



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. et Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky ve věci

žalobce: **M. C.**
narozený X, bytem X
zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem
sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6
proti

žalovanému: **Městský úřad Český Brod**
sídlem náměstí Husovo 70, Český Brod 282 01
zastoupený JUDr. Janou Markovou, advokátkou
sídlem náměstí Husovo 64, Český Brod 282 01

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení sp. zn.
S-MUCB 39280/2021/ODŽÚ,

takto:

- I. Žalovanému se ukládá povinnost vydat rozhodnutí ve věci v řízení o přestupku vedené pod sp. zn. S-MUCB 39280/2021/ODŽÚ ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 10 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Václava Voříška.

Odůvodnění:

Dosavadní průběh věci

1. Žalovaný vyzval dne 21. 7. 2021 žalobce jakožto provozovatele vozidla k úhradě částky 500 Kč podle § 125h odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), z důvodu překročení nejvyšší povolené rychlosti dne 10. 7. 2021 neznámým řidičem o 17 km/h.
2. Žalobce na výzvu odpověděl, že vozidlo řídil on. Dále uvedl, že pro případ zahájení přestupkového řízení zmocňuje podle § 33 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), k zastupování v celém řízení Ing. M. J. (s uvedením jeho trvalého bydliště a data narození).
3. Dne 10. 8. 2021 žalovaný vyzval Ing. J. k doložení plné moci k zastupování žalobce ve lhůtě 5 pracovních dnů. Žalovaný dodal, že pokud tak neučiní, nebude zastupování akceptovat. Ing. J. na výzvu nereagoval.
4. Dne 18. 10. 2021 vydal žalovaný příkaz č. j. MUCB 60097/2021, kterým žalobce shledal vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu. Příkaz doručoval přímo žalobci, který si jej převzal dne 29. 10. 2021.
5. Dne 8. 11. 2021 Ing. J. zaslal žalovanému ze své datové schránky odpor proti vydanému příkazu, v němž se označil za zmocněnce žalobce.
6. Dne 9. 11. 2021 žalovaný znovu vyzval Ing. J. k doložení plné moci k zastupování žalobce. Následující den žalovaný zaslal výzvu též žalobci. Žalobce ani Ing. J. na výzvu nereagovali.
7. Dne 30. 11. 2021 žalovaný zaslal příkaz s doložkou právní moci (datovanou 9. 11. 2021) Magistrátu města Frýdek-Místek k zápisu do evidenční karty řidiče.
8. Dne 8. 7. 2022 žalobce požádal Krajský úřad Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) o opatření proti nečinnosti s tím, že žalovaný podle něj měl po podaném odporu pokračovat v přestupkovém řízení a vydat meritorní rozhodnutí ve lhůtě 60 dnů. Žalobce totiž již v odpovědi na výzvu ze dne 21. 7. 2021 udělil Ing. J. plnou moc k zastupování v přestupkovém řízení. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), z které dovodil, že plnou moc lze udělit i před samotným zahájením přestupkového řízení.

9. Krajský úřad opatřením proti nečinnosti ze dne 4. 8. 2022 uložil žalovanému podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, aby bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od doručení opatření, v uvedené přestupkové věci obviněného žalobce rozhodl. Krajský úřad ve shodě s žalobcem a s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2021, č. j. 50 A 27/2020-37, dovodil, že žalovaný měl akceptovat plnou moc udělenou žalobcem Ing. J. v odpovědi na výzvu ze dne 21. 7. 2021.
10. Dne 22. 8. 2022 žalovaný oznámil Magistrátu města Frýdek-Místek, že krajský úřad rozhodl o výmazu přestupku z evidenční karty řidiče a že rozhodnutí ve věci žalobce dosud není pravomocné.

Shrnutí žaloby

11. Žalobce se žalobou podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 12. 9. 2022, domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného a navrhuje, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat meritorní rozhodnutí ve lhůtě 15 dní od právní moci rozsudku.
12. Žaloba je postavena na argumentaci, že příkaz z 18. 10. 2021 nebyl doručen zmocněnci žalobce Ing. J., tudíž nevyvolal právní účinky, a proto odpor podaný z datové schránky zmocněnce žalobce Ing. J. dne 8. 11. 2021 byl včasný. Žalovaný tak měl povinnost pokračovat v přestupkovém řízení, jak ostatně konstatoval krajský úřad v opatření proti nečinnosti. Lhůta k rozhodnutí žalovaného stanovená v opatření proti nečinnosti uplynula dne 5. 9. 2022.
13. Žalobce s odkazem na rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, podotýká, že za situace, kdy nadřízený správní orgán přijal opatření proti nečinnosti, je presumován fakt, že žalovaný je nečinný, a správní soudy nejsou oprávněny tento závěr přehodnocovat.

Vyjádření žalovaného

14. Podle žalovaného je žaloba nedůvodná.
15. Řízení o přestupku je zahájeno buď doručením příkazu, nebo doručením oznámení o zahájení řízení. Oznámení o zahájení řízení či příkaz mají být řádně doručeny, neboť tím se vymezuje předmět řízení. Není-li takové oznámení řádně doručeno, nemohou nastat účinky zahájení řízení.
16. Žalovaný doručil příkaz pouze žalobci, neboť se domníval, že plná moc udělená zmocněnci není dostatečná. V obdobné věci Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 22. 8. 2022, č. j. 59 A 18/2022-27, dospěl k závěru, že tím, že příkaz nebyl zmocněnci doručen, nemá žádné účinky, a tudíž ani podaný odpor nemohl odklidit vydaný příkaz. V přestupkovém řízení nemohlo být pokračováno, protože nikdy nebylo zahájeno. Soud by proto měl žalobu odmítnout.

Posouzení věci krajským soudem

17. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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.
18. V souladu s § 81 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodl na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, přičemž vycházel z obsahu předloženého správního spisu a podání účastníků.
19. V nyní posuzované věci konstatoval nečinnost žalovaného krajský úřad v opatření proti nečinnosti ze dne 4. 8. 2022 (což je rozdíl oproti žalovaným odkazovanému usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2022, č. j. 59 A 18/2022-27, kde nadřízený správní orgán nerozhodl o opatření proti nečinnosti v zákonem stanovené lhůtě, ale až v průběhu samotného soudního řízení).
20. Jak správně upozorňuje žalobce, dle ustálené judikatury NSS není za této situace správní soud oprávněn tento závěr krajského úřadu jakožto nadřízeného správního orgánu žalovaného přehodnocovat.
21. V žalobcem odkazovaném rozsudku ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb., NSS konstatoval: „*Městský soud přitom zcela správně neustal na konstatování nečinnosti prvostupňového orgánu, jen s ohledem na porovnání procesních lhůt a provedených úkonů, ale zabýval se i výše již zmiňovaným materiálním korektivem, tedy tím, zda objektivně zjištěné nedodržení lhůt pro vydání rozhodnutí (tedy nečinnost, jako objektivně daný stav) nezpůsobil stěžovatel. Dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze nalézt žádný rozumný důvod, pro který by ustanovení § 71 odst. 5 správního řádu nemělo být přiměřeně aplikováno i na lhůty pro vydání rozhodnutí, vyplývající z opatření proti nečinnosti, vydaných dle § 80 odst. 4 správního řádu; vždy jde totiž o lhůty pro vydání rozhodnutí. Městský soud však pochybil v tom, že hodnotil průběh celého správního řízení a nesoustředil se pouze na tu jeho část, která se odvíjí od vydání opatření proti nečinnosti Komise dne 3. 6. 2011. Již bylo výše konstatováno, že soudní ochrana před indolencí správního orgánu má povahu subsidiární; nastupuje tedy až za situace, kdy existující nečinnost nebyla odstraněna uvnitř systému veřejné správy (ač o to žalobce usiloval), tedy až poté, kdy prostředky správního práva k tomu určené selhaly. Pokud tedy Komise naznala, že žalovaný vskutku nečinný byl a přijala opatření k nápravě tohoto stavu (čímž implicitně vyjádřila názor, že tento stav nebyl vyvolán tím, kdo se ochrany dovolává), nezbyvá tu pro správní soud prostor pro posuzování té části správního řízení, která vydání tohoto opatření předcházela. Soud při rozhodování vychází ze skutkového stavu, zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), a ten je v posuzovaném případě takový, že správní orgán nečinný byl, tato nečinnost nejde na vrub toho, kdo se ochrany před ní domáhá, a byly vyčerpany prostředky správního řízení k odstranění tohoto stavu. Pozornost soudu se tak může soustředit pouze na zjištění, zda opatřením přijatým nadřízeným orgánem byla nečinnost odstraněna; součástí hodnocení skutkového stavu je i úvaha, zda případná pokračující nečinnost není vyvolána procesním chováním žalobce“ (zdůraznění doplněno krajským soudem).*
22. Na tuto argumentaci navázal NSS například v rozsudku ze dne 30. 3. 2022, č. j. 6 Azs 301/2021-18:

„Komise tedy (jako nadřízený správní orgán) shledala, že se stěžovatel dopustil nečinnosti. Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti již v rozsudku ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 – 41, vyslovil: ‚Přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004), je tím presumován fakt, že správní orgán byl nečinný, a nejde tedy o případ, na který pamatuje § 71 odst. 5 citovaného zákona. Správní soud již není oprávněn tento závěr přehodnocovat a procesním chováním účastníka řízení (žalobce) se, z pohledu § 71 odst. 5 téhož zákona, může zabývat jen od okamžiku přijetí tohoto opatření proti nečinnosti.‘ Polemika stěžovatele s opatřením proti nečinnosti vydaným Komisí jako nadřízeným správním orgánem stěžovatele je tedy v tomto ohledu nepřijatelná“ (odst. 12).

23. Obdobně v rozsudku ze dne 15. 8. 2022, č. j. 4 Azs 134/2021-23, NSS konstatoval: *„Nadřízený správní orgán tedy shledal, že se stěžovatel dopustil nečinnosti. Podle stěžovatelova mínění však opatření Komise bylo nesprávné. Nejvyšší správní soud přitom již v rozsudku ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 – 41 (jehož se ostatně dovolává i stěžovatel), vyslovil, že ‚přijme-li nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 4 správního řádu z roku 2004), je tím presumován fakt, že správní orgán byl nečinný, a nejde tedy o případ, na který pamatuje § 71 odst. 5 citovaného zákona. Správní soud již není oprávněn tento závěr přehodnocovat a procesním chováním účastníka řízení (žalobce) se, z pohledu § 71 odst. 5 téhož zákona, může zabývat jen od okamžiku přijetí tohoto opatření proti nečinnosti.‘ Pro danou věc je tudíž nepřijatelná stěžovatelova polemika s opatřením Komise proti nečinnosti. Účelem řízení před správními soudy není chránit správní orgány před rozhodnutími vydanými jejich nadřízenými orgány, ale v souladu s § 2 s. ř. s. poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob“ (odst. 18; shodně též rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2021, č. j. 7 Azs 179/2021-25, odst. 15).*
24. Se stejným zdůvodněním NSS taktéž odmítl polemiku žalovaného správního orgánu s opatřením proti nečinnosti vydaným nadřízeným správním orgánem v nedávném rozsudku ze dne 22. 9. 2022, č. j. 3 Azs 226/2021-38 (odst. 11).
25. V nyní posuzované věci není sporu o tom, že nadřízený správní orgán vydal podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu v zákonné lhůtě opatření proti nečinnosti a žalovaný ve lhůtě stanovené v tomto opatření žádné rozhodnutí ve věci nevydal. Dle správního spisu bylo opatření proti nečinnosti žalovanému doručeno dne 8. 8. 2022 (dle tvrzení žalobce již 4. 8. 2022). Poslední den k vydání rozhodnutí dle opatření krajského úřadu tak připadl nejpozději na středu 7. 9. 2022. Žalovaný přitom nepopírá, že žádné rozhodnutí ve věci v reakci na vydané opatření proti nečinnosti nevydal ani netvrdí, že by tomu tak bylo kvůli jednání žalobce po vydání opatření ve smyslu § 71 odst. 4 (§ 71 odst. 5 do 31. 1. 2020) správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2021, č. j. 7 Azs 226/2021-27, odst. 12).
26. Obrana žalovaného spočívá v argumentaci, dovolávající se vlastního pochybení, že od počátku nemohl být v přestupkovém řízení nečinný, neboť toto řízení formálně správně ani nezahájil. Tím ale fakticky polemizuje se závěry opatření proti nečinnosti vydaného jemu nadřízeným správním orgánem, který naopak považoval přestupkové řízení (přínejmenším implicitně) za řádně zahájené, zplnomocnění zmocněnce za řádné a žalovaného za nezákonně nečinného v přestupkovém řízení. Jak plyne z výše odkazované judikatury, správním soudům v takové situaci nepřísluší závěry krajského úřadu o nečinnosti žalovaného přehodnocovat a přezkoumávat. Účelem řízení o nečinnosti žalobě před správními soudy není ochrana správních orgánů před rozhodnutími vydanými jejich

nadřízenými orgány, jak NSS uvedl ve výše odkazovaných rozsudcích č. j. 7 Azs 179/2021-25 a č. j. 4 Azs 134/2021-23.

27. Úkolem krajského soudu v tomto řízení je tak pouze ověření toho, zda žalovaný v reakci na opatření nadřízeného správního orgánu vydal rozhodnutí a nečinnost odstranil [což zahrnuje též posouzení toho, zda neodstranění nečinnosti po vydání opatření nezavinil žalobce (§ 71 odst. 4 správního řádu)], přičemž z obsahu správního spisu i podání obou účastníků je zřejmé, že tomu tak není. Žalovaný ve lhůtě stanovené v opatření proti nečinnosti učinil pouze to, že požádal Magistrát města Frýdek-Místek o výmaz záznamu o předmětném přestupku z evidenční karty řidiče z důvodu chybějící právní moci příkazu.

Závěr a náklady řízení

28. Žaloba je tak důvodná. Proto soud podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé ve výše uvedeném přestupkovém řízení, a to ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku, kterou soud shledal přiměřenou. Lhůtu 15 dní navrhouvanou žalobcem soud shledal těžko realizovatelnou zejména s ohledem na čas potřebný pro vrácení správního spisu žalovanému a dále nutnost zvážení případných dalších kroků ze strany žalovaného. Soud podotýká, že žalovanému ukládá toliko povinnost vydat rozhodnutí v uvedené věci, tedy v zásadě rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25, odst. 17). Nezavazuje ho nijak do formy ani obsahu takového rozhodnutí.
29. Žalobce měl se svojí žalobou úspěch, a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za dva úkony právní služby [za převzetí věci (k tomu blíže viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2021, č. j. 51 A 101/2020-28, odst. 17), a sepsí žaloby], u nichž sazba odměny činí 3 100 Kč za jeden úkon [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 6 200 Kč. Žalobce dále požadoval náhradu odměny za repliku, tu však v této věci nepodal. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 600 Kč, celkem tedy 6 800 Kč, vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající 21 % DPH. Celková výše nákladů tak činí 10 228 Kč (2 000 + 8 228). Soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci tuto částku, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 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.

Praha 28. listopadu 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu