



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobce: J. H.
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Janem Valtrem
sídlem Sokolovská 695/115b, 186 00 Praha 8

proti
žalovanému: Městský úřad Kralovice
sídlem Markova tř. 2, 331 41 Kralovice

v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Žaloba

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu a žádal, aby bylo zdejším soudem rozhodnuto, že žalovaný je povinen pokračovat v řízení pod sp. zn. OD/1935/2019 KOH o podaném odporu ze dne 15. 11. 2019 a vydat ve lhůtě 60 dnů rozhodnutí ve věci.
2. Klíčová žalobní námitka spočívala v tom, že druhý příkaz nebyl žalobci vhozen do poštovní schránky a že se žalobce se o existenci druhého příkazu dozvěděl teprve při silniční kontrole dne 13. 11. 2019. Podal-li proto žalobce druhý odpor u žalovaného dne 15. 11. 2019, šlo o opravný prostředek včasný.
3. Žalobce argumentoval tím, že podle § 23 odst. 4 správního řádu má být písemnost vhozena do schránky desátým dnem ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí. Z doručenky sp. zn. OD/1935/2019 KOH je zřejmé, že zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 11. 9. 2019 a ke vhození zásilky do schránky mělo dojít dne 21. 9. 2019, přičemž tento den připadl na sobotu, kdy prvním dnem následujícím mělo být doručováno v pondělí 23. 9. 2019. Dle doručenky však ke vhození příkazu mělo sice dojít až dne 25. 9. 2019, avšak žalobci tato zásilka nebyla do jeho schránky vhozena nikdy. Podle žalobce mu tedy druhý příkaz nebyl řádně doručen, protože podle doručenky byl vhozen do schránky opožděně až dne 25. 9. 2019 a ve skutečnosti mu nebyl doručen vůbec. Žalobce dodal, že doručenka má upravené datum doručení zásilky a nelze prokázat, kdo a za jakým účelem změnu data provedl a jaký byl původní zápis data doručení. Tímto zásahem došlo ke snížení důkazní síly doručenky jako veřejné listiny a vznikly tak pochybnosti ohledně doručení druhého příkazu. Žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. 30 Cdo 2514/99, shrnul, že druhý příkaz nemohl vzhledem k vadnému doručení nabýt právní moci.
4. Druhá žalobní námitka mířila k tomu, že druhý příkaz neměl být vydán ve formě příkazu. S odkazem na odbornou literaturu a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 266/2014-32 žalobce uvedl, že po zrušení prvního příkazu měl žalovaný vydat rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu. Vadná forma druhého příkazu znamenala podstatné zkrácení práv žalobce v podobě nižších procesních nároků na správní orgán, v podobě odlišných zákonných náležitostí rozhodnutí a zejména v podobě téměř poloviční lhůty pro podání opravného prostředku, což s ohledem na výše namítané závady doručení mohlo mít vliv na procesní práva žalobce. Žalobce dodal, že je druhý příkaz nicotný rozhodnutím, přičímž se právnímu řádu ČR.
5. Zbylé žalobní námitky se týkaly vad doručení předvolání před vydáním druhého příkazu, dále toho, že k vydání příkazu nemohlo dojít z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu a že žalobce projevil prvním odporem požadavek na řádném projednání věci.

II.

Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný uvedl, že v přezkumném řízení nadřízený orgán žalovaného neshledal na straně žalovaného žádná pochybení a ústavní stížnost žalobce byla odmítnuta.
7. Žalovaný žádal, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

Posouzení věci

8. Vzhledem k tomu, že oba účastníci řízení s tímto postupem vyjádřili výslovný souhlas (žalovaný ve vyjádření k žalobě a žalobce v podání ze dne 11. 8. 2020), rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
9. V souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodl na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.
10. 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, se může žalobou domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo vydat osvědčení.
11. Podle § 81 odst. 2 s. ř. s. pak platí, že je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.
12. Žaloba je nedůvodná.
13. Soud předesílá, že podmínka stanovená v § 80 odst. 1 s. ř. s. byla splněna, protože žaloba byla podána dne 27. 7. 2020, kdy dne 14. 10. 2019 měla marně proběhnout lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí dle § 80 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 71 odst. 3 písm. a) ve spojení s čtvrtou větou § 150 odst. 3 správního řádu v délce 60 dnů ode dne podání prvního odporu dne 15. 8. 2019. Zároveň žalobce v souladu s § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti, když nadřízený orgán žalovaného (Krajský úřad Plzeňského kraje) usnesením ze dne 24. 6. 2020 č.j. PK-DSH/6737/20, nevyhověl podnětu žalobce k učinění opatření proti nečinnosti ze dne 25. 5. 2020.
14. Soud vyšel při rozhodnutí věci z následující právní úpravy.
15. Podle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, může správní orgán o přestupku rozhodnout příkazem.
16. § 150 odst. 1 správního řádu stanoví, že povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení lze uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. Není-li vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění.

17. § 150 odst. 3 správního řádu stanoví, že proti příkazu může ten, jemuž se povinnost ukládá, podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřipustný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřipustného nebo opožděného odporu. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který příkaz vydal. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.
18. § 150 odst. 4 správního řádu stanoví, že příkaz musí obsahovat poučení, v němž správní orgán uvede, že je možné proti příkazu podat odpor, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá a u kterého správního orgánu se odpor podává. Jestliže je vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nelze v něm uložit povinnost nahradit náklady řízení.
19. Podle § 23 odst. 1 správního řádu platí, že nebyl-li v případě doručování fyzické osobě adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 20, písemnost se uloží.
20. § 23 odst. 3 písm. b) správního řádu stanoví, že písemnost se uloží v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jeho prostřednictvím.
21. Podle § 23 odst. 4 správního řádu platí, že se adresát vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyločil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil.
22. § 23 odst. 5 správního řádu stanoví, že zároveň s oznámením podle odstavce 4 se adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3 a 4 vyvolalo nebo o možnosti postupu podle § 24 odst. 2. Toto poučení musí obsahovat i označení správního orgánu, který písemnost odesílá, a jeho adresu.
23. Podle § 24 odst. 1 správního řádu platí, že jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty.
24. Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 10 As 266/2014 - 32 ze dne 29. 1. 2015 zcela jasně vyložil, že *„Příkazní řízení je zvláštním druhem správního řízení, jehož účel je zaměřen zejména na rychlost a hospodárnost řízení; skutkové okolnosti nejsou v takovém případě sporné a samotné zrychlení a snížení nákladů řízení spočívá v tom, že další dokazování se zásadně neprovádí. Vzhledem k této skutečnosti poskytl zákonodárce obviněnému z přestupku účinnou možnost obrany, a to formou podání odporu. Včasné podání odporu má ex lege (tj. aniž by bylo potřeba dalšího úkonu) za následek zrušení příkazu a pokračování v „běžném“ správním řízení. Správní orgán vydá (po takovém zrušení příkazu) prvostupňové rozhodnutí, které má obviněný možnost napadnout odvoláním, a pokud nesouhlasí ani s tímto rozhodnutím, má možnost se proti němu bránit správní žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Naopak, není-li odpor podán včas, anebo vůbec, nabývá příkaz účinků pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. (srov. např.*

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 51/2013-58). Na rozdíl od opožděného nebo nepřipustného odvolání, která je odvolací orgán povinen rozhodnutím zamítnout (§ 92 odst. 1 správního řádu), přičemž takové rozhodnutí lze poté napadnout žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s., však v případě opožděného odporu zákon nestanoví povinnost vydat o tom správní rozhodnutí. V případech, kdy prvostupňový správní orgán dospěje k závěru, že jím vydaný příkaz nabyl právní moci, avšak účastník je přesvědčen, že podaný odpor způsobil zrušení napadeného příkazu [může se jednat o spor o existenci odporu, o včasnosti odporu nebo o podání odporu osobou (ne)oprávněnou], nastane situace, ve které nemůže dojít ke „kontrolě“ ze strany nadřízeného správního orgánu ve smyslu § 92 správního řádu. Není rovněž možné, aby takový účastník napadl samotný příkaz řádným opravným prostředkem – odvoláním (§ 81 odst. 1 správního řádu); dle zákona jediným možným řádným opravným prostředkem proti příkazu je odpor podaný proti nepravomocnému příkazu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 51/2013-58). Účastníku proto zbývá jediná možná smysluplná a efektivní obrana v jeho situaci, a sice brojit proti „nečinnosti“ prvostupňového správního orgánu, neboť v takové situaci je podstatou tvrzení účastníka, že jeho včasný odpor způsobil zrušení příkazu, avšak prvostupňový správní orgán nepokračoval ve správním řízení a nevydal rozhodnutí ve věci. Prostředkem ochrany proti nečinnosti prvostupňového správního orgánu je pro účastníka institut žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu. Vyčerpání tohoto účinného prostředku nápravy je podmínkou podání žaloby proti nečinnosti dle § 5 a § 79 a násl. s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100).“

25. Z popsaného rozsudku resultují tyto závěry: Správní orgán musí po zrušení příkazu odporem dle § 150 odst. 3 správního řádu vydat „běžné“ rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu a nikoli „zvláštní“ rozhodnutí podle § 150 správního řádu. Takové rozhodnutí může účastník řízení napadnout odvoláním (nikoli odporem). O opožděném odporu správní orgán nevydává správní rozhodnutí. Je-li spor mezi správním orgánem a účastníkem o tom, zda byl příkaz zrušen odporem (spor o existenci a včasnosti odporu, příp. zda byl podán osobou k tomu oprávněnou), nelze tento spor řešit v rámci správního řízení, kdy takovou situaci lze řešit toliko nečinnostní žalobou účastníka správního řízení u správního soudu, pokud předtím žádosti účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu nebylo vyhověno. Uvedené závěry byly opakovaně v judikatuře Nejvyššího správního soudu potvrzeny – např. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 183/2018 – 36 ze dne 27. 11. 2019 a čj. 1 As 283/2018 – 33 ze dne 24. 7. 2019.
26. Ze správního spisu zjistil soud následující průběh sporného správního řízení: Žalovaný vedl správní řízení sp. zn. OD/1935/2019 KOH ve věci přestupku žalobce dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. V tomto správním řízení vydal žalovaný dne 13. 8. 2019 příkaz o přestupku č.j. OD/16462/19 TÝM (v tomto rozsudku označen jako „první příkaz“), proti němuž podal žalobce včasný odpor (v tomto rozsudku označen jako „první odpor“). Žalovaný sdělil žalobci vyrozuměním č.j. OD/16712/19 TYM ze dne 15. 8. 2019, že první příkaz byl zrušen prvním odporem a žalobce předvolal k ústnímu jednání dne 9. 9. 2019. Doručení tohoto předvolání žalobci je mezi účastníky sporné, ale pro posouzení důvodnosti žaloby (zda je žalovaný nečinný v důsledku druhého odporu) je právně bezvýznamné. Dne 9. 9. 2019 žalovaný konal ve věci jednání v nepřítomnosti žalobce a téhož dne vydal příkaz o přestupku č.j. OD/18290/19 TÝM (v tomto rozsudku označen jako „druhý příkaz“).

27. Doručení druhého příkazu žalobci je mezi účastníky sporné a pro posouzení důvodnosti žaloby je právně rozhodné, protože má význam pro posouzení včasnosti druhého odporu žalobce. Správní spis, pokud jde o doručení druhého odporu, obsahuje doručenkou, která obsahuje údaj doručovatelky I. K. o tom, že žalobce byl vyzván k vyzvednutí zásilky, poučen a zásilka byla připravena k vyzvednutí dne 11. 9. 2019 a že zásilka byla vhozena do poštovní schránky žalobce dne 25. 9. 2019 (shodně výpis z webové evidence doručených zásilek), což žalobce popírá.
28. Dále ze správního spisu soud zjistil, že dne 15. 11. 2019 žalobce podal žalovanému podání, které lze podle jeho obsahu posoudit jednoznačně (mj.) jako odpor proti druhému příkazu (v tomto rozsudku označen jako „*druhý odpor*“) s odůvodněním, že mu druhý příkaz nebyl doručen. Písemností č. j. OD/23791/TÝM ze dne 22. 11. 2019 žalovaný sdělil žalobci, že druhý odpor považuje za opožděný. Usnesením č. j. OD/24075/19 TÝM ze dne 27. 11. 2019 žalobci žalovaný neprominul zmeškání lhůty k podání odporu proti druhému příkazu s odůvodněním, že lhůta stanovená k podání odporu vzhledem k řádnému doručení druhého příkazu žalobci marně uplynula. Následný průběh řízení týkající se přezkumného řízení před Krajským úřadem Plzeňského kraje a řízení o odmítnuté ústavní stížnosti žalobce před Ústavním soudem pro posouzení věci (zda je žalovaný nečinný) nemají význam.
29. Pokud jde o žalobní námitku, že nedošlo k doručení druhého příkazu žalobci dne 25. 9. 2019, tuto soud vyhodnotil jako nedůvodnou.
30. Soud poznamenává, že splnění podmínek fikce doručení prokazuje správní orgán, který nese i zodpovědnost za jím zvolený způsob doručování. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 26/2009 – 67, konstatoval, že „*[s]plnění podmínek pro uložení doručované písemnosti dle § 23 správního řádu z roku 2004, a tudíž i pro její doručení na základě fikce dle § 24 odst. 1 téhož zákona, pokud si ji adresát ve lhůtě 10 dnů od uložení nevyzvedne, prokazuje správní orgán obvykle tím, že založí do spisu vrácenou obálku s nevyzvednutou písemností, včetně předtištěné doručenky.*“
31. Podle § 24 odst. 1 správního řádu nastane fikce doručení tehdy, jestliže si adresát uloženou písemnost nevyzvedl ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena. Podmínkou pro aplikaci fikce je splnění podmínek § 23 odst. 1, 3 písm. b), 4 a 5 správního řádu, tj. že adresát nebyl poštovním doručovatelem zastižen, že písemnost byla uložena v provozovně provozovatele poštovních služeb a že adresát byl vyzván vložním oznámením o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl, a poučen o fikci doručení.
32. V posuzované věci byla podle doručenky zásilka s druhým příkazem připravena k vyzvednutí dne 11. 9. 2019 (viz doručenka obsažená ve správního spisu), což žalobce nikterak nezpochybňuje. Desetidenní lhůta stanovená v § 23 odst. 4 správního řádu tudíž uplynula v pondělí dne 23. 9. 2019 (poslední den lhůty připadl na sobotu dne 21. 9. 2019). Žalobce v žalobě nezpochybňoval, že by byl poštovním doručovatelem zastižen, že by nebyla písemnost uložena nebo že by nebyl vyzván k vyzvednutí uložené zásilky a poučen, kdy všechny tyto údaje vyplývají z předmětné doručenky. Proto nastaly účinky doručení druhého příkazu dnem 23. 9. 2019.
33. Soud k odkazu žalobce na rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 10. 2000, sp. zn. 30 Cdo 2514/99 uvádí, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj.

5 As 242/2016 - 27 ze dne 14. července 2017 platí, že „Správní řád ani jiný právní předpis doručenkou za veřejnou listinu neprohláší. Jak již bylo zmiňováno, zákon č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, vychází především z toho, že dnes je již pošta nikoli úřadem, ale ekonomickým subjektem - podnikem poskytujícím služby na ekonomickém základě. Zákon tedy upravuje zvláštní povahu služeb, které pošta poskytuje, nelze proto ani v souvislosti s doručenkou hovořit o listině vydané orgánem veřejné moci, která by měla povahu veřejné listiny. U veřejných listin platí presumpce pravdivosti, tzn., že to, co je v nich uvedeno, lze vyvrátit pouze pomocí důkazu opaku – vyvratitelná právní domněnka. Důkazní břemeno spočívá na tom, kdo správnost veřejné listiny popírá. Naproti tomu u soukromé listiny stačí věrohodné popření její správnosti druhým účastníkem, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být takovou listinou prokázány. Samotná skutečnost, že doručenka již není veřejnou listinou, však neznamená, že tato zcela ztrácí svoji důkazní sílu. Nejvyšší správní soud se musel zabývat tím, zda stěžovatel v průběhu správního řízení či v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného předestřel věrohodnou skutkovou verzi reality, která byla způsobilá zpochybnit údaje uvedené na doručence, a tím její vypovídací schopnost a důkazní sílu oslabit.“ Z tohoto rozsudku tedy vyplývá, že doručenka (obálka) není veřejnou listinou a tudíž věrohodné popření její správnosti druhým účastníkem postačí k tomu, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho účastníka, který tvrdil skutečnosti, jež měly být takovou listinou prokázány. Nicméně v nyní posuzované věci žalobce údaje obsažené v doručence nepopíral a nevyvracel, proto má soud tyto údaje za prokázané.

34. Žalobce namítal, že zásilka s druhým příkazem nebyla do jeho schránky vhozena, resp. i podle doručanky byla vhozena opožděně (dne 25. 9. 2019 na místo 23. 9. 2019). Pokud jde o „opožděné“ vhození do schránky, pak žalobce pomíjí, že v § 23 odst. 4 správního řádu není uvedeno, že by se měla zásilka vhodit do schránky desátého dne od uložení, nýbrž „po uplynutí 10 dnů“. Ke vhození zásilky do schránky má tedy dojít kdykoli poté, kdy uplyne desetidenní lhůta. Pokud žalobce v žalobě argumentoval tím, že k doručení druhého příkazu nedošlo, protože zásilka s ním nebyla po uplynutí desetidenní úložní doby vložena do jeho domovní schránky, jde o námitku nedůvodnou, která je již vyřešena rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu, neboť již v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 3 As 241/2014-41, publikovaném pod č. 3524/2017 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu judikoval, že na uplatnění fikce doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu nemá vliv skutečnost, zda po uplynutí úložní doby došlo ke vhození doručované písemnosti do schránky adresáta. V tomto směru musí být posouzeny námitky žalobce týkající se upravených údajů na doručence týkajících se výlučně vhození do schránky za irelevantní.
35. Z výše uvedeného vyplývá, že v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu se považuje druhý příkaz žalobci za doručení dnem 23. 9. 2019. Tudíž osmidenní lhůta k podání odporu marně uplynula dnem 3. 10. 2019.
36. Soud zdůrazňuje, že předmětem posouzení soudu mohla být jediné otázka, zda je či není žalovaný v předmětném řízení nečinný, konkrétně zda řízení bylo pravomocně skončeno druhým příkazem nebo zda pokračuje pro zrušení druhého příkazu druhým odporem, aniž v něm žalovaný činí jakékoli úkony včetně vydání rozhodnutí ve věci. Soud dospěl k závěru, že k doručení druhého příkazu žalobci došlo dne 23. 9. 2019 a lhůta

k podání odporu proti němu tedy marně uplynula dne 3. 10. 2019, tudíž druhý příkaz nabyl právní moci dne 4. 10. 2019.

37. Druhý okruh žalobních námitek mířil k tomu, že žalovaný měl rozhodnutí vydat nikoli ve formě příkazu. Žalobce v této souvislosti argumentoval podstatným zkrácením práv žalobce v podobě nižších procesních nároků na správní orgán, v podobě odlišných zákonných náležitostí rozhodnutí a zejména v podobě téměř poloviční lhůty pro podání opravného prostředku, což s ohledem na výše namítané závady doručení mohlo mít vliv na procesní práva žalobce a dovozoval z toho nicotnost druhého příkazu, aniž by se vyslovení nicotnosti soudním rozhodnutím podle § 65 a násl. s. ř. s. domáhal.
38. Veškerá rozhodnutí správních orgánů, jež nabyla právní moci a nebyla posléze k tomu příslušným orgánem zrušena, požívají presumpce své zákonnosti a správnosti a jsou podle § 73 odst. 2 správního řádu závazná pro všechny správní orgány (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2010, č. j. 5 Ao 6/2010 - 65, publikovaný pod č. 2353/2011 Sb. NSS). Soud v řízení o nečinnostní žalobě není oprávněn posuzovat zákonnost správních rozhodnutí. „V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný, přičemž formální náležitosti již vydaných rozhodnutí soud v tomto řízení rovněž neposuzuje“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, čj. 7 Afs 33/2003-80, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 456/2005).
39. V rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ads 194/2019-27, ze dne 17. 2. 2020, publikovaného ve Sb. NSS pod č. 3994/2020, je uvedeno, že „[...] vyslovení nicotnosti rozhodnutí se lze domáhat žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., nicméně soudy ve správním soudnictví jsou oprávněny k případné nicotnosti přihlídnout rovněž při posouzení žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s., resp. následně v rámci řízení o kasační stížnosti, a otázku nicotnosti si posoudit jako prejudiciální otázku při posuzování důvodnosti žaloby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2013, čj. 6 Ans 3/2013-31, nebo ze dne 8. 6. 2016, čj. 1 As 38/2016-41). Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení. V tomto typu řízení, resp. žaloby, není založena pravomoc soudu proti jiné nečinnosti správního orgánu než takové, která spočívá v absenci vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, čj. 5 As 34/2004-118). Rozhodnutí ve věci samé, jehož vydání lze žádat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., musí splňovat požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 s. ř. s. Musí tedy být nejen rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, ale též být způsobilé zkrátit na právech právě toho žalobce, který se ochrany před nečinností správního orgánu domáhá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, čj. 6 Ans 11/2012-49). Právní úprava neobsahuje komplexní a podrobné definiční vymezení nicotnosti. K různým aspektům pojmu nicotnosti se proto v minulosti vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, uvedl, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi

trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě „obvyklých vad“ správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V případě této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky. Ve světle výše uvedeného je nutné v nyní projednávané věci odmítnout závěry městského soudu, který uzavřel, že v případě výše označených rozhodnutí je třeba uplatnit presumpci správnosti, jelikož proti nim stěžovatelka nebrojila žalobou, na jejímž základě by byla vyslovena nicotnost. Současná právní úprava, judikatura a doktrína považují nicotnost za důsledek nejzávažnějších vad správních aktů, který je odlišný od nezákonnosti, a to především z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a svědčí mu presumpce správnosti, dokud není zrušeno. Lze se proti němu bránit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto prostředky nejsou uplatněny řádně a včas, zůstává toto rozhodnutí objektivně existujícím a již ho nelze odstranit. Nicotné rozhodnutí, naproti tomu, se bude vždy jevit jako rozhodnutí neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010 65, č. 2837/2013 Sb. NSS). Judikatura dospěla k závěru, že vadami takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. výše již citované usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 100/2010-65 či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, čj. 3 As 24/2012-22).“

40. K námitce žalobce se tedy soud v souladu s výše uvedenou judikaturou zabýval nicotností druhého příkazu.
41. Podle § 77 odst. 1 správního řádu platí, že je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.
42. Žádné takové vady druhého příkazu žalobce netvrdil a soud je nezjistil. I kdyby měl žalovaný ve věci rozhodnout jinou formou, nemohlo by se jednat o případ nicotného rozhodnutí, protože tuto vadu nelze zařadit do kategorie nejtěžších vad, pro které by vydaný správní akt právně neexistoval, nebyl schopen vyvolat právní následky, což by z něj bylo zjevné. Případnou nezákonnost či nesprávnost druhého příkazu mohl žalobce snadno napravit tím, že by proti němu podal včas odpor, jímž by došlo ex lege (§ 150 odst. 3 věta druhá správního řádu) ke zrušení druhého příkazu. Druhý příkaz, jak je výše uvedeno, nabyl právní moci z důvodu marného uplynutí lhůty k podání odporu. Správní řízení bylo tak pravomocně skončeno druhým příkazem, a to bez ohledu na to, zda forma rozhodnutí (příkaz) byla žalovaným zvolena správně, vzhledem k presumpci zákonnosti a správnosti, když důvody popsané žalobcem nelze posoudit jako důvody vedoucí k závěru o

nicotnosti druhého příkazu (žalobce nenamítl, že by žalovaný nebyl k jeho vydání věcně příslušný, že by byl druhý příkaz zjevně vnitřně rozporný nebo právně či fakticky neuskutečnitelný, anebo že by trpěl jinými vadami, pro něž ho nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu).

43. Pokud jde o ostatní žalobní námitky týkající se vad doručení předvolání před vydáním druhého příkazu, dále toho, že k vydání příkazu nemohlo dojít z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu a že žalobce projevil prvním odporem požadavek na řádném projednání věci, ty jako případné procesní vady před vydáním druhého příkazu mající hypoteticky za následek nezákonnost druhého příkazu nemohly mít z podstaty vliv na posouzení, zda došlo k pravomocnému skončení řízení druhým příkazem, což byla jediná relevantní otázka daná soudu k posouzení.
44. Žalobu soud tedy shledal nedůvodnou, proto ji podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

V.

Náklady řízení

45. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal ve vyjádření k žalobě.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 7. září 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu