



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobce: M. Š.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti **žalovanému: Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 2. 2015, č. j. 30 A 60/2014 – 52,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 2. 2015, č. j. 30 A 60/2014 – 52, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle ustanovení § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítnuta jeho žaloba proti nečinnosti žalovaného. Tu stěžovatel podle žalobních tvrzení spatřoval v tom, že žalovaný v zákonné lhůtě nevydal meritorní rozhodnutí ve věci (rozhodnutí o odvolání v přestupkovém řízení).

[2] Předmětem sporu je otázka, zda byl či nebyl žalovaný nečinný, pokud nepřihlížel k včas podanému odvolání, které nebylo podepsáno a tento nedostatek nebyl ani přes výzvu odstraněn, resp. komu měla být adresována výzva k doplnění odvolání proti rozhodnutí, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání dopravního přestupku, za situace, kdy stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen zplnomocněným zástupcem a odvolání neobsahovalo žádný podpis, tj. ani podpis stěžovatele, ani podpis jeho zástupce.

[3] Krajský soud nejprve konstatoval, že mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatel v řízení před správními orgány vyčerpal prostředky stanovené k ochraně proti nečinnosti. Dále uvedl, že mezi účastníky není sporné ani to, že odvolání chyběla jedna ze základních formálních náležitostí ve smyslu § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Jelikož byl stěžovatel v rámci správního řízení zastoupen na základě udělené plné moci zmocněncem Ing. M. J., doručoval správní orgán prvního stupně výzvu k odstranění vad podání (§ 37 správního řádu) v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu tomuto zástupci.

[4] Podle uvedeného ustanovení platí, že s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručí se písemnosti pouze zástupci. Nepodepsané odvolání nemusel osobně podepsat stěžovatel, ale mohl tak učinit i jeho zástupce, který v řízení vystupuje jménem zastoupeného a z úkonu jím učiněných vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému.

[5] Správní orgán by byl povinen doručovat písemnost přímo stěžovateli pouze v případě, kdy by měl tento v řízení něco osobně vykonat, jednalo by se např. o výslech účastníka řízení ve sporném řízení, který podle § 141 odst. 6 správního řádu nelze nahradit výslechem jeho zástupce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2013, č. j. 9 As 159/2012 – 28). Nejvyšší správní soud obdobný závěr vyslovil i v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 100/2008 – 61, z něhož vyplývá, že má-li zastoupený v řízení něco osobně vykonat, doručuje se písemnost též jemu, přičemž zákonný požadavek „nutnost osobní účasti“ je třeba vykládat tak, že správní orgán může příslušnou osobu předvolat pouze a jen tehdy, jestliže je osobní účast předvolané osoby nutná pro dosažení cíle řízení.

[6] Otázkou zastupitelnosti a nezastupitelnosti jednání účastníků řízení se v souvislosti s aplikací § 49 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění platném do 31. 12. 2004, které je obdobného znění jako § 34 odst. 2 správního řádu, zabýval také Nejvyšší soud; v rozhodnutí ze dne 8. 6. 2000, ve věci sp. zn. 21 Cdo 1949/99 vyslovil, že úkony, které má účastník řízení osobně vykonat, se rozumí jen takové, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný, než účastník samotný, tedy jde o tzv. jednání nezastupitelné, charakteristické svým osobním prvkem, které se upíná právě a jen na osobu jednajícího, a to tak, že jiná osoba, odlišná od konkrétního účastníka řízení, nemůže takový úkon vykonat; pod takovým jednáním si lze v praxi představit např. výslech účastníka řízení, strpění ohledání, vydání určité věci apod. Skutečnost, že nejde o nezastupitelné jednání, dokládá i samotný stěžovatel, neboť v žalobě tvrdil, že spolu s žalobou zaslal správnímu orgánu odvolání doplněné o elektronický podpis svého zástupce.

[7] Ze shora uvedených důvodů soud nepřisvědčil žalobním námitkám uplatněným v návrhu na zahájení řízení, týkajícím se tvrzené povinnosti doručovat výzvu k odstranění nedostatků podání též přímo stěžovateli. Závěr žalovaného o neexistenci odvolání, tedy o kvalifikaci podaného odvolání jakožto zdánlivého úkonu nebyl konkrétně v rámci žaloby napaden, soud proto nebyl povolán se k uvedenému závěru vyjadřovat. Nad rámec svých povinností však soud obiter dictum souhlasil s právním hodnocením žalovaného.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[8] Proti rozhodnutí krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Je přesvědčen, že krajský soud nesprávně aplikoval ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu, neboť pokud podání učiní v řízení přímo účastník, je nutno vyzývat k odstranění vad podání přímo tohoto účastníka.

[9] Výzva adresovaná zmocněnci není dostatečná pro ochranu účastnických práv, neboť učiní-li vadné podání přímo účastník, nemusí být obsah podání jeho zmocněnci znám a výzva pro něj není srozumitelná. Účastníkovi, ač je zastoupen, nelze upírat právo činit v řízení úkony.

[10] Dle § 37 odst. 3 správního řádu, vyzývá správní orgán k odstranění případných vad podání jeho podatele nikoli účastníka. V posuzované věci podání učinil přímo stěžovatel, a proto měl být také jako podatel vyzván k odstranění jeho vad.

[11] Pokud je správnímu orgánu doručeno podání, pod kterým je natištěno jméno účastníka, je doplnění jeho podpisu osobním úkonem, neboť podpis samotného podatele je nahraditelný jen za předpokladu změny koncepce listiny, tj. jako odvolání podané jménem účastníka v zastoupení zástupcem; takovým způsobem odvolání koncipováno nebylo. K natištěnému jménu stěžovatele mohl jen stěží připojit podpis jeho zástupce, nebyla – li u jeho jména předtištěna doložka „v.r.“ s doložkou v zastoupení a uvedením jména zástupce, který by podání měl podepsat.

[12] Stěžovatel dále napadá i závěr soudu, vyslovený nad rámec rozhodovacích důvodů a uvádí, že pokud nepodepsané odvolání představuje zásadní překážku bránící tomu, aby na jeho základě bylo zahájeno odvolací řízení, jedná se o nedostatek podmínek řízení, Ten měl být v zájmu ochrany hmotných práv stěžovatele ve správním řízení odstraněn a stěžovatel měl být vyzván k podpisu na plné moci.

[13] Situace je analogická se situací, kterou řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, č. j. 2 Afs 162/2005 - 66 či v rozsudku ze dne 29. 11. 2011, č. j. 4 As 27/2011 - 37.

[14] Rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud nevypořádal s žalobní námitkou, že výzva zasláná zmocněnci neobsahovala poučení o následcích neodstranění vady podání. Zmocněnci nemohlo být zřejmé, že v případě neodstranění vad podání, nebude k odvolání přihlíženo. Ostatně výzva ani neobsahovala informaci o tom, že podpis na podání absentoval, a byla z tohoto důvodu nesrozumitelná (srov. rozsudek ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67).

[15] Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěrem krajského soudu. Zdůrazňuje, že z § 34 správního řádu jednoznačně vyplývá, že s výjimkou, kdy má zastoupený v řízení něco osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci. Doručení

zastoupenému nemá účinky pro běh lhůt, nestanoví-li zákon jinak. Tímto zákon chrání účastníka řízení, který nemusí a zpravidla ani není osobou práva znalou.

[17] Považoval-li zástupce stěžovatele výzvu za nesrozumitelnou, měl, jako osoba, která má se zastupováním ve správním řízení zkušenosti více než bohaté, projevit alespoň minimum procesní opatrnosti, a na výzvu zareagovat a spojit se se zastoupeným.

[18] K namítané nepřezkoumatelnosti žalovaný uvádí, že se krajským soud vypořádal se všemi žalobními námitkami. Námitku, že výzva neobsahovala poučení o následcích neodstranění vad podání, stěžovatel vznáší poprvé až v kasační stížnosti. V žalobě namítal, že výzva k doplnění vad podání měla být adresována přímo stěžovateli a z tohoto důvodu je žalovaný povinen o podaném odvolání rozhodnout. Nedostatek poučení byl v žalobě uveden pouze pro dokreslení skutkového stavu.

[19] V ustanovení § 82 správního řádu žádná zvláštní poučovací povinnost v namítaném smyslu zakotvena není. Správní orgán aplikoval ustanovení § 4 správního řádu, kde je zakotvena obecná poučovací povinnost, dle které správní orgán poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl zastoupen zmocněncem, který zastupuje obviněné z přestupků napříč celou republikou a má s tímto řízením nemalé zkušenosti, nebylo potřebné jej o následcích nedoplnění podání poučovat.

[20] Ve výzvě bylo výslovně uvedeno, že podané odvolání má být doplněno o podpis. Kasační tvrzení proto nemá oporu ve spisu.

[21] Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a stěžovatel je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[23] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námitek, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[24] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je zcela zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[25] Skutečnost, že se krajský soud nevypořádal s žalobním tvrzením *ostatně výzvou k doplnění odvolání ze dne 4. 2. 2014, byl sice zástupce žalobce vyzván k doplnění blíže nespecifikovaného odvolání, avšak nebyl poučen o následcích, které nastanou, pokud tak neučiní*, nepřezkoumatelnost rozsudku nezpůsobuje. Jedná se o obecné tvrzení, ze kterého však stěžovatel povinnost žalovaného rozhodnout o podaném odvolání nedovožoval. Dle judikatury Ústavního soudu „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. jako N 26/52 SbNU 247). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (nález ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, publ. jako N 3/36 SbNU 19, nález ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, publ. jako N 108/41 SbNU 349, či nález ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, publ. jako N 207/54 SbNU 565). Krajskému soud proto nelze vytýkat, pokud na shora uvedené tvrzení žádným způsobem nereagoval, neboť z nedostatečného poučení o důsledcích neodstranění vad podání stěžovatel povinnost žalovaného rozhodnout ve věci samé žádným způsobem v žalobě nedovožoval.

[26] Soud se zcela shoduje se závěry krajského soudu, že „odstranění vad odvolání“ není úkonem, který by musel vykonat účastník osobně, nýbrž že se jedná o úkon, který může vykonat jeho zástupce. Z žádného ustanovení správního řádu neplyne povinnost odvolatele osobně odstranit vady podání, je-li v řízení zastoupen. Z ustanovení § 34 odst. 1 správního řádu naopak plyne, že zástupce vystupuje v řízení jménem zastoupeného a z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému. Zástupce účastníka řízení tedy může podat odvolání za účastníka řízení a může být vyzván k odstranění jeho vad. Jde o zastupitelné jednání, ve kterém není osobní prvek podstatný. Povinnosti odstranit vady podání nastává u zastoupeného účastníka doručením tohoto usnesení jeho zástupci.

[27] Odkaz krajského soudu na dříve zaujatý názor Nejvyššího soudu (rozhodnutí ze dne 8. 6. 2000, sp. zn. 21 Cdo 1949/99, publikováno ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 1/2001), je plně aplikovatelný na posuzovanou věc. Nezastupitelnými úkony lze rozumět jen takové úkony, kdy konkrétní jednání nemůže učinit nikdo jiný než účastník samotný, tedy jde o jednání charakteristické svým osobním prvkem, který se upíná právě a jen na osobu jednajícího, a to tak, že jiná osoba, odlišná od konkrétního účastníka řízení, nemůže, právě proto, že je charakterizován osobou jednajícího, takový úkon vykonat. Pod takovým jednáním si lze v praxi představit např. výslech účastníka, strpění ohledání, vydání určité věci, apod.

[28] Úvahy krajského soudu o doručování výzvy k odstranění vad odvolání přímo zástupci stěžovatele jsou sice správné, nesvědčí však závěru, že žalovaný povinnost vydat rozhodnutí o podaném odvolání neměl.

[29] Smyslem ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. je poskytnout ochranu před nečinností správního orgánu a podle § 81 s. ř. s. soud proto rozhoduje na základě skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí, nikoli postupem dle § 75 s. ř. s. Jeho úkolem je ověřit, zda ke dni jeho rozhodování existuje či neexistuje zákonná povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Dospěje-li k závěru, že taková zákonná povinnost existuje, je povinen vydání rozhodnutí či osvědčení žalovanému nařídit, v opačném případě žalobu zamítne.

[30] Rozhodnutím ve věci samé, jehož vydání se může žalobce v rámci žaloby podané dle § 79 s. ř. s. domáhat, se v této souvislosti rozumí rozhodnutí správního orgánu, kterým se řízení před tímto správním orgánem končí, kterým je autoritativně řešena otázka, která byla předmětem tohoto řízení a které je principiálně přezkoumatelné ve správním soudnictví, tj. rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[31] Ze správního spisu je zcela nesporné, že proti prvostupňovému rozhodnutí bylo podáno v zákonem stanovené lhůtě blanketní odvolání, kde byl jako podatel označen stěžovatel. Ze správního spisu je také zcela nesporné, že stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen, což byl ostatně také důvod, proč byl k odstranění vady odvolání, kterou správní orgán spatřoval pouze v chybějícím podpisu (viz výzva ze dne 4. 2. 2014, založená ve správním spisu), vyzván zástupce stěžovatele a nikoliv přímo stěžovatel. V tomto smyslu se tedy nejednalo o anonymní podání, u kterého by nebylo vůbec zřejmé, kdo jej činí a co je jeho předmětem, ke kterému by neměl správní orgán povinnost žádným způsobem přihlížet.

[32] Pokud bylo odvolací řízení zahájeno, pokračuje i přes pasivitu stěžovatele při odstraňování vad odvolání, a musí být skončeno některým ze způsobů předvídaných zákonem. Jedině tento výklad zároveň účastníkům zachovává i právo na soudní ochranu včetně práva na ochranu před nečinností správního orgánu, případně práva na soudní přezkum rozhodnutí, kterým se řízení končí.

[33] Soud připomíná, že úprava odvolacího řízení není konstruována na principu procesních odklonů dokonce ani v případě, že odvolání je nepřípustné proto, že bylo podáno opožděně nebo osobou neoprávněnou. I 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 (§ 92 správního řádu).

[34] Povinností správního orgánu proto bylo o podaném odvolání rozhodnout. V úvahu připadal postup dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 93 správního řádu, tj. pro neodstranění vad podání odvolací řízení zastavit. Na základě § 93 odst. 1 správního řádu se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, tzn. i ustanovení o zastavení řízení o neodstranění vad podání, v daném případě odvolacího řízení. To však platí pouze za předpokladu, že chybějící podpis na odvolání za uvedené skutkové situace skutečně brání jeho projednání dle § 89 odst. 2 správního řádu.

pokračování

[35] Pokud tedy žalovaný nevydal rozhodnutí o podaném odvolání a na výtku stěžovatele reagoval sdělením o neexistenci odvolání, jednalo se o nečinnost. Otázka, jakým způsobem měl správní orgán o podaném odvolání rozhodnout, již přesahuje rámec soudní ochrany poskytované v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti. Soud při rozhodování o žalobách na ochranu před nečinností (§ 79 a násl. s. ř. s.) nepředjímá ani jakkoli nepresumuje rozhodnutí správního orgánu, neboť tato úvaha náleží pouze správním orgánům vedoucím příslušná správní řízení.

[36] Stěžovatelem uváděná judikatura týkající se podmínek řízení na posuzovanou věc nedopadá, neboť předmětem sporu není a nebyla otázka oprávnění zástupce zastupovat stěžovatele ve správním řízení.

IV. Závěr

[37] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 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 4. června 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu