



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců Mgr. Jiřího Gottwalda a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobce: **Z. Z.**, narozený dne X
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Emilem Flegelem
sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10

proti
žalovanému **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného,

takto:

I. Žalovaný **je povinen** vydat rozhodnutí o odvolání, podaném žalobcem dne 10. 12. 2020 ve věci sp. zn. X k Magistrátu města Prostějova, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 14 342 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Emila Flegela, advokáta se sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Magistrát města Prostějova (dále jen „správní orgán I. stupně“) vedl pod sp. zn. X proti žalobci řízení o přestupku v dopravě. Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2020, č. j. X a uznal žalobce vinným a uložil mu pokutu. Rozhodnutí doručil jednak dne 15. 7. 2020 do datové

schránky žalobce, a dále dne 24. 7. 2020 poštou (fikcí) zmocněnci žalobce, panu R. N. Žalobce podal dne 31. 7. 2020 proti rozhodnutí blanketní odvolání, proto jej dne 5. 8. 2020 vyzval správní orgán I. stupně k jeho doplnění, k čemuž mu stanovil lhůtu 10 dnů. Výzvu doručil správní orgán I. stupně dne 15. 8. 2020 do datové schránky žalobce a téhož dne i do datové schránky zmocněnce žalobce. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 10. 2020, č. j. KUOK 105924/2020 odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Rozhodnutí doručil žalovaný dne 17. 10. 2020 do datové schránky zmocněnce žalobce a týmž dnem vyznačil na rozhodnutí právní moc.

2. Dne 10. 12. 2020 podal zmocněnec žalobce ke správnímu orgánu I. stupně blanketní odvolání proti „*údajně vydanému rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. X*“. V podání uvedl, že mu žádné rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci nebylo doručeno a jeho obsah mu není znám. Dále uvedl, že toto odvolání doplní poté, až mu správní orgán I. stupně své rozhodnutí doručí.
3. Správní orgán I. stupně v reakci na toto podání vyrozuměl zmocněnce žalobce přípisem ze dne 6. 1. 2021 o tom, že jím podanému odvolání nelze vyhovět, neboť předmětné prvostupňové rozhodnutí bylo doručováno nejen jemu, ale též žalobci samotnému, který využil svého práva se proti němu odvolat, přičemž o tomto odvolání již dne 13. 10. 2020 žalovaný rozhodl.
4. Dne 23. 4. 2021 podal zmocněnec žalobce k Ministerstvu dopravy žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Ministerstvo usnesením ze dne 3. 5. 2021 žádosti nevyhovělo a konstatovalo, že žalovaný již o odvolání dne 13. 10. 2020 rozhodl.

B) Žaloba a stanovisko žalovaného

5. Žalobce žalobou podanou dne 20. 5. 2021 požadoval, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat do 30 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o odvolání podaném dne 10. 12. 2020.
6. Správní orgán I. stupně dle žalobce nezákonně ignoroval žádost jeho zmocněnce o doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 7. 2020 a nepředal žalovanému odvolání podané jeho zmocněncem dne 10. 12. 2020. Uvedl, že správní orgán I. stupně může sám o odvolání rozhodnout pouze v případech, kdy odvolání ve smyslu § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, plně vyhoví. Nepřipadá však v úvahu, že by správní orgán I. stupně sdělil pouze formou vyrozumění, že odvolání vyhovět nelze. Žalobce zdůraznil, že byl v přestupkovém řízení zastoupen zmocněncem, jemuž však správní orgán I. stupně nedoručoval své rozhodnutí ze dne 7. 7. 2020 v souladu se zákonem do jeho datové schránky, nýbrž dle tvrzení žalovaného fikcí na adresu trvalého pobytu evidovanou na ohlašovně Magistrátu města Brna. Zmocněnec žalobce se tak s rozhodnutím správního orgánu I. stupně neseznámil a nebylo mu doručeno řádně. Není-li však doručeno rozhodnutí zmocněnci zastoupeného účastníka, není dle žalobce takové rozhodnutí vůbec vydáno, neboť vydáním rozhodnutí se dle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení k doručení, avšak nikoli komukoli, nýbrž tomu, komu doručováno být má. To však v posuzované věci učiněno nebylo. Jestliže se žalobce sám odvolal, jednalo se o odvolání předčasné, neboť bylo podáno proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které sice bylo vyhotoveno, avšak nebylo ještě vydáno, tj. doručeno zmocněnci žalobce. Zmocněnec žalobce podal nakonec i bez znalosti obsahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně proti němu dne 10. 12. 2020 odvolání, o němž však v rozporu se správním řádem nebylo dosud žádným způsobem rozhodnuto

7. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že odvolání podané žalobcem osobně dne 31. 7. 2020 bylo podáno včas a osobou k tomu oprávněnou osobou - účastníkem řízení. Zmocněnci žalobce bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně sice doručováno poštou na adresu jeho trvalého pobytu, avšak výzva k doplnění odvolání byla zmocněnci žalobce doručena již do jeho datové schránky. Ze správního spisu dle žalovaného nelze zjistit, zda si správní orgán I. stupně při vypravování jeho rozhodnutí ověřoval, zda má zmocněnec žalobce zřízení datovou schránku, avšak s ohledem na to, že se žalobce s napadeným rozhodnutím prokazatelně seznámil a na toto reagoval, není žádných pochyb o řádném vypravení a doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Správní orgán I. stupně své rozhodnutí doručil souběžně zmocněnci žalobce i žalobci, který na něj reagoval odvoláním. Na výzvu k doplnění odvolání však žalobce nereagoval. Žalovaný zdůraznil, že doručování je pojato materiálně a jeho smyslem je, aby se doručovaná písemnost dostala do sféry vlivu adresáta a ten měl možnost se s ní seznámit. Formální pochybení při volbě způsobu doručování pak budou v zásadě vždy zhojena, pokud se dostane doručovaná písemnost do rukou adresáta. V takovém případě není potřeba znovu písemnost doručovat. Správní orgán I. stupně nebyl nečinný, ve věci průběžně konal a vydal rozhodnutí, na které žalobce reagoval. Žalobce se zřejmě domáhá vydání rozhodnutí ve věci samé, které však bylo vydáno. V závěru žalovaný navrhl krajskému soudu, aby procesní strategii žalobce hodnotil jako okolnost zvláštního zřetele hodnou odůvodňující nepřiznání náhrady nákladů řízení v případě úspěchu žalobce ve věci.
8. V replice žalobce uvedl, že žalovaný postupoval nezákonně, když vyzval zmocněnce žalobce k doplnění odůvodnění odvolání, které nepodal, proti rozhodnutí, které mu nebylo doručeno. Žalovaný dle žalobce sice správně uvedl, že formální pochybení jsou zhojena, dostane-li se doručovaná písemnost do sféry adresáta, zcela však pominul, že v dané věci byl adresátem zmocněnec žalobce, nikoliv žalobce sám, a do sféry zmocněnce žalobce se rozhodnutí správního orgánu I. stupně prokazatelně nedostalo. O odvolání podaném ze dne 10. 12. 2020 nebylo nikdy rozhodnuto, což je nepřípustné. Žalovaný je tudíž nečinný. I v případě přistoupení na vadnou argumentaci žalovaného byl žalovaný povinen postupovat dle § 92 správního řádu, což neučinil. O podaném odvolání je nutno rozhodnout formou rozhodnutí.

C) Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud přezkoumal postup žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí podle § 81 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
10. 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.*
11. Předně krajský soud zdůrazňuje, že žalobce brojil proti nečinnosti žalovaného, a nikoliv nečinnosti správního orgánu I. stupně. Žalobce sice v žalobě argumentoval tím, že správní orgán I. stupně dosud rozhodnutí ve věci nevydal, neboť jej nedoručil (nepředl k doručení) správné osobě správným způsobem (zmocněnci žalobce do jeho datové schránky), což jsou tvrzení, jež by mohla být použitelná v žalobě proti nečinnosti správního orgánu I. stupně, avšak je třeba přihlídnout k tomu, že tuto argumentaci uváděl žalobce k vysvětlení, jak

vůbec došlo k tomu, že byla v téže věci podána dvě odvolání, přičemž v té souvislosti podrobil postup správního orgánu I. stupně kritice. Petit (návrh výroku rozsudku) i označení žalovaného však jednoznačně svědčí o tom, že nečinnost spatřoval žalobce na straně žalovaného, a to v nevydání rozhodnutí o odvolání podaném jeho zmocněncem dne 10. 12. 2020. Žalovaný však své vyjádření k žalobě koncipoval toliko jako obhajobu postupu správního orgánu I. stupně.

12. Stejně tak nepřiléhavě reagovalo na žádost žalobce k učinění opatření proti nečinnosti i Ministerstvo dopravy ve svém usnesení ze dne 3. 5. 2021. Je sice pravdou, že o odvolání podaném žalobcem dne 31. 7. 2020 již žalovaný rozhodl, to však nijak nevyvrací důvodnost výtky žalobce, že žalovaný dosud nerozhodl o odvolání podaném jeho zmocněncem dne 10. 12. 2020. Obsah usnesení nadřízeného orgánu podle § 80 správního řádu však není předmětem tohoto řízení, podstatné je toliko to, že žalobce tento nástroj ochrany proti nečinnosti před podáním žaloby bezvysledně vyčerpal, čímž splnil podmínku přípustnosti žaloby.
13. Otázka důvodnosti žaloby spočívá v zodpovězení otázky, zda byl žalovaný povinen rozhodnout o odvolání, podaném zmocněncem žalobce dne 10. 12. 2020 proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 7. 2020, a pokud ano, zda je s vydáním takového rozhodnutí v prodlení.
14. Napadá-li žalobce správnost postupu správního orgánu I. stupně při doručování rozhodnutí ze dne 7. 7. 2020 a tím rozporuje i samotné vydání tohoto rozhodnutí, jedná se o námitku, kterou soud není oprávněn v řízení o ochraně proti nečinnosti žalovaného řešit.
15. Dle § 81 odst. 1 správního řádu lze podat odvolání vždy, pokud není zákonem stanoveno jinak, tj. pokud není zákonem vyloučeno podání odvolání, nebo je odvolání zákonem označeno jako nepřipustné, popř. zákon nestanovuje jiný opravný prostředek, který lze uplatnit. Odvolání se podává k prvostupňovému správnímu orgánu, jenž o něm může podle § 87 správního řádu rozhodnout autoremedurně (zrušit nebo změnit své rozhodnutí, pokud takovýmto rozhodnutím odvolateli plně vyhoví), jinak je povinen podle § 88 odst. 1 věty první správního řádu předat do 30 dnů od doručení odvolání spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Shledá-li odvolací orgán, že je podané odvolání opožděné nebo nepřipustné, zamítne jej podle § 92 odst. 1 správního řádu, jinak o odvolání věcně rozhodne některým ze způsobů upravených v § 90 odst. 1 a 5 správního řádu, popřípadě může podle § 90 odst. 4 správního řádu napadené rozhodnutí bez dalšího zrušit a řízení zastavit, nastala-li skutečnost odůvodňující zastavení řízení.
16. Odvolání je podání, jímž se vždy zahajuje odvolací řízení a o němž je nezbytné vždy rozhodnout, a to některým z výše uvedených způsobů. Vyřídí odvolání neformálním sdělením zákon nepřipouští.
17. Z obsahu správního spisu však vyplývá a mezi účastníky je i nesporné, že o podání zmocněnce žalobce ze dne 10. 12. 2020, které bylo označeno jako odvolání ve věci sp. zn. X, správní orgán I. stupně ani žalovaný žádným z výše uvedených způsobů nerozhodl. Žalobci pouze správní orgán I. stupně neformálně sdělil dne 6. 1. 2021, že jeho podání vyhovět nelze.
18. Tento postup však nelze aprobovat. Správní orgán I. stupně měl, neshledal-li důvod k autoremeduře, postoupit podané odvolání ze dne 10. 12. 2020 se svým stanoviskem podle

§ 88 odst. 1 správního řádu žalovanému, který měl o něm v intencích § 81 až § 92 správního řádu rozhodnout. Pokud by žalovaný shledal předmětné odvolání opožděným či nepřipustným, rozhodl by dle § 92 správního řádu a své důvody pro takový postup v rozhodnutí žalobci sdělil. Žalovaný však o odvolání podaném dne 10. 12. 2020 nerozhodl, čímž zkrátil žalobce na právu domáhat se následně soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., ve kterém by mohl uplatnit své námitky proti posouzení jeho odvolání.

19. Z obsahu spisu vyplývá, že dne 18. 2. 2021 se zmocněnec žalobce obrátil na žalovaného, jehož žádal o ochranu proti nečinnosti správního orgánu I. stupně, jemuž vytýkal, že mu, jakožto zmocněnci žalobce, stále nedoručil rozhodnutí o přestupku ve věci sp. zn. X, a dále, že na jím podané odvolání ze dne 10. 12. 2020 reagoval jen písemností ze dne 6. 1. 2021, aniž by předal odvolání k rozhodnutí žalovanému. Dne 26. 2. 2021 předal správní orgán I. stupně žalovanému spis. Dne 2. 3. 2021 sdělil žalovaný žalobci, že postup správního orgánu I. stupně shledává souladným se zákonem a prostý průtahů.
20. Z uvedeného vyplývá, že správní orgán I. stupně sice již předal správní spis žalovanému, avšak nikoli k tomu, aby žalovaný rozhodl o odvolání ze dne 10. 12. 2020, nýbrž aby posoudil jeho nečinnost. Soudní řád správní však nepřipouští bránit se zásahovou žalobou (§ 82 a násl. s. ř. s.) proti nepředání odvolání a správního spisu správním orgánem I. stupně odvolacímu orgánu. To potvrdil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20, kde mj. konstatoval, že za bezprůtahový průběh odvolacího řízení je „odpovědný“ odvolací správní orgán. Jemu jsou přičitatelné případné průtahy, počítaje v to i nedostatek řádného předání správního spisu orgánem I. stupně orgánu odvolacímu. Ochrany subjektivního práva na to, aby odvolací řízení bylo prosto průtahů, se proto může účastník řízení domáhat (po bezvysledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu) žalobou na ochranu před nečinností odvolacího správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Od tohoto hodnocení nebylo nejmenšího důvodu se v posuzované věci jakkoli odchýlit, neboť se jedná o závěr zastávaný konstantně a dlouhodobě (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 As 224/2015-36; ze dne 24. 3. 2016, č. j. 9 As 294/2015-48; ze dne 21. 4. 2016, č. j. 4 As 28/2016-38; ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 53/2016-22; ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 As 85/2016-22; či ze dne 4. 8. 2016, č. j. 10 As 125/2016-27 a č. j. 10 As 126/2016-33).
21. Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu). Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury prvostupňovým správním orgánem, účastník řízení se (nejpozději) po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu a stanoviska k odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu) a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu) může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a následně nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu. Žalobce tedy zvolil správný žalobní typ a domáhá se ochrany proti nečinnosti žalovaného.
22. Nezákonnou nečinností je tak v souladu s výše uvedeným nutno rozumět i nedodržení lhůty prvostupňovým orgánem pro předání spisu odvolacímu orgánu podle § 88 odst. 1 správního řádu. Nečinnost prvostupňového správního orgánu je v tomto smyslu plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu.

23. Podle § 90 odst. 6 správního řádu vydá odvolací orgán rozhodnutí v odvolacím řízení ve lhůtách stanovených v § 71, přičemž lhůta počíná běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí (§ 88). Odvolací orgán v souladu s § 71 správního řádu rozhodne bezodkladně, nejpozději zásadně do 30 dnů.
24. Jestliže správní orgán I. stupně odvolacímu orgánu spis s odvoláním k rozhodnutí nepředá, běží lhůta odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí od marného uplynutí lhůty, kterou měl správní orgán I. stupně k předání spisu. V posuzované věci bylo odvolání podáno dne 10. 12. 2020, tudíž byl správní orgán I. stupně předat spis žalovanému se svým stanoviskem dle § 88 odst. 1 správního řádu do 9. 1. 2021. Od 9. 1. 2021 pak běžela žalovanému třicetidenní lhůta k rozhodnutí o odvolání, která marně uplynula dne 8. 2. 2021. Ke dni rozhodnutí soudu však žalovaný o odvolání ze dne 10. 12. 2020 nerozhodl, tudíž je nečinný.
25. Stejný závěr by platil, pokud by soud odvozoval lhůtu pro vydání rozhodnutí žalovaného o odvolání ze dne 10. 12. 2020 ode dne 26. 2. 2021, kdy mu byl správním orgánem I. stupně předán spis k posouzení jeho nečinnosti. Jelikož obsahem tohoto spisu již bylo předmětné odvolání ze dne 10. 12. 2020, žalovanému nic nebránilo o tomto odvolání rozhodnout.

D) Závěr

26. S ohledem na výše uvedené krajský soud žalobě vyhověl a uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o předmětném odvolání ze dne 10. 12. 2020 ve věci vedené Magistrátem města Prostějova pod sp. zn. X, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
27. Krajský soud nicméně nemůže žalovanému přikázat, jak by měl konkrétně o podaném odvolání ze dne 10. 12. 2020 rozhodnout, neboť „*smysl nečinnostní žaloby domáhající se vydání rozhodnutí je pouze donutit správní orgán vydat požadovaný akt bez ohledu na jeho obsah. Tomu musí odpovídat i výrok soudu. V řízení o ochraně proti nečinnosti je soud oprávněn pouze uložit "správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, tj. to, aby byl ve stanovené lhůtě činný, v žádném případě není oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu, tj. k tomu, jak konkrétně má být činný..." (rozsudek NSS 7 AfS 33/2003-80). Výrokem soud tedy nepředjímá, jaké z možných ukončení správního řízení má správní orgán zvolit. Tato úvaha náleží následně pouze správnímu orgánu, který vede příslušné správní řízení. Způsob rozhodnutí může následně být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí*“ (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 1104).

E) Náklady řízení

28. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšný žalobce má právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce ve výši 14 342 Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč a 2) náklady za zastupování žalobce advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „AT“) jako odměna za zastupování ve výši 9 300 Kč za 3 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení, sepsí žaloby a sepsí repliky, přičemž odměna za 1 úkon právní služby ve výši 3 100 Kč byla stanovena dle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 AT, a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 900 Kč, tj. 3 x 300 Kč dle § 13 odst. 4 AT, to vše

zvýšené o DPH z odměny a náhrad ve výši 2 142 Kč, neboť zástupce žalobce je plátcem uvedené daně.

29. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle § 149 o. s. ř.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 25. srpna 2021

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu