinné. Přestože stěžovatel opomenul vyzvat žalobce k odstranění vady podání, neměla tato vada vliv na zákonnost správního

pokračování

řízení ani napadeného rozsudku. Nebylo totiž pochyb o tom, že odpor podal on (rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2021, čj. 1 As 161/2021-29). Žalobce navíc stěžovateli 9. 1. 2024 doručil i bez výzvy odpor doplněný o podpis. Případná vada tak byla odstraněna. Postrádá proto smysl napadený rozsudek rušit a věc vracet městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že při rozhodování o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu vychází ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu podle § 81 odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto při posouzení důvodnosti kasační stížnosti nemůže nijak zohlednit to, že stěžovatel po rozsudku městského soudu nevyzval žalobce k odstranění vady odporu podle § 37 odst. 3 správního řádu a že žalobce sám od sebe zaslal stěžovateli dne 9. 1. 2024 odpor doplněný o podpis. Tato tvrzení žalobce se totiž vztahují ke skutkovému stavu, který nastal až po vyhlášení napadeného rozsudku městského soudu.

[9] Nejvyšší správní soud vyšel z nezpochybněného závěru městského soudu, podle kterého žalobce podal odpor proti příkazu včas (bod [3] výše).

[10] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je otázka, jaký vliv měla na žalobcem tvrzenou nečinnost stěžovatele skutečnost, že žalobce podal nepodepsaný odpor proti příkazu. Stěžovatel namítá, že za takové situace nemohl být nečinný, neboť nejprve by musel žalobce vyzvat k odstranění vady odporu. To, že odpor nebyl podepsán, vyplývalo ze správního spisu. Přesto městský soud rozhodl tak, že uložil stěžovateli, aby ve věci vydal rozhodnutí.

[11] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že proti příkazu z 3. 2. 2022 byl jménem žalobce dne 1. 3. 2022 podán odpor, který není podepsán. Stěžovatel ve sdělení ze dne 9. 3. 2022 uvedl, že odpor byl podán opožděně. K tomu dodal, že nepřehlédl, že odpor nebyl podepsán. Pokud by byl podán v zákonné lhůtě, vyzval by žalobce k odstranění této vady podle § 37 odst. 3 správního řádu. Protože však byl podán opožděně, neučinil tak pro nadbytečnost. Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu dále zjistil, že sdělení stěžovatele ze dne 9. 3. 2022 přiložil žalobce k žalobě. Je založeno na č. 1. 4 spisu městského soudu.

[12] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že *ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*

[13] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že podpis představuje podstatnou náležitost odporu (§ 37 odst. 2 ve spojení s § 150 odst. 3 správního řádu). Chybí-li proto

podpis na odporu proti příkazu podle § 90 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a není-li tato vada přes výzvu správního orgánu podle § 37 odst. 3 správního řádu odstraněna, odpor nevyvolá žádné právní účinky a příkaz nabude právní moci (rozsudek sp. zn. 4 As 113/2018). To je klíčové i pro posouzení, zda je správní orgán nečinný s vydáním rozhodnutí o přestupku.

[14] Ve správním soudnictví se totiž nelze dovolávat ochrany proti jakékoliv pasivitě správního orgánu. Pravomoc soudu k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu je dána jen tehdy, pokud je žalobou požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v tom, že správní orgán nerozhodl o věci samé, či nevydal osvědčení, přestože tak byl v souladu se zákonem povinen učinit. Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. tak chrání před nečinností správního orgánu spojené s nerozhodováním ve věci samé (rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2004, čj. 2 Ans 1/2004-64, č. 670/2005 Sb., *Bratři Zátkové*). Není-li proto postaveno na jisto, zda byl odpor proti příkazu účinně podán s ohledem na chybějící podpis, nelze se žalobou na ochranu proti nečinnosti úspěšně domáhat toho, aby správní orgán rozhodl o přestupku podle § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[15] Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 As 298/2016, „řízení o přestupku stěžovatele ukončeno (přínejmenším nepravomocně) příkazem ze dne 26. 9. 2014. Pouze, pokud byl tento příkaz zrušen, je povinností žalovaného v řízení pokračovat a vydat ve věci rozhodnutí. Podaný odpor má za následek zrušení příkazu jen tehdy, pokud je včasný a podaný oprávněnou osobou. Právě oprávněnost ing. J. k podání odporu je přitom v důsledku chybějícího podpisu stěžovatele na plné moci sporná. Dokud nebude tato otázka dalším postupem žalovaného správního orgánu a za součinnosti stěžovatele resp. jeho zmocněnce vyřešena, nelze posoudit, zda v přestupkovém řízení má být pokračováno a zda má být vydáváno rozhodnutí ve věci, nebo zda jde o věc již pravomocně skončenou dříve vydaným příkazem. Za dané procesní situace proto skutečně nelze žalovanému uložit povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán je povinen řádně doručit zmocněnci stěžovatele výzvu k odstranění vad podání. Teprve za situace, že správní orgán tuto výzvu řádně doručí, tato vada bude stěžovatelem resp. jeho zmocněncem odstraněna, bude namísto pokračovat v řízení o přestupku. Nevydal-li by poté správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, bylo by možné využít prostředky ochrany proti nečinnosti nejprve ve správním řízení, posléze případně i ve správním soudnictví.“ (body 29 a 30 rozsudku sp. zn. 1 As 298/2016; shodně též rozsudek sp. zn. 5 As 19/2016).

[16] Stěžovatel tak nemohl být v tuto chvíli nečinný s vydáním rozhodnutí o přestupku. Dokud totiž nebude odstraněna vada odporu, spočívající v chybějícím podpisu žalobce, k výzvě stěžovatele podle § 37 odst. 3 správního řádu (bod [13] výše) nebo v důsledku vlastní aktivity žalobce, nelze posoudit, zda má být v přestupkovém řízení s žalobcem pokračováno a zda má být vydáno rozhodnutí o přestupku, nebo zda je věc již pravomocně skončena v důsledku dříve vydaného příkazu. Žalobce proto nemohl být s žalobou na ochranu proti nečinnosti stěžovatele úspěšný. Uložil-li tak za této situace městský soud stěžovateli povinnost vydat v řízení rozhodnutí, zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném právním posouzení otázky nečinnosti stěžovatele.

pokračování

[17] Na tomto závěru nemění nic to, že žalobce ani stěžovatel městský soud výslovně neupozornili na to, že odpor proti příkazu nebyl žalobcem podepsán, neboť se soustředili na otázku včasnosti odporu. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2008, čj. 1 Ans 6/2008-58, *„jednou ze základních zásad soudního řízení správního je rozhodování na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu. Ve správním soudnictví nachází tato zásada odraz v tom, že rozhodnutí soudu vychází ze správního spisu, z podání stran a případně z důkazů provedených při ústním jednání před soudem. I v případě žaloby na nečinnost správního orgánu tak není možné vycházet pouze z tvrzení stran sporu, neboť ze správního spisu je nutno učinit zjištění, zda žalobce vyčerpal opravné prostředky proti nečinnosti, zda je dodržena lhůta k podání žaloby a konečně zda se správní orgán dopouští nečinnosti a zda je tedy žaloba důvodná. [...]“* (shodně též rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 Ans 5/2009-139). To, že odpor proti příkazu nebyl podepsán, vyplývá ze správního spisu, který měl městský soud k dispozici (viz č. 1. 22 spisu městského soudu). Žalobce současně přiložil k žalobě sdělení stěžovatele z 9. 3. 2022, ve kterém je výslovně uvedeno, že odpor nebyl podepsán (bod [11] výše). Městský soud proto mohl a měl zjistit, že odpor nebyl podepsán, a tuto skutečnost měl zohlednit při posouzení, zda se stěžovatel dopouští žalobcem tvrzené nečinnosti.

[18] Nejvyšší správní soud se v této souvislosti neztotožňuje s tvrzením žalobce, že došlo ke zhojení vady chybějícího podpisu s ohledem na jeho navazující procesní kroky. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce kromě podání (nepodepsaného) odporu uplatnil pouze opatření proti nečinnosti stěžovatele. Jiné procesní úkony neučinil. Nejvyšší správní soud v obdobné procesní situaci v rozsudcích sp. zn. 1 As 298/2016 a sp. zn. 5 As 19/2016 dospěl k závěru, že je namístě, aby nejprve správní orgán postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzval účastníka řízení k odstranění vady odporu (bod [15] výše). Podání žaloby na ochranu proti nečinnosti a jí předcházející opatření proti nečinnosti tak Nejvyšší správní soud nepovažoval za dostatečné ke zhojení vady odporu spočívající v tom, že není zřejmé, zda byl podán oprávněnou osobou (v důsledku chybějícího podpisu na plné moci). Tento závěr se uplatní i v nyní projednávané věci. Pouhé uplatnění opatření proti nečinnosti a podání žaloby na ochranu proti nečinnosti stěžovatele žalobcem nezhojuje vadu chybějícího podpisu na odporu. Není totiž postaveno na jisto, zda odpor skutečně podal žalobce. Odkazuje-li žalobce v této souvislosti na rozsudek sp. zn. 1 As 161/2021, ten není na nyní projednávanou věc přiléhavý. V něm se Nejvyšší správní soud zabýval zcela odlišnou procesní situací, kdy správní řízení na základě nepodepsaného odporu proběhlo, účastník v něm činil procesní úkony včetně podání odvolání a na nepodepsaný odpor upozornil až v podané žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo. Stěžovatel totiž mylně shledal odpor opožděným a právě s ohledem na to nečinil kroky k odstranění této vady, přestože o ní věděl.

[19] Nejvyšší správní soud však závěrem dodává, že městský soud v dalším řízení v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s. zohlední aktuální procesní vývoj. Žalobce totiž tvrdí, že vadu odporu odstranil. Tuto skutečnost však Nejvyšší správní soud nemohl nyní zohlednit (bod [8] výše).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Zrušil proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 14. března 2024

Petr Mikeš
předseda senátu