



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **D. N.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 10. 2016, č. j. 19 A 12/2016 - 22,

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.

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Ostravy (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 2. 2016, č. j. SMO/076816/16/DSČ/Lip, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), kterého se dopustil tím, že dne 12. 6. 2015 v 12:41 hod. řídil v Ostravě na ulici Varenská osobní vozidlo Hyundai a překročil maximálně dovolenou rychlost v obci o 22 km/hod. (po odečtení maximální možné odchylky měřícího zařízení ± 3 km/hod.).

[2] Rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 4. 2016, č. j. MSK 53556/2016, sp. zn. DSH/11204/2016/Blá, bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou krajský soud zamítl shora označeným rozsudkem. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že odvolání bylo podáno opožděně. Konec odvolací lhůty připadl na den 15. 3. 2016, přičemž ze správního spisu (z otisku poštovního razítka na obálce, v níž bylo odvolání doručeno) vyplývá, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podáno k poštovní přepravě dne 22. 3. 2016. K tvrzení žalobce, že odvolání bylo podáno telefonicky již dne 14. 3. 2016 a uvedené odvolání (podané k poštovní přepravě dne 22. 3. 2016) bylo pouze jeho doplněním, krajský soud uvedl, že z obsahu správního spisu nelze dovodit, že by žalobce učinil odvolání již dne 14. 3. 2016. Krajský soud nadto poukázal na § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném do 18. 9. 2016 (dále též „správní řád“), a dovodil, že podání je možno učinit pouze takovou formou, která umožňuje zachycení jeho obsahu ve formě psaného textu. Krajský soud uzavřel, že žalovaný postupoval správně, když odvolání zamítl jako opožděné s odkazem na § 92 odst. 1 správního řádu.

III.

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Krajský soud pochybil, pokud nepřisvědčil stěžovateli v tom, že odvolání bylo podáno včas. Krajský soud nesprávně vyložil § 37 odst. 4 správního řádu. Citované ustanovení sice ve větě první stanoví, že podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem, druhá věta však umožňuje podat podání v jakékoliv formě, tj. i prostřednictvím telefonického hovoru. S ohledem na uvedené důvody stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě a rozsudek krajského soudu.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Předmětem soudního přezkumu před krajským soudem bylo rozhodnutí žalovaného, kterým bylo jako opožděné zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

pokračování

[9] Podle § 83 odst. 1 věty první správního řádu „*odvolací lhůta činí patnáct dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.*“

[10] Podle § 92 odst. 1 správního řádu „*Opožděné 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.*“

[11] Ze správního spisu vyplývá, že dne 25. 2. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým stěžovatele uznal vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Součástí správního spisu je mj. oznámení o spáchání přestupku, fotografie z měřicího zařízení zobrazující i dosaženou rychlost vozidla a ověřovací list měřicího zařízení.

[12] Uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 25. 2. 2016 bylo zmocněnkyní stěžovatele, která jej zastupovala ve správním řízení, doručeno dne 29. 2. 2016. Rozhodnutí obsahuje poučení v tom smyslu, že odvolání je možno podat ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení.

[13] Posledním dnem pro podání odvolání tedy byl den 15. 3. 2016. Ze správního spisu nelze dovodit, že by stěžovatel odvolání v uvedené lhůtě podal. Ve správním spisu je založeno odvolání ze dne 21. 3. 2016, které bylo podle obsahu správního spisu předáno k poštovní přepravě dne 22. 3. 2016.

[14] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tvrzení, že na odvolání ze dne 21. 3. 2016 je třeba nahlížet jako na včasné, neboť jím bylo pouze doplněno odvolání, které učinil prostřednictvím telefonického hovoru již dne 14. 3. 2016.

[15] Kasační soud předepisuje, že s ohledem na předmět sporu a obsah kasačních námitek se vyjadřuje pouze k otázce, zda lze učinit prostřednictvím telefonického hovoru odvolání, nikoliv jiná podání.

[16] Odvolání je úkonem vůči správnímu orgánu, kterým se účastník řízení domáhá přezkumu souladu napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy (§ 89 odst. 2 správního řádu).

[17] Odvolání se podává u správního orgánu, který napadeného rozhodnutí vydal, přičemž jím lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

[18] Náležitosti odvolání jsou obsaženy v § 82 odst. 2 správního řádu, podle něhož „*Odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení*

celého rozhodnutí. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis.“ Zákon tedy vyžaduje, aby odvolání obsahovalo i náležitosti podání ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu, podle něhož z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje; podání musí obsahovat i označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.

[19] Správní řád podrobně upravuje i to, jakým způsobem lze činit podání, tedy i odvolání (speciální právní úpravu ve vztahu k podávání odvolání správní řád neobsahuje). Podle § 37 odst. 4 správního řádu *„Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu.“*

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že odvolání učiněné telefonickým hovorem je nutno podřadit pod větu druhou citovaného ustanovení (§ 37 odst. 4 správního řádu), neboť toto ustanovení umožňuje činit podání jakýmkoliv technickým prostředkem. Pokud pak bylo odvolání takovým prostředkem učiněno, je možno jej doplnit způsobem uvedeným ve větě první § 37 odst. 4 správního řádu.

[21] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli v tom, že by odvolání bylo možno učinit jakýmkoliv technickým prostředkem.

[22] Pokud zákon připouští, že odvolání může být učiněno technickými prostředky ve smyslu § 37 odst. 4 věta druhá správního řádu (a následně doplněno písemně, ústně do protokolu či v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem), je třeba trvat primárně na tom, aby tyto technické prostředky umožňovaly zachycení podání v takové formě, ze které může správní orgán ověřit, že navazující podání je skutečně doplněním či potvrzením původního.

[23] To potvrzuje i zákonodárcem provedený výčet technických prostředků v § 37 odst. 4 věta druhá správního řádu, který explicitně uvádí dálkopis, telefax, e-mail. Všechny tyto technické prostředky umožňují jednoznačné zachycení obsahu odvolání (ve formě psaného textu), tedy umožňují ověřit, zda doplnění dříve učiněného odvolání je skutečně jeho doplněním či potvrzením.

[24] Možnost učinit odvolání prostřednictvím běžného telefonického hovoru, tedy formou (povětšinou nijak nezaznamenávané) ústní komunikace mezi dvěma či více osobami, která se od běžné ústní komunikace liší pouze tím, že probíhá prostřednictvím telefonů, nevyplyvá ani z jiných ustanovení správního řádu.

[25] Správní řád v žádném ustanovení nezmiňuje, že by odvolání bylo možno podat prostřednictvím telefonického hovoru. To ostatně nelze dovodit ani z jeho celkové koncepce. Naopak důraz na písemnou formu vyplývá např. z § 81 odst. 2 správního řádu, či z § 82 odst. 2 věta třetí správního řádu, který ukládá podateli, aby odvolání podal v potřebném *„počtu stejnopisů.“* Rovněž z důvodové zprávy ke správnímu řádu nelze dovodit,

pokračování

že by úmyslem zákonodárce bylo umožnit účastníkům řízení podávat odvolání prostřednictvím telefonického hovoru.

[26] V této souvislosti je třeba zmínit i důsledky podání odvolání. Zahajuje se jím odvolací řízení, ve kterém může dojít i ke změně či zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí, které se může dotýkat řady subjektů, resp. řady právních vztahů. Již samotné podání odvolání přitom vyvolává významné právní následky. Pokud zákon nestanoví jinak, podáním včasného a přípustného odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky odvoláním napadeného rozhodnutí (§ 85 správního řádu). I z uvedených důvodů je třeba, aby z odvolání bylo jednoznačně zřejmé, kdo odvolání činí, v jaké věci atp. V opačném případě by správní orgán nemohl posoudit ani to, zda odvolání podala oprávněná osoba, zda se jedná o přípustné odvolání atp. Mj. i proto shora citovaný § 82 odst. 2 věta první správního řádu stanoví, že „*odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu*“, přičemž podle § 37 odst. 2 správního řádu „*Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. (...)*“. Mají-li být tyto náležitosti z odvolání „*patrné*“, měly by být z odvolání „*viditelné*“, „*pozorovatelné*“, či „*očividné*“ (srov. např. Slovník spisovné češtiny. vyd. 2., opr. a dopl. Praha: Academia, 1994. 647 s. ISBN 80-200-0493-9, Slovník spisovného jazyka českého, či Příruční slovník jazyka českého, přístupné na webových stránkách Ústavu pro jazyk český <http://www.ujc.cas.cz/>).

[27] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že § 37 odst. 4 věta první správního řádu umožňuje, aby podání (odvolání) byla činěna i ústně, tedy způsobem, který lze přirovnat k telefonickému hovoru. Ústně lze však podání učinit pouze do protokolu, který je sepisován úřední osobou za účasti podatele, jenž protokol i podepisuje (§ 37 odst. 4 věta první a § 18 odst. 1 a násl. správního řádu).

[28] Nelze přehlédnout ani praktické komplikace spojené s podáváním „telefonických odvolání“ (např. obtíže spojené s ověřováním totožnosti podatelů, obsahu jejich vůle atp.), které by v konečném důsledku nevedly k vyšší ochraně účastníků řízení, ale pouze ke zneprůhlednění a zkomplikování správních řízení. To vše za situace, kdy správní řád nabízí účastníkům řízení celou řadu možností, jak mohou podávat odvolání.

[29] Současná právní úprava poskytuje účastníkům řízení dostatečnou ochranu i v případě, že odvolání nemohli učinit v zákonné lhůtě zákonným způsobem. Srov. § 41 správního řádu, který umožňuje požádat o prominutí zmeškání lhůty v případě, že účastník řízení nemůže podání učinit ze závažného důvodu. Podrobněji k institutu prominutí zmeškání lhůty srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 4 Ads 114/2013 - 26, ze dne 30. 6. 2015, č. j. 4 Azs 122/2015 - 23, ze dne 17. 2. 2015, č. j. 7 Azs 13/2015 - 28, jakož i odbornou literaturu např. Vedral, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha : Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 453 a násl.

[30] Nutno dodat, že stěžovatel ani v kasační stížnosti neuvedl důvod, pro který nemohl učinit podání jedním ze způsobů uvedených výslovně v § 37 odst. 4 správního řádu. Ostatně ani v samotném písemném „doplnění odvolání“ ze dne 21. 3. 2016 stěžovatel neuvedl, že toto podání je doplněním dříve učiněného „telefonického odvolání“, neuvedl, s jakou úřední osobou měl předmětný telefonický hovor uskutečnit, kdy k němu mělo

dojít atp. Z judikatury správních soudů přitom vyplývá, že základním předpokladem efektivního správního řízení je vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníků řízení. Právě ve smyslu tohoto základního principu je nutno vidět a hodnotit konkrétní počinání účastníků řízení. Účelové jednání, jež nemá jiné objektivní vysvětlení než obstrukci či nevhodné procesní taktizování, nepožívá soudní ochrany (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2005, č. j. 2 Afs 202/2004 - 43, ze dne 25. 9. 2007, č. j. 2 Afs 52/2007 - 50, ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007 - 93, ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 As 75/2012 - 39, ze dne 4. 12. 2013, č. j. 1 As 83/2013 - 60, ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 180/2014 - 45).

[31] Závěrem zdejší soud v obecné rovině podotýká, že k podání učiněnému jiným technickým prostředkem ve smyslu § 37 odst. 4 věta druhá správního řádu lze přihlížet pouze tehdy, pokud je potvrzeno (doplněno) ve lhůtě 5 dnů. I pokud by tedy bylo možno považovat „telefonické odvolání“ učiněné dne 14. 3. 2016 za odvolání učiněné technickým prostředkem ve smyslu § 37 odst. 4 věta druhá správního řádu (čemuž zdejší soud nepřisvědčil), byl by posledním dnem pětidenní lhůty pro jeho doplnění či potvrzení den 21. 3. 2016. Ze správního spisu však vyplývá, že „doplnění odvolání“ bylo k poštovní přepravě podáno až dne 22. 3. 2016, tedy po uplynutí zákonné pětidenní lhůty.

[32] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 30. května 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu