



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Petra Pospíšila ve věci

žalobce: **E. P.**
zastoupený advokátem JUDr. Radoslavem Dostálem
sídlem Lazaretní 4298/11a, 615 00 Brno

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 7. 2017, č. j. 4180/1.30/17-3, sp. zn. Q1-2017-21,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, označeného jako „sdělení“, jímž žalovaný reagoval na podání žalobce ze dne 7. 4. 2017, žalobcem označené jako odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a

Zlínský kraj (dále jen „Inspektorát“) ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3-RZ (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím Inspektorát uložil žalobci dle § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti pokutu ve výši 7 300 000 Kč, jakož i povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě a vyjádření žalovaného

2. Žalobce v žalobě sdělil, že svým podáním ze dne 7. 4. 2017 brojil proti prvostupňovému rozhodnutí, přičemž uvedl, že prvostupňové rozhodnutí mu bylo doručeno až dne 23. 3. 2017, prostřednictvím jeho právního zástupce, přičemž ve správním spise není o předchozím doručení žádný doklad, resp. že prvostupňové rozhodnutí mu bylo doručováno dle § 19 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Žalobce jako účastník řízení měl v podání ze dne 7. 4. 2017 doplnit, že veškeré doklady o doručení týkající se doručovaných listin, mají ve spise stejné číslo jednací, a to č. j. 10702/9.30/13/14.3. Žalobce tak měl v daném podání dodat, že číslo jednací je jediným procesním identifikátorem listiny doručované ve správním řízení ve smyslu § 64 odst. 2 za užití § 70 odst. 1 písm. b) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o archivnictví“), a dle § 11 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby; žalobce tak konstatoval, že doklad o doručení (doručenka) neidentifikující doručovanou písemnost číslem jednací, potažmo identifikující ji stejně jako jiné listiny ve stejném spise bez toho, aby byly odlišeny alespoň pořadovým číslem ve spise, nemůže prokazovat doručení dané písemnosti. Žalobce také v podání ze dne 7. 4. 2017 měl doplnit, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno až jeho právnímu zástupci – dle úředního záznamu ze dne 23. 3. 2017 bylo zástupci žalobce osobně předáno v kompletní podobě.
3. V rámci žaloby žalobce také uvedl, že v podání ze dne 7. 4. 2017 měl dodat, že mu prvostupňové rozhodnutí nikdy nebylo doručeno jako celek. Doručování tzv. nadvakrát nemůže založit závěr o tom, že by mohlo být doručení v takovém případě prokázáno. V takovém případě dle žalobce nastupuje § 19 odst. 7 správního řádu, dle něhož je třeba doručovat opakovaně, nelze-li doručení prokázat.
4. K tomu žalobce dodal, že v dotčeném správním řízení žalovaný již jednou rozhodoval o jeho opravném prostředku proti prvostupňovému rozhodnutí, a to tak, že toto odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 6. 3. 2014, č. j. 227/1.30/14/14.3 [žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014-73, publikovaným pod č. 3553/2017 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz)].
5. Dle textu žaloby podal žalobce své v pořadí druhé odvolání s vědomím již proběhlého správního řízení a řízení před soudem. Z rozhodnutí žalovaného z přechozího řízení, jakož i z rozhodnutí Krajského soudu v Brně a následně Nejvyššího správního soudu však žalobce dovodil, že mu původní rozhodnutí nebylo doručeno v kompletní podobě, je částečně nečitelné a neobsahuje úplné odůvodnění. Ze správního spisu přitom zástupce žalobce dne 23. 3. 2017 dovodil, že daný spis pod č. j. 10702/9.30/13/14.3 ze dne 15. 1. 2014 obsahuje několik písemností, a to s uvedeným stejným číslem jednací. V den 16. 1. 2014, kdy mělo být prvostupňové rozhodnutí doručováno, pak spis obsahuje dokonce dva „průkazy“ od doručení „ve dvou částech“.
6. Žalobce tak dle svých slov usoudil, že prvostupňové rozhodnutí ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3-RZ, dosud nenabylo právní moci, když mu prokazatelně nebylo

doručeno v kompletní podobě. Žalobce zároveň nezastírá, že listina obsahující nečitelné rozhodnutí, mu byla doručena a z důvodu procesní jistoty proti ní podal odvolání, avšak s ohledem na nesrozumitelnost předmětného rozhodnutí nemohl postřehnout, že doručována byla jen jeho část, že některé části chyběly. To zjistil až 23. 3. 2017, kdy jeho právnímu zástupci bylo prvostupňové rozhodnutí předáno v kompletní podobě.

7. Žalovaný na odvolání žalobce reagoval toliko nyní napadeným rozhodnutím, označeným jako sdělení. V něm přitom polemizuje s žalobcem ohledně právní moci prvostupňového rozhodnutí a uvádí, že dané rozhodnutí již není možné napadnout dovoláním, a že je dána překážka věci pravomocně rozhodnuté.
8. Napadeným rozhodnutím se žalobce cítí dotčen na svých právech. Toto rozhodnutí „svého druhu“ je nezákonné pro absolutní nedostatek formy. Jednalo se o rozhodnutí v materiálním smyslu, kdy žalovaný zcela pominul § 92 odst. 1 správního řádu upravující postup odvolacího orgánu v případě, kdy odvolání považuje za opožděné nebo nepřipustné. Toto rozhodnutí tak trpí vadou spočívající v absolutním nedostatku formy (absence náležitostí dle § 67 a 68 správního řádu). Proto žalobce nemůže ve vztahu k němu uplatnit své věcné námitky. Žalovaný se tím zjevně vyhýbá vydání formálního rozhodnutí, které by žalobce mohl napadnout v intencích jeho odůvodnění ve správním soudnictví. Přitom podal žalobce v podstatě blanketní odvolání, které však obsahovalo argumentaci k jeho přípustnosti, a námitku, že bude v přiměřené době doplněno; žalovaný však žalobce nevyzval k odstranění vad odvolání postupem dle § 37 odst. 3 správního řádu a za užití § 82 odst. 2 správního řádu, čímž řízení zatížil další vadou.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval průběh řízení, v němž byla žalobci uložena shora specifikovaná pokuta, a poukázal na to, že konečné rozhodnutí ve věci již přezkoumaly správní soudy. Až dne 12. 6. 2017 bylo žalovanému předáno podání žalobce označené jako odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Přitom dle žalovaného, v rozporu s žalobními tvrzeními, správní spis obsahuje jednoznačný identifikátor prvostupňového rozhodnutí ve smyslu zákona o archivnictví, stejně jako doručenkou dosvědčující, že prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci řádně doručeno dne 16. 1. 2014. S odkazem na § 19 odst. 7 správního řádu pak žalovaný poukazuje na obsah „původního“ odvolání z roku 2014, přičemž z obsahu tohoto odvolání, správní žaloby i kasační stížnosti je zřejmé, že žalobci bylo prvostupňového rozhodnutí řádně doručeno.
10. Dále žalovaný odkázal na § 48 správního řádu, který zakotvuje překážku věci rozhodnuté; nezměnitelnost rozhodnutí, dovozovaná z principu materiální právní moci, je označována i jako obecná právní zásada non bis in idem.
11. Nesouhlasí-li přitom žalobce se závěry žalovaného, že o jeho odvolání bylo již jednou pravomocně rozhodnuto, potažmo že již jednou řádného opravného prostředku proti prvostupňovému rozhodnutí využil, je jeho právem domáhat se soudní ochrany proti tomuto závěru žalovaného. I kdyby mělo v posuzovaném případě být vydáno rozhodnutí, má žalovaný za to, že přesto nebyl žalobce krácen na svých právech.
12. Při formulaci daných závěrů žalovaný odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09 (všechna zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou přístupná na <http://nalus.usoud.cz>), které se týká problematiky rozhodnutí v materiálním smyslu. Na základě toho žalovaný uvádí, že se podáním žalobce, označeným jako odvolání, zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako „rozhodnutí“. Z předmětného sdělení jasně vyplývá vůle žalovaného spočívající v negativním rozhodnutí

o odvolání žalobce, a to včetně jeho důvodů; je též zřejmé, že žalovaný tímto sdělením řízení o odvolání ukončil a nehodlá se jím dále zabývat, k čemuž uvedl i to, že nejsou shledány podmínky pro zahájení přezkumného řízení.

13. Přestože tak o odvolání žalobce nebylo rozhodováno formalizovaným aktem, nebyl žalobce zkrácen na svých právech. V těchto souvislostech žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2009, č. j. 5 As 13/2009-61, publikovaný pod č. 1855/2009 Sb. NSS, který se zabýval otázkou nicotnosti správních rozhodnutí, přičemž dle žalovaného takových vad žalobou napadený akt nedosahuje.
14. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53, stejně jako § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 správního řádu žalovaný dovozuje, že v situaci, kdy podání žalobce ze dne 7. 4. 2017 (odvolání) obsahovalo všechny předepsané náležitosti odvolání, nebylo povinností žalovaného vyzývat žalobce k odstranění vad.
15. K námitce absolutního nedostatku formy žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný dodal, že případného vyslovení nicotnosti se měl žalobce, v souladu s principem subsidiarity soudního přezkumu, domáhat nejprve u správního orgánu.

III. Ústní jednání

16. Při ústním jednání dne 13. 11. 2019 žalobce navázal na svou žalobní argumentaci. V tomto ohledu zmínil absolutní nedostatek formy napadeného „rozhodnutí“, jakož i závažné nedostatky obsahové. Žalobce řízení v předmětné věci nepovažuje za skončené, proto má za to, že jeho odvolání bylo relevantní. Žalovaný ignoroval úpravu dle § 92 odst. 1 správního řádu a tímto způsobem se vyhýbá meritornímu posouzení věci. Pokud by žalovaný postupoval řádně, mohl by se proti jeho věcným závěrům žalobce také případně bránit cestou správního soudnictví.
17. Žalovaný při ústním jednání odkázal na své vyjádření k žalobě a uvedl, že dle jeho názoru napadené rozhodnutí ob stojí a nedošlo jím k zásahu do práv žalobce.

IV. Posouzení věci soudem

18. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného a shledal, že **žaloba není důvodná**.
19. V první řadě soud konstatuje, že se podrobně seznámil s napadeným rozhodnutím žalovaného. To je skutečně označeno jako „sdělení“ a má rozsah necelé dvě strany. V jeho úvodu je uvedeno, že dne 12. 6. 2017 bylo žalovanému předáno odvolání žalobce ze dne 7. 4. 2017, které žalobce dne dodal do datové schránky Inspektorátu. V tomto odvolání žalobce rozporoval řádné doručení prvostupňového rozhodnutí (resp. uváděl, že mu toto rozhodnutí bylo doručeno až dne 23. 3. 2017), přičemž ve spise není písemný doklad doručení.
20. Následně v napadeném aktu žalovaný konstatoval, že žalobci bylo prvostupňové rozhodnutí řádně doručeno dne 16. 1. 2014, přičemž žalobce využil svého práva podat odvolání, což učinil dne 31. 1. 2014. O tomto odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014, č. j. 918/1.30/14/14.3, a toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 12. 5. 2014. Dále žalovaný v nyní napadeném aktu uvedl, že podání žalobce ze dne 7. 4. 2017 není možné považovat za odvolání ve smyslu § 81 a násl. správního řádu, neboť žalobce již svého práva podat odvolání, o kterém již bylo rozhodnuto, využil. Ve věci je tedy

pravomocně rozhodnuto a formální právní moc se projevuje tím, že rozhodnutí nelze napadnout řádným opravným prostředkem.

21. Žalovaný také odkázal na § 48 odst. 2 správního řádu, dle něhož přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě lze pouze jednou; je tak stanovena překážka věci rozhodnuté, která souvisí se zásadou právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře, která je vyjádřena v § 2 odst. 3 správního řádu. Proto dle napadeného aktu nezbyvalo žalovanému než konstatovat, že podání žalobce nelze posoudit jako odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, neboť zde existuje překážka věci pravomocně rozhodnuté a v téže věci nelze vydat nové rozhodnutí. Závěrem pak žalovaný zmínil, že podání ze dne 7. 4. 2017 nelze posoudit ani jako podnět k provedení přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu, a to s ohledem na uplynutí lhůt dle § 96 a § 97 správního řádu.
22. Soud k věci v této souvislosti uvádí, že „prvostupňové rozhodnutí“ Inspektorátu ze dne 15. 1. 2014, č. j. 10702/9.30/13/14.3-RZ, ve spojení s rozhodnutím žalovaného o odvolání proti tomuto rozhodnutí ze dne 5. 5. 2014, č. j. 918/1.30/14/14.3, již jednou pravomocně přezkoumával a v rozsudku ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014-73, dospěl k závěru, že žaloba není důvodná a zamítl ji. Následně kasační stížnost zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016-53; ústavní stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyššího správního soudu odmítl Ústavní soud jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 19. 9. 2017, sp. zn. II. ÚS 1261/2017. Své odvolání ze dne 7. 4. 2017 proti prvostupňovému rozhodnutí tak žalobce, jak sám přiznává, podal za situace, kdy již věděl o zmíněných rozsudcích správních soudů. V těchto řízeních před správními soudy nebyla otázka doručování prvostupňového rozhodnutí tematizována, žalobce ji relevantně zmínil toliko v řízení před Ústavním soudem, přičemž Ústavní soud se jí výslovně nezabýval. Z ničeho se nepodává, že by kterýkoli ze „zúčastněných“ soudů měl pochybnosti o správnosti postupů správních orgánů při doručování jejich rozhodnutí.
23. Soud je z vlastní činnosti také známo, že obdobné námitky týkající se doručování pozdějšího rozhodnutí Inspektorátu ze dne 7. 4. 2016, č. j. 13322/9.30/15-47, sp. zn. S9-2015-189 (jímž byla žalobci, za obdobných podmínek jako v nyní posuzovaném řízení, uložena pokuta ve výši 10 000 000 Kč), uplatnil žalobce v žalobě proti odvolacímu rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2017, č. j. 4356/1.30/16-13, sp. zn. S9-2015-189. Ani tyto námitky poté neshledal Krajský soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2019, č. j. 29 Ad 4/2017-256, důvodnými.
24. Za popsanych okolností, v kontextu s obsahem napadeného rozhodnutí, je zřejmé, že materiálně žalovaný shledával žalobcovo odvolání ze dne 7. 4. 2017 nepřipustným a nehodlal se jím zabývat v jiných souvislostech, konkrétně přezkoumávat prvostupňové rozhodnutí samotné z věcného hlediska (soud předběžně předesílá, že ani dle jeho názoru nebylo pojmově možné uvažovat o odvolání ze dne 7. 4. 2017 jinak, než jako o opožděném nebo nepřipustném, za dané situace pak toliko jako o nepřipustném – k tomu viz např. body 18. a 19. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 61/2014-34; proto se soud nedomnívá, že by bezdůvodně „domýšlel“ za žalovaného tenor, popř. „výrok“ jeho rozhodnutí).
25. V tomto ohledu se však žalovaný dopustil pochybení. O takovém odvolání je totiž třeba rozhodnout v režimu § 92 správního řádu, který právě problematiku nepřipustných a opožděných odvolání řeší a stanoví, že „[o]požděné nebo nepřipustné odvolání odvolací

správní orgán [rozhodnutím] zamítne“ (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 Ads 267/2017-25). Jak plyne z výše uvedeného, nerozhodl žalovaný o odvolání ze dne 7. 4. 2017 „řádným odvolacím“ rozhodnutím, nýbrž toliko poměrně neformálním „sdělením“, které je nyní napadeno. Zdejší soud již takový postup označil za chybný a dodává, že se principiálně obdobnou otázkou zabýval také Ústavní soud, který v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, uvedl, že „[j]estliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako ‚odvolání‘ a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřipustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (ustanovení § 92 odst. 1 věty první správního řádu), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo. Je-li takové sdělení jedinou reakcí správního úřadu na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení, z něhož plyne, že nebyly shledány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (ustanovení § 92 odst. 1 věty druhé správního řádu), pak je zřejmé, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako ‚rozhodnutí‘. Považuje-li tzv. opomenutý účastník řízení takové sdělení za rozhodnutí o jeho odvolání, musí je soud přezkoumat i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu; předpokladem pro postup správního orgánu podle ustanovení § 92 odst. 1 věty druhé ve spojení s ustanovením § 94 odst. 1 věty poslední správního řádu je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí a priori vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevena byla. Obecné soudy jsou povinny počínat si tak, aby se nedopouštěly přepjatého formalismu, který jednak neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání správního soudnictví.“

26. Právě v intencích nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, považuje i zdejší soud nyní napadené „sdělení“ žalovaného ze dne 21. 7. 2017, č. j. 4180/1.30/17-3, sp. zn. Q1-2017-21, za rozhodnutí v materiálním smyslu; ostatně tak výslovně činí i žalobce. V tomto kontextu, a za přihlédnutí ke specifickým okolnostem případu, je také považuje za věcně přezkoumatelné.
27. Ve věci se sice nabízí úvaha, zda je předmětné rozhodnutí žalovaného skutečně možné považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, zda tedy splňují podmínky, jak je vymezil Nejvyšší správní soud např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, publikovaném pod č. 3104/2014 Sb. NSS. Za ty nejvyšší správní soud označil to, zda je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu; zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva; zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi (v konkrétní věci poukázal Nejvyšší správní soud podpůrně na strukturu jím přezkoumávaného „vyrozumění“, které správní orgán sám opatřil náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, tj. záhlavím, výrokem, odůvodněním a poučením o nepřipustnosti rozkladu).
28. Krajský soud v Brně se přitom domnívá, že tyto znaky splněny byly. „Sdělení“ žalovaného má konkrétního individualizovaného adresáta – žalobce; tímto úkonem bylo rozhodnuto o tom (deklarováno), že nemá právo na věcný přezkum prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení (srov. např. bod 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 61/2014-34); správní řád předpokládá vydání písemného rozhodnutí o

odvolání dle § 92 správního řádu; žalovaný ve věci rozhodoval v rámci své pravomoci. Naopak o některých znacích rozhodnutí v materiálním smyslu lze pochybovat, např. zda bylo postupováno v přísně formalizovaném řízení a zda jsou zde dány náležitosti, které má „řádné“ rozhodnutí správního orgánu obsahovat (jasně identifikovatelný výrok, odůvodnění, poučení apod.). Na druhou stranu, pokud by byla taková struktura po rozhodnutí v materiálním smyslu bez dalšího vyžadována, celý tento koncept by se poněkud vyprázdnil (formu a strukturu příslušného aktu v tomto ohledu označil za vedlejší i Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17); k tomu lze odkázat také na přístup, který vychází z toho, že rozhodné není ani tak to, zda výsledek činnosti správního orgánu nese všechny zákonem požadované náležitosti, jako spíše to, zda jsou takové náležitosti předepsány (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2015, č. j. 7 As 201/2014-47), což je u rozhodnutí o odvolání splněno.

29. Za daných okolností tak bere soud v potaz příkaz vyslovený v citovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III ÚS 542/09, aby správní soudy daly přednost věcnému přezkumu podobných aktů. Obdobné vyplývá i např. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, dle jehož bodu [31], s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, publikované pod č. 3579/2017 Sb. NSS, že *„v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu. Jedním z nejdůležitějších aspektů při úvahách, jakou cestou má být zajištěn soudní přezkum proti konkrétnímu úkonu správního orgánu, musí být zajištění účinnosti poskytované soudní ochrany [...]. K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit [pozn.: tyto znaky jsou dle názoru Krajského soudu v Brně splněny]. Tím budou pravidelně dány znaky „individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva“ [...].“*
30. Tyto důvody, s přihlédnutím k dalším specifickým individuálním okolnostem nyní posuzované věci, vedou zdejší soud k závěru, že, jak již bylo zmíněno, žalobou napadené „sdělení“ je třeba považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, které je soudně přezkoumatelné. Z těchto důvodů také soud upřednostňuje režim žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. (jak tak činí i sám žalobce), před teoreticky se nabízejícím režimem přezkumu v rámci žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. (kteréžto řešení by se mohlo případně podávat z bodu [21] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2018, č. j. 2 Ads 267/2017-25, pakliže by soud napadené „sdělení“ vůbec nepovažoval za rozhodnutí). Relevantní je zde vyšší efektivita soudního přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu než v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která má spíše subsidiární charakter (srov. přiměřeně předchozí odstavec a citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43).

31. Krajský soud v Brně tak konstatuje, že napadené „sdělení“ žalovaného ze dne 21. 7. 2017, č. j. 4180/1.30/17-3, sp. zn. Q1-2017-21, považuje za rozhodnutí v materiálním smyslu, které je způsobilé soudního přezkumu, přičemž žalovaný jím rozhodoval o odvolání, které bylo třeba považovat za nepřipustné. Je tak nutné posoudit, zda tento akt v soudním přezkumu ob stojí.
32. K tomu soud uvádí, že z obsahu správního spisu ověřil, že žalobce podal prostřednictvím svého právního zástupce předmětné odvolání ze dne 7. 4. 2017, které bylo téhož dne dodáno do datové schránky Inspektorátu, přičemž v něm jasně argumentoval k tomu, že dle jeho názoru bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno až dne 23. 3. 2017. K tomu uváděl obdobnou argumentaci jako v žalobě (problematika doručenek apod.). Ve zbytku je možné toto podání hodnotit jako blanketní odvolání.
33. Inspektorát následně usnesením ze dne 3. 5. 2017, č. j. 10008/9.30/17-2, dle § 37 odst. 2 a 3 ve spojení s § 33 odst. 1 správního řádu, žalobce vyzval k odstranění vady odvolání, která byla spatřována v nedostatku doložení plné moci. Jelikož se toto usnesení nepodařilo doručit do datové schránky žalobce, bylo mu obdobné usnesení ze dne 29. 5. 2017, č. j. 10008/9.30/17-3, doručováno poštou; následně žalobce předmětnou plnou moc doplnil.
34. Soud dále ze správního spisu ověřil, že ten obsahuje prvostupňové rozhodnutí, které je opatřeno doložkou právní moci (ke dni 12. 5. 2014). Ve vztahu k tomuto rozhodnutí obsahuje správní spis celkem dvě doručanky (doručováno do datové schránky a9heffd); obě jsou opatřeny číslem jednacím „10702/9.30/13/14.3.“, což principiálně odpovídá číslu jednacím prvostupňového rozhodnutí. Tyto doručanky se v dalších částech liší v tom, že v části „*obecné informace*“ obsahují v položce „*věc*“ konkretizaci „*Rozhodnutí - 1. část*“ a „*Rozhodnutí - 2. část*“. V obou doručenkách je specifikováno, že byl doručován dokument s č. j. 10702/9.30/13/14.3. a sp. zn. SD 316/13. V případě obou doručenek je uveden čas doručení 11:44:13 dne 16. 1. 2014. ID daných zpráv je 175479794 a 175479672.
35. K výše uvedeným skutečnostem soud uvádí, že zasílání prvostupňového rozhodnutí „nadvakrát“, resp. ve dvou částech, nelze považovat za optimální, avšak nelze mít zásadních pochyb o tom, že předmětné prvostupňové rozhodnutí bylo žalobci doručeno v obou částech, tedy celé. Ve správním spise se sice objevuje např. i další doručenka (ID 179702156) označená jako „č. j. 10702/9.30/13/14.3.“ a vztahující se k č. j. 10702/9.30/13/14.3. a sp. zn. SD 316/13, kterou by při velké dávce vstřícnosti bylo možno považovat za doručenku zaměnitelnou s doručenkami týkajícími se prvostupňového rozhodnutí, nebylo-li by toho, že v položce „*věc*“ je v ní uvedena specifikace „*usnesení*“; z této skutečnosti, i z celé organizace správního spisu, z níž nelze bez dalšího vysledovat znaky účelové manipulace, je zřejmé, že se tato posledně uvedená doručenka vztahuje k usnesení Inspektorátu ze dne 5. 2. 2014, č. j. 10702/9.30/13/13/14.3-USL, sp. zn. SD 316/13, jímž byl žalobce vyzván u odstranění vad odvolání ze dne 31. 1. 2014. Jen na okraj pak soud dodává, že dle § 17 odst. 6 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, má doručení do datové schránky stejné účinky jako doručení do vlastních rukou.
36. Dle názoru soudu tak není pochybností o tom, jaké písemnosti a jak byly žalobci doručovány. V tomto smyslu žalovaný v napadeném rozhodnutí byť stručně, avšak v zřejmé reakci na námítky vznesené v odvolání ze dne 7. 4. 2017, reagoval.
37. Na základě shora uvedeného tak soud mezitímně konstatuje, že z obsahu správního spisu nevyplývají žádné skutečnosti, které by svědčily o tom, že žalobci nebylo prvostupňové

rozhodnutí doručeno již v roce 2014. Žalobní argumentaci tak v tomto smyslu považuje za poněkud vratkou a výrazně formalistickou. To se týká i odkazu na § 19 odst. 7 správního řádu (s účinností do 30. 6. 2017 ustanovení § 19 odst. 6), jehož dispozice na zjištěný skutkový stav nedopadá. Naopak lze připomenout, že žalobce obsah prvostupňového rozhodnutí velmi podrobně rozporuje v doplnění svého „původního“ odvolání ze dne 17. 2. 2014. V žádné fázi řízení před správními orgány se žalobce nechoval tak, jako kdyby mu obsah prvostupňového rozhodnutí nebyl znám, tedy jako kdyby mu toto rozhodnutí nebylo (celé a čitelné) doručeno, kterážto skutečnost by mu ztížila možnost obrany proti němu. Žádná taková skutečnost nevyplývala ani z řízení vedeného před zdejším soudem pod sp. zn. 36 Ad 39/2014. I z toho je třeba vyvozovat, že žalobci bylo prvostupňové rozhodnutí řádně doručeno již dne 16. 1. 2014.

38. V daných souvislostech se nabízí otázka, zda by zdejší soud neměl rozhodnutí žalovaného zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost, spočívající např. v absenci jasného výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, publikovaný pod č. 3151/2015 Sb. NSS, a ze dne 29. 1. 2015, č. j. 7 As 234/2014-32). Ačkoli v jiných případech by se takové řešení nabízelo a přezkoumávané rozhodnutí je skutečně třeba považovat za (přinejmenším formálně) značně problematické, pak vzhledem ke specifickým okolnostem nynější věci se Krajský soud v Brně domnívá, že takové řešení by bylo maximálně formalistické a nehospodárné.
39. Soud přitom vychází z toho, že i kdyby rozhodnutí žalovaného zrušil, tomu by nezbylo, s ohledem na skutkové a právní okolnosti, než opětovně rozhodnout, tentokrát formálně bezvadně, že odvolání ze dne 7. 4. 2017 je nepřipustné (k pojmové nepřipustnosti opakovaného odvolání za situace, kdy o prvním odvolání již bylo pravomocně rozhodnuto, viz shora vzpomínaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 61/2014-34). Pakliže žalobce namítá, že mu zvolená forma napadeného rozhodnutí znemožnila uplatnit věcné námitky proti němu (resp. případnému „řádnému“ rozhodnutí) ve správním soudnictví, tak dle názoru soudu je tato argumentace nepřipadná. Sám žalobce totiž v žalobě naznačuje, že žalovaný měl rozhodnout dle § 92 správního řádu o tom, zda je odvolání ze dne 7. 4. 2017 nepřipustné (eventuálně opožděné). V tomto smyslu také formuluje své žalobní námitky, když rozporuje závěry žalovaného o tom, že mu prvostupňové rozhodnutí bylo prokazatelně doručeno již 16. 1. 2014. V podstatě tedy to, co by měl zájem uplatnit v soudním řízení po vydání formálně bezvadného rozhodnutí, uplatňuje již nyní. Soud tak uvádí, že lze mít za to, že kýženeho soudního přezkumu nastolených otázek se mu dostalo již v současném soudním řízení. Za takové situace považuje soud své případné zrušovací rozhodnutí za akt, který by z formalistických pozic toliko oddálil vyřešení celé věci a zvyšoval náklady spojené se správním a soudním řízením, a to i pro samotného žalobce; zároveň za takového stavu považuje soud dotčení veřejných subjektivních práv žalobce napadeným rozhodnutím za prakticky nulové, což je další faktor vedoucí k nedůvodnosti žaloby (přiměřeně zde soud dokazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, publikovaný pod č. 3686/2018 Sb. NSS, dle kterého není účelné vyžadovat procesní kroky, které nemohou poskytnout účinnou ochranu, a které vedou toliko k oddalování okamžiku soudního přezkumu; srov. také bod 68. nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18)
40. V tomto smyslu není zřejmé, čeho chce žalobce skutečně dosáhnout. Nabízí se znovuotevření řízení, které u žalovaného a Inspektorátu vedlo k uložení zmíněné pokuty

ve výši 7 300 000 Kč. Krajskému soudu v Brně je přitom známo, že žalobce u něj prvostupňové rozhodnutí napadl též žalobou projednávanou pod sp. zn. 30 Ad 4/2017. V této žalobě žalobce tvrdil nicotnost prvostupňového rozhodnutí. Danou žalobu soud odmítl usnesením ze dne 29. 5. 2019, č. j. 30 Ad 4/2017-61; v něm žalobci vysvětlil, že je neprojednatelná pro překážku věci rozhodnuté (s ohledem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2016, č. j. 36 Ad 39/2014-73, potažmo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Ads 272/2016-53). S odvoláním na usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 30 Ad 4/2017-61, považuje soud možnost opětovného otevření předmětného sankčního řízení za nanejvýš nepravděpodobnou.

41. Za důvodnou, v tom smyslu, že by měla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, nepovažuje Krajský soud v Brně ani námitku, že žalovaný (resp. Inspektorát) měl žalobce vyzvat k odstranění vad odvolání ze dne 7. 4. 2017. Toto podání dle názoru soudu obsahovalo všechny náležitosti dle § 37 odst. 2 správního řádu. Pakliže žalobce avizoval, že toto podání doplní, má soud za to, že s ohledem na datum doručení tohoto odvolání Inspektorátu (10. 4. 2017) a den rozhodnutí žalovaného (21. 7. 2017) měl žalobce dostatečný prostor pro učinění daného doplnění.
42. Zároveň si je soud vědom, že správní orgány pochybily, nevyzvaly-li žalobce k doplnění žaloby ve vztahu k náležitostem dle § 82 odst. 2 správního řádu (v jakém rozsahu prvostupňové rozhodnutí napadá, v čem je spatřován jeho rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo). Pakliže kromě otázky přípustnosti odvolání ze dne 7. 4. 2017 se jednalo o blanketní odvolání, bylo zapotřebí žalobce vyzvat k doplnění zmíněných náležitostí dle § 82 odst. 2 správního řádu – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53. Z dané situace je však třeba věc hodnotit tak, že vzhledem k tomu, že v daném případě šlo toliko o otázku přípustnosti odvolání, bylo by, opět s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci, takové vyzývání k doplnění věcné argumentace nadbytečné. Jednak totiž šlo v posuzované situaci toliko o problematiku přípustnosti odvolání, jednak žalobce svoje věcné odvolací námitky již velmi podrobně uplatnil jak v „původním“ odvolání z roku 2014, tak v řízení před správními soudy (potažmo Ústavním soudem). Za takových podmínek neshledává soud racionální důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí.
43. Soud tak konstatuje, že i přes některé závažné vady napadeného rozhodnutí, popř. řízení jemu předcházejícího (nedostatek formy, nepodřazení pod příslušný procesní režim dle § 92 správního řádu, částečně se s podstatou věci míjející argumentace ustanovením § 48 odst. 2 správního řádu, nevyzvání k doplnění odvolání) neshledává důvody pro jeho zrušení (zde se soud odvolává na výše podrobně popsaná specifika a zvláštní individuální okolnosti celé věci). To se týká i otázky případné nepřezkoumatelnosti, neboť žalovaný na námitky dle odvolání ze dne 7. 4. 2017, byť ne zcela přiléhavě, reagoval (srov. *a contrario* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52). Za pozitivní aspekt hodnoceného rozhodnutí lze naopak považovat to, že se žalovaný v dostatečném rozsahu vyjádřil k tomu, že odvolání ze dne 7. 4. 2017 nelze posoudit jako podnět k provedení přezkumného řízení (srov. § 92 odst. 1 správního řádu, popř. přiměřeně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2012, č. j. 11 Ca 334/2009-32, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2013, č. j. 9 As 172/2012-32).
44. Závěrem soud také uvádí, že neshledal důvody pro přerušení řízení, jak to navrhoval žalobce s ohledem na řízení vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 Ads 143/2019.

V. Závěr a náklady řízení

45. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
46. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročež mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 13. listopadu 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu