



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Tomáše Foltase a Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **O. S.**, zastoupen Mgr. Rebekou Mořovskou Židuliakovou, advokátkou se sídlem Krátký lán 138/8, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2024, č. j. 15 A 67/2024-33,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2024, č. j. 15 A 67/2024-33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se svou žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhal, aby Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) žalovanému uložil povinnost vydat meritorní rozhodnutí ve správním řízení o přestupku žalobce vedeném pod sp. zn. S-MHMP 1054506/2023/Sti, a to ve lhůtě 60 dnů. V žalobě uvedl, že mu žalovaný v přestupkovém řízení dne 2. 6. 2023 doručil příkaz o uložení pokuty, proti němuž podal dne 10. 6. 2023 odpor (prostřednictvím e-mailu). Žalovaný však v řízení již nepokračoval a dosud nevydal rozhodnutí ve věci. Následná žádost žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného nebyla úspěšná, a proto se žalobce dne 22. 7. 2024 obrátil na městský soud.

[2] Městský soud shora uvedeným usnesením žalobu odmítl jako opožděnou. Konstatoval, že počátek běhu lhůty pro podání nečinnostní žaloby se odvíjí od marného uplynutí lhůty stanovené zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí. Tuto lhůtu městský soud dovodil z § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tj. 30 dní. Pokud

by tedy měl žalobcem podaný odpor účinky spočívající ve zrušení příkazu, počala by lhůta běžet dne 10. 6. 2023 podáním odporu a uplynula by (marně) dne 10. 7. 2023, neboť lhůta pro podání nečinnosti žaloby činí podle § 80 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) jeden rok. Žaloba však byla městskému soudu doručena až dne 22. 7. 2024, tedy po marném uplynutí lhůty. K návrhu žalovaného na odmítnutí žaloby pro zjevné zneužití práva městský soud dodal, že důvody nepřípustnosti uvedené v § 68 s. ř. s. se vztahují výlučně k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli k nečinnosti žalobě.

II.

[3] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V ní namítá, že městský soud dovodil lhůtu pro vydání rozhodnutí ze správního řádu, ačkoliv řízení, v němž měl být žalovaný nečinný, bylo vedeno o dopravním přestupku. Městský soud měl proto aplikovat speciální úpravu, která je obsažena v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „přestupkový zákon“). Konkrétně dle § 94 přestupkového zákona platí, že nelze-li vydat rozhodnutí bezodkladně, vydá je správní orgán nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení. Tato lhůta byla přerušena podáním odporu dne 10. 6. 2023, začala běžet znovu, a marně uplynula dne 10. 8. 2023. Žalobu tak bylo možné podat do dne 10. 8. 2024. Jelikož k jejímu podání došlo dne 22. 7. 2024, byla žaloba podána včas. I kdyby nedošlo k přerušení lhůty pro vydání rozhodnutí podáním odporu, na závěru o včasnosti by se nic nezměnilo, neboť 60denní lhůta pro vydání rozhodnutí by uplynula dne 2. 8. 2023. S ohledem na to stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

IV.

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

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé. Předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, jestliže návrh stěžovatele odmítl (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle uvedené a další judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody

pokračování

podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského (městského) soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13).

[8] Nejvyšší správní soud z předloženého spisu zjistil, že žalovaný vydal dne 25. 5. 2023 příkaz, jímž rozhodl o tom, že je stěžovatel vinen ze spáchání přestupku z nedbalosti podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (překročení rychlosti v obci o 27 km/h). Ve výroku příkazu žalovaný uvedl, že dnem jeho doručení zahajuje podle § 78 odst. 1 a 2 přestupkového zákona řízení o přestupku popsaném v další části výroku. Příkaz byl stěžovateli doručen dne 2. 6. 2023, kdy stěžovatel osobně převzal příslušnou zásilku. Tohoto dne tedy bylo vůči stěžovateli zahájeno řízení o přestupku. Dne 10. 6. 2023 bylo na podatelnu žalovaného doručeno e-mailové podání z elektronické adresy „X“, bez uznávaného elektronického podpisu. Jeho přílohou byl dokument obsahující odpor proti příkazu s nečitelným podpisem, doprovobeným osobními údaji stěžovatele. Tento dokument (příloha e-mailu) byl opatřen doložkou z konverze dokumentu do elektronické podoby s uznávaným elektronickým podpisem osoby, která provedla konverzi. Ve správním spise je dále založen výtisk e-mailové zprávy referentky správního řízení ze dne 30. 8. 2023, adresované na elektronickou adresu „X“, obsahující sdělení, že podání „*Odpor proti příkazu*“ nesplnilo náležitosti, podpis nebyl doplněn ve stanovené lhůtě, a proto je odpor nepřipustný. Sdělení je uzavřeno konstatováním, že příkaz nabyl právní moci dne 10. 6. 2023. V doložce právní moci na příkazu je pak uvedeno, že tento nabyl právní moci dne 13. 6. 2023.

[9] Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že počátek běhu lhůty k podání nečinnostní žaloby se odvíjí od marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí. Existencí samotné povinnosti žalovaného vydat rozhodnutí se nezabýval. Vycházel z hypotézy, jako by stěžovatelem podaný odpor vyvolal účinky spočívající ve zrušení příkazu, a zabýval se proto tím, kdy by v takovém případě žalovanému marně uplynula lhůta k vydání rozhodnutí o přestupku stěžovatele. Při tom vycházel z úpravy lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené v § 71 odst. 3 správního řádu a došel k závěru, že žaloba byla podána opožděně. Stěžovatel naproti tomu namítá, že žaloba byla podána včas, neboť městský soud aplikoval obecnou právní úpravu namísto úpravy speciální.

[10] Předmětem sporu je proto otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud nečinnostní žalobu stěžovatele odmítl pro opožděnost s odkazem na § 71 odst. 3 správního řádu a na tam obsaženou lhůtu pro vydání rozhodnutí.

[11] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpá 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.*

[12] Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. žalobu lze podat nejpozději *do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon* (zvýrazněno soudem).

[13] Právní úprava nečinnostní žaloby tak spojuje počátek běhu lhůty pro podání žaloby s koncem zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci, v níž se žalobce domáhá vydání rozhodnutí. Z hlediska lhůt pro vydání rozhodnutí lze za obecnou úpravu považovat správní řád, jakožto základní právní předpis upravující správní řízení. Ten ukládá v § 71 odst. 1 správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí *bez zbytečného odkladu*. Situaci, kdy nelze dostát této povinnosti, následně upravuje městským soudem citovaný odst. 3, dle kterého platí, že *pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení (...)*. Městský soud však opomenul, že při aplikaci správního řádu je nutné mít na paměti jeho subsidiární povahu. Zásada subsidiarity správního řádu je vyjádřena v § 1 odst. 2 správního řádu a znamená, že správní řád, jako obecný předpis, se použije tehdy, pokud není ve zvláštním předpise stanoveno jinak (srov. také např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 21. 9. 2011, č. j. 3 Ads 79/2011-62, ze dne 31. 8. 2012, č. j. 4 Ads 176/2011-129, ze dne 30. 4. 2012, č. j. 4 Ads 153/2011-75, ze dne 16. 10. 2017, č. j. 7 As 281/2016-26 apod.). Pokud však zvláštní zákon upravuje některou z otázek odlišně, má úprava v tomto zvláštním zákoně v souladu se zásadou *lex specialis derogat legi generali* aplikační přednost. Jedním z těchto zvláštních zákonů, který je ve vztahu k obecnému správnímu řádu zákonem speciálním, a který vylučuje úpravu obecnou, je přestupkový zákon (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 13. 5. 2024, č. j. 8 As 95/2023-68, bod 22). Specialita přestupkového zákona vyplývá ze skutečnosti, že se vztahuje k přestupkovým řízením, zatímco ustanovení správního řádu se vztahují ke správním řízením obecně.

[14] S ohledem na to, že v posuzované věci bylo vůči stěžovateli příkazem žalovaného zahájeno přestupkové řízení v režimu přestupkového zákona, měl městský soud při posuzování včasnosti nečinnostní žaloby zkoumat, zda přestupkový zákon neobsahuje odlišnou (speciální) úpravu lhůty pro vydání rozhodnutí. V tomto směru Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli a konstatuje, že přestupkový zákon speciální úpravu normuje v § 94, podle kterého platí, že *pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá je správní orgán nejpozději do 60 dnů ode dne zahájení řízení* (zvýrazněno soudem). Tato úprava lhůty pro vydání rozhodnutí je speciální úpravou k jinak obecné 30denní lhůtě obsažené ve správním řádu. Pokud tedy probíhá řízení o přestupku, dopadá na správní orgán v souladu s aplikační předností § 94 přestupkového zákona, nikoliv § 71 odst. 3 správního řádu. Tento závěr potvrzuje jak důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, tak i komentářová literatura (viz Jemelka, L. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 3. vydání. Beckova edice Komentované zákony. Praha: C.H. Beck, 2025. ISBN 978-80-7400-992-1).

[15] Aplikováno na posuzovanou věc, pokud by podaný odpor skutečně vyvolal účinky spočívající ve zrušení příkazu, započala by žalovanému v souladu s § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu běžet den následující po podání odporu (tj. ode dne 11. 6. 2023) nikoliv obecná 30denní lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 71 odst. 3 správního řádu, ale speciální

pokračování

60denní lhůta podle § 94 přestupkového zákona. Lhůta pro vydání rozhodnutí by tak žalovanému s ohledem na speciální úpravu skončila 9. 8. 2023. Od tohoto data by současně stěžovateli započala běžet roční lhůta pro podání nečinnostní žaloby, jejíž konec by připadl na pátek 9. 8. 2024. Žaloba byla doručena městskému soudu do datové schránky dne 22. 7. 2024, tedy ve lhůtě. S ohledem na to Nejvyšší správní soud konstatuje, že neobstojí konstrukce městského soudu o opožděnosti žaloby, postavená na blíž nezkoumaném předpokladu, že podání odporu vyvolalo účinek v podobě zrušení příkazu.

[16] Závěr o včasnosti žaloby je nicméně relevantní pouze díky onomu předpokladu, že odpor, který stěžovatel podal prostřednictvím e-mailu, skutečně v řízení o přestupku vyvolal právní účinky v podobě zrušení příkazu. Pokud by totiž odpor právní účinky nevyvolal, nabyl by příkaz právní moci a řízení o přestupku by marným uplynutím lhůty pro podání odporu pravomocně skončilo. V takové situaci by městskému soudu nezbylo než žalobu zamítnout, protože by žalovaného již netížila žádná povinnost vydat v předmětném přestupkovém řízení jakékoliv další rozhodnutí. Nebylo by mu tedy možno nařídit vydání rozhodnutí. Městský soud se však v důsledku nesprávné aplikace relevantní právní úpravy zaměřil pouze na včasnost žaloby, a již se nezabýval otázkou, zda byl odpor podán řádným způsobem.

[17] Neshledá-li proto městský soud v dalším řízení jiné důvody pro věcné neprojednání žaloby, bude se zabývat tím, zda odpor podaný prostřednictvím prostého e-mailu, který již poté nebyl potvrzen ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu, vyvolal právní následky v podobě zrušení příkazu a započetí běhu lhůty pro vydání rozhodnutí, anebo zda je již řízení o přestupku pravomocně skončeno.

[18] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost pro výše uvedené důvodnou, proto napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je městský soud vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. března 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu