



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **T.C.A. - v.o.s. Technik Control Assistance**, se sídlem Dobšická 2295/2, Znojmo, zastoupen Mgr. Stanislavem Bodlákem, advokátem se sídlem Petrov nad Desnou 2703, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2019, č. j. 10 A 206/2017 – 57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2019, č. j. 10 A 206/2017 – 57, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žádostí ze dne 31. 5. 2011 žalobce jako stávající provozovatel stanice technické kontroly ev. č. 37.17 požádal Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) o změnu provozovatele této stanice technické kontroly na nového provozovatele, společnost Smetana a Smetana s.r.o. Krajský úřad na základě této žádosti rozhodnutím ze dne 17. 6. 2011, č. j. S - JMK 56488/2011/OD/MI (dále jen „rozhodnutí krajského úřadu“), dle § 54 odst. 4 a § 56 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla) [dále jen „zákon o podmínkách provozu“], udělil oprávnění k provozování předmětné stanice technické kontroly společnosti Smetana a Smetana s.r.o. a zároveň rozhodl, že právní mocí tohoto rozhodnutí oprávnění žalobce k provozování této stanice technické kontroly zaniká.

[2] Dne 21. 4. 2017 podal žalobce proti rozhodnutí krajského úřadu odvolání, v němž uvedl, že se s tímto rozhodnutím seznámil až dne 6. 4. 2017 během nahlížení do správního spisu. Krajský úřad toto podání vyhodnotil jako (slovy krajského úřadu) „odvolání proti pravomocnému

rozhodnutí podané oprávněnou osobou“, tedy jako podnět k mimořádnému oprávněnému prostředku a postoupil je žalovanému. Žalovaný přípisem ze dne 26. 5. 2017 sdělil žalobci, že dle průběhu různých řízení vedených k dané provozovně s žalobcem je nezpochybnitelné, že ten je s obsahem pravomocného rozhodnutí krajského úřadu dlouhodobě seznámen a taktéž není pochyb o doručení tohoto rozhodnutí. Bez ohledu na tuto skutečnost již marně uplynula lhůta, v níž lze zahájit přezkumné řízení. Žalovaný tudíž uzavřel, že přezkumné řízení zahajovat nebude a věc má za vyřízenou.

[3] Žalobce se obrátil na ministra dopravy s podnětem k provedení opatření k odstranění nečinnosti žalovaného a poté podal nečinnostní žalobu, kterou se domáhal, aby Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) uložil žalovanému povinnost o odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu rozhodnout. Tvrdil, že o podaném odvolání je žalovaný povinen rozhodnout dle § 90 nebo § 92 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Nadto se žalobce domnívá, že rozhodnutí krajského úřadu je nicotné, neboť zákon neumožňoval převod oprávnění provozovat stanici technické kontroly na jiného provozovatele. Žádost žalobce ze dne 31. 5. 2011 tudíž byla zjevně právně nepřipustná a krajský úřad měl řízení zastavit.

[4] Městský soud v Praze napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Nejprve konstatoval, že žádost stěžovatele nelze považovat za právně nepřipustnou. Udělit oprávnění k provozování stanice technické kontroly podle § 56 zákona o podmínkách provozu lze toliko na žádost fyzické nebo právnické osoby o toto oprávnění. Žádost o změnu oprávnění spočívající ve změně provozovatele stanice z materiálního hlediska představuje kombinaci projevu vůle stávajícího provozovatele pozbytí oprávnění a projevu vůle nového provozovatele nabýt oprávnění k provozu totožné stanice. Následné rozhodnutí tomu odpovídá – stávající oprávnění je rozhodnutím odňato a stejným správním aktem je uděleno jiné osobě. Ze správního spisu dále dle městského soudu nepochybně plyne, že rozhodnutí krajského úřadu bylo žalobci předáno nejpozději dne 28. 6. 2011 prostřednictvím jeho jednatele. Pokud žalobce podal odvolání až dne 21. 4. 2017, bylo odvolání zjevně opožděné. I o opožděném odvolání je nutné rozhodnout – zamítnout je dle § 92 odst. 1 správního řádu. Procesní následky absence formálního rozhodnutí dle tohoto ustanovení přitom dle městského soudu zmírnil Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09. V něm konstatoval, že je-li jedinou reakcí správního úřadu na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení sdělení, *„že nebyly shledány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu), pak je zřejmé, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byl o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako „rozhodnutí“. Považuje-li tzv. opomenutý účastník řízení takové sdělení za rozhodnutí o jeho odvolání, musí jej soud přezkoumat i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu; předpokladem pro postup správního orgánu dle ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá ve spojení s ustanovením § 94 odst. 1 věta poslední správního řádu je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí a priori vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevona byla“.* Třebaže sdělení žalovaného ze dne 26. 5. 2017 je maximálně stručné, lze z něj seznat, že žalovaný považuje odvolání za opožděné, neboť žalobce rozhodnutí převzal a byl s ním dlouhodobě seznámen. O odvolání tudíž žalovaný materiálně rozhodl a není nečinný.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Nesouhlasí se závěrem, že sdělení žalovaného ze dne 26. 5. 2017 představuje rozhodnutí ve formálním či materiálním smyslu. Vůlí žalovaného bylo naopak rozhodnutí nevydávat a vehnat stěžovatele do procesní pasti či nejistoty tak, aby nemohl procesní postup žalovaného efektivně napadat u soudu. Sdělení je nadepsáno jako „sdělení k podnětu k přezkumnému řízení“,

nevyrizuje odvolání stěžovatele (ve vztahu k němuž neobsahuje zhora nic), nýbrž podnět krajského úřadu, a stěžovateli bylo zasláno toliko na vědomí. V žádném případě na něj nelze nahlížet jako na materiální rozhodnutí dle § 92 odst. 1 správního řádu a stěžovatel jej tak ani nevnímal. Stěžovateli tuto skutečnost nelze klást k tíži a zpětně dovozovat, jak měl pro účely soudní ochrany na tento výstup žalovaného nahlížet. Stěžovatel sdělení nepovažoval za rozhodnutí o odvolání, nebrojil proti němu žalobou proti rozhodnutí a k nečinnostní žalobě ani nedokládal, zda mu bylo či nebylo rozhodnutí krajského úřadu doručeno.

[6] Také Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně dovodil, že informační sdělení, vyrozumění či přípis správního orgánu, který žádným způsobem nezasahuje do práv dotčené osoby, není rozhodnutím dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Aby bylo možné neformální akt správního orgánu podrobit soudnímu přezkumu, musí mít alespoň základní relevantní obsah, což sdělení žalovaného nemá. Ze sdělení nelze dovodit, že žalovaný jím odvolací řízení končí a nehodlá se odvoláním dále zabývat. O odvolání žalovaný nijak neuvážil, přičemž závěr žalovaného, že nelze provést přezkumné řízení, vzal stěžovatel na vědomí.

[7] Žalovaný je tedy dle stěžovatele v první řadě povinen o podaném odvolání rozhodnout a teprve v řízení o žalobě proti rozhodnutí lze přezkoumat meritum věci, tj. zda se jedná o odvolání opožděné (což ve vztah ke stěžovateli konstatoval již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2018, č. j. 4 As 61/2018 – 34). Městský soud zcela nepřipustně již v rámci nečinnostní žaloby posuzoval, zda je odvolání stěžovatele včasné či opožděné. Tím se dostal zcela mimo stěžovatelem iniciované soudní řízení, neboť měl posuzovat výhradně otázku nečinnosti žalovaného.

[8] Jako *obiter dictum* stěžovatel uvádí, že jediným způsobem, kterým bylo možné dle zákona o podmínkách provozu pozbytí oprávnění k provozování stanice technické kontroly je jeho odnětí dle § 59 tohoto zákona. Jelikož stěžovateli oprávnění nebylo nikdy odňato, je i nadále řádným provozovatelem předmětné stanice technické kontroly. Právní úprava neumožňovala rozhodnout o převodu oprávnění k provozování stanice technické kontroly, žádost stěžovatele ze dne 31. 5. 2011 byla zjevně právně nepřipustná, a rozhodnutí krajského úřadu je tudíž nicotné.

[9] Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vyslovil nicotnost rozhodnutí krajského úřadu.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel pouze opakuje svou předchozí argumentaci. S napadeným rozsudkem se žalovaný ztotožňuje, neboť městský soud zcela správně rozhodl, že žalovaný není nečinný. S ohledem na obsah vyjádření již Nejvyšší správní soud tuto písemnost stěžovateli nezasílal.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s *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*. Uvedené ustanovení poskytuje jednotlivci ochranu v případech, kdy správní orgán porušuje povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé ve stanovené lhůtě a nápravy se nelze efektivně domoci ani prostřednictvím nadřízeného správního orgánu.

[14] V posuzovaném případě je nesporné, že podání stěžovatele ze dne 21. 4. 2017 (a posléze doplněné) představuje jak svým výslovným označením, tak svým obsahem odvolání, kterým stěžovatel s odstupem několika let brojí proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 17. 6. 2011, vydanému ve správním řízení, jehož byl stěžovatel účastníkem. V této situaci je zároveň nesporné, že žalovaný coby příslušný správní orgán byl povinen ve stanovené lhůtě o podaném odvolání rozhodnout. Jak vyplývá také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 – 122, „*úprava odvolacího řízení není konstruována na principu procesních odklonů v případě, že odvolání je nepřijatelné proto, že bylo podáno opožděně nebo osobou neoprávněnou. V takovém případě je správní orgán povinen odvolání zamítnout a zároveň také přezkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí (§ 60 správního řádu z roku 1967, § 92 správního řádu z roku 2004)*“. Pokud tedy správní orgán o podaném odvolání nerozhodne a podateli odpovídá pouhými přípisy, které pouze odkazují na různá předchozí vyřízení jeho dřívějších podání, jedná se o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu a § 79 odst. 1 s. ř. s.

[15] Podstatné tudíž je, zda lze sdělení žalovaného ze dne 26. 5. 2017 posoudit jako rozhodnutí o stěžovatelově odvolání.

[16] Jak uvádí komentářová literatura, v situaci, kdy správní orgán vydá akt, z něhož není zřejmé, zda se jedná o rozhodnutí (např. neformální sdělení o předmětu řízení), je situace složitá zejména v otázce volby žalobního typu. Žalobce je tak v nejistotě, zda je správní orgán nečinný a prostředkem ochrany je nečinnostní žaloba nebo zda proti takovému aktu brojit žalobou proti rozhodnutí (srov. Kühn Z., Kocourek T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR 2019, str. 660).

[17] Pouhý přípis, sdělení či jiný podobný úkon správního orgánu je možné přes formální vady vyhodnotit jako rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. v materiálním smyslu, pokud správní řád či jiný procesní předpis předpokládá, že správní orgán má v daném případě v mezích své pravomoci v rámci formalizovaného řízení vydat vrchnostenský akt zakládající, měnící, rušící nebo závazně určující práva nebo povinnosti konkrétního individualizovaného adresáta, tomuto adresátovi komunikovaný a obsahující stanovené náležitosti. Zároveň je nutné, aby napadený akt alespoň materiálně tyto podmínky splňoval (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 – 52).

[18] Jak již bylo řečeno, není pochyb o tom, že správní řád předpokládá, že o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí se rozhoduje formálním rozhodnutím, jehož důsledkem je zásah do práv účastníka řízení. Ve vztahu ke druhé podmínce je třeba zkoumat, zda posuzovaný akt obsahuje stanovené náležitosti materializovaného rozhodnutí (výrok, odůvodnění) a zda byl doručen příslušným adresátům. Pokud úkon postrádá elementární náležitosti rozhodnutí, jako je odůvodnění, vypořádání odvolacích námitek, či uvedení právních předpisů, o které se opírá, lze na něj jen stěží pohlížet jako na rozhodnutí v materiálním slova smyslu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 7 As 234/2014 – 32). Ostatně i kdyby takové úkony snad byly posouzeny jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu, měly by uvedené deficity nutně za následek nepřezkoumatelnost takových „rozhodnutí“;

což by vedlo ke stejnému výsledku jako v případě nečinnosti žaloby – správní orgán by byl povinen vydat nové řádné formální rozhodnutí.

[19] Je však třeba mít zároveň na paměti, že v podobných případech je to žalovaný správní orgán, který uvedený složitý procesní stav svým protiprávním postupem nastolil. Jinými slovy, popsaná nejistota je výsledkem situace, v níž měl správní orgán vydat formální rozhodnutí, ale neučinil tak. Zároveň ovšem nezůstal zcela nečinný, pro účastníka řízení je tak obtížné správně zvolit, kdy a jakým prostředkem se má v nastalé situaci bránit u soudu. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v nejasných a hraničních případech je třeba věc obecně hodnotit ve prospěch soudního přezkumu s přihlédnutím k tomu, jak se adresátu předmětného úkonu mohl postup správního orgánu jevit.

[20] Obdobně k problému přistoupil také Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, z něhož městský soud dovodil, že zmírnil procesní následky absence formálního rozhodnutí. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Ve věci posuzované Ústavním soudem se žalobce v odvolání domáhal postavení tzv. opomenutého účastníka řízení a žalobou proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. napadl jedinou reakci správního orgánu, kterou bylo sdělení, že nebyly shledány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu). V této situaci Ústavní soud konstatoval, že „*považuje-li tzv. opomenutý účastník řízení takové sdělení za rozhodnutí o jeho odvolání, musí jej soud přezkoumat i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu; předpokladem pro postup správního orgánu dle ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá ve spojení s ustanovením § 94 odst. 1 věta poslední správního řádu je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí a priori vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevna byla... pokud tedy v žalobě žádá soud, aby otázku přípustnosti odvolání věcně posoudil, pak mu takové právo nelze odeprít*“. Přihlédl též ke skutečnosti, že plynutím času se efektivita soudní kontroly a ochrany před nezákonnými postupy správních orgánů vytrácí. Ústavní soud zdůraznil že danou věc nelze řešit v neprospěch stěžovatele (který ač své podání řádně označil, bylo i přesto posouzeno jinak) a oddálit soudní přezkum napadeného úkonu správního orgánu.

[21] Dle těchto východisek přistoupil Nejvyšší správní soud ke zkoumání obsahu sdělení žalovaného ze dne 26. 5. 2017. V něm žalovaný uvádí, že v rámci různých řízení vedených žalovaným pod sp. zn. 39/2015-150-STK3, 81/2015-150-STK3 a 85/2015-150-STK3 je nezpochybnitelné, že stěžovatel po celou dobu ve svých podáních uvádí jemu dobře známý obsah pravomocného rozhodnutí krajského úřadu, tzn. je si jeho obsahu vědom a podle tohoto rozhodnutí se i řídil. Rovněž nejsou jakékoliv pochybnosti o doručení předmětného rozhodnutí stěžovateli. Bez ohledu na to již pro uplynutí zákonných lhůt žalovaný nemůže zahájit přezkumné řízení a považuje věc za vyřízenou.

[22] Ze sdělení je patrné, že dle žalovaného bylo rozhodnutí krajského úřadu stěžovateli řádně doručeno a jeho obsah je mu znám s ohledem na obsah stěžovatelových podání v jiných konkrétně vyjmenovaných řízeních. Jakékoliv bližší odůvodnění v něm ovšem chybí, stejně jako odkaz na konkrétní použitý právní předpis (s výjimkou § 96 odst. 1 správního řádu který upravuje přezkumné řízení, což odpovídá tomu, že žalovaný odvolání posoudil jako podnět k přezkumnému řízení). Minimálně implicitně lze dovodit, že žalovaný považuje stěžovatelovo odvolání za zjevně opožděné. Tato úvaha není nijak blíže odůvodněna, okamžikem doručení rozhodnutí krajského úřadu stěžovateli (či seznámení se s jeho obsahem) se žalovaný konkrétně vůbec nezabýval a dle obsahu sdělení neměl žalovaný v úmyslu o odvolání rozhodnout. Dle soudu tak stěžovateli nelze klást k tíži, že na sdělení nenahlížel jako na rozhodnutí v materiálním smyslu a bránil se žalobou na ochranu proti nečinnosti.

[23] Tím spíše proto, že v důsledku této situace již lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí (za předpokladu, že by sdělení bylo takto kvalifikováno) marně uplynula. Toho si byl městský soud patrně vědom, a proto přistoupil k určitému kvazi věcnému přezkumu důvodnosti žaloby tak, jako by byla podána proti rozhodnutí. Jako první tak formuloval jasné a konkrétní důvody, proč má za to, že odvolání stěžovatel podal opožděně. Tím jednak nepřipustně dotvořil a domýšlel odůvodnění, které měl v první řadě formulovat žalovaný ve formálním rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 30. 5. 2019, č. j. 9 Afs 137/2016 – 176), jednak vykročil mimo předmět řízení o nečinnostní žalobě, neboť měl posuzovat toliko otázku, zda žalovaný byl v odvolacím řízení nečinný či nikoliv. Správnost a zákonnost vydaného rozhodnutí je možné zkoumat až v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.

[24] Z naposledy uvedeného důvodu nemůže Nejvyšší správní soud nyní ani věcně posoudit námitku stěžovatele, že rozhodnutí krajského úřadu je nicotné, tím méně sám vyslovit nicotnost tohoto rozhodnutí, jak požaduje stěžovatel v petitu kasační stížnosti (i kdyby odhlédl od skutečnosti, že v řízení před městským soudem stěžovatel takový požadavek ani nevznese). Rozhodnout o meritorní otázce nicotnosti úkonu správního orgánu může soud totiž pouze v případě řádného podání žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pokud jsou splněny všechny podmínky předepsané pro tento typ soudního řízení, včetně vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, č. 2837/2013 Sb. NSS).

[25] Městský soud s ohledem na výše uvedené nesprávně posoudil právní otázku, když konstatoval, že sdělení žalovaného ze dne 26. 5. 2017 představuje materiální rozhodnutí o odvolání. Nadto se nepřipustně věcně zabýval otázkou včasnosti podaného odvolání. Tuto otázku je nejprve povinen posoudit přezkoumatelně žalovaný a předmětem soudního přezkumu se může stát až v rámci žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše.

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

V Brně dne 8. dubna 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu