



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobce **M. O.**, bytem x, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému **Městskému úřadu Černošice**, se sídlem Riegrova 1209, 252 28 Černošice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem,

t a k t o :

- I. Zásah žalovaného spočívající v nepředání spisu sp. zn. S-MUCE 52450/2014 OVV/Sed s jeho stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu v zákonné lhůtě byl nezákonný.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou dodanou dne 13.11.2015 do datové schránky soudu domáhá podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) ochrany před nezákonným zásahem, a to vydání rozsudku o tom, že zásah žalovaného spočívající v nepředání správního spisu sp. zn. S-MUCE 52450/2014 OVV/Sed se stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) byl nezákonný a že se žalovanému zakazuje pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nepředání tohoto správního spisu se stanoviskem odvolacímu orgánu.

V žalobě žalobce uvedl, že podal dne 20. 8. 2015 doporučeným dopisem odvolání proti neoznámenému rozhodnutí, které nebylo doručeno ani jemu a ani jeho zástupci.

Žalovanému tak vznikla povinnost do 30 dnů postoupit odvolání nadřízenému orgánu k vydání rozhodnutí o odvolání. V případě nepřipustného či opožděného odvolání činí lhůta pro postoupení dokonce 10 dní. Žalovaný však v zákonné lhůtě odvolání nadřízenému orgánu nepředal. Vzhledem k tomu, že nečinnost žalovaného spočívá v neučinění jiného úkonu, než je vydání rozhodnutí, je tato nečinnost nezákonným zásahem. K tomu žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, a na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 2. 2015, č. j. 15 A 49/2014 – 47. Jiné prostředky ochrany žalobce nemá.

Žalovaný ve svém vyjádření nejprve popisuje průběh správního řízení shodně s tím, jak jej soud zjistil ze správního spisu (viz níže). Dále žalovaný uvádí, že dne 21. 8. 2015 obdržel dopis, kterým žalobce podal odvolání do neoznámeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že žalobcův přípis neměl náležitosti odvolání, žalovaný dovodil, že se o odvolání nejedná. V návaznosti na to zaslal dne 24. 8. 2015 žalobci vyrozumění, v němž ho upozornil na možnost podání mimořádného opravného prostředku podle správního řádu. Následně obdržel žalovaný dne 11. 11. 2015 usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2015, č. j. 45 A 40/2015 – 10, kterým bylo zastaveno řízení proti nezákonnému zásahu žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. S-MUCE 52450/2014 OVV/Sed. Žalovaný na základě toho dovodil, že žalobce požaduje přezkoumání pravomocného rozhodnutí, a proto spisový materiál dne 13. 11. 2015 předložil nadřízenému orgánu.

Žalovaný uzavírá své vyjádření konstatováním, že podle jeho názoru se žalobce od samého počátku řízení snaží řízení zdržovat a vyhýbá se odpovědnosti plynoucí ze zcela jasně prokazaného dopravního přestupku. Žalovaný navíc dodává, že správní spis již byl postoupen nadřízenému orgánu, a proto tedy bylo to, co žalobce požaduje, již splněno.

Žalobce v replice tvrzením žalovaného oponuje. Podle svého názoru označil odvolání zcela jasně a určitě. Žalovaný navíc ve svém přípisu ze dne 24. 8. 2015 uvedl, že podání žalobce by mohlo být považováno za opožděné odvolání. Pokud měl žalovaný výhrady k jeho obsahu, měl žalobce v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k odstranění vad. Žalobce souhlasí s žalovaným, že již byl, co se týče postoupení spisu nadřízenému orgánu, uspokojen. Žalovaný nicméně po dobu 2 a půl měsíce krátil práva žalobce, který měl zájem na tom, aby jeho věc byla rozhodnuta co nejdříve. Proto žalobce trvá na určení, že zásah žalovaného, spočívající v nepředání spisu se stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě dle § 88 odst. 1 správního řádu, byl nezákonný.

Ze správního spisu zjistil krajský soud následující relevantní skutečnosti:

Dne 23. 10. 2015 vydal žalovaný příkaz, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „silniční zákon“) kterého se měl žalobce dopustit tím, že dne 9. 9. 2014 v 18:20 hodin při řízení osobního automobilu nerespektoval místní úpravu provozu na pozemní komunikaci, zastavil a poté nechal stát uvedené vozidlo v obci D. B., ul. Na R., směrově obráceně, přestože zákon jednoznačně uvádí, že vozidlo smí zastavit a stát na pozemní komunikaci vpravo ve směru jízdy a stál částečně na chodníku, přestože zákon jednoznačně uvádí, že jiní účastníci provozu na pozemních komunikacích než chodci nesmějí chodníku užívat, pokud není v zákoně stanoveno jinak, čímž porušil § 25 odst. 1 písm. a) a § 53 silničního zákona. Za toto jednání mu byla uložena pokuta 1.500,- Kč. Příkaz byl žalobci doručen 3. 11. 2014.

Proti tomuto příkazu podal žalobce prostřednictvím své zástupkyně včasný odpor. Následně se mělo dne 10. 12. 2014 uskutečnit ústní jednání. Zástupkyně žalobce se z něj však v den nařízení jednání pro zdravotní potíže omluvila. Na další jednání nařízené na 27. 1. 2015 se zástupkyně žalobce nedostavila bez omluvy. Přestupek byl tedy projednán v nepřítomnosti žalobce a ve věci bylo dne 28. 1. 2015 vydáno rozhodnutí č. j. MUCE 5001/2015 OP/Sed. Rozhodnutí bylo v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu zasláno pouze zástupkyni žalobce. Té bylo po uplynutí úložní doby podle § 23 odst. 4 správního řádu dne 10. 2. 2015 vhozeno do schránky, právní moci tedy rozhodnutí nabylo 25. 2. 2015. Zmocněnkyně žalobce vypověděla plnou moc ke dni 25. 3. 2015, o čemž byl následující den informován žalovaný.

Spis dále obsahuje přípis „upozornění na nezaplacenou pokutu“ ze dne 11. 8. 2015 zasláný žalobci žalovaným. V návaznosti na to žalovaný obdržel dne 21. 8. 2015 podání žalobce, ve kterém žalobce uvádí, že mu žádné rozhodnutí nebylo doručeno, ale z opatrnosti podává odvolání do neoznámeného rozhodnutí. Pro identifikaci rozhodnutí uvádí spisovou značku předmětné věci.

Žalovaný následně zaslal žalobci vyrozumění, ve kterém nejprve shrnul průběh správního řízení, informoval jej o datu právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí. K žalobcovu podání dále uvedl, že by mohlo být považováno za opožděné odvolání, to jej však nijak nezbavuje povinnosti plynoucí z pravomocného rozhodnutí. Závěrem žalobce poučil o možnosti podat mimořádný opravný prostředek.

Soud telefonicky ověřil u Krajského úřadu Středočeského kraje, že správní spis sp. zn. S-MUCE 52450/2014 OVV/Sed byl k rozhodnutí o odvolání předložen dne 18. 11. 2015.

V průběhu ústního jednání žalobce v návaznosti na informaci o předložení spisu upravil petit žaloby tak, že se domáhá vydání rozsudku o tom, že zásah žalovaného spočívající v nepředání správního spisu sp. zn. S-MUCE 52450/2014 OVV/Sed se stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí o odvolání ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu byl nezákonný. Ohledně důvodů žaloby setrval na svém stanovisku. Žalovaný naopak setrval na svém názoru o nedůvodnosti žaloby a o jejím obstrukčním charakteru. V návaznosti na výzvu předsedkyně senátu, aby se účastníci vyjádřili k tomu, že soud při rozhodování o náhradě nákladů vychází z toho, že pokud je z postupu v řízení před správními orgány zřejmé, že jeho účelem je pouze dosažení zániku přestupkové odpovědnosti v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty podle § 20 přestupkového zákona, jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele podle § 60 odst. 7 s. ř. s., žalobce uvedl, že v dané věci ze spisového materiálu neplyne, že by se žalobce snažil vyřízení věci protahovat s úmyslem dosažení zániku přestupkové odpovědnosti. Žalobou se domáhá pouze toho, aby se k podanému odvolání vyjádřil věcně a místně příslušný správní orgán. Snaha obviněného z deliktu protahovat řízení tak, aby došlo k prekluzi, je podle žalobce legitimní formou obhajoby a je pouze na příslušných orgánech, aby průtahům čelily zákonným způsobem. Ve věci žalobce jde o to, že v tomto soudním řízení nepopírá, že by byl odsouzen pro přestupek, ponechává na rozhodnutí odvolacího orgánu, zda podal odvolání včas nebo nikoli. Zatím to vypadá tak, že rozhodnutí o přestupku žalobci bylo řádně doručeno a touto žalobou na nečinnost rozhodně prekluze konstatována nebude, ani přímo nebo nepřímo. Žalobci šlo pouze o to, aby se mu dostalo spravedlivého řízení, tak aby v dané věci rozhodovala i druhá instance. Nešlo o to, jak tvrdí žalovaný, nyní získat advokátní odměnu za nějaké úkony, to by

pak v podstatě jakákoli žaloba na nezákonný zásah, který již skončil, mohla být vyřízena tak, že žalobci nejde o věc, ale o náklady řízení. Náklady uplatňované v tomto řízení jsou za konkrétní úkony, které žalobce musel učinit, aby jeho nároku ve smyslu správního řádu bylo vyhověno. Žalovavý k tomu naopak uvedl, že jelikož byl správní spis již předložen odvolacímu správnímu orgánu, je zřejmé, že řízení u soudu je vedeno jenom proto, aby žalobce dosáhl náhrady nákladů řízení.

Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.

Žaloba je důvodná.

Podle § 37 odst. 3 správního řádu „*[n]emá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*“

Podle ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu „*[o]dvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.*“

Podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu „*[o]dvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.*“

Podle ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu „*[n]eshledá-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 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.*“

Odvolání je řádným opravným prostředkem, kterým se účastník řízení obrací na nadřízený správní orgán s požadavkem, aby přezkoumal či přehodnotil rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně a procesní postup, který vedl k jeho vydání. Pro řádné odvolání stanoví správní řád náležitosti ve výše citovaném ustanovení § 82 odst. 2. Podle tohoto ustanovení přistupují k obecným náležitostem stanoveným v ustanovení § 37 odst. 2 správního řádu další specifické podmínky. Ne všechny náležitosti stanovené v ustanovení § 82 však jsou podmínkou přípustnosti odvolání - pro případ nesplnění některých z nich stanoví zákon jiné důsledky. Typickým příkladem takovéto zbytné náležitosti je podmínka uvedení rozsahu, v jakém je rozhodnutí napadáno. Zákon sám předvídá možnost nenaplnění této podmínky a pro takový případ stanoví pravidlo, že se odvolání posuzuje, jakoby se odvolatel domáhal zrušení celého rozhodnutí. Dalším případem je tzv. blanketní odvolání, tedy odvolání, ve kterém není určeno, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo. Ani absence této náležitosti uvedené v ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu nezakládá nepřipustnost odvolání. Účastník

však musí být smířen s tím, že v souladu s výše citovaným ustanovením § 89 odst. 2 správního řádu bude odvoláním napadené rozhodnutí co do správnosti přezkoumáno jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Neoznačení spatřovaného rozporu s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo průběhu řízení tak je k tíži odvolatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62).

Jak vyplynulo ze správního spisu, žalovanému bylo dne 21. 8. 2015 doručeno neoznačené podání žalobce. Z obsahu tohoto podání jasně vyplývalo, že se jedná o odvolání. Odvoláním napadené rozhodnutí nebylo vzhledem k žalobcem tvrzenému neoznámení označeno přesně, soud má nicméně za to, že identifikace spisovou značkou byla v daném případě plně postačující. Náležitosti stanovené § 37 odst. 2 správního řádu byly v případě žalobcova odvolání naplněny. Dále, žalovaný sám ve svém přípisu ze dne 24. 8. 2015 označil podání žalovaného, za „opožděné odvolání“. Pokud měl žalovaný o povaze žalobcova podání pochybnosti, či jej shledal zatížené vadami, měl v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat žalobce, aby ve stanovené lhůtě vady odvolání odstranil. To však žalovaný neučinil.

K tomu je třeba říci, že i odvolání, o němž se správní orgán I. stupně domnívá, že je nepřípustné, musí být předloženo nadřízenému správnímu orgánu, a to postupem a ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu. Žalovaný však tuto povinnost nesplnil a zůstal nečinný, dopustil se tak vůči žalobci nezákonného zásahu.

Vzhledem k výše uvedenému soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Protože žalovaný již svoji povinnost plynoucí z § 88 odst. 1 správního řádu splnil a dne 13. 11. 2015 předložil správní spis odvolacímu správnímu orgánu (Krajskému úřadu Středočeského kraje) a zásah tak již nadále netrvá, postupoval soud i s ohledem na úpravu petitu za strany žalobce podle ustanovení § 87 odst. 2 s. ř. s. a určil, že zásah žalovaného spočívající v nepředání spisu sp. zn. S-MUCE 52450/2014 OVV/Sed s jeho stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu v zákonné lhůtě (§ 88 odst. 1 správního řádu) byl nezákonný.

Závěrem soud uvádí, že si je vědom nejnovějších judikатурních závěrů NSS, a to konkrétně rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20, ze kterého plyne, že v odvolacím řízení je za průběh řízení bez průtahů (čítaje v to i řádné předání správního spisu orgánem I. stupně orgánu odvolacímu) procesně „odpovědný“ odvolací správní orgán, a proto se ochrany svého subjektivního práva na to, aby odvolací řízení bylo prosto průtahů, může účastník řízení domáhat (po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu z roku 2004) žalobou na ochranu před nečinností odvolacího správního orgánu. Jelikož však tyto závěry objektivně nemusely být žalobci v době podání žaloby známy (žaloby byla soudu doručena dne 13. 11. 2015), soud k této judikatuře v dané věci nepřihlédl a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podanou proti správnímu orgánu I. stupně projednal a vyhověl jí.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 7 s. ř. s. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, a to z důvodu, že jeho postup v řízení (v dané věci omluva zmocněnkyně z ústního jednání až v den, na který bylo jednání nařízeno, následné nedostavení se k ústnímu jednání stanovenému na nový termín bez omluvy, tvrzené nedoručení rozhodnutí, přestože bylo toto zmocněnkyni žalobce řádně doručeno) představuje z jeho strany, resp. ze strany jeho zmocněnce případ sofistikované procesní obstrukce, jejímž účelem je dosažení zániku přestupkové odpovědnosti v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty podle § 20 přestupkového zákona. Že tyto či podobné

postupy jsou využívány právě k uvedenému cíli, vyplývá například také ze skutkových okolností řešených v rozsudcích NSS ze dne 27. 11. 2014, č. j. 10 As 203/2014-48, a ze dne 31. 10. 2014, č. j. 8 As 119/2014-34, ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 As 162/2014-31, ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 151/2014-33 nebo ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014-26. U zdejšího soudu lze pak odkázat například na rozsudky ze dne 8. 4. 2015, č. j. 46 A 33/2015 – 25, ze dne 11. 8. 2015, č. j. 48 A 56/2015 – 32, ze dne 3. 11. 2016, č. j. 46 A 90/2015 – 25, ze dne 14. 1. 2016, č. j. 45 A 63/2015 – 24 a ze dne 8. 3. 2016, č. j. 46 A 128/2015 – 33. Řízení ve správním soudnictví má přitom sloužit k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (srov. § 2 s. ř. s.) a nikoliv jako jeden z nástrojů směřujících k dosažení zániku odpovědnosti za správní delikt bez jeho věcného projednání. Procesní strategii žalobce a její zneužívající povahu proto soud hodnotí jako okolnost zvláštního zřetele hodnou, která odůvodňuje nepřiznání náhrady nákladů řízení podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 27. května 2016

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Bc. Pavlína Švejdová