



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

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

proti
žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
se sídlem Mariánské náměstí 2/2, PSČ 110 00 Praha 1

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, spočívající v nevydání rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce doručeného žalovanému dne 24. 11. 2022 ve věci pod č. j. MČ P7 366215/2022/ODO/CER.

takto:

- I. Žalovaný je povinen rozhodnout o odvolání žalobce doručeného žalovanému dne 24. 11. 2022 ve věci pod sp. zn. MČ P7 312259/2021 do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 14 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Emila Flegela, advokáta.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

I. Žaloba

1. Žalobce se jako účastník správního řízení vedeného před Úřadem Městské části Praha 7 pod sp. zn. MČ P7 312259/2021 domáhal vydání rozhodnutí o jím podaném odvolání, doručeném uvedenému správnímu orgánu dne 24. 11. 2022, a to proti rozhodnutí „v předmětné věci“ pod č. j. MČ P7 366215/2022/ODO/CER.
2. S odkazem na ust. § 81 odst. 1) a s odkazem na ustanovení § 90 odst. 6 a § 71 odst. 1 a 3 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu (dále jen správní řád) žalobce poukázal na způsoby rozhodování odvolacího orgánu o odvolání podaných ve správním řízení a na lhůty, v nichž odvolací správní orgán rozhoduje. Uvedl, že jelikož dne 24. 11. 2022 ve věci doručil odvolání, byl prvoinstanční správní orgán povinen do 30 dnů od doručení odvolání předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu a ten byl následně povinen ve věci do 30 dnů rozhodnout. Tak se v daném případě doposud nestalo, ačkoliv již od podání odvolání uplynul více než rok. Proto dne 3. 11. 2023 požádal žalobce nadřízený orgán žalovaného, jímž je Ministerstvo dopravy, o ochranu před nečinností, přičemž Ministerstvo dopravy usnesením ze dne 21. 11. 2023 rozhodlo tak, že žádosti se nevyhovuje. Nevyhovění odůvodnilo tím, že žalobce žádné odvolání proti rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 7 dne 25. 10. 2022 č. j. MČ P7 366215/2022/ODO/CER nepodal, když tomuto orgánu doručil dne 24. 11. 2022 toliko zpět první dvě strany tohoto rozhodnutí. Takové podání podle jeho skutečného obsahu nelze považovat za odvolání ani za jiné podání, neboť neodpovídá smyslu ustanovení § 37 správního řádu.
3. Žalobce tomu v žalobě odporoval, když uvedl, že své odvolání koncipoval jako kopii první strany rozhodnutí ve věci, kdy je přímo do textu rozhodnutí doplněna věta „*Podávám odvolání proti rozhodnutí o tom, že*“, takže se evidentně jedná o odvolání. Rovněž prvoinstanční správní orgán písemnost vyhodnotil jako odvolání, neboť ve výzvě ze dne 30. 11. 2022 vyzval žalobce k odstranění nedostatků a výslovně zmínil, že je podáno odvolání proti rozhodnutí. Požadoval, aby žalobce doplnil náležitosti odvolání z hlediska identifikace toho, kdo odvolání podává. Tuto výzvu však žalobce nechal bez reakce, neboť odvolání tyto údaje obsahovalo a žádnou vadou tedy netrpělo. Protože žalobci nebyla poskytnuta ochrana před nečinností nadřízeným správním orgánem, je dána podmínka, že žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti. S odkazem na ustanovení § 90 odst. 6 a § 71 a § 88 správního řádu namítal, že zásadně musí být po doručení odvolání prvostupňovému správnímu orgánu rozhodnuto nadřízeným odvolacím orgánem nejpozději do 60 dnů. Protože zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci uplynula a nebyl učiněn žádný úkon do doby podání žaloby, trvá nečinnost žalovaného téměř rok. Žalobce nečinnost žalovaného nezavinil, ani se na ni nijak nepodílel. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve správním řízení vedeném Úřadem Městské části Praha 7 pod sp. zn. MČ P7 312259/2021, a to ve lhůtě 15 dnů od doručení rozsudku.

II. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, vycházejí ze spisové dokumentace správního orgánu I. stupně, uvedl, že dne 24. 11. 2022 byla správnímu orgánu I. stupně doručena písemnost, kterou byly první dvě strany rozhodnutí o přestupku doručené žalobci, z jejíhož obsahu ani z obálky nevyplývalo, kdo toto podání učinil. Správní orgán I. stupně na toto podání reagoval výzvou k odstranění nedostatků ze dne 30. 11. 2022 s tím, že nebude-li podání

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

doplněno o požadované náležitosti, bude na něj nahlíženo jako by nebylo podáno. Žalobce na výzvu, která mu byla doručena dne 12. 12. 2022 žádným způsobem nereagoval, a proto žalovaný postupoval v souladu s poučením učiněným ve výzvě a hleděl na podání jako by nebylo učiněno a vyznačil na rozhodnutí doložku právní moci. I Ministerstvo dopravy ve věci žádosti žalobce o uplatnění proti nečinnosti ve svém rozhodnutí potvrdilo, že skutečnost, že žalobcem nebylo na výzvu reagováno, potvrzuje závěr, že se nejednalo o odvolání. Žalovaný je toho právního názoru, že písemnost doručená správnímu orgánu I. stupně není odvoláním proti rozhodnutí o přestupku ze dne 25. 10. 2022 č. j. MČ P7 366215/2022/ODO/CER ve smyslu podání dle § 37 správního řádu, neboť nemá náležitosti, které požaduje zákon v § 37 odst. 1 a 2 správního řádu včetně podpisu osoby, která podání činí. Žalovaný uvedl, že v kopii rozhodnutí doručeném prvostupňovému orgánu byla pouze zakomponována věta „Podávám odvolání“, avšak ostatní náležitosti absentovaly. Jednalo se také o anonymní podání, neboť na obálce nebyla uvedena adresa žalobce či jeho jméno nebo jiné vodítko, ze kterého by bylo patrné, kdo písemnost odesílá, resp. že je podáváno žalobcem. Žalovaný poukázal na to, že na obálce je uvedena adresa, která není adresou žalobce uváděnou v řízení o přestupku, přesto správní orgán odeslal žalobci výzvu k odstranění vad podání, neboť z logiky věci bylo zřejmé, že pouze žalobce, kterému bylo rozhodnutí doručováno do vlastních rukou, má toto rozhodnutí k dispozici. Přestože správní orgán se pokusil pomoci žalobci podat případně řádné podání, žalobce na výzvu nereagoval, a proto vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí o přestupku bylo správním ukončením věci ze strany správního orgánu I. stupně předvídaný zákonem.

5. Žalovaný posoudil jednání žalobce jako pouze procesní obstrukci, která je podpořena tím, že i k uplatnění opatření proti nečinnosti došlo až po dlouhé době, kdy již nebylo možné o přestupku rozhodnout. Takový postup je zcela účelový, s jediným cílem, a to dosáhnout prekluze. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2015-26, který vyslovil, že promyšlený procesní postup, jenž má za cíl komplikovat a protahovat správní řízení a generovat problémové situace, jež mohou s určitou mírou pravděpodobnosti vést k formálním pochybením správních orgánů a dosáhnout tak v důsledku toho prekluze odpovědnosti za přestupek, nelze akceptovat a nelze mu poskytnout mu soudní ochranu. Stejný názor byl zopakován i v rozsudku Krajského soudu v Praze zde dne 22. 9. 2023 č. j. 47 A 24/2022-50, kdy se žalobce, zastupován stejným advokátem jako v nyní projednávané věci, dopustil zneužití práva tím, že vpašoval blanketní odvolání do podání, které směřovalo ke zcela jinému řízení. Stejná taktika pak byla uplatněna i vůči Krajskému úřadu Karlovarského kraje, Odboru dopravy a silničního hospodářství, který aktuálně řeší Krajský soud v Plzni pod č. j. 55 A 4/2024, kdy se jednalo o naprosto shodný modus operandi včetně zaslání obálky s rozhodnutím, přičemž v uvedeném řízení zastupuje žalobce stejný advokát. Dle žalovaného lze stěží konstatovat stejný způsob jednání odlišných účastníků řízení u jiných správních orgánů a v přibližně ve stejné době, pokud by je nespojovala osoba stejného advokáta.
6. Žalovaný setrval na tom, že písemnost doručenou správnímu orgánu I. stupně dne 24. 11. 2022 nelze podle obsahu vyhodnotit jako odvolání, kterým by vznikla žalovanému povinnost vydat ve věci rozhodnutí.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Městský soud žalobu zamítl.

III. Replika žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

7. Žalobce v podané replice k vyjádření žalovaného o nedostacích identifikace podatele odvolání uvedl, že dle ust. § 37 odst. 1 správního řádu se podání posuzuje podle skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno, přičemž obálka není podání, ale pouze nosič, který slouží k přepravě a doručení podání. Z tohoto pohledu je absurdní a účelové tvrzení žalovaného, že kvůli údajům na obálce nebylo možné identifikovat původce podání, když ten byl přece zcela jasně identifikován v samotném podání; co bylo uvedeno na obálce, je lhostejné, a není jasné, proč se údaje na obálce žalovaný vůbec zabývá a v souvislosti s tím odkázal na nález Ústavního soudu II.ÚS 2791/1, podle něhož zjištění na přepravní zásilce není relevantní pro posouzení náležitostí podání, v zásilce doručeného.
8. Žalobce má za to, že podání potřebné náležitosti obsahovalo. Je v něm uvedeno, že je podáno odvolání a to, že je dle hlavičky podává „J. Z., nar. X, X“ (anonymizováno soudem), který je dle textu obviněným z přestupku. Odvolání tedy obsahuje údaje účastníka řízení jako osoby, která odvolání podala. V neposlední řadě je na druhé straně odvolání podpis odvolatele, což žalovaný záměrně zamlčuje.

Z odvolání je tedy zřejmé, kdo ho činí, které věci se týká, když je v něm uvedeno číslo jednací rozhodnutí, spisová značka a je citován kompletní výrok rozhodnutí. Na druhé straně odvolání je podpis osoby, která podání činí. Odvolání má tedy všechny zákonné náležitosti zakládající jeho projednatelnost. Žalobce sice uhradil pokutu, ale toliko na základě výzvy, neboť mu hrozilo provedení exekuce. Samotné uhrazení pokuty však ničeho nemění na tom, že žalovaný je ve věci nečinný. V daném řízení se posuzuje pouze to, zda je žalovaný nečinný, což je skutečnost *prima facie* zjevná. Žalobce podal odvolání ve věci řádným způsobem, kdy obsahovalo všechny náležitosti zakládající jeho projednatelnost a způsobem a formou, které zákon nezakazuje – jsou tedy povoleny. Žalobce přitom nečinnost žalovaného žádným způsobem nezavinil.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

9. Městský soud v Praze přistoupil k projednání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. přičemž rozhodoval bez jednání, za podmínek daných § 51 odst. 1 s. ř. s. Procesní podmínky pro věcné projednání žaloby byly splněny, neboť žalobce dne 8. 11. 2023 podal žádost o opatření proti nečinnosti žalovaného o žádosti bylo rozhodnuto ve správním řízení.
10. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. platí, že ten, kdo bezvýsledně vyčerpá 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. Soud předně podotýká, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu platí, že žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 s. ř. s.). Žalobce se domáhal ochrany proti nečinnosti Magistrátu hlavního města Prahy, která má spočívat v tom, že tento správní orgán v zákonné lhůtě nerozhodl o odvolání žalobce v „předmětné věci“ pod SZ MČ P7 312259/2021 podaného dne 24. 11. 2022 proti rozhodnutí č.j. MČ P7 366215/2022/ODO/CER.
12. Protože spor mezi účastníky řízení vyvstal v zásadní otázce, zda takové odvolání bylo vůbec podáno, a na tomto zjištění závisí posouzení oprávněnosti podané žaloby, soud vyšel ze správního spisu, z něhož vyplynuly následující, pro posouzení věci rozhodné skutečnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

13. Úřad městské části Praha 7 obdržel dne 24. 11. 2022 písemnost, která je kopií prvních dvou stran rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 7, Odboru dopravy ze dne 25. 10. 2022, č.j. MČ P7 366215/2022/ODO/CER, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2001 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Oproti originálu prvních dvou stran tohoto rozhodnutí o přestupku vykazuje text doručené písemnosti změnu v tom, že v záhlaví rozhodnutí je toto rozhodnutí uvozeno textem „Podávám odvolání proti rozhodnutí o tom, že“ a dále následuje text prvostupňového rozhodnutí.
14. Z obálky, v níž byla předmětná písemnost doručena správnímu orgánu I. stupně, vyplývá, že v levém rohu nahoře byla uvedena stěží čitelná adresa v Praze 4, s nečitelným označením podatele, přičemž zásilka byla podána na poštu v obci Stehelčevěs dne 22. 11. 2022, ačkoliv žalobce, který je označen jako účastník řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o jeho obvinění z přestupku, uváděl svoji adresu K háječku 3288/20, 100 00 Praha. Předmětná písemnost, která obsahuje prohlášení o podání odvolání a následující text rozhodnutí, proti kterému je odvolání podáváno, neobsahuje na druhé straně jméno a příjmení podatele s příslušným podpisem, obsahuje jen označení Úřadu městské části Praha 7 s adresou podatelny a přes toto označení nečitelný holografický podpis.
15. Na uvedené podání správní orgán 1. stupně reagoval výzvou k odstranění nedostatků podání ze dne 30. 11. 2022 zaslanou žalobci, v níž s odkazem na § 37 odst. 3 správního řádu vyzval k odstranění nedostatků podání následujícím způsobem.
16. Ve výroku bodem I. výzvy požadoval doplnění jména, příjmení, data narození a místa trvalého pobytu odvolatele s poučením, že v opačném případě, tedy pokud žalobce podání nedoplní, bude na toto podání nahlíženo i jako by nebylo podáno. Lhůtu k odstranění nedostatků podání správní orgán 1. stupně stanovil jako bezodkladnou, nejpozději do 10 kalendářních dnů.
17. Ve výroku pod bodem II. uvedená výzva obsahuje rovněž výzvu k odstranění dalších nedostatků podání, spočívajících v absenci, v jakém rozsahu odvolání rozhodnutí napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Tímto výrokem správní orgán rovněž požadoval doplnit podání v bezodkladné lhůtě nejpozději do 10 kalendářních dnů. Současně žalobce poučil, že nebude-li odvolání uvedeným způsobem doplněno, bude spisový materiál postoupen k posouzení nadřízenému orgánu i bez doplnění.
18. Výzva byla žalobci doručena dne 12. 12. 2022, přičemž žalobce na výzvu nikterak nereagoval a až dne 8. 11. 2023 podal žádost u Ministerstva dopravy na ochranu před nečinností. Správní orgán I. stupně tedy s předmětnou písemností procesně nikterak nenaložil a na rozhodnutí, jak uvedl, vyznačil právní moc.
19. Městský soud v Praze přezkoumal postup žalovaného na základě uvedených skutkových zjištění a z hlediska tvrzení, které obsahuje nečinnostní žaloba, a dospěl k závěru, **že žaloba je důvodná.**
20. Důvodnost podané žaloby soud shledal i přesto, že zcela přisvědčuje žalovanému v tom, že takovéto podání se naprosto vymyká způsobu a obsahu podání opravného prostředku, jímž je obecně ve správním řízení odvolání, a že tato „podivnost“, nadto zcela neodpovídající kvalifikovanému zastoupení žalobce, zpočátku zcela logicky vedla k pochybnostem správního orgánu I. stupně o tom, kdo tuto písemnost zasílá a co je touto písemností

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

zamýšleno. A to nejen ve vztahu k obálce, v níž byla písemnost zaslána, ale *především* k obsahu písemnosti neobsahující odvolací argumenty, ale výrok a odůvodnění přestupku. Vedle nepatrné změny v úvodu písemnosti spočívající v konstataci, že je podáváno odvolání, v písemnosti také absentuje označení toho, kdo tuto písemnost podepisuje. Tyto skutečnosti tak nepřesvědčují o vlastní podstatě a smyslu podání. Ač se soud ztotožňuje s úvahami žalovaného, že šlo o účelové, případně procesně obstrukční jednání, neboť tomu nasvědčují skutkové okolnosti procesní „cesty“ žalobce v dané věci, přesto soud shledal žalobu důvodnou, a to proto, že správní orgán I. stupně nezvolil takový způsob dispozice s podáním žalobce, který by byl v souladu se zákonem.

21. Správní orgán I. stupně nejprve zcela správně výzvou k odstranění vad podání vyzval žalobce nejprve k doplnění takových údajů, z nichž by postavil najisto, že je to žalobce, kdo písemnost zaslal a považuje ji za podané odvolání ve věci. Protože podání odvolání je samostatným úkonem směřujícím proti správnímu rozhodnutí, bylo na správním orgánu I. stupně, aby podání, vyvolávající pochybnosti o osobě podatele (viz údaje na obálce zásilky) i o podstatě odvolání (absence důvodů odvolání podatele), vyjasnil. To zvláště, nebyla-li samotná konstatace odvolání v souladu s obsahem písemnosti (obsahem bylo rozhodnutí o přestupku). Správní orgán I. stupně tedy správně reagoval, když usoudil, že jde o odvolání, a vyzval žalobce k odstranění nedostatků podání. To, že ve výroku pod bodem I. výzvy vyzval žalobce k doplnění osobních dat žalobce svědčí toliko o tom, že předpokládal, že je to žalobce, kdo toto odvolání podává, a v rámci výzvy toto ověřoval. Tento postup nelze správnímu orgánu vytýkat jako zbytečný či formalistický a bylo na žalobci, aby v tomto směru správnímu orgánu s ohledem na nestandardnost podání minimálně potvrdil, že je to on, kdo odvolání podal, a uvedl, zda je na odvolání jeho holografický podpis, pokud je všbec tímto podpisem zmatečně umístěný podpis žalobce přes označení Úřadu městské části Praha 7 (i přes dostatek jiného místa na listině).
22. Byť byla vysoká pravděpodobnost skutečnosti, že odvolání podal žalobce jako jediný účastník řízení, za podstatnou soud rovněž považuje druhou část výzvy k odstranění vad podání ve výroku pod bodem II., k níž v žalobě a ani v replice žalobce nevztahuje žádné argumenty. Šlo o zásadní nedostatek podání, spočívající v absenci vlastních důvodů odvolání, které jsou stěžejními pro to, aby mohl být učiněn odvolací přezkum v meritu věci a mohlo být o odvolání rozhodnuto. To nelze učinit na základě pouze „blanketního“ odvolání. Blanketní odvolání je takové odvolání, v němž nejsou uvedeny žádné odvolací důvody. Pokud odvolání neobsahuje odvolací námitky a odvolatel nepožádá o stanovení lhůty k doplnění odvolání, je správní orgán povinen takovou lhůtu stanovit postupem podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu.
23. Podle § 37 odst. 2 správního řádu z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.
24. Podle § 37 odst. 3 správního řádu platí, že nemá-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.
25. Náležitosti odvolání jsou uvedeny v § 82 odst. 2 správního řádu, podle něhož odvolání 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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.

26. Podle § 88 odst. 2 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.
27. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.
28. Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 3 As 142/2014 - 34 uvedl, že: *„Odvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamena, že by správní orgány mohly „blanketní“ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.*
29. Nejvyšší správní soud také v rozsudku č.j. 2 As 99/2010-67 jasně vyjádřil, že *„nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek“.*
30. Správní řád v tomto smyslu nestanoví postup, který by v situaci, kdy účastník nereaguje na odstranění určitých vad podání (odvolání), umožňoval k takovému odvolání nepřihlížet a hledět na něj, jako by nebylo podáno. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ani neuvedl zákonné ustanovení, podle něhož postupoval, když tak učinil.
31. Podání účastníků řízení má předepsanou formu. Jen pokud je učiněno jinými technickými prostředky, musí být ve lhůtě pěti dnů potvrzeno způsobem, který preferuje správní řád a v opačném případě je třeba věc posoudit, jako by toto podání vůbec nebylo učiněno.
32. V dané věci bylo podáno podání, z něhož bylo zřejmé, že svou formou jde o odvolání ve věci rozhodnutí o přestupku vydaného Úřadem městské části Praha 7, Odboru dopravy ze dne 25.10.2022, v řízení pod sp. zn. SZ MČ P7 312259/2021. Bylo učiněno písemně a dáno k poštovní přepravě, nebylo tedy učiněnou formou, která by vyžadovala jeho doplnění ve lhůtě stanovené v § 37 odst. 4 a jehož nedoplnění by mělo účinky, jako by nebylo podáno. Správní orgán 1. stupně své poučení o tom, že bez ověření podatele bude na odvolání pohlíženo jako by nebylo podáno, není opřeno o žádné zákonné ustanovení výslovně umožňující tento postup. Nadto ust. § 37 odst. správního řádu, podle něhož byla výzva v obou částech bodů I. a II. učiněna, se týká všech nedostatků podání a jejich neodstranění má tentýž následek – předložení odvolání nadřízenému správnímu orgánu. Bez ohledu na to, že odvolání byl vepsáno do správního rozhodnutí, nelze jinak, než jej kvalifikovat jako blanketní odvolání. Blanketní odvolání (tj odvolání neobsahující vlastní odvolací důvody) je přípustným procesním krokem, k němuž je správní orgán povinen zaujmout zákonem

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

stanovený procesní postup. To žalovaný učinil výzvou dle § 37 odst. 3 správního řádu a bylo na žalobci, aby nedostatky podání ve stanovené lhůtě odstranil a chybějící zákonné náležitosti doplnil.

33. Z uvedeného vyplývá, že tvrzení žalobce, že správní orgán 1. stupně měl posuzovat jeho podání podle obsahu a že toto odvolání mělo dostatečné náležitosti, nejsou zcela pravdivé, neboť jsou nepřesné. Správní orgán 1. stupně nemohl posuzovat odvolání žalobce podle jeho obsahu, neboť toto odvolání, kromě prohlášení, že jde o odvolání, žádný odvolací obsah (důvody odvolání a návrh, co se jím navrhuje (§ 37 odst. 1 správního řádu) nemělo. Bylo jen formálním dáním najevo, že je podáno odvolání. Tedy zjevně nemůže být mezi stranami sporné (a žalobce toto ani netvrdí), že takové podání nebylo připraveno k posouzení odvolacích námitek a k rozhodnutí v odvolacím řízení. Proto správce daně postupoval v souladu s citovanými zákonnými ustanoveními, pokud vůči žalobci postupoval výzvou dle § 37 odst. 3 správního řádu a kromě označení (rozumí se spíše ověření) podatele, současně požadoval rovněž doplnění, v jakém rozsahu takto podané odvolání rozhodnutí napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, a stanovil k tomu žalobci potřebnou lhůtu.
34. Od okamžiku, kdy na výzvu správního orgánu I. stupně žalobce ve stanovené lhůtě nejvýše 15 od doručení výzvy nereagoval, již správní orgán I. stupně pochybil, pokud nepředložil odvolání žalovanému a žalovaný pochybil, pokud o něm nerozhodl, byť jen na základě nedoplněného blanketního odvolání, a toto nevypořádal způsobem, který naznačil Nejvyšší správní soud např. ve shora zmíněném rozsudku č.j. 2 As 99/2010-67. To znamená meritorním přezkumem rozhodnutí o přestupku jen zcela z obecných hledisek, zda byl dostatečně zjištěn a správně právně posouzen skutkový stav věci jsou dány i jiné podmínky sankční odpovědnosti žalobce, a to i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek. Tím by se vyvaroval obstrukcí žalobce a nepřistoupil by tak na prodlevu, kterou nyní žalobci vytýká.
35. Na základě uvedených skutečností Městský soud v Praze shledal žalobu důvodnou, neboť od podání odvolání žalobce uplynula doba stanovená zákonem pro vydání rozhodnutí a od vydání opatření proti nečinnosti také uplynula značná doba, přičemž obsah správního spisu a stav řízení do současné doby nezobrazuje žádnou změnu. Z vyjádření žalovaného k žalobě je zřejmé, že i žalovaný hodnotí vyznačení doložky právní moci na rozhodnutí o přestupku bez dalšího za správný postup a podání žalobce nepovažuje za odvolání. K tomu soud poukazuje na to, že skutečnost, že žalobce nereagoval na výzvu správního orgánu I. stupně k odstranění nedostatků podání nemůže vést k posouzení, že šlo o anonymní podání či k tomu, že takové podání, má-li nedostatky, které správní orgán sám požaduje odstranit, není odvoláním a nelze o něm rozhodnout.
36. Na uvedeném nic nezmění, byť jinak zcela pochopitelný náhled žalovaného na procesní taktiku žalobce, kterou žalovaný vyvozuje z procesních postupů či taktik žalobců v jiných věcech zastoupených stejným právním zástupcem. To proto, že případy uvedené ve vyjádření k žalobě, byť vykazují obdobné rysy v postupu žalobců, nelze podřadit pod smysl žalovaným odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu o zneužití práva a neposkytnutí soudní ochrany. V případě žalovaným odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 55/2015-26, nešlo o pochybení správního orgánu při odeslání rozhodnutí na elektronickou adresu, ale o promyšlený problém technického charakteru na straně žalobce, na němž se správní orgán nikterak nepodílel. V případě rozsudku Krajského soudu v Praze č.j. 47 A 24/2022-50 šlo o případ, kdy zneužití práva spočívalo v ukrytí Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

odvolání v jiném spise, k jinému řízení, bez vědomí správního orgánu, kdy správnímu orgánu tímto bylo znemožněno se s odvoláním seznámit. Správní orgán tak ani v tomto případě neměl možnost zneužití práva odvrátit. Uvedené případy jsou tak zjevným zneužitím práva jediné na straně žalobců v odkazovaných věcech, když správní orgán se na takovém postupu nikterak neúčastnil. V daném případě nejde o zcela srovnatelnou situaci, neboť správní orgán mohl a měl na způsob podání odvolání žalobce reagovat. Totiž oproti tomu bylo v možnosti správního orgánu I. stupně předložit blanketní odvolání žalovanému a současně i v možnosti žalovaného jednoduše a obecně, i bez odvolacích námitek, přinulových tvrzeních o odvolání rozhodnout.

37. Z právní úpravy vyplývá, že žalobkyně se s úspěchem může domáhat ochrany proti nečinnosti za splnění podmínek ust. § 79 a násl. s.ř.s. Soudní ochrana proti nečinnosti spočívá v tom, že soud uloží správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Rozhodnutím, které má správní orgán vydat, se rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva osoby v konkrétním případě, tzn., že ochrana proti nečinnosti musí směřovat k vydání individuálního správního aktu. Správní orgán je nečinný ve smyslu uvedené ochrany dané soudním řádem správním, pokud nekoná, přestože mu toto zákon ukládá, tedy pokud zákon stanoví jeho pravomoc a účinnost vydat určité rozhodnutí v konkrétní věci a správní orgán toto nečiní.
38. Na základě uvedené právní úpravy a skutkového stavu věci Městský soud v Praze shledal, že posuzované podání žalobce bylo blanketním odvoláním, o němž, byť neobsahovalo všechny zákonné náležitosti a žalobce tento nedostatek neodstranil, měl žalovaný, jemuž přísluší rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 7, rozhodnout.
39. Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.
40. Podle § 81 odst. 2 s. ř. s. je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.
41. Protože žalovaný dosud o odvolání nerozhodl, Městský soud v Praze podle § 81 odst. 2 s.ř.s. žalovanému uložil, aby vydal rozhodnutí ve věci ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku, která postačuje k tomu, aby o blanketním odvolání bylo rozhodnuto.
42. Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl ve věci procesně úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení.
43. Náklady řízení, jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 2 000 Kč a dále náklady vynaloženými na právní zastoupení žalobce advokátem. Ty spočívají jednak v odměně za 3 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarifu), tedy za převzetí zastoupení a podání žaloby a sepsání repliky, přičemž sazba odměny za každý z těchto úkonů činí 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb.), a dále ve 3 paušálních částkách ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Vzhledem k tomu, že právní zástupce je plátcem DPH, soud proto náklady zastoupení zvýšil o částku 2 142 Kč odpovídající DPH z částky 10 200 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).

Celková výše nákladů důvodně vynaložených žalobcem na řízení v této věci tak činí 14 342 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

44. **P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku 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. 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.

V Praze dne 25. dubna 2024

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.