



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát města Olomouce**, se sídlem Vejdovského 2, Olomouc, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 8. 2014, č. j. 65 A 30/2014 – 7,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 8. 2014, č. j. 65 A 30/2014 – 7 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností ze dne 16. 9. 2014, téhož dne doručenu Nejvyššímu správnímu soudu, brojil žalobce, jakožto stěžovatel, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 28. 8. 2014, č. j. 65 A 30/2014 – 7, jímž byla odmítnuta stěžovatelova žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu – Magistrátu města Olomouce (dále jen „správní orgán“ nebo „žalovaný“) ze dne 13. 8. 2014.

Nečinnost správního orgánu měla dle stěžovatele spočívat v nedostatku doručení jeho rozhodnutí ze dne 14. 3. 2013, č. j. SMOL/050599/2013/OARMV/PD/Tom, kterým byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 bod f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, když toto rozhodnutí nedoručil stěžovateli, ale panu R. K., o němž se správní orgán domníval, že zastupuje žalobce na základě plné moci, předložené pouze pro účely zastupování ohledně předvolání k podání vysvětlení, tedy již ne pro zastupování žalobce po zahájení správního řízení. Z toho, že správní rozhodnutí bylo předáno k vypravení pro jinou osobu a jemu nebylo vůbec doručeno, žalobce dovozoval, že právně nebylo vůbec vydáno.

Žalobce ve své žalobě navrhl, aby krajský soud přikázal žalovanému ve lhůtě dle § 71 odst. 3 správního řádu vydat meritorní rozhodnutí, přičemž v důvodech žaloby vyjádřil přesvědčení, že tímto rozhodnutím by mělo být přestupkové řízení zastaveno.

K prokázání své žalobní legitimace doložil žalobce krajskému soudu stejnopis svého podání ze dne 19. 9. 2013, adresovaného žalovanému, nazvaného jako „*Odvolační, stížnost na nečinnost*”.

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud”) žalobu odmítl s odůvodněním shledávajícím nedostatek zákonných podmínek pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, konkrétně nedostatek podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků, které k ochraně proti nečinnosti stanoví zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád”). Krajský soud dovodil, že tímto prostředkem je podle § 80 odst. 3 správního řádu opatření proti nečinnosti, o jehož provedení může účastník správního řízení požádat nadřízený správní orgán po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí. Tento prostředek však žalobce nevyužil. Podání ze dne 19. 9. 2013 nemohlo být prostředkem ochrany proti nečinnosti proto, že logicky takovým prostředkem nemůže být žádné podání učiněné po vydání rozhodnutí.

K návrhu žalobce stanovit žalovanému povinnost doručení písemností krajský soud uzavřel, že žalobou na nečinnost podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.”), se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu, protože předmět žaloby, vymezující nečinnost správního orgánu při doručování rozhodnutí již vydaných, není způsobilým být předmětem uvedeného řízení a soud o tom nemůže meritorně rozhodnout.

V závěru odůvodnění usnesení krajský soud, ve vztahu k žalobnímu bodu ohledně nedostatku doručení rozhodnutí ze strany žalovaného, poukázal na judikaturu týkající se materiální funkce doručení (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010 – 95, nebo rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 14. 2. 2008, č. j. 11 Ca 9/2007 – 50) a konstatoval, že chování žalobce za situace, kdy je mu známo, že probíhá předmětné řízení, v řízení činí kroky pro to, aby bránil řádnému doručení písemností, kterého se následně dovolává, a tím docílil marného uplynutí lhůty pro projednání přestupku, považuje za zneužívání práva, které nemůže požívat soudní ochrany.

Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti proti tomuto usnesení krajského soudu namítá jeho nezákonnost podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., již spatřuje ve vydání odmítavého usnesení postaveného na nesprávném právním názoru krajského soudu v otázce nepřipustnosti žaloby dovozené jednak z nevyčerpání prostředků k nápravě nečinnosti správního orgánu a jednak ze skutečnosti, že žalovaným bylo vydáno rozhodnutí ve věci samé.

Ohledně závěru krajského soudu, dle kterého žalobce nevyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, stěžovatel namítá, že využitím zmiňovaného prostředku bylo právě jeho podání ze dne 19. 9. 2013. Stěžovatel si je vědom, že krajský soud se posuzováním tohoto podání v daném kontextu zabýval, nesouhlasí však s jeho závěrem, že se nelze domáhat vydání rozhodnutí v případě, kdy rozhodnutí bylo vydáno a pouze nebylo doručeno, neboť o takovou situaci se v jeho případě nejedná.

pokračování

Svou argumentaci stěžovatel rozvíjí poukazem na ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, dle kterého se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 (správního řádu – poznámka NSS). Na základě toho pak stěžovatel dovozuje, že ač rozhodnutí žalovaného bylo vyhotoveno, tak nebylo-li vypraveno na adresu žalobce, není možné dovozovat, že bylo vypraveno ve smyslu § 19 správního řádu, a tudíž ani vydáno dle ust. 71 odst. 2 písm. a) správního řádu.

Dovodil-li krajský soud, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno, namítá k tomu stěžovatel, že tato otázka jím byla nesprávně posouzena, a jeho usnesení o odmítnutí žaloby je i z tohoto důvodu nezákonné.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a je přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž vážil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, ke kterým by měl přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti namítá nezákonnost napadeného usnesení krajského soudu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda byly v řízení před krajským soudem splněny podmínky pro odmítnutí žaloby.

Z odůvodnění napadeného usnesení vyplývá, že stěžovatelova žaloba byla krajským soudem odmítnuta na základě ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť soud v řízení naznal, že nebyly splněny podmínky pro podání žaloby na nečinnost, přičemž mělo jít o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který nebylo možno v řízení pokračovat.

Dle ustanovení věty první § 79 odst. 1 s. ř. s. spočívá žalobní legitimace pro žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v naplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně potenciálního žalobce proti nečinnosti správního orgánu.

V dané věci bylo rozhodnuto v příkazním řízení dle § 80 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Pro situace v tomto předpise neupravené je proto třeba užít podpůrně příslušných ustanovení správního řádu. Tak je tomu i v otázce ochrany proti nečinnosti správního orgánu v příkazním řízení.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že spolu s přípisem R. K. týkajícím se podání vysvětlení k přestupku stěžovatele byla správnímu orgánu předložena plná moc ze dne 19. 2. 2013 udělená stěžovatelem jako zmocnitelem R. K. k zastupování ve správním řízení vedeném pod sp. zn. S-SMOL/018538/2013/OARMV, a to v plném rozsahu pro všechny stupně správního řízení, včetně doručování. Příkaz ze dne 14. 3. 2013 byl předán k vypravení adresátu

„J. K. cestou zmocněnce R. K.“ dne 15. 3. 2013. Z obálky připojené k rozhodnutí je zřejmé, že zásilka byla vložena R. K. do schránky v důsledku nevyzvednutí zásilky po výzvě pošty. Dne 19. 9. 2013 stěžovatel (prostřednictvím zmocněnce R. K.) podal u žalovaného proti příkazu odvolání a „z opatrnosti“ i stížnost na nečinnost odůvodněnou nedoručením, a tedy nevydáním rozhodnutí. Na toto podání reagoval usnesením ze dne 15. 10. 2013 č. j. KUOK88670/2013 Krajský úřad Olomouckého kraje a přikázal Magistrátu města Olomouce, aby odstranil svou nečinnost a bez zbytečného odkladu doručil rozhodnutí ve věci zmocněnci J. K. panu R. K. Rozhodnutí je opřeno o ustanovení § 80 odst. 1 spr. řádu, přičemž z textu je zřejmé, že rozhodující orgán považoval příkaz za vydaný, pouze doručovaný v rozporu se žádostí zmocněnce o doručování písemností; konstatoval tedy pouze nedostatek právní moci příkazu.

S krajským soudem se nelze ztotožnit v závěru, že podání ze dne 19. 9. 2013 nebylo prostředkem k ochraně proti nečinnosti proto, že se jím stěžovatel neobrátil na nadřízený orgán dříve, než bylo rozhodnutí vydáno. Krajský soud zaujal názor, že rozhodnutí vydáno bylo, a proto žalobcovo následné podání nemůže být prostředkem k odstranění nečinnosti.

Otázka vydání rozhodnutí je otázkou důvodnosti žaloby, kterou soudu nepříslušelo řešit v rámci zkoumání podmínek pro podání nečinnostní žaloby. Nelze mu přisvědčit v názoru, že tak činil za účelem posouzení přípustnosti žaloby. Totiž i v případě, že rozhodnutí bylo vydáno, nelze bránit stěžovateli, který, ať už z jakéhokoliv důvodu, je názoru, že vydáno nebylo, aby se domáhal vydání rozhodnutí.

Jako obecný prostředek ochrany proti nečinnosti správního orgánu zavedl správní řád v ustanovení § 80 institut ochrany proti nečinnosti. V rámci tohoto institutu může účastník správního řízení po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí, potažmo tedy i v příkazním řízení dle přestupkového zákona, podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Podání takové žádosti je tedy třeba pokládat ve smyslu § 79 s. ř. s. za prostředek, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti.

Je pravdou, že podání stěžovatele ze dne 19. 9. 2013 je poněkud zmatené, neboť stěžovatel jím jednak podává odvolání proti rozhodnutí, na jehož údajnou existenci usoudil z výzvy k plnění, jednak jím vznáší stížnost na nečinnost žalovaného. Nelze se však oprostít od skutečnosti, že podání tuto stížnost obsahuje, přičemž nečinnost spatřuje v nevydání rozhodnutí, byť ji odvozuje od jeho nedoručení. Žalovaný toto podání postoupil nadřízenému správnímu orgánu, přičemž se vyjádřil, že se zřejmě jedná o opožděně podaný odpor. Nadřízený správní orgán ovšem podání zjevně posoudil jako žádost o ochranu proti nečinnosti žalovaného a uložil odstranit nečinnost, již spatřoval v chybném doručení zmocněnci přestupce. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší hodnotit zákonnost daného rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, neboť to není předmětem řízení. Lze jen na okraj poznamenat, že žádostí o odstranění nečinnosti se nelze domáhat pouhého doručení již vydaného rozhodnutí, a tudíž takový příkaz není v souladu s § 80 odst. 4 správního řádu.

Žádost o opatření proti nečinnosti by logicky měla být podána u nadřízeného správního orgánu; zákonná povinnost to však není. Je pouze rizikem stěžovatele, pokud tuto žádost zašle podle jeho názoru nečinnému žalovanému; ten totiž nemá povinnost ji svému nadřízenému správnímu orgánu předložit. Za situace, kdy tak žalovaný učinil a stížnost se dostala ke krajskému úřadu, který o ní také rozhodoval, nelze jen ze skutečnosti nesprávného adresování stížnosti dovozovat, že podána nebyla. Nelze shrnout jinak, než že žalobce prostřednictvím stížnosti na nečinnost ze dne 19. 9. 2013 uplatnil prostředek proti nečinnosti a nadřízený správní orgán tento prostředek projednal, přičemž v požadavku na vydání rozhodnutí ve věci samé mu nevyhověl.

pokračování

Z porovnání podání ze dne 19. 9. 2013 a žaloby na ochranu proti nečinnosti je dále zřejmé, že tvrzená nečinnost se týká téhož řízení, je požadováno vydání rozhodnutí v tomto řízení, byť specifikace rozhodnutí, které má být vydáno, je odlišná; to je však přípustným důsledkem odlišné procesní situace v době uplatnění obou prostředků ochrany.

Z hlediska podmínky pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., zde spočívající v bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu, nelze v daném případě dospět k jinému závěru, než že tato podmínka splněna byla.

Krajský soud napadené usnesení opřel i o názor, že žalobou na ochranu před nečinností se nelze domáhat pouhého doručení vydaného rozhodnutí. To je obecně správný závěr, nicméně stěžovatel v žalobě požaduje přikázání žalovanému „vydat meritorní rozhodnutí“. Žaloba ve svých důvodech považuje rozhodnutí za nevydané a domáhá se odstranění nečinnosti žalovaného vydáním rozhodnutí. Taková žaloba je přípustná a bližší posouzení stěžovatelových názorů uplatněných v žalobě je opět otázkou její věcné důvodnosti.

Nejvyšší správní soud tedy shledal důvodným namítaný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Požaduje-li stěžovatel přezkoumání zákonnosti závěrů krajského soudu ohledně vydání správního rozhodnutí, nelze mu vyhovět. Krajský soud tyto závěry učinil nad rámec posouzení přípustnosti žaloby.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele jako důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení krajský soud posoudí věcnou důvodnost žaloby.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne tento soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. ledna 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu