

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **L. H.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2018, č. j. 30 A 41/2016 – 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5000 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jeho zástupce advokáta JUDr. Jaroslava Topola.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, jímž byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu před nečinností správního orgánu. Tuto nečinnost spatřoval žalobce v tom, že žalovaný nerozhodl o jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy, odboru dopravy ze dne 9. 12. 2014, č. j. MMJ/OD/23366/2013 – 9.

[2] Ve věci bylo původně rozhodnuto rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 26. 1. 2017, jímž bylo žalovanému uloženo, aby o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodl věcně do 45 dnů od právní moci rozsudku. Tento rozsudek byl následně ke kasační stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 3 As 72/2017 – 21. Klíčovou otázkou pro rozhodnutí ve věci bylo posouzení relevance podání učiněných pravděpodobnou zástupkyní žalobce K. Z. ve správním řízení. Nejvyšší správní soud vyšel z toho, že v projednávané věci učinila jmenovaná dne 29. 12. 2014 podání e-mailem, v němž doslova uvedla: „*Dobrý den, odvolávám se proti rozhodnutí, které bylo v nadepsané věci vydáno. Své odvolání doplním ve lhůtě do 5 dnů. S pozdravem, K. Z.*“ Podle výše uvedeného ustanovení správního řádu tedy

muselo být takové podání ve lhůtě 5 dnů potvrzeno, případně doplněno písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě se zaručeným elektronickým podpisem. Jmenovaná uvedený e-mail písemně potvrdila podáním stejného znění s vypuštěním věty druhé dne 7. 1. 2015, tedy v zákonné lhůtě, písemnost však nepodepsala, a to dokonce ani dodatečně po výzvě správního orgánu prvního stupně.

[3] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že podmínky pro konvalidaci původního podání uvedené v § 37 odst. 4, věť druhé, správního řádu nebyly splněny. Ztotožnil se tedy se stěžovatelem (tehdy žalovaným) v tom, že podání učiněné e-mailem dne 29. 12. 2014 nemá ani ve spojení s podáním ze dne 7. 1. 2015 žádné právní účinky. K takovému podání správní orgán nepřihlíží. K tomu Nejvyšší správní soud jen podotkl, že na posouzení uvedeného podání se nevztahuje žalobcem uváděný rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 63/2015 - 36, neboť teze uvedené zde k právním následkům chybějícího podpisu dopadají pouze na řádně uplatněná odvolání. Na základě uvedeného závěru pak závázal krajský soud pro další řízení tak, že odvolání, o němž by bylo možno jakkoliv rozhodnout, v projednávané věci v důsledku nesplnění podmínek uvedených v § 37 odst. 4 správního řádu nebylo podáno.

[4] Kasační stížnost podal žalobce (dále jen stěžovatel) z důvodu, který formálně nepodřadil žádnému z těch, které jsou uvedeny v § 103 odst. 1 s. ř. s., podle obsahu se však jedná o důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné posouzení právní otázky. K tomu stěžovatel předeslal, že si je vědom skutečnosti, že byl krajský soud při svém rozhodování vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu a že tento právní názor v napadeném rozsudku dodržel. Zároveň si je vědom i toho, že i Nejvyšší správní soud je podle zveřejněné právní věty vázán svým jednou vysloveným názorem, byť chybným. Na druhou stranu má však stěžovatel za to, že ani toto pravidlo není možno vykládat izolovaně, bez kontextu právního prostředí, ve kterém byl přijato, či ve kterém je aplikováno. Kupříkladu v případě, že by nesprávnost právního názoru spočívala v judikturním odklonu, byl by dán důvod pro zrušení takového rozhodnutí Ústavním soudem; *a maiorí ad minus* tak musí být dán důvod i pro to, aby, rozhoduje-li opakovaně, korigoval svůj právní názor sám Nejvyšší správní soud.

[5] Podle názoru stěžovatele se Nejvyšší správní soud právě ve svém předchozím rozsudku v této věci odklonil od svých dřívějších judikturních závěrů a ignoroval přitom, že adresáti norem své chování těmito dřívějšími požadavkům přizpůsobili. Tím byl stěžovatel s přihlédnutím k nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 zkrácen na svých ústavních právech a byl mu odepřen přístup k soudu. S obdobnými závěry pak k otázce odklonů judikoval Nejvyšší správní soud i v usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017 - 42.

[6] Konkrétně má stěžovatel za to, že se Nejvyšší správní soud v projednávané věci odchýlil od názoru vyjádřeného v rozsudku tohoto soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 80/2017 - 34, který stanovil, že i nepodepsané odvolání zahajuje řízení o odvolání v přestupkové věci, přičemž projednání takového odvolání by nebylo možné teprve tehdy, pokud by vyvstaly pochybnosti, zda podání učinil ten, kdo se v něm jako podatel deklaruje. Dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, č. j. 9 As 63/2015 - 36, ve kterém bylo stanoveno, že i o nepodepsaném odvolání je nutno

pokračování

rozhodnout, a to alespoň tak, že bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 93 správního řádu zastaveno. Dřívější rozsudek Nejvyššího správního soudu vydaný v této věci byl tedy vydán v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, která je konstantní již od roku 2016, proto nemůže Nejvyšší správní soud při nynějším rozhodnutí vázat.

[7] Stěžovatel dále tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých hmotných právech, nyní se však nemůže domoci jeho meritorního soudního přezkumu, neboť žalobou může napadnout až rozhodnutí o odvolání. To však stále není vydáno. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud může v případě porušení hmotně-právního ustanovení Listiny základních práv a svobod přehodnotit své stanovisko, i když dříve rozhodl jinak, pak vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77. Zde bylo výslovně stanoveno, že „z čl. 40 odst. 6 listiny základních práv a svobod lze dovodit rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad rámec zakotvený v § 109 odst. 3 s. ř. s.“

[8] Právní názor vyjádřený v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu v nyní projednávané věci pak považuje stěžovatel za nesprávný, neboť dle jeho názoru zde soud nerozlišil mezi formou podání podle § 37 odst. 4 správního řádu a jeho náležitostmi podle § 37 odst. 2 správního řádu. V projednávané věci bylo učiněno podání za použití jiného technického prostředku (veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu), zároveň bylo do pěti dnů potvrzeno způsobem ve větě první (doporučeným dopisem). Forma podání tak byla splněna a jednalo se o podání, které mělo být vyřízeno vydáním rozhodnutí.

[9] Stěžovatel tak považuje na nutné korigovat dřívější rozsudek Nejvyššího správního soudu nejen z důvodu rozporu s prejudikaturou, ale i z důvodu kultivace právního prostředí. Rozlišení mezi formou podání a náležitostmi podání, včetně rozdílných procesních důsledků vady formy a vady absence podání, se vyučuje na všech právnických fakultách a je považováno za základ pochopení správního práva procesního, jehož je podání základním elementem. Z tohoto důvodu je nutno dříve vyslovený názor Nejvyššího správního soudu odstranit.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[11] Po posouzení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není přípustná. Ani sám stěžovatel nepopírá, že rozsudek krajského soudu napadá kvůli posouzení právní otázky, o níž Nejvyšší správní soud již jednou rozhodl, a zároveň ani netvrdí, že by krajský soud závazný právní názor obsažený ve zrušujícím rozsudku nedodržel. Jsou tedy naplněny důvody nepřipustnosti opakované kasační stížnosti uvedené v § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel má za to, že pravidlo zde uvedené lze prolomit z důvodů jím obsáhle popsanych v kasační stížnosti, jeho právní názor však Nejvyšší správní soud nesdílí.

[12] Obecně platí, že závazný právní názor obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu nemusí krajský soud respektovat v případě, že v mezidobí posoudí v jiné věci

stejnou otázku odlišně např. rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, Ústavní soud, Soudní dvůr Evropské unie (pokud by se jednalo o otázku evropského práva), eventuálně Evropský soud pro lidská práva. Totéž pravidlo pak platí i pro vázanost vlastním právním názorem při rozhodování Nejvyššího správního soudu. Jiné důvody zákon ani judikatura nepřipouštějí. Žádná z uvedených alternativ však v projednávané věci nenastala a Nejvyšší správní soud nemá na základě projednávané věci důvod tento výčet judikatorně rozšiřovat. Stěžovatel navíc ve své argumentaci vychází z několika zjevně chybných premis a vzájemně si odporujících tezí, které budou rozebrány níže a které ke změně právního názoru ani k prolomení závazného právního názoru vést nemohou

[13] Základem jeho argumentace je především teze, že Nejvyšší správní soud rozhodl v předchozím řízení o kasační stížnosti v jeho věci v rozporu s dosavadní judikaturou. V souvislosti s tím pak stěžovatel dovozuje, že vyslovený odlišný názor je chybný, neboť Nejvyšší správní soud při posouzení věci zaměnil otázku formy podání s otázkou náležitosti podání. V obém se však stěžovatel zásadně mylí. Prejudikaturou se Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku zabýval, ztotožnil se s ní a zároveň vysvětlil (viz bod 9 předchozího rozsudku), proč na projednávaný případ nedopadá. Důvodem bylo právě to, že rozlišoval mezi formou podání podle § 37 odst. 4 správního řádu a náležitostmi podání podle § 37 odst. 2 správního řádu. Není tedy vůbec sporné, že v případě pouhého nedostatku náležitosti spočívající v absenci podpisu odvolání, který by se nepodařilo odstranit (v projednávané věci ovšem chyběla i platná plná moc a nebylo zcela zřejmé dokonce ani to, jménem koho K. Z. odvolání podává), by bylo na místě zastavení odvolacího řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) v návaznosti na § 93 správního řádu. Tak to stanoví prejudikatura, z téhož vycházel ve svém předchozím rozsudku Nejvyšší správní soud a z obsahu kasační stížnosti lze dovodit, že uvedeného názoru je i sám stěžovatel. Nejvyšší správní soud se však nezabýval otázkou náležitosti podání, ale otázkou podmínek, za kterých lze považovat podání učiněné prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití elektronického podpisu za relevantní. Zde dospěl k závěru, že k relevanci takového podání je třeba, aby jeho potvrzení či doplněk učiněný podle § 37 odst. 4, věta druhá, správního řádu byl bezvadný (viz bod 9 předchozího rozsudku). Tento názor byl vyjádřen originálně, žádná prejudikatura k němu neexistuje a je tudíž vyloučeno, aby k nějakému rozporu v právních názorech Nejvyššího správního soudu v této otázce došlo.

[14] Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že je to naopak stěžovatel, kdo se pokouší otázku existence relevantního podání zaměnit s otázkou náležitosti podání a kdo se snaží dosáhnout toho, aby s podáním, jež nebylo učiněno v předepsané formě, správní orgány zacházely jako s podáním, které pouze nemá předepsané náležitosti.

[15] Za málo srozumitelnou a ve výsledku nepřiléhavou pak považuje Nejvyšší správní soud i stěžovatelovu argumentaci v ústavně-právní rovině. Stěžovatel tvrdí, že mu správním rozhodnutím (zřejmě prvního stupně, jiné nebylo ve správním řízení vydáno) bylo zasaženo do jeho hmotných práv a následně mu bylo upřeno posouzení věci v druhé instanci. Podle jeho názoru je z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod možno dovodit, že za této situace může Nejvyšší správní soud přehodnotit své dříve přijaté stanovisko. Kromě toho, že mezi premisou a výslednou tezí nevidí Nejvyšší správní soud žádnou spojitost, přičemž stěžovatel sám svoji myšlenku nijak blíže nekonkretizoval, je nutno ještě zdůraznit, že judikát, na který se odvolává (2 As 7/2008), byl o něčem zcela

pokračování

jiném. Přípustnost opakované kasační stížnosti zde byla odůvodněna tím, že prvním rozsudkem zrušil krajský soud napadené správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost a k otázkám hmotného práva se vůbec nevyjadřoval. K posouzení hmotně-právních otázek došlo až v jeho druhém rozsudku. Žádná překážka v podobě závazného právního názoru o hmotném právu zde tedy jak pro krajský soud, tak posléze i pro Nejvyšší správní soud neexistovala. Tezi, na kterou se stěžovatel odvolává, pak vyslovil Nejvyšší správní soud k problematice rozsahu soudního přezkumu nad rámec námitek uplatněných v kasační stížnosti, tedy k otázce, která s nyní projednávanou věcí nijak nesouvisí.

[16] K tomu pak Nejvyšší správní soud jen doplňuje, že otázkami hmotného práva by se soud v této věci nezabýval v žádném případě. Ve stručnosti lze shrnout, že v celém sporu běží jen o to, zda podání K. Z. má být vyřízeno jen přípisem, anebo zda má být vydáno procesní rozhodnutí (takže ani ne rozhodnutí ve věci samé, jak požaduje § 79 s. ř. s.), ať již v podobě usnesení o zastavení odvolacího řízení, anebo rozhodnutí o zamítnutí odvolání z důvodu jeho nepřipustnosti. Tuto dichotomii nezpochybňuje ani sám stěžovatel. Z hlediska dopadu do jeho hmotných práv je tudíž výsledek tohoto řízení marginální, protože rozhodnutí správního orgánu prvního stupně by zůstalo ve všech uvedených variantách tak jako tak nedotčeno. Nejvyšší správní soud tak sice vítá deklarovanou snahu (zástupce) stěžovatele o kultivaci právního prostředí na tomto soudu, nicméně za daných okolností musí závěrem konstatovat, že jeho argumentace uplatněná v kasační stížnosti jde ve svém souhrnu zcela mimo podstatu projednávané věci.

[17] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. jako nepřipustnou odmítl.

[18] Kasační stížnost byla odmítnuta, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů o kasační stížnosti (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). V souvislosti s tím rozhodl podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, o vrácení soudního poplatku zaplaceného za řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. března 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu