



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Petra Mikeše v právní věci žalobce: **J. J., . zast. Mgr. Jaroslavem Topolem**, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 4. 2016, čj. 30 A 22/2016-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Domažlice, odbor pro projednání přestupků (správní orgán I. stupně) vydal dne 14. 9. 2015 rozhodnutí, kterým uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal blanketní odvolání, které však ani na výzvu žalovaného nedoplnil. Proto žalovaný vydal dne 5. 11. 2015 rozhodnutí, kterým odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Uvedené rozhodnutí doručil zmocněnci žalobce do datové schránky dne 13. 11. 2015, kdy nabylo právní moci.

[2] Mezitím dne 9. 11. 2015 obdržel správní orgán I. stupně elektronickou zprávu žalobce označenou jako „Vyjádření – J.“ s elektronickou přílohou nadepsanou „Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí“, které správní orgán I. stupně předal žalovanému dne 11. 11. 2015. Obsahem elektronické zprávy byla žádost žalobce, aby správní orgán na vyjádření nahlížel jako na doplnění odvolání, které žalobce nebyl schopen správnímu orgánu zaslat dříve s ohledem na dočasnou zdravotní indispozici. Na uvedené podání reagoval žalovaný vyrozuměním ze dne 10. 12. 2015, v němž uvedl, že o opožděném doplnění odvolání nebude rozhodováno, neboť ve věci bylo již pravomocně rozhodnuto.

[3] Žalobce napadl postup žalovaného žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se domáhal jednak vyslovení nezákonného zásahu, spočívajícího v tom, že žalovaný nevydal v zákonných lhůtách usnesení o zahájení přezkumného řízení nebo nevyrozuměl žalobce, že neshledal důvody k nezahájení přezkumného řízení, jednak zákazu v pokračování v tomto jednání žalovaného. Krajský soud žalobu při jednání dne 29. 4. 2016 zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Podání žalobce nemohlo být ani dle svého obsahu považováno za podnět k zahájení přezkumného řízení. Správní orgán nemá oprávnění, či dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námitky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje.

II. Stručné shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se se závěry krajského soudu neztotožnil a proti jeho rozsudku podal kasační stížnost. Ač tak v kasační stížnosti výslovně nečiní, z jejího obsahu je zřejmé, že jí podává podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatel tvrdí, že pokud po vydání meritorního rozhodnutí doručil správnímu orgánu dokument, „*jehož obsahem byl soupis důvodů věcné nesprávnosti rozhodnutí, jakož i argumentace nedůvodnosti sděleného obvinění*“, pak bylo na žalovaném, aby vyhodnotil s ohledem na procesní stav řízení, že již nemůže být reflektován jako doplnění odvolání, ale jako podnět ve smyslu § 94 správního řádu. Stěžovatel zastává názor, že v dané procesní situaci má správní orgán hypoteticky tři možnosti: buď své rozhodnutí zruší autoremedurou a doplnění odvolání vypořádá v novém rozhodnutí, anebo bude podání ignorovat, nebo odvolání vyhodnotí jako podnět k provedení přezkumného řízení. Poslední z uvedených možností považuje stěžovatel za správnou. Stěžovatel se na rozdíl od krajského soudu domnívá, že takové vyhodnocení podání stěžovatele nemůže ze strany správního orgánu představovat „podsouvání“ tvrzení, které stěžovatel netvrdil. Vychází z toho, že jeho právní názor má oporu v § 92 správního řádu, podle kterého správní orgán opožděné odvolání posuzuje jako podnět k zahájení přezkumného řízení.

[6] Žalovaný však místo jeho povinnosti postupovat dle § 71 odst. 1 věty druhé správního řádu [stěžovatel měl pravděpodobně na mysli § 71 odst. 2 písm. a) – viz dále bod [15] – neboť jím označené ustanovení správního řádu neexistovalo a ani nyní neexistuje – pozn. NSS] podání stěžovatele ignoroval a pouze založil do spisu. Stěžovatel v této souvislosti neakceptuje závěr krajského soudu, že žalovaný se podáním stěžovatele zabýval. Prosté konstatování žalovaného, že se nebude podáním zabývat z důvodu opožděnosti, není dle

pokračování

stěžovatele posouzením podání jako podnětu k přezkumnému řízení, kterého se stěžovatel domáhal.

[7] Z těchto důvodů navrhl stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 21. 7. 2016 uvedl, že se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu a odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku, jakož i na své vyjádření k žalobě. Dále považuje žalovaný pro posouzení věci za podstatné, že sporné podání bylo správnímu orgánu doručeno po vydání rozhodnutí o odvolání, avšak před jeho doručením. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o odvolání nebylo v té době ještě pravomocné, nemohlo se jednat o podnět k jeho přezkumu. Nenasvědčuje tomu ani samotný obsah podání, což ostatně vyplývá z logiky věci; obsah rozhodnutí žalovaného nebyl v té době stěžovateli ještě znám.

[9] Žalovaný dále dodal, že postup stěžovatele považuje za obstrukční, a to z toho důvodu, že stěžovateli nic nebránilo v tom, aby podal podnět k přezkumu poté, co mu žalovaný sdělil, jakým způsobem vyhodnotil jeho podání, anebo se mohl domáhat vyřízení svého podnětu přímo u žalovaného. To však stěžovatel neučinil a rovnou podal žalobu ke krajskému soudu.

[10] Ani argumentaci § 92 správního řádu nepovažoval žalovaný za případnou. Podání stěžovatele totiž nelze vyhodnotit jako opožděné odvolání, nýbrž jako opožděné doplnění odvolání či opožděné vyjádření k podkladům. Samotné blanketní odvolání bylo včasné, žalovaný ho však zamítl jako nedůvodné. Na posouzení včasnosti samotného odvolání nemá vliv opožděné doplnění odvolání.

[11] Žalovaný navrhl, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[13] Celý spor spočívá v tom, jakým způsobem je nutno nahlížet na úkon stěžovatele označený „Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí“. Od posouzení této otázky se pak odvíjí odpověď na námitky stěžovatele, zda se jedná o nezákonný zásah ze strany žalovaného, pokud vyřídil podání stěžovatele vyrozuměním, že se jím již nemůže zabývat z důvodu vydání rozhodnutí o odvolání.

[14] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že rozhodnutí o odvolání vydal žalovaný dne 5. 11. 2015 a vypravil ještě téhož dne. Právní moci nabylo doručením zmocněnci stěžovatele dne 13. 11. 2015. Není dále sporné ani to, že mezitím dne 9. 11. 2015 obdržel správní orgán elektronickou poštou podání, jehož obsahem byla tvrzení vztahující se výlučně ke zpochybnění skutkového stavu

a k provedenímu dokazování ohledně spáchaného dopravního přestupku. Sám stěžovatel přitom výslovně požadoval, aby žalovaný přihlížel k jeho podání jako k doplnění odvolání. V elektronické zprávě, jehož bylo podání přílohou, doslovně uvedl: „*Velice se omlouvám, nicméně bohužel s ohledem na dočasnou zdravotní indispozici jsem nebyl schopný své vyjádření zaslat dříve. Poprosím Vás přihlížejte k němu jako k doplnění odvolání. Ještě jednou se omlouvám za mé opožděné podání. Děkuji za pochopení.*“

[15] Podle § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Podle § 36 odst. 1 správního řádu *[n]estanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.* Z právě uvedených nesporných skutečností vyplynulo, že stěžovatel měl zaslaným podáním v úmyslu doplnit již dříve podané odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a byl si vědom, že tak činí opožděně. Nežádal však o prominutí zmeškání lhůty k doplnění odvolání, ani nijak nedoložil, proč odvolání doplňuje opožděně.

[16] Správní řád dále definuje pojem „*vydání rozhodnutí*“ v § 71 odst. 2. Rozumí se tím mimo jiné *předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:"* [písm. a) cit. ustanovení].

[17] Doplnění odvolání tak zaslal stěžovatel správním orgánům jednoznačně po vydání svého rozhodnutí, tj. po vypravení rozhodnutí žalovaného dne 5. 11. 2015 k doručení. S ohledem na tyto nesporné skutečnosti proto nutno podání stěžovatele považovat za opožděné doplnění odvolání, ke kterému žalovaný již v dané procesní situaci nemohl a nesměl přihlížet.

[18] Stěžovatel se nyní snaží své procesní opomenutí zhojit tím, že žalovanému vytýká, že jeho podání neposoudil i jako jiný možný prostředek nápravy, konkrétně jako podnět k přezkoumání rozhodnutí, a svůj názor opírá o § 92 správního řádu.

[19] Podle § 92 odst. 1 správního řádu *[o]požděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.* Uvedené ustanovení správního řádu poskytuje ve druhé větě správním orgánům návod, jak mají naložit s odvoláními, které nemohou posoudit věcně, ale musí je zamítnout z formálních důvodů. Tento postup správní orgán uplatní pouze ve dvou možných případech; buď je odvolání opožděné, anebo je nepřípustné. Správní orgán následně zkoumá, zda lze využít jiného z možných nápravního prostředku v rámci správního řízení.

[20] Pokud se stěžovatel domáhá aplikace tohoto ustanovení ve svém případě, je nutno konstatovat, že pro tento postup nebyly v dané věci splněny zákonné podmínky.

pokračování

Odvolání stěžovatele nebylo ani opožděné, ani nepřípustné, žalovaný ho zamítl podle § 89 a 90 odst. 5 správního řádu, tedy posuzoval ho po věcné stránce (byť na základě blanketního odvolání). To je pro tuto věc zásadní. Na to nemohlo mít doplnění odvolání po stanovené lhůtě a současně po vydání rozhodnutí žádný vliv, jak ostatně správně konstatoval jak žalovaný, tak krajský soud v napadeném rozsudku. Ze všech těchto důvodů neměl žalovaný povinnost postupovat dle § 92 odst. 1, resp. podle § 94 a násl. správního řádu, naopak, pokud by tak učinil, postupoval by v rozporu se zákonem. Proto nemohl postup žalovaného představovat ani nezákonný zásah, jak tvrdí stěžovatel.

[21] Navíc institut přezkumného řízení lze použít pouze v případech, kdy vyvstaly důvodné pochybnosti o tom, že pravomocné rozhodnutí je v souladu s právními předpisy (§ 94 odst. 1, věta první správního řádu), nikoliv pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu, které stěžovatel v podání v drtivé většině ve skutečnosti namítal. Právní názor stěžovatele, že správní orgán si za dané procesní situaci měl být vědom, že podání stěžovatele nemůže být již reflektováno jako doplnění odvolání, ale jako podnět ve smyslu § 94 správního řádu, je tak nesprávný a nemá vůbec žádnou oporu v zákoně. Takový výklad by byl absurdní. Vedl by k tomu, že správní orgán by byl vždy povinen se zabývat jakýmkoliv podáním účastníka řízení a vyhodnocovat ho pouze s ohledem na aktuální fázi řízení, nikoliv s ohledem na jeho skutečný obsah, vůli podatele, příp. na zákonné lhůty, jak mu přikazuje sám zákon.

[22] Námitka stěžovatele proti závěru krajského soudu, v němž nedal stěžovateli za pravdu, že žalovaný sporné podání bez dalšího založil, resp. že ho ignoroval, rovněž není důvodná. Žalovaný se prokazatelně jeho podáním zabýval ve vyrozumění ze dne 10. 12. 2015, v němž stěžovateli sdělil jednoznačné důvody, proč se jeho podáním nebude a nemůže zabývat. Skutečnost, že stěžovatel s takovým posouzením jeho podání nesouhlasí, resp. že to nepovažuje za „posouzení“ podání, nemá na zákonnost postupu žalovaného v této věci žádný vliv. Domníval-li se stěžovatel, že jeho věc měla být skutečně zkoumána i v přezkumném řízení, nic mu nebránilo v tom, jak ostatně uvedl i žalovaný, aby vznesl relevantní argumenty, pro které se domnívá, že rozhodnutí žalovaného o odvolání bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. To však dosud neučinil a taková vůle rozhodně nevyplývá a ani nemůže vyplývat z obsahu sporného podání učiněného v době, kdy mu obsah samotného rozhodnutí o odvolání, ani výsledek celého správního řízení, nemohly být ještě známy.

[23] Lze uzavřít, že krajský soud se námitkami stěžovatele beze zbytku přezkoumatelně a srozumitelně zabýval. Jeho závěry mají oporu ve skutkovém stavu zachyceném ve správním spisu a v zákoně. Nejvyšší správní soud se se závěry krajského soudu ztotožnil.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. srpna 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu