



KRAJSKÝ ÚŘAD OLOMOUCKÉHO KRAJE

Odbor dopravy a silničního hospodářství

Jeremenkova 40a

779 00 Olomouc

tel.: +420 585 508 598

datová schránka: qjabfmf

e-mail: posta@olkraj.cz

www.olkraj.cz

Nejvyšší správní soud
Moravské nám. 6
657 40 Brno

Počet listů:	5
Počet příloh:	4
Počet listů/svazků příloh:	4

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci: 60 A 23/2021-21

Ze dne: 25. 8. 2021

Sp.zn.: KUOK/56916/2021/ODSH/767

Č.j.: KUOK 102100/2021

Datum: 11. 10. 2021

Kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci

sp.zn.: 60 A 23/2021- 21 ze dne 25. 8. 2021

Stěžovatel : Krajský úřad Olomouckého kraje, Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

Účastník řízení: [X.Y.J], zastoupený JUDr. Emilem Flegelem, advokátem, se sídlem K Chaloupkám 3170/2 106 00 Praha 10.

Zpracovala JUDr. Eva Šimečková, Ph.D., která je pověřena podáním kasační stížnosti a zastupováním stěžovatele před NSS.

I. Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor dopravy a silničního hospodářství, obdržel dne 27. 9. 2021 rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, č. j.: **60 A 23/2021- 21 ze dne 25. 8. 2021**, jehož výrokem č. I se ukládá stěžovateli (žalovanému) povinnost vydat rozhodnutí o odvolání, podaném žalobcem dne 10. 12. 2020 ve věci sp. zn. OZZ2 2720/2019 Vk k Magistrátu města Prostějova, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a výrokem č. II se přiznává žalobci náhrada nákladů řízení ve výši 14 342 Kč, , a to k rukám JUDr. Emila Flegela, advokáta, se sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10.

Jedná se o právní věc (původně žalobce) [X.Y.], zastoupený JUDr. Emilem Flegelem, advokátem, se sídlem K Chaloupkám 3170/2 106 00 Praha 10.

Proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, č. j.: **60 A 23/2021- 21 ze dne 25. 8. 2021**, jehož výrokem č. I se ukládá stěžovateli (žalovanému) povinnost vydat rozhodnutí o odvolání, podaném žalobcem dne 10. 12. 2020 ve věci sp. zn. OZZ2 2720/2019 Vk k Magistrátu města Prostějova, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a výrokem č. II se přiznává žalobci náhrada nákladů řízení ve výši 14 342 Kč, a to k rukám JUDr. Emila Flegela, advokáta, se sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10, podává stěžovatel **do výroku I. a II. kasační stížnost** z důvodu podle podle **§ 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s.**, z důvodu nezákonnosti, neboť **Krajský soud aproboval procesní postup žalobce, který obchází zákon tím, že podal žalobu na nečinnost místo žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, přestože bylo rozhodnutí stěžovatele sp. zn.: KÚOK/96972/2020/ODSH-SD/7955 č. j.: KUOK 105924/2020 dne 13. 10. 2020 doručeno zmocněnci žalobce.**

Krajský soud uložil stěžovateli (žalovanému) povinnost vydat rozhodnutí o odvolání, podaném zmocněncem žalobce dne 10. 12. 2020 ve věci sp. zn. OZZ2 2720/2019 Vk k Magistrátu města Prostějova, která se týkala přestupku v dopravě. Žalobce řídil dne 25.06.2019 v 17:29 hodin na dálnici D46 na 20 km, ve směru jízdy na obec Vyškov, motorové vozidlo tovární značky BMW, RZ: [X.Y.], přičemž v úseku, kde měla být nejvyšší dovolená rychlost omezena dopravní značkou B 20a „Nejvyšší dovolená rychlost“ na 110 km/h, bylo provedeno měření rychlosti Policií ČR, Dopravním inspektorátem Prostějov, pomocí silničního radarového rychloměru typu Ramer 10C, kterým byla vozidlu naměřena rychlost 146 km/h. Po snížení o povolenou odchylku (toleranci) $\pm 3 \%$ ve prospěch řidiče, tak byla jako nejnižší objektivně zjištěná rychlost vozidla naměřena 141 km/h, čímž byla nejvyšší dovolená rychlost mimo obec překročena o 31 km/h. Po zaznamenání přestupku byl žalobce následně zastaven a kontrolován.

II. Důvody kasační stížnosti

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze správního spisu zjistil (1 - 4), že Magistrát města Prostějova (dále jen „správní orgán I. stupně“) vedl pod sp. zn. OZZ2 2720/2019 Vk proti žalobci řízení o přestupku v dopravě. Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2020, č. j. PVMU 81970/2020 16a uznal žalobce vinným a uložil mu pokutu. Rozhodnutí doručil jednak dne 15. 7. 2020 do datové schránky žalobce, a dále dne 24. 7. 2020 poštou (fikcí) zmocněnci žalobce, panu [X.Y.]. Žalobce podal dne 31. 7. 2020 proti rozhodnutí blanketní odvolání, proto jej dne 5. 8. 2020 vyzval správní orgán I. stupně k jeho doplnění, k čemuž mu stanovil lhůtu 10 dnů. Výzvu doručil správní orgán I. stupně dne 15. 8. 2020 do datové schránky žalobce a téhož dne i do datové schránky zmocněnce žalobce. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 10. 2020, č. j. KUOK 105924/2020, odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I.

stupně potvrdil. Rozhodnutí doručil žalovaný dne 17. 10. 2020 do datové schránky zmocněnce žalobce a tímž dnem vyznačil na rozhodnutí právní moc.

2. Dne 10. 12. 2020 podal zmocněnec žalobce ke správnímu orgánu I. stupně blanketní odvolání proti „údajně vydanému rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. OZZ2 2720/2019 Vk“. V podání uvedl, že mu žádné rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci nebylo doručeno a jeho obsah mu není znám. Dále uvedl, že toto odvolání doplní poté, až mu správní orgán I. stupně své rozhodnutí doručí.

3. Správní orgán I. stupně v reakci na toto podání vyrozuměl zmocněnce žalobce přípisem ze dne 6. 1. 2021 o tom, že jím podanému odvolání nelze vyhovět, neboť předmětné prvostupňové rozhodnutí bylo doručováno nejen jemu, ale též žalobci samotnému, který využil svého práva se proti němu odvolat, přičemž o tomto odvolání již dne 13. 10. 2020 žalovaný rozhodl.

4. Dne 23. 4. 2021 podal zmocněnec žalobce k Ministerstvu dopravy žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Ministerstvo usnesením ze dne 3. 5. 2021 žádosti nevyhovělo a konstatovalo, že žalovaný již o odvolání dne 13. 10. 2020 rozhodl.

Krajský soud z žaloby podané dne 20. 5. 2021 zjistil (5. - 8.), že dle žalobce správní orgán I. stupně nezákonně ignoroval žádost jeho zmocněnce o doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 7. 2020 a nepředal žalovanému odvolání podané jeho zmocněncem dne 10. 12. 2020. Uvedl, že správní orgán I. stupně může sám o odvolání rozhodnout pouze v případech, kdy odvolání ve smyslu § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, plně vyhoví. Nepřipadá však v úvahu, že by správní orgán I. stupně sdělil pouze formou vyrozumění, že odvolání vyhovět nelze. Žalobce zdůraznil, že byl v přestupkovém řízení zastoupen zmocněncem, jemuž však správní orgán I. stupně nedoručoval své rozhodnutí ze dne 7. 7. 2020 v souladu se zákonem do jeho datové schránky, nýbrž fikcí na adresu trvalého pobytu evidovanou na ohlašovně Magistrátu města Brna. Zmocněnec žalobce se tak s rozhodnutím správního orgánu I. stupně neseznámil a nebylo mu doručeno řádně.

Posouzení věci krajským soudem

13. Otázka důvodnosti žaloby spočívá v zodpovězení otázky, zda byl žalovaný povinen rozhodnout o odvolání, podaném zmocněncem žalobce dne 10. 12. 2020 proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 7. 2020, a pokud ano, zda je s vydáním takového rozhodnutí v prodlení.

17. Z obsahu správního spisu však vyplývá a mezi účastníky je i nesporné, že o podání zmocněnce žalobce ze dne 10. 12. 2020, které bylo označeno jako odvolání ve věci sp. zn. OZZ2 2720/2019 Vk, správní orgán I. stupně ani žalovaný žádným z výše uvedených způsobů nerozhodl. Žalobci pouze správní orgán I. stupně neformálně sdělil dne 6. 1. 2021, že jeho podání vyhovět nelze.

18. Krajský soud uvedl, že správní orgán I. stupně měl, neshledal-li důvod k autoremeduře, postoupit podané odvolání ze dne 10. 12. 2020 se svým stanoviskem podle § 88 odst. 1 správního řádu žalovanému, který měl o něm v intencích § 81 až § 92 správního řádu rozhodnout. Pokud by žalovaný shledal předmětné odvolání opožděným či nepřipustným, rozhodl by dle § 92 správního řádu a své důvody pro takový postup v rozhodnutí žalobci sdělil. Žalovaný však o odvolání podaném dne 10. 12. 2020 nerozhodl, čímž zkrátil žalobce na právu domáhat se následně soudní ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., ve kterém by mohl uplatnit své námitky proti posouzení jeho odvolání.

19. Z obsahu spisu vyplývá, že dne 18. 2. 2021 se zmocněnec žalobce obrátil na žalovaného, jehož žádal o ochranu proti nečinnosti správního orgánu I. stupně, jemuž

vytýkal, že mu, jakožto zmocněnci žalobce, stále nedoručil rozhodnutí o přestupku ve věci sp. zn. OZ22 2720/2019, a dále, že na jím podané odvolání ze dne 10. 12. 2020 reagoval jen písemností ze dne 6. 1. 2021, aniž by předal odvolání k rozhodnutí žalovanému. Dne 26. 2. 2021 předal správní orgán I. stupně žalovanému spis. Dne 2. 3. 2021 sdělil žalovaný žalobci, že postup správního orgánu I. stupně shledává souladným se zákonem a prostý průtahů.

20. Z uvedeného vyplývá, že správní orgán I. stupně sice již předal správní spis žalovanému, avšak nikoli k tomu, aby žalovaný rozhodl o odvolání ze dne 10. 12. 2020, nýbrž aby posoudil jeho nečinnost. Jemu jsou přičitatelné případné průtahy, počítaje v to i nedostatek řádného předání správního spisu orgánem I. stupně orgánu odvolacímu. Ochrany subjektivního práva na to, aby odvolací řízení bylo prosto průtahů, se proto může účastník řízení domáhat (po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu) žalobou na ochranu před nečinností odvolacího správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.).

21. Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu). Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury prvostupňovým správním orgánem, účastník řízení se (nejpozději) po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu a stanoviska k odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu) a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu) může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a následně nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu. Žalobce tedy zvolil správný žalobní typ a domáhá se ochrany proti nečinnosti žalovaného.

Krajský soud dospěl k závěru, že se stěžovatel dopustil nezákonné nečinnosti tím, že nebyla nedodržena lhůta, ve které byl prvostupňový orgán povinen předat spis odvolacímu orgánu podle § 88 odst. 1 správního řádu. Nečinnost prvostupňového správního orgánu je v tomto smyslu plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu. Jak uvedl krajský soud (23)...“v posuzované věci bylo odvolání podáno dne 10. 12. 2020, tudíž byl správní orgán I. stupně předat spis žalovanému se svým stanoviskem dle § 88 odst. 1 správního řádu do 9. 1. 2021. Od 9. 1. 2021 pak běžela žalovanému třicetidenní lhůta k rozhodnutí o odvolání, která marně uplynula dne 8. 2. 2021. Ke dni rozhodnutí soudu však žalovaný o odvolání ze dne 10. 12. 2020 nerozhodl, tudíž je nečinný. 25. Stejný závěr by platil, pokud by soud odvozoval lhůtu pro vydání rozhodnutí žalovaného o odvolání ze dne 10. 12. 2020 ode dne 26. 2. 2021, kdy mu byl správním orgánem I. stupně předán spis k posouzení jeho nečinnosti. Jelikož obsahem tohoto spisu již bylo předmětné odvolání ze dne 10. 12. 2020, žalovanému nic nebránilo o tomto odvolání rozhodnout.“

II. Právní argumentace stěžovatele:

Stěžovatel podává kasační stížnost do výroku č. I, neboť má za to, že **Krajský soud vyhověl žalobě žalobce, který podal žalobu proti nečinnosti stěžovatele. Stěžovatel má za to, že se žalobce měl bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 a násl. s.ř.s.**

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. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Jak uvedl NSS ve své judikатурní praxi nečinnostní

žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu představuje jednu z modalit tzv. obecné správní žaloby. Na základě závěrů přijatých NSS, stěžovatel považuje za potřebné odkázat v první řadě na své závěry související se vzájemným vztahem jednotlivých žalobních typů ve správním soudnictví. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz), bylo konstatováno následující: „Moderní veřejná správa vykonává svoji činnost (zejména tu část, která závažně zasahuje do sféry práv a povinností individuálně určeného jednotlivce a nemá toliko povahu organizační, evidenční, koncepční, koordinační apod.) povětšinou v podobě formalizovaných a standardizovaných aktů se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) daného aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Je proto zřejmé, a ostatně je to vyjádřeno i systematikou s. ř. s., že **v praxi nejčastějším předmětem soudní kontroly budou formální akty veřejné správy směřující vůči individuálně určenému jednotlivci**, jakkoli zřejmě nejsou tyto akty nejčastější formou činnosti veřejné správy. **Proto svým způsobem ústřední roli v systému žalob podle s. ř. s. hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.** Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).

Jak dále NSS uvedl, **nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne.** Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Podle ust. § 65 odst. odst. 1 s.ř.s. platí, že *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.* Zásah do právní sféry žalobce se přitom musí dít úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, pro který s.ř.s. stanoví legislativní zkratku „**rozhodnutí**“. Obdobně je „rozhodnutí“ správního orgánu vymezeno i v § 67 odst. 1 správního řádu.

Stěžovatel dále uvádí, že správní orgán I. stupně vedl pod sp. zn. OZ22 2720/2019 Vk proti žalobci řízení o přestupku v dopravě. Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2020, č. j. PVMU 81970/2020 16a uznal žalobce vinným a uložil mu pokutu. Rozhodnutí doručil jednak dne 15. 7. 2020 do datové schránky žalobce, a dále dne 24. 7. 2020 poštou (fikcí) zmocněnci žalobce, panu [X.Y.]. Žalobce podal dne 31. 7. 2020 proti rozhodnutí blanketní odvolání. Dne 5. 8. 2020 vyzval správní orgán I. stupně k jeho doplnění žalobce i jeho zmocněnce, k čemuž stanovil lhůtu 10 dnů. Výzvu doručil správní orgán I. stupně dne 15. 8. 2020 do datové schránky žalobce a téhož dne i do datové schránky zmocněnce žalobce. **Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 10. 2020, č. j. KUOK 105924/2020, odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.** Rozhodnutí doručil žalovaný dne 17. 10. 2020 do datové schránky zmocněnce žalobce. Přestože je stěžovateli zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 7. 2020, č. j. PVMU 81970/2020 16a bylo doručováno zmocněnci na adresu ohlašovny patrně nesprávně, tak má za to, že dalším procesním postupem byl procesní postup zhojen.

Žalobci bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 7. 2020, č. j. PVMU 81970/2020 16a doručeno do datové schránky a podal proti němu odvolání. Z toho vyplývá, že se žalobce s napadeným rozhodnutím prokazatelně seznámil. Žalobce podal odvolání dne 31.07.2020 (– tj. 16. den po doručení). Stěžovatel s ohledem na souběžné doručování zmocněnci posoudil odvolání jako včasné, tedy že „**ve prospěch obviněného**“ bylo podáno v zákonné lhůtě. Je nutné zdůraznit, že stěžovatel **vydal meritorní rozhodnutí o odvolání dne 13.10.2020 č.j. KUOK 105924/2020, kterým odvolání zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Rozhodnutí o odvolání bylo doručeno zmocněnci do jeho DS dne 17.10.2020 a nabylo PM 17.10.2020.**

Na rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí správního orgánu II. stupně je nahlíženo jako na „jeden celek“. V našem případě považuje stěžovatel za podstatné to, že se zmocněnec dozvěděl o podání odvolání dne 16. 8. 2020, kdy mu byla doručena výzva k doplnění odvolání č.j.: PVMU 94581/2020 16a ze dne 5. 8. 2020 (č.l. 97), v této výzvě správní orgán I. stupně uvedl, že obdržel dne 31. 7. 2020 odvolání, které podal žalobce proti rozhodnutí č. j. PVMU 81970/2020 16a sp. zn. OZ22 2720/2019 Vk. Z důvodu absence odvolacích námitek vyzval žalobce a jeho zmocněnce k doplnění odvolacích důvodů. Na tuto výzvu žalobce ani jeho zmocněnec nereagovali a odvolání nebylo doplněno. Pokud by se jednalo o jiné správní řízení než přestupkové (např. o vydání stavebního povolení), tak by žalobce i jeho zmocněnec měli zájem na tom, aby své odvolání doplnili a případně by zmocněnec sdělil správnímu orgánu I. stupně, že rozhodnutí se nedostalo do sféry jeho dispozice.

V soudním řízení se jednoznačně prokázalo, že stěžovatel rozhodl o odvolání a rozhodnutí bylo zmocněnci doručeno. Zmocněnec se prostřednictvím rozhodnutí správního orgánu II. stupně dozvěděl o obsahu správního rozhodnutí I. stupně. Tyto

dvě rozhodnutí tvoří jeden celek a správní orgán II. stupně (stěžovatel) přezkoumal rozhodnutí v celém rozsahu vzhledem k tomu, že nebyly doplněny odvolací námítky.

Stěžovatel se domnívá, že je třeba přihlídnout k reálné situaci účastníka správního (přestupkového) řízení. Účastník řízení nemá zájem na tom, aby správní orgány rozhodly co nejdříve, a rozhodně nelze tvrdit, že „nechtějí příslušné úředníky rozhněvat podáním nečinnostní žaloby, kterou proto vnímají jako nejzazší prostředek ochrany svých práv“. Stěžovatel poukazuje na to, že uvedené jednání žalobce odkazující na neseznámení jeho zmocněnce s rozhodnutím správního orgánu I. stupně má za cíl dovést správní řízení k jeho zastavení z důvodu prekluze.

Je třeba zdůraznit, že úspěšně lze nečinnostní žalobu uplatnit jen tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný správní orgán povinen, dosud vydáno. Nečinnostní žalobou se proto nelze domáhat doručení rozhodnutí, pokud již byl alespoň jeden stejnopis rozhodnutí předán k doručení některému z účastníků řízení, tedy rozhodnutí bylo dle § 71 odst. 2 správního řádu vydáno. Uvedená tvrzení vyplývají z rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 4/2019- 66 z 19. září 2019 (bod 27): *Je třeba zdůraznit, že úspěšně lze tedy nečinnostní žalobu uplatnit jen tehdy, nebylo-li rozhodnutí, které žalobce požaduje a k jehož vydání je žalovaný správní orgán povinen, dosud vydáno. Nečinnostní žalobou se proto nelze domáhat doručení rozhodnutí, pokud již byl alespoň jeden stejnopis rozhodnutí předán k doručení některému z účastníků řízení, tedy rozhodnutí bylo dle § 71 odst. 2 správního řádu vydáno (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, čj. 2 As 190/2014 - 52, č. 3289/2015 Sb. NSS, body 25 a 26, srov. Rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. února 2008, čj. 1 Ans 2/2008 - 52, č. 1626/2008 Sb. NSS).* V nyní posuzované věci stěžovatel doložil správními spisy, že uvedená rozhodnutí byla vydána a odeslána.

Žalobce byl jediným účastníkem řízení a rozhodnutí mu nepochybně bylo doručeno, prvostupňové přímo jemu a druhostupňové prostřednictvím zmocněnce. Žalobce měl tedy podat **žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 odst. 1 s.ř.s.**

Lhůta pro podání žaloby

Podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. *lze podat žalobu do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Podání žaloby na nečinnost je v tomto případě obcházením zákona, když žaloba proti rozhodnutí správního orgánu stanoví dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby a žaloba na nečinnost lhůtu jednoho roku.* Tuto žalobu podle ust. § 80 odst. 1 s. ř. s. *lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.* Tímto posledním úkonem je vydání rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel tedy uzavírá, že z předestřené skutkového a právního stavu vyplývá **jednoznačný právní názor, že bylo možno podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu**, kterým by bylo přezkoumáno vydané rozhodnutí správního orgánu II. stupně a jemu předcházející řízení, nikoli žalobu na nečinnost správního orgánu I. stupně, která byla následným postupem stěžovatele zhojena.

Jak uvádí Nejvyšší správní soud, *smyslem žaloby proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s. je posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídit vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení v tomto případě končí vydáním*

rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až po jeho ukončení, tj. samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomině-li nečinnost v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne dle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). (NSS č.j.: 1 Ans 4/2008 – 62 z 25. června 2008). Podle názoru stěžovatele měl krajský soud žalobu na nečinnost stěžovatele zamítnout, neboť žalobce měl možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně – Krajského úřadu Olomouckého kraje vydaného pod sp. zn.: KÚOK/96972/2020/ODSH-SD/7955 č. j.: KUOK 105924/2020 dne 13. 10. 2020.

Stěžovatel podává kasační stížnost do výroku č. II, neboť v souladu s judikaturou správních soudů (rozsudek Krajského soudu v Praze č.j.: 44 A 32/2019-22 ze dne 27. 7. 2020, potvrzený rozsudkem NSS č.j.: 4 As 252/2020-19 ze dne 11. 2. 2021) za to, že procesní strategie žalobce může být důvodem zvláštního zřetele hodným, na jehož základě soud úspěšnému účastníku náhradu nákladů řízení nepřizná (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2019, č. j. 10 As 241/2019-36). Řízení ve správním soudnictví má sloužit k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (srov. § 2 s. ř. s.), a nikoliv jako jeden z nástrojů směřujících k dosažení zániku odpovědnosti za přestupek bez jeho věcného projednání.

Stěžovatel navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby procesní strategii žalobce a její zneužívající povahu hodnotil jako okolnost zvláštního zřetele hodnou, která odůvodňuje nepřiznání náhrady nákladů řízení v případě úspěšnosti žalobce.

III. Návrh na vydání odkladného účinku kasační stížnosti

Stěžovatel navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu přiznat kasační stížnosti podle ust. § 107 odkladný účinek.

Stěžovatel v řízení doložil, že rozhodnutí I. stupně bylo žalobci doručeno do vlastních rukou datovou zprávou. Pokud by stěžovatel měl na základě rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, znovu vydat rozhodnutí o odvolání, pak by vedle sebe existovaly dvě rozhodnutí o odvolání stejného subjektu. O odvolání stěžovatel rozhodl pod sp. zn.: KÚOK/96972/2020/ODSH-SD/7955 č. j.: KUOK 105924/2020 dne 13. 10. 2020. Tímto rozhodnutím přezkoumal stěžovatel rozhodnutí v celém rozsahu.

Nyní má stěžovatel povinnost rozhodnout znovu o odvolání žalobce (zastoupeného zmocněncem), které podal zmocněnec žalobce. Fakticky se však jedná pořád o stejný subjekt, žalobce a jeho zmocněnec jsou „dvojjediná bytost“, která sice může jednat jak žalobcem, tak zmocněncem, ale veškerá práva a povinnosti jsou přičitatelná vždy jen samotnému žalobci.

Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, sp.zn.: 60 A 23/2021- 21 ze dne 25. 8. 2021 nabylo právní moci dne 1. 10.2021 a je vykonatelné dne 2. 11. 2021. Stěžovatel je povinen na základě rozsudku krajského soudu rozhodnout o odvolání podaném žalobcem dne 10. 12. 2020 ve věci sp. zn. OZ22 2720/2019 V k k Magistrátu města Prostějova, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Stěžovatel má za to, že žalobce neutrpěl žádnou újmu na svých procesních právech, kterou by mohl nyní stěžovatel napravit. Veškeré kroky zmocněnce tak považuje za obstrukční taktiku, které NSS dlouhodobě nepřiznává právní ochranu. Pokud by kasační stížnosti odkladný účinek nebyl přiznán, stěžovatel vydá další rozhodnutí o

odvolání žalobce (č. 2) a až do doby, než bude ve věci rozhodnuto Nejvyšším správním soudem, budou zde existovat dvě rozhodnutí o přestupku téhož žalobce.

Na odvolání zmocněnce nelze nahlížet jako na odvolání opomenutého účastníka, který by o daném řízení nebyl vůbec informován a nemohl v řízení uplatnit svá procesní práva. Žalobce zmocnil k zastupování obecného zmocněnce Radomila Nováka v průběhu správního řízení dne 28. 5. 2020, který vystupoval ve správním řízení podle ust. § 34 správního řádu jménem zastoupeného. Stěžovatel má za to, že úkolem zmocněnce není jen přebírat místo účastníka řízení písemnosti, ale jeho jménem v řízení vystupovat, činit procesní úkony, pomáhat mu, hájit jeho zájmy a celkově za něj „bojovat“. Správní řád nestanoví žádné bližší požadavky na vzdělání nebo zkušenosti zmocněnce. Účastník řízení by si měl zvolit takového zmocněnce, jehož pomoc pro něj bude skutečně efektivní. V projednávaném případě zmocněnec nekonal v zájmu účastníka, když nedoplnil na výzvu správního orgánu I. stupně podané odvolání o odvolací důvody.

Žalobce si ochránil svá procesní práva sám, když podal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, ale všechny následující písemnosti již byly řádně doručeny zmocněnci, který měl za žalobce konat a využít všechny procesní prostředky k ochraně jeho zájmů. Měl doplnit odvolací důvody a následně případně podat proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. V přestupkových řízeních se správní orgány setkávají opakovaně se zastoupením na základě plné moci, kdy se setkávají se zneužíváním práva na zastoupení a záměrnými obstrukcemi.

IV. Na základě výše uvedených skutečností navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil podle ust. § 110 odst. 1 s.ř.s. rozsudek Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, sp.zn.: 60 A 23/2021- 21 ze dne 25. 8. 2021, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

JUDr. Eva Šimečková, Ph.D.
právník Odboru dopravy
a silničního hospodářství