



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupeného JUDr. Koljou Kubíčkem, advokátem se sídlem Urbánkova 3360, 143 00 Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, odbor veřejné dopravy, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 12, 110 15 Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2007, č. j. 10 Ca 82/2006 – 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadá žalobce (dále též „stěžovatel“) výše označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2006, č. j. 17/2006-190-TAXI/2; tímto bylo podle ustanovení § 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto pro opožděnost odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu hl. města Prahy, odboru dopravy ze dne 27. 10. 2005, č. j. MHMP-180160/2005/DOP-T/Žk-Roz. Uvedeným rozhodnutím byl žalobci odebrán průkaz o

způsobilosti řidiče taxislužby z důvodu neplnění ustanovení § 21 odst. 13 písm. a) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o silniční dopravě) tím, že jako provozovatel taxislužby poškozoval cestující na ceně jízdného.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti uvádí, že se městský soud a správní úřady nedostatečně zabývaly námitkami stěžovatele v řízení uváděnými. Především trvá na tom, že se v řízení nedostatečně vypořádaly s jeho právní argumentací a nadále je přesvědčen, že při jízdě nejenže řádně obsluhoval, ale že i účtovaná cena je v souladu se zákonem o cenách, jakož i v souladu s jeho prováděcími předpisy; rovněž trvá na tom, že v jeho případě byly dány podmínky pro postup žalovaného podle ustanovení § 60 správního řádu.

Dle stěžovatele z rozhodnutí nevyplývá, z jakých skutečností soud i správní orgány vycházely, resp. jakými úvahami byly při rozhodování vedeni v tomto konkrétním případě, neboť stěžovatel poukazoval na některé určené podmínky, dle kterých lze sjednat vyšší cenu o rozdíl v ekonomicky odůvodněných nákladech odpovídající těmto odlišným určeným podmínkách a v přiměřeném zisku, vztaženém k této změně podmínek. Stěžovatel poukazuje taktéž na skutečnost, že se správní soud ve věci vůbec nezabýval jeho námitkami stran trestu, který je ve svém důsledku likvidační.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) a domáhá se zrušení výše uvedeného rozsudku městského soudu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 16. 8. 2007 uvádí, že postupoval právě podle ustanovení § 60 správního řádu, jehož se stěžovatel dovolává, když jeho odvolání jako opožděné zamítl a přitom zkoumal, zda nejsou dány důvody pro obnovu řízení anebo přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí se s tím, zda odvolání odůvodňuje obnovu řízení nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení rovněž vypořádal. V souvislosti s tím též podrobně vyložil proč dle jeho názoru nelze při stanovení ceny v taxislužbě regulovanou cenu navýšit, jak namítal stěžovatel ve svém odvolání. Pro úplnost žalovaný uvádí, že přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení patří mezi tzv. dozorčí prostředky, na základě nichž správní orgán z úřední moci je oprávněn zrušit nebo změnit rozhodnutí dříve vydané jím nebo jiným správním orgánem. Dle konstantní judikatury nemají účastníci řízení na výkon dozorčího práva a užití prostředků dozorčího práva právní nárok.

Žalovaný se vyjadřuje i k dalším námitkám podle ustanovení § 60 správního řádu, které jsou však nad rámec soudního přezkumu, jak ostatně žalovaný sám uvádí. Především má za to, že průkaz o způsobilosti taxislužby byl stěžovateli odebrán po právu, neboť ve správním řízení bylo spolehlivě prokázáno, že stěžovatel dne 20. 8. 2005 poškodil cestující na ceně jízdného za poskytnutou přepravní službu formou taxislužby. Žalovaný pak dle svého názoru postupoval zcela v souladu se správním řádem, když neshledal důvody pro obnovu řízení mimo odvolací řízení a opožděné odvolání stěžovatele v souladu s ustanovením § 60 správního řádu zamítl.

Vzhledem k výše uvedenému, žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí.

Městský soud rozhodl o podané žalobě rozhodnutím ze dne 25. 5. 2007, č. j. 10 Ca 82/2006 - 36, kterým podanou žalobu zamítl. Soud se přitom podrobně zabýval otázkou, zda stěžovatelem tvrzený důvod, totiž, že ze strany stěžovatele nedošlo k porušení cenových předpisů, ale šlo o postup v souladu s ustanovením § 2 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, a proto nebyl dán důvod k odnětí průkazu řidiče taxislužby, nezakládá nutnost nařídit obnovu řízení, popř. neodůvodňuje změnu anebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Dospěl však k závěru, že takový postup nebyl důvodný.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Věc přitom posoudil následujícím způsobem:

Nejvyšší správní soud považuje za nutné především předeslat, že žalobou napadeným rozhodnutím je rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, vydané podle ustanovením § 60 správního řádu. Podle uvedeného ustanovení je odvolací orgán povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřípustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání zamítne.

Jak vyplynulo ze spisového materiálu, stěžovatel v podané žalobě nezpochybnil klíčovou otázku včasnosti či opožděnosti podaného odvolání, naopak uznává, že závěr žalovaného ohledně opožděnosti je správný a že jeho zástupce ve správním řízení pochybil. V žalobě i v kasační stížnosti opakovaně směřuje do merita věci, tedy do skutečnosti, zda jako řidič taxislužby poškozoval cestující na ceně jízdného a zda se dopustil deliktního jednání, za které byl potrestán. Stěžovatel tak ani v řízení před městským soudem nenapadal výrok rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání pro opožděnost.

Při postupu dle ustanovení § 60 správního řádu je odvolací orgán povinen zkoumat i další skutečnosti, odůvodňující užití mimořádných opravných prostředků; je proto na místě nejprve zodpovědět, zda výsledky tohoto zkoumání mají být obsaženy v rozhodnutí o zamítnutí odvolání, přesněji řečeno mají být uvedeny do jeho výroku.

Nejvyšší správní soud, k odpovědi na otázku, zda povinnost odvolacího orgánu přezkoumat opožděné podání z hlediska důvodu pro obnovu řízení či odůvodněnosti změny nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, v sobě zahrnuje též povinnost vydat současně rozhodnutí o nalezení (nebo i nenalezení) důvodu pro užití těchto mimořádných opravných prostředků, odkazuje na svůj rozsudek ze dne 4. 8. 2006, sp. zn. 8 As 1/2005 - 165 (příst. na www.nssoud.cz).

V uvedené věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v takových případech je vždy „...nejprve potřeba postavit najisto, že odvolání je skutečně opožděné,..., tj. ukončit odvolací řízení rozhodnutím o zamítnutí odvolání. Toto rozhodnutí by rovněž mělo nabýt právní moci, neboť teprve právní moc je zárukou nezměnitelnosti (řádnými opravnými

prostředky) a závaznosti rozhodnutí. Před právní mocí by sice mohl být tzv. shledán důvod obnovy řízení či přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, avšak pouze předběžně. Po provedených úvahách lze uzavřít, že zkoumání odvolání z hlediska toho, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, následuje až poté, co odvolací orgán odvolání zamítne.“

Opožděné nebo nepřipustné odvolání dle § 60 správního řádu odvolací orgán zamítne, aniž by jej přezkoumával postupem stanoveným v § 59 cit. zákona, resp. v dalších ustanoveních týkajících se meritorního přezkoumávání prvostupňového rozhodnutí. Pokud by tedy v případě stěžovatele žalovaný zjistil, že odvolání bylo podáno včas, byl by povinen rozhodnutí přezkoumat v celém rozsahu, resp. postoupit k dalšímu řízení správnímu orgánu, který mu věc předal s tím, že se jedná o odvolání pozdě podané, resp. nepřipustné. Právě otázku dodržení odvolací lhůty, resp. stanovení jejího počátku a konce, jakož i další skutečnosti, které mohly mít vliv na správnost stanovení počátku běhu a konce lhůty význam (např. účinnost doručení prvostupňového rozhodnutí, způsob podání odvolání, apod.), měl stěžovatel učinit v projednávané věci stěžejní.

Třebaže totiž správní řád ukládá přezkoumat po věcné stránce i opožděné odvolání, neposkytuje se tím účastníkovi řízení tak široká možnost pro obhájení svých práv jako v odvolacím řízení. Použití opožděného odvolání jako podkladu pro změnu nebo zrušení napadeného rozhodnutí, je zde totiž omezeno toliko na případy, že jsou splněny předpoklady obnovy řízení (§ 62 správního řádu), resp. případy nezákonného rozhodnutí (§ 65 správního řádu).

Nejvyšší správní soud na tomto místě *obiter dictum* uvádí, že stěžovateli, byl-li si sám vědom skutečné opožděnosti svého odvolání, již v době kdy tak činil, resp. v době, kdy podával žalobu, nic nebránilo, aby sám podal případný mimořádný opravný prostředek dle § 62, resp. § 65 správního řádu a v něm uplatnil skutečnosti, kterými by mohl prokazovat, že rozhodnutí správního orgánu bylo buď vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu nebo v rozporu se zákonem. Pokud totiž lze vycházet z premisy, že správní rozhodnutí napadené pozdě podaným odvoláním již nabylo právní moci, byly naplněny zákonné podmínky pro uplatnění mimořádných opravných prostředků. Rozhodnutí o nepovolení obnovy řízení lze přezkoumat poté ve správním soudnictví. Na tomto místě nelze, než konstatovat, že bylo především v zájmu stěžovatele účinně využít všech opravných prostředků k ochraně svých práv, které v první řadě příslušný procesní správní předpis umožňuje. Ochrana poskytovaná správními soudy je až ochranou subsidiární a nelze ji pojímat jako jakýsi další stupeň opravného správního řízení. Obecně proklamované zásadě „nechť si každý střeží svá práva“ však stěžovatel nedostál.

Jak vyplynulo ze spisového materiálu, předmětem žalobou napadeného rozhodnutí ve věci bylo konstatování opožděnosti podání a jeho zamítnutí. Žalobní námitky tak mohly účinně směřovat jen do výroku rozhodnutí, tedy k tvrzením včasnosti podání. Stejným rozsahem se pak mohl zabývat poté i soud, to ovšem jen za předpokladu, že by stěžovatel svými žalobními námitkami, povinnost takového přezkoumání založil. Pokud však stěžovatel mířil toliko do skutkových důvodů, tedy do důvodů, jimiž se, ve světle shora uvedeného, správní orgán v napadeném rozhodnutí meritorně nezabýval (respektive je uvedl pouze v odůvodnění, z něhož je zřejmé, že se žalovaný zabýval i důvodností

postupu dle § 62, resp. § 65 správního řádu), přitom sám připustil, že odvolání bylo podáno opožděně, pak se nejednalo o skutkové důvody ve smyslu požadavků kladených na žalobní body dle ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Je-li žalobou napadáno rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost, žalobní body, jež by zakládaly možnost soudu žalobu projednat a posoudit její důvodnost, musí obsahovat skutkové a právní důvody, pro které žalobce považuje výrok o zamítnutí odvolání podle ustanovení § 60 správního řádu za nezákonný. V daném případě tak přicházela v úvahu pouze taková tvrzení stěžovatele, která by svědčila tomu, že odvolání bylo podáno včas, ať již z důvodu, že rozhodnutí prvostupňového orgánu mu nebylo řádně doručeno, popř. z důvodu jiného. V projednávané věci však žaloba neobsahovala žádný žalobní bod, jímž by po skutkové nebo právní stránce byla zpochybněna zákonnost rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost. Stěžovatel již v žalobě rozhodnutí žalovaného nesprávně označuje jakožto rozhodnutí „kterým bylo potvrzeno rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu“ a uvádí pouze skutečnosti stran skutkového stavu věci samé. Jakkoli v replice připustil, že odvolání bylo podáno opožděně v důsledku nesprávného postupu jeho zástupce, opět se omezil pouze na polemiku se skutkovými zjištěními a s právním posouzením, k němuž dospěl prvostupňový správní orgán a na kterých žalovaný v řízení setrval, když zkoumal i podmínky pro užití mimořádných opravných prostředků. Pouze z těchto tvrzených důvodů požadoval rozhodnutí žalovaného zrušit.

Za situace výše uvedené, měl proto správně městský soud žalobu projednat pouze v rozsahu této námitky, resp. uplatnit postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s., vykazovala-li žaloba zjevné vady a poté ji, nedošlo-li by k jejich odstranění, odmítnout, pokud žaloba v dané věci směřovala pouze do merita věci samé a zcela se mýjela s důvody, pro které bylo odvolání stěžovatele zamítnuto (k tomu srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, sp. zn. 1 Azs 13/2004 - 23; příst. www.nssoud.cz).

Městský soud poté, kdy správně posoudil, že žalovaný se dostatečně zabýval ve svém rozhodnutí i otázkou, zda není dán důvod pro užití mimořádných opravných prostředků (tedy zda bylo ust. § 60 správního řádu aplikováno v souladu se zákonem) nad rámec přípustného rozsahu své přezkumné činnosti vymezené charakterem rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumu a určené žalobními body, zkoumal již samotné skutkové podmínky pro užití mimořádných opravných prostředků, resp. jejich naplnění.

Nejvyšší správní soud, přes výhrady výše uvedené, dospěl k závěru, že vada, jíž se městský soud dopustil, nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, přitom stěžovatel, kterému soud tak přiznal vyšší právní ochranu, nebyl a ani nemohl být na svých právech zkrácen. Ke zkrácení práv stěžovatele by mohlo totiž dojít pouze tehdy, byla-li by mu odňata možnost bránit se proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo odmítnuto odvolání pro opožděnost, ačkoli by toto bylo podáno včas, resp. tuto skutečnost by stěžovatel alespoň tvrdil; ten však skutečnost, že bylo odvolání podáno opožděně nevyvracel, naopak sám potvrdil.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný, který byl ve

věci úspěšný, neprokázal, že by mu vznikly náklady nad rámec běžné činnosti, proto mu je soud nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 4. února 2008

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu