



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: **Ing. V. N.**
bytem X

proti

žalovanému: **Městský úřad Benešov**
sídlem Masarykovo náměstí 100, Benešov

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn.
ODSA/47257/2023/VAI,

takto:

- I. Žalovanému se ukládá povinnost vydat rozhodnutí ve věci v řízení o přestupku žalobce, o němž bylo původně rozhodnuto příkazem žalovaného ze dne 24. 7. 2023, č. j. MUBN/267169/2023/ODSA, a to ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 2 174 Kč, a to ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Shrnutí žaloby

1. Žalobce podal dne 23. 1. 2024 podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného.
2. Tu spatřuje v tom, že žalovaný navzdory včas podanému odporu nadále považuje svůj příkaz ze dne 24. 7. 2023, č. j. MUBN/267169/2023/ODSA, sp. zn. ODSA/47257/2023/VAI, vydaný podle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „přestupkový zákon“), jímž žalobce uznal vinným z přestupku, za pravomocný, odmítá pokračovat v řízení o něm a vydat ve věci rozhodnutí.
3. Žalobce tvrdí, že příkaz mu byl doručen dne 28. 7. 2023. Odpor byl podán v zákonné 8denní lhůtě na podatelně žalovaného dne 4. 8. 2023, k čemuž odkazuje na přiložený odpor s razítkem podatelny žalovaného s tímto datem, kterým bylo podání odporu potvrzeno. Nemůže jít k jeho tíži, pokud chybou podatelny nebyl jeho odpor řádně zaevidován.

Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný v první řadě namítl, že žalobce před podáním žaloby bezvýsledně nevyčerpal prostředky ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., a proto je třeba žalobu odmítnout.
5. Po skutkové stránce žalovaný vznik sporné situace popsal tak, že byly vydány dva příkazy – jeden ve věci žalobce a druhý ve věci jeho manželky, paní H. N. (č. j. MUBN/2731992/23/ODSA). Oba příkazy byly jejím adresátům doručeny dne 28. 7. 2023. Dne 4. 8. 2023 se na podatelnu žalovaného dostavila manželka žalobce, která měla doručit dva odpory. Současně požádala, aby jí pracovnice podatelny dala razítko na stejnopisy podaných odporů k potvrzení, že dokumenty na podatelnu řádně dorazily. To pracovnice podatelny učinila a manželka žalobce je bez připomínek převzala. Obě listiny předané na podatelnu byly řádně zaevidovány (pod č. j. 297577/2023 a 297578/2023) a předány na oddělení přestupků. Tam bylo zjištěno, že oba doručené odpory byly podepsány manželkou žalobce a byly podány v její věci. Byly proto založeny do spisu v její přestupkové věci, příkaz, jímž byla uznána vinnou, byl zrušen a v jejím přestupkovém řízení bylo pokračováno. Naproti tomu ve věci žalobce nebyl žádný odpor žalovanému doručen. Jeho odpor nebyl na podatelně fyzicky zanechán. Manželka žalobce patrně omylem doručila žalovanému odpor ve své věci ve dvojím vyhotovení a nechala si od úřednice potvrdit doručení na listině, která měla být odporem žalobce a tu si odnesla. Nebylo povinností pracovnic podatelny, aby ověřily, zda manželka nedoručila něco jiného, než zamýšlela. Proto má žalovaný za to, že příkaz ve věci žalobce nabyl právní moci dne 8. 8. 2023 a neexistuje řízení, v němž by mělo být pokračováno.

Posouzení věci soudem

Procesní podmínky

6. Žaloba byla podána v zákonné lhůtě dle § 80 odst. 1 s. ř. s.
7. 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.
8. Ve věci není sporu, že žalobce před podáním nečinnostní žaloby nepožádal Krajský úřad Středočeského kraje (dále „krajský úřad“) o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného podle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“). Žalovaným odkazovaná judikatura, která dovozovala, že jde o důvod pro odmítnutí žaloby, byla překonána nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, který dovodil, že jde o odstranitelnou překážku věcného projednání nečinnostní žaloby [viz též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 2. 2. 2023, č. j. 2 As 21/2020-34].
9. Proto soud žalobce usnesením ze dne 21. 2. 2024, č. j. 51 A 3/2024-10, vyzval k odstranění této překážky, tedy k uplatnění tohoto prostředku ochrany proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.
10. Žalobce tak učinil podáním ze dne 19. 3. 2024.
11. Dne 3. 5. 2024 doručil žalobce soudu příkaz krajského úřadu ze dne 2. 4. 2024, č. j. 040368/2024/KUSK, vydaný podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu, který ve výroku I deklaruje nečinnost žalovaného a výrokem II mu jako nečinnému správnímu orgánu přikazuje, aby v dané věci do 30. 4. 2024 nařídil ústní jednání a pokračoval ve správním řízení. V odůvodnění krajský úřad konstatoval, že pokud žalobce disponuje výtiskem svého podání opatřeného podacím razítkem s vyznačeným datem, lze logicky předpokládat, že jej měl za doručený. Krajský úřad souhlasil s žalovaným, že za správnost podání nese odpovědnost osoba, která jej učinila. Neztotožnil se však s tím, že by pracovnice žalovaného nenesly žádnou odpovědnost a mohly razítkem správního orgánu bez rozmyslu opatřit v podstatě jakýkoliv dokument, tedy i ten, který podatelna nepřijala. Krajský úřad se také pozastavil nad tím, že žalovaný nevěnoval pozornost skutečnosti, že manželka žalobce učinila v jeden den totožné podání hned dvakrát, přičemž to bylo zaevidováno pod dvěma rozdílnými jednacími čísly. V daném případě nelze usuzovat na promeškání lhůty z důvodu nedbalosti podatele. Pokud žalobce disponoval vyhotovením svého odporu s razítkem podatelny žalovaného, což doložil, logicky nabyl dojmu, že jeho odpor byl řádně podán.
12. Vydání tohoto příkazu soudu potvrdil krajský úřad v přípise ze dne 6. 5. 2024, v němž podotkl, že jej žalovaný informoval, že setrvává na svém právním názoru, že nečinný není, k čemuž krajský úřad přiložil sdělení žalovaného ze dne 29. 4. 2024, kde skutečně namítá, že nečinný není a že vyčká na rozhodnutí soudu. Žalovaný své námitky vůči příkazu krajského úřadu doručil dne 14. 5. 2024 také soudu.
13. Soud konstatuje, že z uvedeného nesporně plyne, že nadřízený správní orgán přikázal žalovanému, aby odstranil svoji nečinnost a ve stanovené lhůtě pokračoval ve správním řízení, což žalovaný neučinil a podle svého vyjádření bez rozhodnutí soudu učinit nehodlá.

Byť krajský úřad žalovanému výrokem příkazu explicitně neuložil povinnost vydat rozhodnutí, uložil mu povinnost pokračovat v řízení, ve kterém je povinen rozhodnutí vydat.

14. Na každý pád žalobce dodatečně vyčerpал prostředek proti nečinnosti žalovaného ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Vada spočívající v tom, že žalobce tento prostředek ochrany nevyčerpал ještě před podáním žaloby, tak byla odstraněna.
15. Soud proto mohl přistoupit k projednání žaloby.

Věcné posouzení

16. 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.
17. Soud nejprve obecně podotýká, že nečinnostní žalobou se lze domoci ochrany v situaci, jaká nastala nyní, tedy, kdy je předmětem sporu otázka včasnosti odporu, potažmo povinnosti žalovaného pokračovat v přestupkovém řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 266/2014-32, či rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2022, č. j. 51 A 65/2022-18).
18. V nyní posuzované věci je zcela zásadní, že nečinnost žalovaného deklaroval již krajský úřad jako jeho nadřízený správní orgán v opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu ze dne 2. 4. 2024. Dle judikatury NSS není za této situace správní soud oprávněn tento závěr krajského úřadu jakožto nadřízeného správního orgánu k námitce žalovaného přezkoumávat.
19. Již v rozsudku ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS, 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* [jakožto nadřízeného správního orgánu podle § 80 správního řádu – pozn. soudu] *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 vyčerpány 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 zde i níže doplněno krajským soudem).

20. 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 nepřípadná“ (odst. 12).

21. 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 nepřípadná 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).

22. Se stejným zdůvodněním NSS taktéž odmítl polemiku žalovaného správního orgánu s opatřením proti nečinnosti vydaným nadřízeným správním orgánem v rozsudku ze dne 22. 9. 2022, č. j. 3 Azs 226/2021-38 (odst. 11).

23. Konečně i zdejší soud se ve výše zmíněném rozsudku č. j. 51 A 65/2022-18, vydaném v obdobné situaci jako nyní, odmítl věcně zabývat výhradami žalovaného městského úřadu vůči opatření proti nečinnosti nadřízeného krajského úřadu, které mu ukládalo povinnost vydat rozhodnutí.

24. Soud tak konstatuje, že žalovaný byl v nyní posuzované věci povinen respektovat opatření proti nečinnosti vydané svým nadřízeným správním orgánem, třebaže s ním nesouhlasil, podobně jako musí uposlechnout zrušující rozhodnutí svého odvolacího orgánu. Správní orgán totiž není obecně oprávněn brojit proti postupu, který vůči němu uplatňuje jemu nadřízený správní orgán. Rozpory v právních názorech mezi instančně vyšším a nižším orgánem uvnitř veřejné moci jsou vyřešeny subordinací, tedy vztahem nadřízenosti

a podřízenosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2021, č. j. 7 As 239/2021-24, odst. 11). Pokud by soud v nyní nastalé situaci na popud žalovaného zkoumal a případně zpochybnil závěry krajského úřadu ohledně nečinnosti žalovaného, jak se žalovaný svým postojem domáhá, v zásadě by tím poskytoval ochranu nikoliv žalobci, o jehož veřejná subjektivní práva v nyní posuzované věci jde, ale žalovanému správnímu orgánu před opatřením vydaným jeho nadřízeným orgánem, což (jak je připomínáno ve shora citované judikatuře) účelem správního soudnictví není. Správní orgány by navíc aprobační takového postoje byly motivovány k tomu, aby opatření proti nečinnosti vydaná svými nadřízenými správními orgány, s nimiž nesouhlasí, ignorovaly, čímž by jednak tento prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. přestával plnit svoji funkci účinného prostředku ochrany práv a stal by se ryze formálním (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278), jednak by se tím v rozporu se zásadou subsidiarity správního soudnictví vyvolávala zbytečná soudní řízení.

25. Soud tak na základě uvedeného uzavírá, že pokud krajský úřad v příkazu ze dne 2.4. 2024 konstatoval nečinnost žalovaného a jeho povinnost vést dále přestupkové řízení, v němž je povinen vydat rozhodnutí, není soud oprávněn toto opatření k námitce žalovaného podrobovat přezkumu a případně zpochybňovat jeho závěry. Za dané situace je úkolem soudu v tomto řízení pouze ověřit, zda žalovaný v reakci na příkaz nadřízeného správního orgánu svoji deklarovanou nečinnost ve stanovené lhůtě odstranil, přičemž z obsahu předloženého správního spisu i podání obou účastníků je zcela zřejmé, že tomu tak není.
26. Žaloba je proto důvodná.
27. Pro úplnost soud dodává, že pokud pracovnice podatelny žalovaného k žádosti manželky žalobce orazítkovala odpor žalobce razítkem s datem 4. 8. 2023, o čemž se nezdá být sporu, co jiného by takovým úkonem měla potvrzovat, než že odpor žalobce stejného znění byl na podatelnu žalovaného tohoto dne skutečně podán. Ostatně proto doručitelé úředních podání zpravidla žádají, aby jim bylo tímto či obdobným způsobem potvrzeno, že podání na podatelnu skutečně doručili.

Závěr a náklady řízení

28. Proto soud podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé ve výše uvedeném řízení o přestupku žalobce, a to ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku, kterou soud považuje za přiměřenou okolnostem věci s přihlédnutím k zákonné lhůtě dle § 94 přestupkového zákona.
29. 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.
30. K požadavkům žalobce na zrušení předmětného příkazu žalovaného ze dne 24. 7. 2023, výmazu údajů o tomto přestupku z evidence přestupků a vrácení zaplacené pokuty soud dodává, že tyto povinnosti žalovanému na podkladě podané žaloby přímo uložit nemohl (srov. § 81 odst. 2 s. ř. s.). Nicméně z logiky věci plyne, že předmětný příkaz již nemůže být v návaznosti na výše uvedené považován za pravomocný, ale musí být považován za ze

zákonu zrušený včas podaným odporem, a tudíž by měly být údaje o něm z evidence přestupků neprodleně vymazány a není zde ani pravomocný podklad pro zaplacenou pokutu (§ 150 odst. 3 správního řádu a § 106 až § 108 přestupkového zákona).

31. Žalobce měl se svojí žalobou po procesní stránce úspěch, a proto má nárok na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Soud nepominul, že Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 3523/20 konstatoval, že pokud žalobce podal nečinnostní žalobu, aniž by v době jejího podání již byl bezvýsledně vyčerpán prostředek ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., může tuto skutečnost soud zohlednit při rozhodování o nákladech řízení k tíži žalobce. Ústavní soud podotkl, že v případě, že by žalobce následně po podání žaloby dosáhl na základě prostředku ochrany podle § 79 s. ř. s. vydání požadovaného rozhodnutí a vzal by posléze žalobu zpět, nebylo by ústavně nesouladné nepřiznat mu v takovém případě náklady řízení s odkazem na § 60 odst. 7 s. ř. s. (odst. 56 nálezu). Nyní posuzovaná situace je však odlišná v tom, že žalobce se svým podnětem fakticky neuspěl, neboť nedosáhl pokračování svého přestupkového řízení a vydání rozhodnutí o přestupku. Ve výsledku tedy nebyl s ohledem na postoj žalovaného rozdíl v tom, zda žalobu podal před či po vyčerpání prostředku dle § 79 odst. 1 s. ř. s. Proto soud postupoval podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Důvodně vynaložené náklady žalobce v tomto soudním řízení, vyplývající z obsahu spisu, tvoří zaplacený soudní poplatek 2 000 Kč a náklady na poštovní přepravu žaloby (92 Kč) a repliky (82 Kč). Náklady na podání týkající se vyjasnění otázky vyčerpání prostředků ochrany soud za důvodně vynaložené nepovažoval, neboť nutnost vyjasnění a odstranění této vady vyvstala v důsledku toho, že žalobce v rozporu s § 79 odst. 1 s. ř. s. tento zákonný prostředek ochrany nevyčerpal již před podáním žaloby. Soud tak uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci částku ve výši 2 174 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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 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 24. června 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.