



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupený JUDr. Radimem Vicherkem, advokátem se sídlem Ostrava, Masná 1850/4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2024, č. j. 19 A 34/2023 - 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2024, č. j. 19 A 34/2023 - 30, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Městský úřad Vítkov (dále jen „správní orgán prvního stupně“) usnesením ze dne 31. 1. 2023, č. j. MUVI 10800/2023, postupem podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), zastavil řízení o v usnesení specifikovaných přestupcích proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o „některých přestupcích“), kterých se měl dopustit žalobce (a další tam uvedené

osoby), a to z důvodu zániku odpovědnosti za přestupky. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 8. 2023 č. j. MSK 107104/2023, odvolání žalobce proti napadenému usnesení zamítl a toto usnesení potvrdil.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Ostravě zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[3] Žalobce namítal, že daná přestupková věc měla být správními orgány meritorně projednána a přestupkové řízení tak nemělo být zastaveno. Krajský soud tento názor odmítl s poukazem na fakt, že zánik odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí promlčecí doby představuje hmotněprávní překážku dalšího vedení řízení a jeho nezohlednění by vedlo k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé. V dané věci činila promlčecí doba podle § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky jeden rok. Tato lhůta byla přerušena dne 14. 1. 2022 doručením oznámení o zahájení řízení; její konec tak připadl na 14. 1. 2023. Jelikož do tohoto data nebylo ve věci vydáno rozhodnutí, postupoval správní orgán prvního stupně správně, pokud řízení zastavil. Zbývající žalobní námitky, které směřovaly proti postupu správních orgánů a jejich údajné nečinnosti, krajský soud považoval za bezpředmětné, neboť nemohou nic změnit na závěru o zániku odpovědnosti za přestupek, s nímž je spojena povinnost zastavit přestupkové řízení; proto se jimi věcně nezabýval.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody nepodřadil pod žádné ustanovení soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.); z obsahu kasační stížnosti nicméně plyne, že namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[5] V obtížně uchopitelné kasační stížnosti stěžovatel namítá, že řízení před krajským soudem nebylo vedeno transparentně. Věc byla původně přidělena specializovanému senátu 19 A, avšak bez jakéhokoli oznámení byla rozhodnuta samosoudkyní Mgr. Úředníčkovou. Na základě původního přidělení stěžovatel souhlasil s rozhodnutím bez ústního jednání. Pokud by ale věděl, že bude rozhodovat samosoudkyně, na ústním jednání by trval, *aby mohl uplatnit své výhrady*. Rozsudek krajského soudu považuje za nezákonný, neboť jej vydala samosoudkyně, která podle něj nebyla k rozhodnutí kompetentní; věc měla být projednána původně určeným senátem, který by se zabýval i legitimitou postupu správních orgánů.

[6] Pokud jde o meritum věci, stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu o zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí lhůty. Namítá, že řízení bylo přerušeno usnesením správního orgánu ze dne 26. 10. 2022 podle § 64 odst. 1 písm. e) správního řádu, a to až do 17. 1. 2023. Po tuto dobu neběžela lhůta pro vydání rozhodnutí (§ 65 správního řádu), a proto je nelogické, aby v této době zároveň běžela promlčecí lhůta. Stěžovatel namítá, že v rozsudku zcela chybí jakákoli zmínka o přerušení řízení ze dne 26. 10. 2022, a soud se nevypořádal s otázkou, zda může být řízení zastaveno z důvodu uplynutí promlčecí lhůty v době, kdy je současně přerušena lhůta pro vydání rozhodnutí. Otázka, zda jsou obě lhůty ve vzájemné kolizi a která má přednost, zůstala nezodpovězena.

pokračování

[7] Dále stěžovatel namítá, že soud opomenul podstatné části žalobních bodů č. 6 a 7, v nichž poukazoval na porušení zásady nestrannosti správního orgánu (§ 7 správního řádu), neumožnění navrhopvat důkazy a vyjádřit se k věci. Jeho vyjádření bylo nesprávně označeno za stížnost a bez dalšího zařazeno do spisu. Stěžovatel má za to, že do řízení nevhodně zasahovala tajemnice úřadu (správního orgánu prvního stupně) a starosta města, a že byl ignorován právní názor státního zástupce, který výslovně konstatoval porušení zásady nestrannosti. Přesto byla námitka podjatosti zamítnuta bez věcného vypořádání.

[8] Stěžovatel vyjadřuje vážné obavy z budoucího vedení správních řízení, neboť rozsudek krajského soudu podle jeho názoru legitimizuje svévolný, netransparentní a podjatý postup správních orgánů. Má za to, že rozhodnutí samosoudkyně Mgr. Úředníčkové jej vystavuje riziku opakování incidentu, který byl podle jeho tvrzení zinscenován třetími osobami, a následné šikany ze strany správních orgánů.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje, že stěžovatel v podstatě jen opakuje námitky, které již byly uplatněny v odvolacím řízení i v žalobě. K námitce údajné podjatosti správního orgánu prvního stupně žalovaný odkazuje na předchozí rozhodnutí vydaná v rámci přestupkového řízení, která se touto otázkou zabývala. Stejně tak považuje za bezpředmětné znovu reagovat na tvrzení stěžovatele, že ústní jednání bylo vedeno svévolně bez jeho účasti, neboť i tato námitka byla již předmětem přezkumu. Nově vznesenou námitku *neplatnosti* rozsudku krajského soudu považuje za nepodloženou a neodůvodněnou, a proto se k ní blíže nevyjadřuje. Závěrem žalovaný shrnuje, že všechny námitky stěžovatele byly již vypořádány v předchozím řízení a odkazuje na spisovou dokumentaci, která je přílohou tohoto vyjádření. Navrhuje proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozhodnutí krajského soudu přezkoumává v rozsahu kasačních námitek (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a z důvodů uvedených v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Takto zákonem definovaná dispoziční zásada nicméně neplatí bez výjimek; povinností kasačního soudu je mimo jiné *ex officio* zohlednit existenci případné zmatečnosti řízení před krajským soudem (§ 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s.). V nyní posuzované věci kasační soud zjistil, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo zmatečností [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], neboť krajský soud projednal žalobu stěžovatele meritorně, ačkoli k tomu chyběly podmínky řízení.

[11] Kasační stížnost je tedy důvodná, byť z jiných důvodů, než namítá stěžovatel.

[12] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou zmatečností řízení, kterou stěžovatel dovozuje z toho, že napadený rozsudek vydal krajský soud v nesprávném obsazení, jelikož o jeho žalobě rozhodovala samosoudkyně, a nikoliv senát.

[13] Podle § 31 odst. 1 s. ř. s. *krajský soud ve věcech správního soudnictví, nestanoví-li zákon jinak, rozhoduje ve specializovaných senátech složených z předsedy a dvou soudců*. Dle § 31 odst. 2 s. ř. s. *ve věcech přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč, [...] rozhoduje specializovaný samosoudce*.

[14] Podle § 7 odst. 4 zákona o některých přestupcích lze za přestupek podle § 7 odst. 1 písm. a) téhož zákona uložit pokutu do 10 000 Kč a za přestupek podle § 7 odst. 1 písm. c) pokutu do výše 20 000 Kč.

[15] Z výše uvedeného plyne, že přestupky, pro něž bylo se stěžovatelem vedeno řízení, spadají pod režim § 31 odst. 2 s. ř. s., neboť zákon pro ně stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice nepřesahuje 100 000 Kč. Žalobu stěžovatele proto správně projednávala a rozhodovala samosoudkyně. Tato skutečnost byla stěžovateli sdělena již v poučení krajského soudu ze dne 6. 12. 2023, na které sám poukazuje. V něm byl informován, že jeho věc byla přidělena k projednání specializovanému soudnímu oddělení 19 A, které se zabývá agendou správního soudnictví. Současně byl poučen o možnosti nahlédnout do rozvrhu práce soudu, a to buď přímo u soudu, nebo prostřednictvím portálu www.justice.cz. Pokud by tak učinil, zjistil by, že oddělení 19 A je určeno pro věci rozhodované samosoudcem, přičemž rozhodujícími soudkyněmi jsou Mgr. Jarmila Úředníčková a v zastoupení JUDr. Kateřina Štěpánová, Ph.D. Námitka stěžovatele, že ve věci měl rozhodovat senát, a nikoli samosoudkyně, je proto nedůvodná.

[16] Nejvyšší správní soud však shledal zmatečnost soudního řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] z jiného důvodu, než jaký namítal stěžovatel.

[17] Stěžovatelova žaloba směřovala proti rozhodnutí, jímž bylo potvrzeno usnesení o zastavení řízení podle § 86 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona. K zastavení řízení došlo z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí promlčecí (fakticky prekluzivní) lhůty, ve smyslu § 29 písm. a) ve spojení s § 30 písm. a) citovaného zákona.

[18] Jelikož se nejedná o usnesení, které by se pouze poznamenávalo do spisu (jako je tomu u odložení věci dle § 76 odst. 1 až 3 přestupkového zákona), je proti němu přípustné odvolání (§ 76 odst. 5 správního řádu) a principiálně není vyloučen ani jeho soudní přezkum.

[19] Soud může žalobu věcně projednat pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky řízení. Ty jsou ve správním soudnictví vymezeny v § 46 s. ř. s. V § 46 odst. 1 jsou uvedeny jak obecné podmínky řízení [písm. a)], tak i podmínky zvláštní, uplatňující se ve správním soudnictví [písm. b) až d)]. Za obecné podmínky řízení jsou doktrinálně považovány podmínky na straně soudu (pravomoc, věcná a místní příslušnost) a na straně účastníka (způsobilost být účastníkem, způsobilost v řízení vystupovat samostatně); podmínkou řízení je rovněž existence návrhu na zahájení řízení (jeho neprojednatelnost pro neodstranitelné či neodstraněné vady není podmínkou řízení, ale je důvodem pro odmítnutí podání zvláštním postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. – viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018. č. j. 3 Azs 66/2017 - 31, č. 3733/2018 Sb. NSS; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[20] V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu platí, že *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* (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[21] Z dikce citovaného ustanovení lze dovodit, že v daném typu řízení zákon konstruuje i další podmínku řízení, a sice existenci tvrzení o zásahu do právní sféry žalobce žalobou napadeným úkonem správního orgánu (rozhodnutím). Soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), do nichž bylo zasaženo vrchnostenským jednáním orgánů veřejné správy. Správní soudy tedy nejsou jakýmsi obecným strážcem zákonnosti činnosti správních orgánů; jejich úkolem je posoudit, zda v důsledku této činnosti nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobců (navrhovatelů), a to v intencích v žalobě tvrzených důvodů. *Sui generis* podmínkou věcného přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí tedy je (mimo jiné) i plausibilní tvrzení žalobce o konkrétním zásahu do jeho veřejných subjektivních práv tímto rozhodnutím. Jinak řečeno, žalobce musí *tvrdit*, že v důsledku vydání žalobou napadeného rozhodnutí došlo ke (pro něj nepříznivé) změně v jeho právním postavení oproti stavu před zahájením správního řízení; toto tvrzení přitom musí být *plausibilní*, tedy musí být alespoň principiálně přijatelné, možné (nikoli *a priori* vyloučené).

[22] V případech, kdy je žalobou napadeno rozhodnutí o zastavení řízení zahájeného proti žalobci *ex officio*, tato podmínka obvykle splněna není, neboť – lapidárně řečeno – žalobce o změnu ve svém právním postavení cestou správního řízení neusiloval (správní řízení nevyvolal) a jeho postavení i po skončení řízení zůstává stejné. Obvykle tedy taková žaloba není projednatelná právě pro nedostatek *plausibilního* tvrzení žalobce o zásahu do jeho právní sféry.

[23] Výše uvedenému závěru odpovídá i rozhodovací praxe tohoto soudu. Dospěl-li Nejvyšší správní soud k názoru, že žalobce dostatečně identifikoval zásah do svých veřejných subjektivních práv zastavením přestupkového řízení podle § 86 odst. 1 přestupkového zákona, šlo o žalobu projednatelnou a nebyl tak důvod pro její odmítnutí (například rozsudek ze dne 13. 12. 2017, č. j. 1 As 1/2017 - 65); pokud ale žaloba postrádala konkrétní tvrzení o dotčení právní sféry žalobce, bylo odmítnutí takové žaloby v souladu se zákonem (například rozsudek ze dne 28. 5. 2021, č. j. 6 As 224/2019 - 43). Podstatná je přitom *plauzibilita* tvrzení žalobce, tzn., musí být alespoň potenciálně myslitelné, že jiné rozhodnutí správního orgánu, než je (i) zastavení řízení (ii) z konkrétního zákonem předvídaného důvodu, nepředstavuje pro žalobce *nejpříznivější* výsledek přestupkového řízení.

[24] V praxi půjde o výjimečné situace, neboť „[n]ení [...] úkolem soudu, aby v případě přezkumu rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení zkoumal, zda ve věci nebyl dán jiný důvod pro zastavení řízení, než který byl uveden správním orgánem.“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 9 As 61/2016 - 43). Takový postup by totiž znamenal, že se soud staví do role odvolacího orgánu, nikoli orgánu přezkumného, jehož řízení je založeno na rovnosti účastníků (čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení není provádět obecný, akademický rozbor situací, které by mohly představovat *plausibilní* tvrzení ve smyslu vyloženém v předchozím odstavci. S ohledem na skutkové pozadí nyní projednávané věci postačí zmínit, že výjimku, tedy situaci, kdy lze připustit soudní přezkum rozhodnutí o zastavení *ex officio* zahájeného správního řízení, tvoří dle judikatury případy, kdy zákon ukládá soudu povinnost přihlížet k určitým skutečnostem z moci úřední – například k zániku odpovědnosti za přestupek,

neboť k této skutečnosti je soud povinen přihlížet i bez návrhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS) a tato možnost je v projednávaném případě „ve hře“.

[25] V nyní projednávané se o takovou výjimečnou situaci nejedná. Stěžovatel se nedovolává zastavení řízení z jiného zákonného důvodu, ke kterému by byl soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Naopak, jeho námitky směřují proti samotnému závěru správního orgánu, že odpovědnost za přestupek zanikla (což je důvod pro zastavení řízení *ex officio*), a domnívá se, že k zastavení řízení nemělo dojít vůbec. Argumentace stěžovatele se omezuje na nesouhlas s právním hodnocením běhu promlčecí lhůty, případně na tvrzená procesní pochybení správních orgánů, aniž by současně jakkoli tvrdil zásah do své právní sféry.

[26] Stěžovatel v žalobě sice obsáhle popsal průběh přestupkového řízení a vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně o zastavení řízení, jakož i s rozhodnutím žalovaného, absentuje zde ovšem jakékoli konkrétní tvrzení o tom, jakým způsobem mělo napadené rozhodnutí negativně zasáhnout do jeho právní sféry. Stěžovatel toliko obecně uvedl, že smyslem jeho odvolání bylo dosáhnout rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve věci všech 16 skutků (týkajících se i jiných přestupců). Toto tvrzení však dále nerozvedl a nijak nezdůvodnil, jak by se případné meritorní rozhodnutí o přestupku mohlo pozitivně projevit v jeho právním postavení. Namísto toho se zaměřil na obecnou kritiku postupu správních orgánů, zejména na jejich údajné průtahy, podjatost a procesní pochybení.

[27] Je třeba zdůraznit, že rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek má za následek, že účastník řízení není uznán vinným, není mu uložena sankce a řízení proti němu končí bez meritorního rozhodnutí. Právní postavení účastníka se tak oproti stavu před zahájením řízení nemění. Zásah do veřejného subjektivního práva tak z napadeného rozhodnutí *a priori* nelze dovodit, a pokud se stěžovatel domníval, že přesto došlo k negativnímu zásahu do jeho právní sféry, bylo na něm, aby takové tvrzení v žalobě výslovně uplatnil a konkretizoval. Ostatně obecně platí, že nevymeží-li žalobce konkrétní skutkové nebo právní důvody, které by mohly svědčit o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, a omezí-li se pouze na obecné tvrzení o rozporu postupu správních orgánů se zákonem, aniž by tvrdil zásah do své právní sféry, není úlohou soudu domýšlet za žalobce další možná tvrzení či konstruovat právní argumentaci, která v žalobě absentuje. Takový postup by byl v rozporu s principem nestrannosti soudu a vedl by k nepřipustnému nahrazování role žalobce (srov. rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[28] Pro úplnost lze dodat, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2017, č. j. 2 As 101/2017 - 47, a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. III. ÚS 1845/08, vyplývá, že na rozdíl od osoby obviněné (obžalované) z trestného činu, osobě obviněné z přestupku nesvědčí veřejné subjektivní právo na projednání věci i po zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí promlčecí lhůty. Jinými slovy, osoba obviněná z přestupku nemá právní nárok na meritorní rozhodnutí o vině či nevině, pokud již došlo k zániku její odpovědnosti. Takové právo nelze dovozovat ani z čl. 6 odst. 1

pokračování

Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tj. ani z principů spravedlivého procesu.

[29] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že krajský soud pochybil, pokud žalobu věcně projednal, neboť ji měl odmítnout postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. [nedostatek plausibilního žalobního tvrzení je sice podmínkou řízení *sui generis*, nejedná se však o žádný z případů zvláštních podmínek řízení uvedených pod písm. b) až d) tohoto ustanovení]. Pokud krajský soud i přesto o žalobě meritorně rozhodl, zatížil řízení vadou zmatečnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. K této vadě řízení musel Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4, věty za středníkem s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti. Za této situace pak kasačnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek (bez věcného vypořádání jednotlivých kasačních námitek) zrušit (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.) a žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (§ 110 odst. 1, věta první za středníkem s. ř. s.).

[30] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu současně odmítl, rozhodl jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku krajského soudu (§ 110 odst. 3 *in fine* s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů. Z tohoto důvodu nemají účastníci daného řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem. Protože Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a současně žalobu odmítl, zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost se nevrací (viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020 - 49, č. 4263/2021 Sb. NSS).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. července 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu