



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Aleše Sabola v právní věci žalobce: **J. D.**, zastoupený Mgr. Davidem Rašovským, advokátem se sídlem Hlinky 135/68, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2017, čj. JMK 105375/2017, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2018, čj. 41 A 37/2017-48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2018, čj. 41 A 37/2017-48, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl pro opožděnost podle § 92 odst. 1 věty první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Židlochovice (dále „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 3. 2017, čj. 100305/2016-8. Správní orgán I. stupně tímto rozhodnutím uložil žalobci pokutu ve výši 1 500 Kč, a to za spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 ve spojení s § 10 zákona o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, spočívajícího v překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci o méně než 20 km/h. S ohledem na to, že nebyla zjištěna identita řidiče, uložil správní orgán I. stupně pokutu žalobci jako provozovateli vozidla. Žalovaný vyšel z toho, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobci doručeno 20. 3. 2017, odvolací lhůta skončila 4. 4. 2017 a rozhodnutí nabylo právní moci 5. 4. 2017. Odvolání žalobce bylo předáno k poštovní přepravě až 10. 4. 2017.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, ve které brojil proti závěru o opožděnosti odvolání. Tvrdil, že poslední den odvolací lhůty, tedy 4. 4. 2017, podal odvolání prostřednictvím e-mailu bez uznávaného elektronického podpisu. Toto podání bylo žalobci potvrzeno zprávou, v níž byl poučen o následcích řádného nedoplnění či nepotvrzení podání podpisem. Tato odpověď je však podle žalobce v přímém rozporu s § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a postup správního orgánu I. stupně nemá v zákoně oporu. E-mailové podání následně včas v souladu s pokynem doplnil dopisem ze dne 10. 4. 2017.

[3] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud zjistil, že žalobce podal e-mailové odvolání v poslední den odvolací lhůty (4. 4. 2017) a do pěti dnů tento úkon potvrdil tak, že jej opět v poslední den lhůty (10. 4. 2017) zaslal správnímu orgánu I. stupně písemně poštou, doručeno mu bylo dne 12. 4. 2017. Žalobce byl následně vyzván, aby odstranil nedostatky podání, neboť ani toto podání nebylo podepsáno. Dne 12. 5. 2017 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno podání doplněné o vlastnoruční podpis žalobce. Podle krajského soudu může být e-mailové podání bez elektronického podpisu dle § 37 odst. 4 správního řádu doplněno do 5 dnů buď v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem, popřípadě písemně nebo ústně do protokolu. Včasným doplněním e-mailového podání byla odvolací lhůta zachována. Na základě výzvy k odstranění vad jej následně žalobce opatřil také vlastnoručním podpisem, čímž jej učinil perfektním. Podle krajského soudu bylo tudíž odvolání podáno včas.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Trvá na tom, že žalobce nepodal odvolání včas. Stěžovatel již v řízení před krajským soudem odkazoval na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2016, čj. 8 As 78/2015-22, dle kterého je smyslem § 37 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), identifikace podatele a autenticita podání (a to skrze vlastnoruční podpis, identifikaci vlastní osoby při sepisu protokolu či skrze elektronický podpis). Požadavek zvláštní formy podání zákon vztahuje jen na vybraná podání, jejichž důležitost odůvodňuje zájem na formě, která umožňuje identifikaci podatele a autenticitu podání. U dalších podání, která se zpravidla váží na již zahájené řízení, se lze spokojit s tím, že podatel je dostatečně identifikován již samotným povědomím o řízení, k němuž se podání váže.

[5] Stěžovatel navíc již ve vyjádření k žalobě poukázal na obstrukční taktiku zmocněnce účastníka řízení. Krajský soud se však k těmto skutečnostem vůbec nevyjádřil a učinil tak rozsudek nepřezkoumatelným. Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku pouze odkázal na rozsudek téhož soudu ze dne 19. 1. 2016, čj. 29 A 157/2015-67, ve kterém šlo o obdobnou věc, přičemž účastník řízení byl zastoupen zástupcem později působícím ve stejné advokátní kanceláři jako zástupce žalobce. Již tato skutečnost poukazuje na strategii zástupce, který svého klienta prvotně směřuje k podání odvolání výše specifikovaným způsobem bez uvedení konkrétních důvodů tak, aby žalovaný odvolání zamítl jako opožděné, a následně byly zástupci účastníka řízení v rámci soudního

pokračování

řízení hrazeny značné náklady řízení, a to s poukazem na výše odkazovaný rozsudek, se kterým se žalovaný neztotožňuje.

[6] Přestože se výše citované usnesení rozšířeného senátu vztahuje na řízení dle soudního řádu správního, lze jej také aplikovat na řízení dle správního řádu, což vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, čj. 4 As 140/2018-28. V tom Nejvyšší správní soud uvedl, že pro „*potvrzení nebo doplnění*“ dle § 37 odst. 4 věty druhé správního řádu již není třeba opakovaně učinit podání znova, ale lze jej pouze stvrdit podpisem osobně u správního orgánu, případně jiným způsobem odstraňujícím možnou pochybnost o autenticitě původního podání.

[7] Ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, na které odkazuje krajský soud, nelze aplikovat na potvrzení podání dle § 37 odst. 4 správního řádu, kde je logickým a primárním účelem identifikace podatele a podání, v tomto případě prostřednictvím podpisu. Stěžovatel uzavřel, že správní orgán I. stupně postupoval řádně, pokud předmětný e-mail do spisu nezaložil, protože podání učiněné prostřednictvím poštovních služeb bez podpisu nepovažuje stěžovatel za doplnění e-mailového podání. Navíc skutečnost, zda byl či nebyl e-mail součástí spisu, není pro věc relevantní, protože v obou případech by bylo odvolání zamítnuto jako opožděné.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel již ve vyjádření k žalobě přiznal své pochybení spočívající v tom, že vycházel z neúplného spisu, ve kterém nebylo založeno odvolání zaslané e-mailem. S argumentací usnesením rozšířeného senátu stěžovatel přišel až při jednání ve věci u soudu a argumentaci rozsudkem sp. zn. 4 As 140/2018 uplatnil až v doplnění kasační stížnosti. Žalobce dále poukázal na § 72 odst. 1 a § 75 odst. 1 s. ř. s., ze kterých dovodil, že na základě zásady koncentrace řízení musel stěžovatel uplatnit své námitky proti žalobě ve lhůtě pro odeslání vyjádření k žalobě. Následné jednání u soudu mohlo sloužit pouze k upřesnění dříve vznesených námitek a nikoli ke vznášení námitek nových. Jestliže stěžovatel rozhodl na základě neúplného správního spisu, nemůže se již úspěšně domáhat zamítnutí žaloby použitím nových námitek, o kterých v jeho rozhodnutí nebyla ani zmínka. Námitky, které stěžovatel uplatnil až ve vyjádření k žalobě, jsou proto opožděné a nepřípustné. Soud možná pochybil, pokud se k takovým námitkám nevyjádřil, ale toto pochybení nemůže mít vliv na zákonnost rozsudku. Povinností krajského soudu navíc není vyjádřit se ke každé námitce, námitky byly nekonkrétní, a kdyby byl rozsudek nepřezkoumatelný, nemohl by s ním stěžovatel nyní polemizovat. I kdyby však žalobce připustil, že se jednalo pouze o rozšíření dřívějších námitek, nemohl by s nimi souhlasit. Stěžovatel se totiž snaží zcela účelově a restriktivně vyložit § 37 odst. 3 a 4 správního řádu. Tato ustanovení jsou na sobě zcela aplikačně nezávislá. Smyslem § 37 odst. 4 je umožnit podateli provést podání (např. odvolání) v různých formách, pokud jej např. rozhodnutí zastihne mimo domov. Smyslem § 37 odst. 3 je pomoci odstranit podateli formální vady (např. chybějící podpis). Není proto podstatné, jaké podání přecházelo výzvě podle § 37 odst. 3 správního řádu. Žalobce může doložit, že stěžovatel navíc takto podaná odvolání akceptuje jako včasné a flagrantně tak porušuje legitimní očekávání žalobce. Žalobce se ohradil proti nařknutí zástupkyně, která pouze podávala žalobu a nezastupovala jej ve správním řízení. Žalobce odmítl také nařčení z obstrukčních praktik. I kdyby tomu tak ale bylo, jednalo by se o jednání v mezích zákona. Nepodepsaná podání však měla příčinu v tom, že se žalobce zastupoval

sám, je zapomnětlivý a v kontrole podání nedůsledný. Odkaz na výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu považuje žalobce za nepřipadný, protože se netýká stejné věci a nelze navíc vztahovat závěry učiněné k soudnímu řádu správnímu na správní řád, protože soudní řád správní je koncipován pro vztah advokát-soud a správní řád pro situaci občan-správní orgán, což je kvalitativně odlišná situace, a je proto logické, že je občanům přiznána větší míra ochrany. Žalobce odmítl i poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 140/2018. Pokud se stěžovatel neztotožňoval s rozsudkem Krajského soudu v Brně sp. zn. 29 A 157/2015, mohl podat kasační stížnost. Podle žalobce napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti vznesl námitky, které podřadil pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Konkrétně se jedná o námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu a námitku vztahující se k posouzení včasnosti odvolání za situace, kdy žalobce odvolání zaslal nejprve e-mailem bez ověřeného elektronického podpisu a následně jej doplnil písemným podáním, které opět nepodepsal (podpis učinil až na opětovnou výzvu správního orgánu).

[12] Podle § 37 odst. 4 správního řádu je možno podání učinit „*písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. 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 podpisu*“.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ta má spočívat v nereflexivní argumentaci stěžovatele výše citovaným usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a námitkách týkajících se obstrukčního jednání žalobce. Teprve shledá-li Nejvyšší správní soud, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, lze se zabývat samotným věcným posouzením shora vymezené právní otázky.

[14] Nelze předně přisvědčit žalobci, že tato námitka je nepřipustná z důvodu koncentrace řízení, neboť stěžovatel ji neuplatnil ve vyjádření k žalobě, resp. již ve svém rozhodnutí, ale až při jednání u soudu. Dle judikatury totiž omezení v podobě zákazu právních novot působí pouze ve vztahu k osobám, které byly v řízení před krajským soudem v postavení žalobce či navrhovatele a mohli tak disponovat předmětem řízení. Žalovaný správní orgán proto může argumentovat jakýmkoliv právními důvody bez

pokračování

ohledu na to, jaké uplatnil ve vyjádření k žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104). Jestliže takový závěr platí pro uplatňování argumentace v řízení před Nejvyšším správním soudem, tím spíše musí platit pro námitky uplatněné již dříve v řízení před krajským soudem např. při ústním jednání ve věci. Není proto rozhodné, jestli určitým judikátem či argumentací stěžovatel operoval již ve svém rozhodnutí či ve vyjádření k žalobě. Jistě nelze akceptovat, aby žalovaný správní orgán doplňoval odůvodnění svého rozhodnutí o důvody, které měly být již součástí rozhodnutí. Poukaz na judikaturu podporující jeho závěry však podle Nejvyššího správního soudu nelze považovat za nepřipustnou argumentaci.

[15] Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005- 298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS).

[16] Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, čj. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64). K výše uvedenému je třeba ještě dodat, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-41, nebo ze dne 19. 12. 2019, čj. 8 As 320/2018-32).

[17] Stěžovatel ve vyjádření k žalobě poukazoval též na to, že žalobce nepodepsané e-mailové odvolání doplnil opět nepodepsaným podáním (tentokrát písemným). Při ústním jednání ve věci v této souvislosti odkázal na konkrétní pasáž výše citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, která se dle něj k této otázce jasně vyjadřuje. Námitku, že se ze strany žalobce jedná o obstrukční taktiku, stěžovatel vznesl ve vyjádření k žalobě, kde pouze v krátkosti uvedl, že *„jsou v poslední den lhůty záměrně podávána nepotvrzená a nepodepsaná podání ve snaze o prodloužení lhůty“*. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že postup, jakým žalobce průběžně doplňoval odvolání, je souladný se zákonem, avšak k argumentaci stěžovatele usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu se nijak nevyjádřil.

[18] Pokud jde o nevypořádání námitky týkající se obstrukčního postupu, shoduje se Nejvyšší správní soud se žalobcem, že tato námitka byla toliko obecná a není proto pochybením krajského soudu zakládajícím nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, jestliže se k ní výslovně nevyjádřil. Naopak další argumentace stěžovatele a především jím odkazovaná judikatura však pro danou věc zjevně není bez významu. Řešila totiž obdobnou otázku (doplňování e-mailových podání neopatřených zaručeným elektronickým podpisem), byť v rámci soudního řízení správního. Jestliže se k této argumentaci stěžovatele krajský soud nijak nevyjádřil, nelze než uzavřít, že tím zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Z odůvodnění napadeného rozsudku totiž ani implicitně nevyplývá, proč odkazované závěry nejsou na věc aplikovatelné, z jakého důvodu krajský soud nerefletoval danou argumentaci stěžovatele a zaujal fakticky závěr opačný, než k jakému Nejvyšší správní soud dospěl ve vztahu k řízení dle soudního řádu správního. Jelikož se zjevně jednalo o otázku pro posouzení dané věci významnou, je třeba trvat na tom, aby se krajský soud danou argumentací (včetně odkazu na judikaturu) řádně zabýval. Lze dodat, že s ohledem na povahu shledané vady napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat posouzením samotné sporné otázky (věci samou).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a především se tedy v rámci posouzení shora vymezené sporné otázky bude řádně zabývat argumentací stěžovatele a své závěry ve vztahu k této argumentaci přezkoumatelným způsobem zahrne do odůvodnění nového rozhodnutí ve věci.

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 11. února 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu