



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **P. N.**
bytem [adresa],
zastoupeného advokátem JUDr. Emilem Fleglem,
se sídlem K Chalupkám 3170/2, 106 00 Praha 10,
proti

žalovanému: **1) Celní úřad pro hlavní město Prahu**
se sídlem Washingtonova 7, 113 54 Praha 1,
2) Generální ředitelství cel
se sídlem Budějovická 7, 140 00 Praha 4,

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaných 1) a 2),

takto:

- I. Žaloba proti žalovanému 1) se zamítá.
- II. Žaloba proti žalovanému 2) se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

- 1. Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před nečinností Celního úřadu pro hlavní město Prahu [dále jen „žalovaný 1“ nebo „celní úřad“], která měla spočívat v tom, že celní úřad nepředal odvolání společně se spisem nadřízenému orgánu – Generálnímu ředitelství

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

cel – ve stanovené lhůtě. Současně se domáhal ochrany před nečinností Generálního ředitelství cel [dále jen „žalovaný 2“], která měla spočívat v tom, že žalovaný 2) dosud nevydal rozhodnutí o žalobcově odvolání proti rozhodnutí celního úřadu ze dne 14. 6. 2017, sp. zn. 93500/2017-510000-12, čj. 93500-12/2017-510000-12.

2. V dané věci zahájil celní úřad se žalobcem řízení o přestupku podle § 42a odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“). Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit dne 15. 4. 2017 v 13:50 hod tím, že v rozporu s § 21e téhož zákona užil vozidlo v systému časového zpoplatnění, aniž by byl uhrazen časový poplatek (dálniční známka). Celní úřad po provedeném jednání dne 18. 5. 2017 vydal dne 14. 6. 2017 rozhodnutí sp. zn. 93500/2017-510000-12, čj. 93500-4/2017-510000-12 (dále jen „*první rozhodnutí celního úřadu*“), podle § 55 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), kterým uznal žalobce vinným z přestupku podle § 42a odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích a uložil mu pokutu ve výši 4 000 Kč, a dále povinnost uhradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč.
3. První rozhodnutí celního úřadu předal celní úřad k poštovní přepravě dne 19. 6. 2017 k doručení na adresu trvalého pobytu žalobce [adresa]. Protože žalobce nebyl na uvedené adrese zastižen, byla zásilka dne 20. 6. 2017 uložena a posléze dne 3. 7. 2017 (viz scan kopie doručanky založenou ve správním spisu) vhozena do schránky (tzv. „doručení fikcí“).
4. Dne 19. 7. 2017 podal žalobce blanketní odvolání. Celní úřad proto výzvou ze dne 3. 8. 2017 žalobce vyzval k odstranění vad podání, k čemuž mu stanovil lhůtu 10 dnů. Ani tentokrát nebyl žalobce na dané adrese zastižen a po marném uplynutí úložní doby mu byla výzva doručena fikcí dne 28. 8. 2017. Na to reagoval žalobce doplněním odvolání ze dne 1. 9. 2017, které celní úřad obdržel dne 4. 9. 2017. V doplnění odvolání žalobce navrhl zrušení prvního rozhodnutí celního úřadu a zastavení řízení (dále jen „odvolání“).
5. Celní úřad poté vydal rozhodnutí ze dne 15. 9. 2017, sp. zn.: 93500/2017-510000-12, čj. 93500-9/2017-510000-12, podle § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), kterým své první rozhodnutí ze dne 14. 6. 2017 v rámci autoremedury zrušil. Důvodem pro tento postup byla žalobcem namítaná skutečnost, že se objektivně nemohl zúčastnit ústního jednání k projednání přestupku nařízeného na den 18. 5. 2017, neboť předvolání mu bylo doručeno s neúměrným zpožděním až dne 22. 5. 2017 (vhozením do schránky). Žalobce se totiž na doručovací adrese nezdržuje a má zřízenou dosílku na jinou adresu. Tuto skutečnost žalobce však celnímu úřadu, a předtím ani policejní hlídce, nikdy nesdělil, a tuto jinou adresu neměl uvedenou ani v evidenci EDOS (Evidence daktyloskopických otisků a stop). Celní úřad proto uzavřel, že doručování bylo neúčinné a ku prospěchu žalobce námitku v odvolání uznal jako důvodnou, s tím, že věc s ním znovu projedná. Rozhodnutí celního úřadu ze dne 15. 9. 2017 bylo žalobci doručeno fikcí dne 3. 10. 2017 a právní moci nabylo dne 19. 10. 2017.
6. Poté celní úřad pokračoval v řízení. Vyrozuměl žalobce o konání ústního jednání nařízeného na den 16. 11. 2017 a 9:00 hodinu. Vyrozumění bylo žalobci opět fikcí doručeno dne 9. 11. 2017. Protože se žalobce opět k jednání nedostavil, provedl jej celní úřad v uvedený den v jeho nepřítomnosti a poté, dne 28. 11. 2017 vydal rozhodnutí sp. zn.: 93500/2017-510000-12, čj. 93500-12/2017-510000-12 dále jen „*druhé rozhodnutí celního úřadu*“), kterým rozhodl o vině a trestu žalobce ve stejné výši shodně jako v případě prvního rozhodnutí celního úřadu. Rozhodnutí bylo žalobci doručováno fikcí dne 11. 12.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2017 a právní moci nabylo dne 28. 12. 2017, neboť žalobce již proti němu nebrojil odvoláním.

7. Dne 23. 2. 2018 se žalobce dostavil k celnímu úřadu k nahlížení do spisu a následně tvrdil, že teprve tehdy zjistil, že odvolání nebylo předáno odvolacímu orgánu a že ve věci bylo vydáno nové meritorní rozhodnutí.

II. Obsah žaloby

8. Žalobce namítl, že již v odvolání žádal, aby nejenže bylo napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno, ale aby bylo též vedené řízení zastaveno. Protože však celní úřad vyhověl jeho odvolacímu návrhu pouze částečně, tj. pouze napadené rozhodnutí zrušil, nebyly dle žalobce dány podmínky pro postup podle § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) (autoremedura) celní úřad měl v takovém případě správně věc předat odvolacímu orgánu – žalovanému 2) podle § 88 správního řádu. Jelikož však celní úřad takto nepostupoval, zůstal podle žalobce nečinným. Žalobce se proto dne 1. 3. 2018 obrátil s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti celního úřadu podle § 80 odst. 3 správního řádu k žalovanému 2), který jí nevyhověl usnesením ze dne 29. 3. 2018. K tomu žalobce dále namítl, že z odůvodnění usnesení žalovaného 2) o zamítnutí žádosti o opatření proti nečinnosti není patrné, proč se žalovaný 2) domníval, že celní úřad není nečinný.
9. Žalovaný 2) pak byl dle žalobce povinen dle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu vydat ve věci rozhodnutí o odvolání nejpozději do 60 dnů od předání spisu. Protože ani žalovaný 2) takto nepostupoval, byl podle žalobce nečinným, neboť ačkoliv věděl, že celní úřad je nečinný a nepředal mu správní spis, žalovaný 2) tento nezákonný stav strpěl a nijak nezasáhl. Žalobce se proto obrátil s žádostí ze dne 5. 9. 2018 o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného 2) k Ministerstvu financí, které dosud o této žádosti nerozhodlo.
10. Žalobce dále na str. 4 a 5 odkázal na celou řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (NSS) týkajících se otázky nečinnosti odvolacího orgánu (sp. zn. 9 As 244/2015, 2 As 198/2015, 9 Ans 7/2007, 6 Ans 1/2004, 6 As 129/2014), z nichž částečně citoval.
11. Žalobce navrhl, aby soud uložil žalovanému 2) vydat rozhodnutí v řízení o přestupku vedeném celním úřadem pod sp. zn. 93500/2017-510000-12, ve lhůtě 30 dnů od doručení rozsudku.

III. Vyjádření žalovaného 2)

12. Žalovaný 2) ve vyjádření k žalobě uvedl, že v daném případě se o nečinnost v žádném případě nejedná, neboť neexistuje žádné relevantní otevřené řízení, ve kterém by mohlo dojít k prodloužení v rozhodování, natož v rozhodování samotného žalovaného 2).
13. Žalovaný 2) nejdříve považoval za nutné průběh řízení, který shrnul žalobce v žalobě, uvést na pravou míru, protože žalobce při tomto popisu pominul několik důležitých faktů, které jsou jasně doloženy v předloženém správním spisu, zejména skutečnost, že adresa, na kterou bylo žalobci doručováno, je adresa ohlašovny – Úřadu městské části pro Prahu 5 – a adresu, na které se žalobce skutečně zdržoval, žalobce úřadům sdělil až při podání opatření proti nečinnosti dne 1. 3. 2018. Žalovaný 2) k tomu s odkazem na rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2013, čj. As 106/2012-40 [žalovaný 2) měl evidentně na mysli rozsudek NSS, čj. 8 As 106/2012-40 – pozn. městského soudu] uvedl, že mu nepřísluší tuto skutečnost jakkoliv hodnotit, avšak zřízení dosílky nijak nezakládá právní vztah mezi odesílatelem a

provozovatelem poštovních služeb a tudíž nemá stejné právní následky, jako sdělení adresy ve smyslu § 19 odst. 3 (resp. nyní odst. 4) správního řádu.

14. K tvrzené nečinnosti celního úřadu žalovaný 2) uvedl, že přestože si je vědom, že žalobce v petitu odvolání žádal též o zastavení řízení, z obsahu odvolání, resp. jeho doplnění, je zcela zřejmé, že namítal procesní postup celního úřadu při projednání přestupku bez přítomnosti žalobce, a takto vyhodnotil odvolací námitky i celní úřad. Zastavení řízení nebylo podle zákona možné, neboť celní úřad měl rovněž za prokázané, že žalobce daný přestupek nepochybně spáchal a nebyl ani dán žádný z důvodů pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 a 2 správního řádu. Přitom nelze klást k tíži celního úřadu, že si žalobce nepřebíral zásilky na adrese trvalého pobytu a v průběhu řízení byl zcela pasivní, ač věděl o probíhajícím přestupkovém řízení. Žalovaný 2) dodal, že jestliže měl žalobce pochybnosti o správnosti postupu celního úřadu, tj. zrušení prvního rozhodnutí, dalším vedení řízení a vydání druhého rozhodnutí, mohl se bránit zákonem předvídatelným způsobem, především podáním odvolání proti druhému rozhodnutí celního úřadu, příp. následnou správní žalobou proti rozhodnutí, nikoliv však proti nečinnosti. Opatření proti nečinnosti totiž slouží *a priori* k nápravě průtahů v řízení, které v době posuzování žádosti na ochranu před nečinností stále trvají. Pokud pak žalobce namítl, že žalovaný 2) v usnesení o zamítnutí žádosti o opatření proti nečinnosti celního úřadu neuvedl důvody, žalovaný 2) s tímto tvrzením nemohl souhlasit a zopakoval důvody uvedené v daném usnesení, totiž že ochrana před nečinností neslouží k nápravě nezákonností procesního postupu správního orgánu. Za daného stavu řízení, kdy bylo pravomocně rozhodnuto druhým rozhodnutím celního úřadu, aniž by žalobce proti němu jakkoliv brojil, již nebylo možno namítat nečinnost celního úřadu, který navíc ani nebyl nečinný.
15. K nečinnosti, kterou žalobce namítl proti žalovanému 2), žalovaný 2) uvedl, že po provedení autoremedury byl již zcela vyčerpán předmět původního řízení a nedošlo tak k tzv. devolutivnímu účinku odvolání, navíc zde existuje druhé rozhodnutí celního úřadu, které nebylo napadeno odvoláním. Za této situace nemůže zde být nečinnost na straně žalovaného 2). Dále žalovaný 2) nesouhlasil s tvrzením žalobce, že Ministerstvo financí nerozhodlo o jeho žádosti na ochranu před nečinností žalovaného 2). Naopak, Ministerstvo financí usnesením ze dne 10. 10. 2018, čj. MF-23765/2018/3902-3 žádosti žalobce nevyhovělo (žalobci vhozeno do schránky dne 23. 10. 2018).
16. Odkazy na judikaturu NSS považoval žalovaný 2) za nepřipadné, neboť řeší zajištění bezprůtahového průběhu odvolacího řízení a odpovědnost odvolacího orgánu. Dotčené řízení však bylo pravomocně ukončeno předpokládaným způsobem a žalobce se tak dle žalovaného 2) pouze zcela účelově snaží údajnou nečinností zprostit odpovědnosti za vlastní protiprávní jednání.
17. Žalovaný 2) dále uvedl, že v daném případě nebyly ani splněny podmínky pro podání žaloby. Rozhodnutí o odvolání proti prvnímu rozhodnutí celního úřadu, které žalobce doplnil teprve 4. 9. 2017, totiž bylo vydáno 15. 9. 2017, tedy v zákonné lhůtě, a proto se lhůta k podání žaloby na ochranu před nečinností ani nerozběhla.
18. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba odmítnuta pro neexistenci podmínek řízení, resp. alternativně, aby byla žaloba zamítnuta pro nedůvodnost.

IV. Replika žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

19. Žalobce v replice setrval na svém názoru, že pokud celní úřad nemohl zrušit napadené rozhodnutí a současně řízení zastavit tak, jak bylo navrhováno v petitu odvolání, byl povinen věc předat žalovanému 2) k odvolacímu řízení podle § 88 správního řádu, neboť pouhým zrušením rozhodnutí nemohl plně odvolání vyhovět tak, jak to vyžaduje § 87 správního řádu.
20. Žalobce též považoval hodné pozornosti, že byť celní úřad odůvodnil „zrušovací“ rozhodnutí zájmem na zachování procesních práv žalobce, u všech následných úkonů opět doručoval písemnosti tak, že účelově vyloučil dosílku, ačkoliv z průběhu předchozího řízení věděl, že žalobce má trvalý pobyt na adrese ohlašovny, aby se žalobce o dalším řízení nedozvěděl a nemohl podat odvolání, což je v rozporu s § 2 odst. 3 a § 4 odst. 4 správního řádu – jiný racionální důvod tento postup celního úřadu dle žalobce neměl. Proto argumentaci zachováním procesních práv žalobce považuje za „těžko uvěřitelnou aroganci, drzost a urážku zdravého rozumu“. S odkazem na rozsudek NSS čj. 1 Afs 107/2004-48, který se zabýval otázkou zneužití práva, je dle žalobce lhostejné, že celní úřad byl formálně oprávněn u zásilek vyloučit dosílku.
21. Žalobce se dále ohradil proti tvrzení, že nepravdivě v žalobě uváděl, že Ministerstvo financí dosud nerozhodlo o jeho žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, neboť Ministerstvo financí sice o ní rozhodlo, ale až den poté, co žalobce podal žalobu.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

22. Městský soud rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Při svém rozhodování vycházel z následující právní úpravy:
23. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. *ten, kdo bezvýsledně vyčerpал 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.*
24. Podle § 79 odst. 2 *žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.*
25. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. *lze žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu 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.* Podle odst. 2 téhož ustanovení zmeškání lhůty nelze prominout.
26. Podle § 87 správního řádu *správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.*
27. Podle § 88 odst. 1 správního řádu *neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Jestliže byl odvoláním napaden jen některý výrok rozhodnutí podle § 82 odst. 3 a lze-li příslušnou část spisu oddělit, předá správní orgán pouze tu část spisu, která se týká otázky, o níž bylo rozhodnuto v napadeném výroku rozhodnutí. V*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

případě nepřipustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání.

28. Podle § 88 odst. 2 téhož zákona *pokud před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu nastal některý z důvodů zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 1 písm. a), e), f) nebo g) nebo v § 66 odst. 2, správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, řízení zastaví, ledaže by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody.*
29. Soud po ověření skutečností v předloženém správním spise tak, jak byly popsány v bodech 2 až 9, se nejdříve zabýval otázkou včasnosti žaloby, kterou zpochybnil žalovaný 2) ve svém vyjádření k žalobě.
30. Žalobce se svou žalobou domáhal vydání rozhodnutí o jeho blanketním odvolání podaným dne 19. 7. 2017, které doplnil dne 4. 9. 2017. Ač v žalobě formuloval žalobní petit jen ve vztahu k žalovanému 2), je z celého obsahu žaloby ve všech souvislostech patrné, že spatřoval nečinnost i postupu žalovaného 1), který nepředal spis spolu s odvoláním odvolacímu orgánu. Soud proto rozhodoval o žalobě na ochraně proti nečinnosti proti oběma žalovaným.
31. Lhůty pro vydání rozhodnutí jsou upraveny v § 71 správního řádu. Podle § 71 odst. 1 je správní orgán povinen rozhodnutí vydat bezodkladně, nelze-li však v této lhůtě rozhodnutí vydat, je *povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení* (odst. 3 citovaného ustanovení), k níž lze připočítat další dobu, pokud nastanou situace předvídané v písm. a) a b) odst. 3. Současně podle § 71 odst. 5 správního řádu platí, že *nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník, který je způsobil.*
32. V daném případě sice žalobce podal blanketní odvolání již 19. 7. 2017, doplnil jej však až 4. 9. 2017. Od této doby počala celnímu úřadu běžet třicetidenní lhůta podle § 88 odst. 1 správního řádu k předání spisu odvolacímu orgánu, která (v daném případě marně) uplynula dne 4. 10. 2017. Právě od této doby zase počala běžet lhůta k vydání rozhodnutí o odvolání, která uplynula 3. 11. 2017. Žaloba byla podána dne 10. 10. 2018, tedy před uplynutím jednorocní lhůty (3. 11. 2018), a tedy včas. Pro posouzení otázky včasnosti jako takové je přitom nerozhodné, kdo o odvolání ve skutečnosti rozhodl, jestli žalovaný 2) v rámci standardního průběhu odvolacího řízení v pozici odvolacího orgánu, anebo žalovaný 1) v rámci své pravomoci v režimu autoremedury, jak žalovaný 2) ve vyjádření k žalobě uváděl s tím, že lhůta k podání žaloby ani nepočala běžet. Tato skutečnost však bude mít vliv na závěr o důvodnosti žaloby proti žalovaným.
33. Soud proto ve shodě s žalobcem uzavřel, že žaloba byla podána včas.
34. Soud se dále zabýval otázkami důvodnosti žaloby, a to postupně ve vztahu k žalovanému 1) a k žalovanému 2). Stran žalovaného 1) dospěl k závěru, že části žaloby, ve které žalobce namítal nečinnost tohoto správního orgánu, nemohl vyhovět z následujících důvodů:
35. Ze shora popsaných skutkových okolností věci a průběhu správního řízení je zřejmé, že mezi účastníky řízení není sporu o tom, že celní úřad vydal první rozhodnutí ve věci dne 14. 6. 2017, kdy žalobce nečinnost celního úřadu ani nikdy nenamítl. Ustanovení § 79 s. ř. s. přitom stanoví, kdo je v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaným, tedy orgán, který má dle tvrzení žalobce povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Pokud žalobce za jednoho ze žalovaných označil žalovaného 1), pak je nutno dospět k závěru, že za daného skutkového stavu neměl žalovaný 1) povinnost vydat meritorní rozhodnutí.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

36. Žalobce však spatřoval nečinnost celního úřadu výslovně v tom, že nepředal spis spolu s odvoláním odvolacímu orgánu, tj. nikoliv v tom, že by měl průtahy ve vydání rozhodnutí, k němuž byl povinen.
37. Takový postup však nelze napadat tzv. nečinnostní žalobou, neboť jde o nečinnost ve vztahu k určitému *faktickému úkonu* správního orgánu, nikoliv ve vztahu k povinnosti vydat ve věci rozhodnutí ve smyslu § 79 s. ř. s. Jinými slovy nejde o nečinnost v běžném významu tohoto slova, tj. nekonání. Uvedené závěry výslovně konstatoval i NSS v rozsudku ze dne 29. 6. 2005, čj. 6 Ans 1/2004-70, na který odkázal též žalobce, a který správní soudy konstantně a dlouhodobě následují i v pozdější judikatuře. Správní soudy přitom mohou správnímu orgánu v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti uložit pouze povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, nikoliv uložit povinnosti jiné, např. aby prvostupňový orgán předal spis společně s odvoláním orgánu druhostupňovému. Soud dodává, že uvedené závěry NSS lze aplikovat na nyní posuzovanou věc i přesto, že NSS posuzoval věc ve vztahu k době účinnosti předchozího správního řádu z roku 1967. Je tomu tak proto, že se primárně týkají § 79 s. ř. s., jehož znění se od doby rozhodné pro tamní věc nijak nezměnilo. Soud pro úplnost dodává, že NSS pak v odůvodnění citovaného rozsudku sice pokračoval, že se při splnění zákonných podmínek může eventuálně jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., tuto tezi, resp. možnost procesní obrany prostřednictvím tzv. „zásahové“ žaloby však judikatura NSS později vyloučila především v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, čj. 2 As 198/2015-20, a dovodila možnost podání žaloby na ochranu proti nečinnosti *odvolacího* správního orgánu.
38. Samotné nepředání spisu odvolacímu orgánu v předepsané lhůtě i přesto, že se ho dopouští prvostupňový orgán, resp. orgán, který napadené rozhodnutí vydal, tak lze relevantně přičítat obecně odvolacímu orgánu. Tyto závěry vyplývají rovněž z dlouhodobě ustálené judikatury NSS, na kterou částečně žalobce odkazoval, a z níž i citoval na str. 5., zejména z rozsudku NSS čj. 2 As 198/2015-20. NSS v něm konstatoval: *„Lze tedy shrnout, že v odvolacím řízení je to odvolací správní orgán, kdo je procesně „odpovědný“ za bezprůtahový průběh odvolacího řízení. Účastník řízení, který má za to, že se v odvolacím řízení projevují průtahy, proto musí svou snahu o nápravu směřovat především vůči odvolacímu orgánu. To jistě nevylučuje, aby se nad tento rámec z důvodů praktických (urychlení vyřízení věci a její řešení bez zbytečných formalit a prostojů) snažil o nápravu i přímo u prvostupňového orgánu. Pro úspěch případné navazující soudní ochrany účastníka řízení je nicméně klíčové, aby se tento obrátil postupem podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu na odvolací správní orgán. Je na odvolacím správním orgánu, aby si na základě žádosti účastníka opatřil u prvostupňového orgánu potřebné informace o dosavadním průběhu odvolacího řízení a zjednal nápravu, bude-li to namístě. Pokud opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, jež inicioval účastník řízení, nebude úspěšné, může se účastník domáhat vydání rozhodnutí o odvolání žalobou na ochranu proti nečinnosti, již směřuje proti odvolacímu správnímu orgánu. Soud na základě takovéto žaloby zjistí, zda je odvolací správní orgán nezákonně nečinný, přičemž nezákonnou nečinností je nutno rozumět i postup prvostupňového správního orgánu v rámci odvolacího řízení, který je v rozporu s příslušnými ustanoveními o časových dimenzích odvolacího řízení, přesněji té jeho fáze, jež probíhá před prvostupňovým správním orgánem (postup podle § 87 či podle § 88 odst. 2 a především předání spisu odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu). Nečinnost prvostupňového správního orgánu je v tomto smyslu plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu, neboť je to v posledku odvolací orgán, který je jednak hlavním aktérem řízení o odvolání, jednak je zpravidla tím, kdo má nástroje k odstranění nečinnosti*

správního orgánu prvního stupně (§ 80 správního řádu). *Je věcí veřejné správy jako celku, aby navenek vůči účastníkům řízení vystupovala jednotně a zákonným způsobem a aby její jednotlivé články postupovaly v patřičné vzájemné koordinaci a bez průtahů.*“ (bod [27]; klíčové pasáže zvýraznil podtržením městský soud).

39. Lze tak uzavřít, že orgán, který rozhodnutí vydal, nenese ve fázi po podání odvolání odpovědnost za průběh odvolacího řízení, neshledá-li ovšem důvody k postupu podle § 87 (anebo § 88 odst. 1 a 2) správního řádu. Pokud se tedy účastník řízení domnívá, že orgán, který vydal rozhodnutí, proti němuž směřuje jeho odvolání, zdržuje projednání odvolání tím, že odvolání se spisem odmítá předat odvolacímu orgánu, je účastník řízení jednak oprávněn využít prostředek nápravy v podobě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, a dále se může domáhat nečinnosti za splnění dalších podmínek v § 79 a násl. s. ř. s. již proti odvolacímu správnímu orgánu formou správní žaloby.
40. Námitky nečinnosti žalovaného 1) spočívající v nepředání spisu odvolacímu orgánu proto ze všech uvedených důvodů nelze v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti vyhovět, jakkoliv si je soud vědom, že žalobce formuloval žalobní petit pouze ve vztahu k žalovanému 2).
41. Žaloba proti žalovanému 1) je proto nedůvodná.
42. V posuzované věci však byl průběh řízení po podání odvolání jiný, neboť žalovaný 1) důvody pro postup podle § 87 shledal a sám rozhodl o odvolání tak, že mu vyhověl.
43. V citovaných § 87 a § 88 správní řád upravuje postup správních orgánů při vyřizování odvolání. V příslušné části pak výslovně zakotvil institut autoremedury, který za striktně vymezených podmínek umožňuje prvostupňovému orgánu bez zbytečných nákladů finančních i časových napravit své předchozí rozhodnutí méně nákladným a „zrychleným“ způsobem oproti obvyklému průběhu odvolacího řízení, tj. jakousi „samokorekcí“, pokud je odvolání důvodné, aniž by musela být věc předána jinému orgánu. Předání věci jinému orgánu, resp. postoupení spisu totiž s sebou logicky nese prodloužení řízení nejen tím, že nějakou dobu trvá, než prvostupňový orgán fyzicky doručí nashromážděný podkladový materiál (spis) odvolacímu orgánu, ale odvolací orgán musí mít též určitou časovou dotaci na seznámení se s věcí na rozdíl od orgánu prvostupňového, který je s věcí již obeznámen.
44. Ze znění § 88 odst. 1 věty první správního řádu je dále zřejmé, že zákonodárce měl v úmyslu stanovit, aby se správní orgán, který rozhodnutí vydal, před odesláním odvolání odvolacímu orgánu primárně zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro nápravu „samokorekcí“, resp. zda případně nejsou dány výslovně vybrané důvody pro zastavení řízení ve smyslu § 88 odst. 2 správního řádu. V daném případě celní úřad uznal, že odvolací námitky byly důvodné, a proto primárně zvolil hospodárnější postup předvídaný zákonem, tj. autoremeduru.
45. Jestliže tedy o odvolání rozhodl již celní úřad, a toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 19. 10. 2017, neboť žalobce proti němu nepodal odvolání, ač tak mohl učinit (viz § 87 poslední věta), neexistovalo řízení, v němž by byl žalovaný 2) povinen vydat rozhodnutí o odvolání žalobce. Z tohoto důvodu soud nemohl vejít žalobci ani na námitky týkající se nečinnosti žalovaného 2).
46. Žalobce však argumentuje tím, že v dané věci v petitu odvolání požadoval jak zrušení rozhodnutí, tak zastavení řízení. Zbývá tedy posoudit otázka, zda byly splněny podmínky

pro vydání rozhodnutí o odvolání celním úřadem. Jak plyne z citovaných ustanovení výše, jednou z klíčových podmínek pro postup nápravy správního rozhodnutí v režimu autoremedury je, že příslušný správní orgán plně uzná své pochybení namítnuté účastníkem řízení a odvolání plně vyhoví. Pokud podmínky autormedury splněny jsou, musí správní orgán postupovat tímto způsobem a nemůže věc bez dalšího předat odvolacímu orgánu. Teprve shledá-li správní orgán, že odvolání nelze plně vyhovět, a neshledá ani žádný z konkrétně jmenovaných důvodů pro zastavení řízení (§ 88 odst. 2 ve spojení s § 66 odst. 1 a 2 správního řádu), musí ve stanovené lhůtě věc odvolacímu orgánu předat.

47. K tomu soud předně konstatuje, že z odůvodnění odvolání doplněného dne 4. 9. 2017, je zcela zřejmé, že žalobcovy argumenty směřují pouze a jen k té části petitu, v níž žalobce požadoval zrušení rozhodnutí. Soud shledal, že rozhodnutí ze dne 15. 9. 2017 o zrušení prvního rozhodnutí celního úřadu neobsahuje odůvodnění ani výrok ve vztahu k návrhu na zastavení řízení, současně je však nutno zdůraznit, že odvolání žalobce ani po jeho doplnění k výzvě celního úřadu neobsahuje žádné argumenty pro zastavení řízení ve věci žalobce. Žalobce v něm tedy neuvedl důvody, pro které se domnívá, že jsou v jeho případě dány podmínky pro takový postup.
48. Proto dle názoru soudu celní úřad postupoval správně, pokud se odvoláním věcně zabýval pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání, a pokud své vlastní napadené rozhodnutí zrušil, neboť tato povinnost vyplývající především odvolacímu správnímu orgánu z § 89 odst. 2 správního řádu, v důsledku argumentu typického pro logický výklad *a maiori ad minus* („od většího k menšímu“) dopadá i na prvostupňový orgán rozhodující o odvolání v rámci režimu autoremedury. Jestliže žalobce považoval rozhodnutí ze dne 15. 9. 2017 o zrušení prvního rozhodnutí celního úřadu v této části za nepřezkoumatelné, mohl jej – jak již soud uvedl – napadnout odvoláním, to však neučinil. Z popsaného průběhu správního řízení přitom vyplynulo, že žalobce se sám svým přístupem k součinnosti s celním úřadem tím, že mu úmyslně nesdělil adresu, kde se skutečně zdržuje a kde jej může celní úřad pravidelně zastihnout, připravil o možnost efektivní obrany svých práv. Proto negativní důsledky právní úpravy doručování fikcí, kterým se takto dobrovolně vystavil, směřujícím zejména proti těm účastníkům, kteří se účelově vyhýbají doručování úředních zásilek, jdou pouze a jen k jeho tíži.
49. Dle přesvědčení soudu tak správní orgány postupovaly v dané věci zcela v souladu se zákonem tak, jak sám zákon výslovně v těchto situacích předvídá, a nemohl tak přisvědčit ani námitce žalobce, že postupovaly v rozporu s § 2 odst. 3 a § 4 odst. 4 správního řádu nebo že snad zneužily právo. Žalobce měl po celou dobu správního řízení možnost uplatňovat svá práva, což částečně i činil, přičemž soud podotýká, že za nezměněných podmínek doručování (tj. přesto, že mu celní úřad doručoval na adresu nahlášeného trvalého pobytu – na ohlašovnu), a mohl též sám svou aktivitou vyloučit prodlevy v doručování úředních zásilek. To však neučinil, přestože si musel být vědom, že celní úřad, a posléze žalovaný 2) s ním budou muset nutně komunikovat v důsledku zahájeného řízení o přestupku.
50. Jestliže žalobce tvrdil účelové vyloučení dosílky ze strany celního úřadu, tato skutečnost ze správního spisu nevyplývá a zůstala pouze v rovině žalobcova tvrzení. Ustanovení § 19 odst. 5 ve spojení s § 20 jednoznačně stanoví, na kterou adresu a jakým způsobem lze účastníkovi řízení doručovat písemnosti. Podle § 20 odst. 1 správního řádu se fyzické osobě *písemnost doručuje na adresu pro doručování (§ 19 odst. 4), na adresu evidovanou v*

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastížena. Žalobce celnímu úřadu nesdělil adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 4 správního řádu, a nejednalo se ani o věc podnikání, proto celní úřad doručoval žalobci na adresu, kterou měl evidovanou v evidenci obyvatel, tj. na adresu trvalého pobytu, shodou okolností v místě ohlašovny. K tomu lze ve shodě s vyjádřením žalovaného 2) odkázat na výše citované závěry NSS v rozsudku čj. 8 As 106/2012-40, resp. tam odkazovaný rozsudek ze dne 30. 6. 2010, čj. 1 As 10/2010-47, podle kterého zřízení dosílky nijak nezakládá právní vztah mezi odesílatelem a provozovatelem poštovních služeb a tudíž nemá stejné právní následky, jako sdělení adresy ve smyslu § 19 odst. 3 (resp. nyní odst. 4) správního řádu. Účastník řízení se proto nemůže spoléhat na to, že mu na této adrese bude správním orgánem doručováno. Ze všech doručenek či vrácených písemností založených ve správním spisu však ani nijak nevyplývalo, že by žalobce měl zřízenou dosílku (typicky ručně přepsaná adresa s poznámkou „dosílka“), a žalobce tuto skutečnost ani žádným způsobem neprokazoval.

51. Soud nepřisvědčil ani námitce stran vědomosti celního úřadu o skutečné adrese pobytu žalobce. Z předloženého správního spisu jednoznačně vyplynulo, že poprvé je adresa skutečného pobytu žalobce v ulici [adresa], uvedena až v usnesení ze dne 29. 3. 2018 o zamítnutí žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podaného dne 1. 3. 2018, tj. s velkým časovým odstupem od vydání prvního rozhodnutí celního úřadu (14. 6. 2017), od vydání rozhodnutí o zrušení tohoto prvního rozhodnutí (15. 9. 2017) a dokonce i od vydání druhého rozhodnutí celního úřadu (28. 11. 2017). Do té doby, a zejména též v odvolání, resp. v jeho doplnění, žalobce uváděl pouze adresu ohlašovny.
52. K tomu soud nad rámec nezbytně nutného dodává, že nečinnost je objektivně existující stav, kdy v zákonem předepsaných lhůtách nedošlo k provedení příslušných procesních úkonů, resp. k vydání rozhodnutí či osvědčení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, čj. 2 Ans 14/2012-41). Taková situace však v daném případě nenastala.
53. Ani žaloba proti žalovanému 2) proto není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

54. S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl soud k závěru, že žaloba je nedůvodná, a proto ji podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
55. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., podle kterého 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 neměl v řízení o žalobě úspěch, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovanému žádné náklady přesahující míru jeho obvyklé činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu na nákladech řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost **ve lhůtě dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na hlavní straně jeho internetových stránek www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 21. června 2019

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu