

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, Ph.D. ve věci

žalobce: **M. D.**
bytem X

zast. advokátkou Mgr. Adélou Jílkovou
sídlem V Lukách 823, 538 03 Heřmanův Městec

proti
žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**
sídlem Ke Skalce 5907/47, 586 01 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2024, č. j. KUJI 39467/2024, sp. zn. OOSČ 220/2024 OOSC/56,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Soudní poplatek v uvedené výši bude žalobci vrácen z účtu Krajského soudu v Brně do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky Mgr. Adély Jílkové.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím Městského úřadu Nové Město na Moravě ze dne 5. 3. 2024, č. j. MUNNMN/20388/2024 („rozhodnutí o přestupku“), byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích („zákon o silničním provozu“). Za to mu byla uložena pokuta ve výši 7 000 Kč a trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 8 měsíců.
2. Žalovaný k odvolání žalobce rozhodnutí o přestupku zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Důvodem zrušení rozhodnutí byla vada řízení spočívající v tom, že správní orgán prvního stupně konal ústní jednání ve věci samé, aniž by bylo rozhodnuto o námitce podjatosti oprávněné úřední osoby, která ústní jednání nařídila a vedla.
3. Žalobce uvedl, že odpovědnost za přestupek zanikla z důvodu promlčení přestupku. Žalovaný proto měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a řízení měl zastavit. Pokud tak neučinil, zkrátil žalobce na jeho právech. Podle § 29 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („zákon o odpovědnosti za

přestupky“), odpovědnost za přestupek zaniká uplynutím promlčecí doby, přičemž správní orgán je povinen k takové skutečnosti přihlídnout z úřední povinnosti.

4. Rozhodnutí o přestupku bylo podle žalobce vydáno v poslední den zákonné roční promlčecí doby (5. 3. 2024), která se v tomto případě odvíjela ode dne doručení příkazu obviněnému (5. 3. 2023) jakožto prvního úkonu ve věci. Nemohlo tedy nabýt právní moci do jejího uplynutí. Žalobce považuje postup správního orgánu za účelový, neboť rozhodnutí o přestupku vydal pouze z důvodu předejití prekluze přestupku (nerespektoval totiž námitku podjatosti, neprovedl řádné dokazování, nevyrozuměl žalobce o shromáždění podkladů pro rozhodnutí). Správní orgán spoléhal na § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a vydal pouze formální rozhodnutí. Žalobce má s ohledem na zásadu, že „nikdo nemůže těžit ze svého nepoctivého jednání“, za to, že dne 5. 3. 2024 došlo k zániku odpovědnosti za přestupek a dané řízení mělo být zastaveno.
5. Pokud žalovaný z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek řízení nezastavil, jedná se podle žalobce o podstatnou vadu, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a k této vadě je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č.j. 3 As 57/2004-39, č. 845/2006 Sb. NSS). Vedení řízení o přestupku za situace, kdy odpovědnost za přestupek zanikla, je v rozporu s právními předpisy, žalovaný se však touto námitkou žalobce vůbec nezabýval. Podle žalobce bylo tímto nezákonným postupem porušeno jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť je stále vystavován hrozbě sankce za přestupek a vznikají mu další náklady související s hájením jeho práv.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že pokud rozhodnutí o přestupku zrušil pro závažnou vadu, již nebylo jeho povinností zabývat se ostatními odvolacími námitkami. K namítané prekluzi uvedl, že dle doručení příkazu byla dle § 24 odst. 1 správního řádu posledním dnem desetidenní úložní lhůty neděle 5. 3. 2023. V takovém případě je podle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu dnem doručení nejbližší pracovní den, což bylo pondělí 6. 3. 2023.
7. Žalobcem odkazovaná judikatura se vztahovala k předchozí právní úpravě. Žalovaný se přiklání k názoru, že správní rozhodnutí je platné ve chvíli, kdy bylo vydáno, neboť už od této chvíle je jím správní orgán vázán. Podle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky se promlčecí doba přerušuje právě již vydáním rozhodnutí, nikoliv až jeho oznámením. Pokud žalobce poukazyval na účelovost postupu správního orgánu prvního stupně, žalovaný poznamenal, že žalobcem vznesená námitka podjatosti byla obstrukční taktikou žalobce.
8. Soud v rámci ověřování podmínek řízení zkoumal přípustnost žaloby.
9. Podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s.ř.s.“), nestanoví-li tento zákon jinak, *soud usnesením návrh odmítne, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*
10. Podle § 65 odst. 1 s.ř.s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*
11. Podle § 68 písm. e) s.ř.s. *je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*

12. Správní soudy s ohledem na princip subsidiarity správního soudnictví přezkoumávají až konečné správní rozhodnutí, jímž je věc před správními orgány pravomocně skončena, tedy až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv jednotlivce, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65).
13. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu výslovně vyloučeny ty úkony správního orgánu, *kteřé nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017-28). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu současně vyplývá, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu vydané podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, kterým se odvoláním napadené rozhodnutí nebo jeho část ruší a věc se vrací k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně, který rozhodnutí vydal, v zásadě nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., právě z toho důvodu, že nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry jeho adresátů, neboť není konečným rozhodnutím ve věci [viz rozsudky ze dne 16. 5. 2018, č. j. 6 As 70/2018-52, ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017-28, ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015-49, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014-34, ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219, či ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007-111 (závěry posledně zmiňovaného rozsudku byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 2092/08)].
14. Dosavadní judikatura z tohoto závěru připustila jen úzce vymezené výjimky, kdy rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se ruší odvoláním napadené rozhodnutí a věc se vrací správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, za určitých okolností může zakládat, měnit, rušit či závazně určovat veřejná subjektivní práva nebo povinnosti účastníků řízení. První z nich byla zcela specifická situace, kdy v důsledku časové prodlevy v délce několika let mezi vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a jeho zrušením k odvolání opomenutého účastníka řízení došlo k zásadnímu zásahu do veřejných subjektivních práv vykonávaných na základě domnělé právní moci prvostupňového rozhodnutí, byť nesprávně vyznačené v důsledku opomenutí účastníka řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007-44, a navazující rozsudky ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015-24, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 6 As 134/2019-38, či ze dne 26. 5. 2020, č. j. 1 As 34/2020-45). Dalším výjimečným případem, kdy Nejvyšší správní soud připustil možnost podání žaloby proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se věc vrací k novému projednání a rozhodnutí v prvním stupni, byla žaloba osoby, o níž jsou požadovány informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a to v případě, kdy odvolací orgán ve svém zrušujícím rozhodnutí uloží povinnému subjektu informaci poskytnout (viz rozsudek ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013-81).
15. V podané žalobě se vyskytla pouze jedna žalobní námitka, jež by mohla takovou výjimečnost založit, a to námitka zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí promlčecí (prekluzivní) lhůty ve smyslu § 29 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Nelze totiž pominout, že pokud by skutečně bylo vedeno správní (přestupkové) řízení za situace, kdy vedeno být nemá s ohledem na okolnost, k níž je správní orgán povinen přihlížet z úřední povinnosti, může takový postup žalobce (obviněný v přestupkovém řízení) vnímat jako negativní zásah do své právní sféry. Takový zásah však s ohledem na

princip subsidiarity soudní ochrany a přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nelze řešit v řízení o žalobě podle § 65 odst. 1 s.ř.s., není-li napadeno rozhodnutí, *jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*.

16. Napadené rozhodnutí samo o sobě tímto vymezeným způsobem do práv žalobce nezasahuje, neboť se nejedná o konečné rozhodnutí ve věci. Námitka promlčení může být vznesena v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, přičemž okolnosti posuzované věci, resp. žalobcem tvrzená újma, se nejeví být natolik naléhavými, aby bylo na místě v tomto případě připustit z uvedených pravidel výjimku. Připuštění žaloby proti dílčím závěrům správního orgánu (zde implicitně přijatý závěr, že k prekluzi nedošlo) by nadto mohlo mít významný negativní dopad na rychlost a efektivitu správního řízení. Relevantní je též skutečnost, že právní úprava žalobci v případě nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu zajišťuje možnost domáhat se při splnění zákonem stanovených podmínek náhrady případně vzniklé škody (zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem).
17. Nutno doplnit, že poskytnutí soudní ochrany proti dílčím úkonům či postupům správních orgánů, nespádají-li do definice § 65 odst. 1 s.ř.s., *a priori* vyloučeno není. Jak totiž vyslovil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb.NSS., *„zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“*. A žalobce postup žalovaného jako zásah do svých práv vnímal.
18. Soud se proto rovněž zabýval tím, zda není na místě žalobce poučit o možnosti využití žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Dospěl však k závěru, že s ohledem na povahu tvrzeného zásahu takovou povinnost nemá.
19. Jednak bylo nutno zohlednit, že zde nebyly dány pochybnosti o tom, jaký žalobní typ žalobce zamýšlel zvolit – jednalo se o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s.ř.s. Podání žaloby je dispozičním úkonem, jímž se žalobce obrací na soud s žádostí o poskytnutí soudní ochrany a vymezuje jím předmět soudního řízení. Tuto povahu žaloby je povinen soud respektovat, nepředepisuje-li mu zákon výslovně něco jiného (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005-70, č. 888/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010-90).
20. Zároveň se soud řídil ustáleným judikатурním pravidlem, že poučovací povinnost ohledně volby žalobního typu není absolutní. Výzva k úpravě žalobního typu není nutná především tehdy, pokud by ani po její úpravě zjevně nebyly splněny podmínky řízení (nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2020, č. j. 8 Afs 183/2019-52). Právě taková situace nastala v této věci, neboť podmínky řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nebyly dány.
21. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010-293, *„[n]ezákonnost, jíž se dopustí správní orgán při vedení řízení, nejde-li o procesní úkony donucující povahy, které přímo zasahují do autonomní sféry jednotlivce, může být nanejvýš vadou řízení, kterou lze namítat v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí o věci samé.“* Zásah spočívající ve vedení přestupkového řízení v posuzované věci *nelze řadit mezi zásahy, jež by měly*

donucující povahu uvedeného charakteru, nelze jej tedy ani považovat za zásah, proti němuž by byla opodstatněná obrana prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010-63). Zákonnost postupu správního orgánu ve správním řízení je tedy možné přezkoumat teprve v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s.ř.s.

22. S ohledem na uvedené závěry tedy soud nepřistoupil k meritornímu posouzení žaloby a ve výroku I. ji odmítl jako nepřipustnou podle § 68 písm. e) s. ř. s.
23. K argumentaci žalobce lze však alespoň *obiter dictum* uvést, že pokud za účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky došlo k *vydání* rozhodnutí o přestupku v promlčecí lhůtě, touto skutečností došlo k přerušení promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a začala běžet promlčecí doba nová. Vydání rozhodnutí o přestupku přitom obecně nelze považovat za zneužití práva za situace, kdy se jedná o řádně odůvodněné rozhodnutí, z něhož je zřejmé, z jakých podkladů správní orgán vyšel a jakými úvahami se při svém rozhodování řídil. Vyjádření žalovaného je pak na místě korigovat v tom, že námitka prekluze přestupku má s ohledem na svoji povahu a dopady na další vedení přestupkového řízení prioritu, její posouzení tak logicky musí předcházet posouzení námitek ostatních.
24. Z důvodu odmítnutí žaloby soud ve výroku II. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 věta první s. ř. s.). V takové situaci podle § 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, platí, že byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Soud proto výrokem III. rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Tato částka bude žalobci vrácena z účtu soudu do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 9. prosince 2024

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně