



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **J. B.**, zast. JUDr. Petrem Doležalem, advokátem, se sídlem Mazovská 476, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2015, č. j. 512/2015-160-SPR/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2018, č. j. 10 A 24/2016 - 56, ve znění opravného usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2020, č. j. 10 A 24/2016 - 70,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2018, č. j. 10 A 24/2016 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravněsprávních činností usnesením ze dne 20. 12. 2013, vydaným dne 27. 12. 2013, č. j. MHMP 1587110/2013/Kuk (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), nevyhověl žádosti žalobce o navrácení v předešlý stav a zároveň neprominul žalobci zmeškání úkonu – doručení odporu proti příkazu správního orgánu prvního stupně o uložení pokuty ze dne 12. 11. 2013, č. j. MHMP 1384603/2013/Kuk.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce pro opožděnost. Dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo žalobci doručeno dne 10. 1. 2014 a běh 15-denní lhůty pro podání odvolání počal dne 11. 1. 2014. Lhůta pro odvolání tudíž uplynula dne 27. 1. 2014. Žalobce podal k poštovní přepravě odvolání až dne 28. 1. 2014, tedy opožděně.

II.

[3] Žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 14. 11. 2018, č. j. 10 A 24/2016 - 56 (dále jen „napadený rozsudek“).

[4] Městský soud přisvědčil závěrům žalovaného, že podané odvolání je opožděné. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo žalobci doručeno dne 10. 1. 2014. Žalobce zadal dne 25. 1. 2014 do systému „DopisOnline“ provozovaného Českou poštou, s. p. (dále jen Česká pošta) doporučenou zásilku, jejímž obsahem bylo podané odvolání. Den elektronické objednávky služby „DopisOnline“ však není okamžikem podání zásilky k poštovní přepravě ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Městský soud ve svých závěrech odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017 - 49. Za den podání odvolání městský soud nepovažoval ani den 27. 1. 2014, jenž byl uveden v žalobcem předložené listině nazvané „*potvrzení o podání doporučeného dopisu RR169528979CZ*“ vydané dne 27. 2. 2014 Českou poštou (dále také jen „*potvrzení ze dne 27. 2. 2014*“). Předání zásilky k přepravě totiž pravidelně osvědčuje až otisk razítka na obálce. Tento závěr městský soud dovodil s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 4 As 82/2018 - 37. V daném případě obsahoval otisk razítka na obálce datum 28. 1. 2014.

[5] Městský soud dále shledal, že žalobní argumentace směřující proti rozhodnutí o opožděnosti žalobcem podaného odporu proti příkazu o uložení pokuty není předmětem tohoto řízení, a tudíž se jí nemůže věcně zabývat ani soud.

[6] Za nedůvodnou považoval městský soud i žalobní námitku, podle níž žalovaný pochybil, neboť v napadeném rozhodnutí uvedl pouze datum písemného vyhotovení, nikoliv však datum jeho vydání. V originálu napadeného rozhodnutí však podle městského soudu je vyznačeno jak datum vyhotovení (23. 11. 2015), tak datum vydání (4. 12. 2015). Chybí pouze uvedení slov „*vypraveno dne*“ v souladu s § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, což však není vada způsobující nicotnost či nezákonnost napadeného rozhodnutí, pro kterou by bylo nezbytné jej zrušit.

[7] Žalobcem namítané nepřiměřené délce správního řízení sice městský soud přisvědčil, uzavřel však, že uvedená skutečnost nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a nemůže být důvodem k jeho zrušení.

[8] Nakonec městský odmítl jako neopodstatněnou námitku, v níž žalobce vytýkal nesprávné posouzení možnosti přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, obnovy řízení či vydání nového rozhodnutí ze strany žalovaného. Městský soud uzavřel, že takové posouzení není předmětem odvolacího řízení, jelikož opožděné odvolání musí být ve smyslu § 92 odst. 1 věty první správního řádu vždy zamítnuto. Posouzení namítaných skutečností proto nemá na výsledek řízení o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žádný vliv, a tudíž nemusí být součástí úvah obsažených v napadeném rozhodnutí.

III.

pokračování

[9] Proti napadenému rozsudku se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, jelikož napadený rozsudek neobsahuje žádné vlastní úvahy městského soudu vztahující se ke sporné otázce posouzení opožděnosti odvolání. Podle stěžovatele je odůvodnění městského soudu pouze rozsáhlou citací usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017 - 49.

[11] Městský soud také nesprávně posoudil otázku, kterého dne dochází k podání, aby byla zachována lhůta ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Datum podání zásilky „DopisOnline“ obsahující odvolání bylo stvrzeno na podacím lístku, který je veřejnou listinou. Na něm je označen jako den podání zásilky den 25. 1. 2014. Podle stěžovatele není podstatný otisk razítka uvedený poštou na obálce, či vytisknutí zásilky a její vložení do obálky, nebo začátek přepravy zásilky. Důležitý je den, kdy byla zásilka poště předána, což je ostatně uvedeno i v poštovních podmínkách, kterým podle stěžovatele svědčí presumpce správnosti. Jestliže pošta uvedla na podacím lístku nesprávné datum podání, nelze toto pochybení přičítat k tíži stěžovatele, který uvedené nemohl předpokládat ani ověřit.

[12] V kasační stížnosti stěžovatel namítá také přepjatý formalismus městského soudu při výkladu § 2 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů. Zásilka zadaná prostřednictvím služby „DopisOnline“ je zásilkou v elektronické podobě a není důvod podání této zásilky odlišovat od jejího standardního podání v listinné podobě.

[13] Nadto stěžovatel uvádí, že i v případě, pokud by za den podání nebyl považován den 25. 1. 2014, přesto podle potvrzení ze dne 27. 2. 2014 vydaného držitelem poštovní licence byla zásilka zkompletována a předána do poštovního provozu dne 27. 1. 2014, tudíž odvolání bylo i tak podáno včas.

[14] Nakonec stěžovatel namítá, že argumentace městského soudu provedená s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 4 As 82/2018 - 37, není na nyní posuzovanou věc přílehlavá. Stěžovatel v nynějším případě totiž předložil důkaz (potvrzení ze dne 27. 2. 2014) svědčící o tom, že otisk razítka na obálce zásilky s datem 28. 1. 2014 neosvědčuje den předání zásilky k přepravě.

IV.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2017, č. j. 10 As 20/2017 - 49, které se podle něj zabývá zcela shodnou problematikou a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[16] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel doplňuje, že i za předpokladu, že by elektronická objednávka služby „DopisOnline“ nebyla podáním podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, nic to nemění na skutečnosti, že potvrzení ze dne 27. 2. 2014 prokazuje, že Česká pošta danou zásilku zkompletovala a začala přepravovat dne 27. 1.

2014. I z toho je zřejmé, že stěžovatel podal odvolání včas, a to poslední den zákonné lhůty, tj. 27. 12. 2014. Stěžovatel opětovně poukazuje i na skutečnost, že městským soudem uvedený odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 4 As 82/2018 - 37, není na posuzovaný případ příslušný. Setrvává na podané kasační stížnosti.

V.

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Jelikož stěžovatel napadl rozsudek městského soudu mimo jiné pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto kasační námitkou. Bylo by předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[20] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Tak tomu v souzené věci není.

[21] Městský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil, přesvědčivě a v dostatečném rozsahu zdůvodnil své závěry a napadený rozsudek je tedy plně přezkoumatelný. K námitce, že městský soud pouze citoval judikaturu, aniž by uvedl vlastní úvahy, Nejvyšší správní soud uvádí, že je tomu tak proto, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 20/2017 - 49 zcela dopadá na posuzovanou věc (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 Ads 12/2007 - 174). Městský soud s ohledem na tuto skutkovou a právní podobnost rekapituloval závěry vyslovené rozšířeným senátem a z nich vyšel při posouzení právě souzené věci (viz strana 3 odstavce 3 napadeného rozsudku). Takový postup nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů založit nemůže.

[22] Přestože tedy Nejvyšší správní soud nedovodil namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro chybějící důvody, shledal jinou vadu řízení, k níž byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), ač ji stěžovatel v kasační stížnosti výslovně nenamítal. Uvedená vada řízení před městským soudem přitom mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[23] Podle § 52 odst. 1 s. ř. s., *soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné.*

[24] Jedním ze základních projevů práva na spravedlivý proces je právo účastníka v řízení před soudem označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá

pokračování

povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94).

[25] Shodné závěry opakovaně vyslovil i Nejvyšší správní soud. Ve své ustálené judikatuře setrvale vychází z toho, že podle zásad uvedených v § 52 s. ř. s. správní soud sám rozhodne, které z navržených důkazů provede a rovněž může provést i důkazy jiné. Při rozhodování pak vychází jak z důkazů provedených správními orgány, tak z důkazů, které provedl sám; tyto důkazy zhodnotí podle zásady volného hodnocení důkazů, tedy každý jednotlivě a všechny v jejich souhrnu a vzájemné souvislosti s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem. Ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. Jestliže soud o některém z důkazů nerozhodne či se jím při postupu podle zásad volného hodnocení důkazů nezabývá, jedná se o tzv. opomenutý důkaz (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108).

[26] Ohledně povinnosti provedení navržených důkazů při jednání kasační soud také například v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 61/2008 - 98, uzavřel, že *„[k]rajský soud nemá povinnost provést libovolný důkaz, který mu účastníci navrhnou. Pokud by účastník navrhoval důkaz, jenž nemá s danou věcí zjevně žádnou souvislost, případně pokud by nebyl schopný ani k výzvě soudu uvést, co konkrétně má jím navrhovaný důkaz ve vztahu k danému případu dokázat, pak by soud nemusel takový důkaz provádět. Měl by ale povinnost řádně zdůvodnit, proč nepovažuje za nutné důkaz provést. Navrhnul-li však účastník v řízení před krajským soudem důkaz ve formě listiny a soud se s tímto důkazem toliko seznámil a na základě jeho obsahu zkonstatoval, že není pro danou věc relevantní, aniž by jej řádně provedl při jednání, porušil tímto postupem § 77 odst. 1 s. ř. s.“* K obdobné situaci došlo i v posuzovaném případě.

[27] Ze spisu městského soudu vyplývá, že stěžovatel vedle důkazů, jež byly součástí správního spisu, navrhl již v žalobě jako důkaz listinu, zmíněné potvrzení o podání doporučeného dopisu RR169528979CZ, vyhotovené Českou poštou dne 27. 2. 2014. Tuto listinu nadto stěžovatel opětovně zaslal městskému soudu přípisem ze dne 16. 3. 2016. Městský soud při jednání konaném dne 14. 11. 2018 v rámci dokazování provedl důkaz pouze podacím lístkem o podání zásilky „DopisOnline“, předloženým stěžovatelem při jednání. Z něj vyplývalo podání zásilky formou „DopisOnline“ na poště dne 25. 1. 2014. Důkaz navrženým a stěžovatelem také předloženým potvrzením ze dne 27. 2. 2014 podle záznamu o průběhu jednání (uloženém na nosiči CD - viz č. l. 54 soudního spisu) městský soud neprovedl. Dotazem u stěžovatele nezjistil, zda na provedení tohoto navrženého důkazu trvá či nikoliv a při jednání nerozhodl ani o tom, že důkaz touto navrženou listinou neprovede a z jakých důvodů. Tyto důvody posléze nevyložil ani v napadeném rozsudku.

[28] Městský soud však shledal stěžovatelem podané odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně opožděným a uvedl, že *„[s]oud tedy nepřihlédl ani*

k podacímu lístku předloženému žalobcem při jednání, neboť ten nijak neosvědčuje okamžik podání dané zásilky k přepravě (...). Pro úplnost pak soud uvádí, že za den podání nelze považovat ani den 27. 1. 2014, jenž je v „potvrzení o podání doporučeného dopisu“ ze dne 27. 2. 2014 uveden jako den, kdy byl dopis vytištěn, zaobálován a předán do poštovního provozu.“ Toto konstatování obsažené v napadeném rozsudku týkající se potvrzení ze dne 27. 2. 2014 nesvědčí o skutečnosti, že jej městský soud provedl jako důkaz. Současně však není ani jednoznačně patrné, zda tato poznámka městského soudu měla být odůvodněním neprovedení předmětného důkazu. Jak vyplývá z výše citovaných judikатурních závěrů, i důkazem, který soud nehodlá provádět, je povinen se zabývat do té míry, že vysvětlí důvody, pro které jeho provedení nepovažuje za potřebné, vhodné či opodstatněné. Takto má postupovat již při jednání, při němž dokazování provádí a následně je povinen svůj postup odůvodnit i v rozsudku.

[29] Z právě uvedeného je zjevné, že se městský soud k obsahu potvrzení ze dne 27. 2. 2014 vyjádřil, tedy jejím obsahem se fakticky zabýval (zjistil z něj, že den 27. 1. 2014 je uveden jako den, kdy byl „DopisOnline“ vytištěn, zaobálován a předán do poštovního provozu). Z tohoto zjištění přesto neučinil žádný po věc relevantní závěr a nezhodnotil je ani v kontextu dalších zjištěných skutečností vyplývajících ze správního spisu či z řízení o žalobě. Takový postup však nelze považovat za správný. Hodlal-li městský soud listinu jakkoliv hodnotit (třeba i tak, že z ní nezjistil pro věci rozhodné skutečnosti), byl povinen tento důkaz nejdříve řádně (při jednání) provést. Z výše popsaného průběhu řízení před městským soudem je ale nepochybné, že navržený důkaz proveden nebyl, přestože jej stěžovatel řádně označil, k žalobě předložil, tedy přestože byl od počátku řízení o žalobě součástí soudního spisu.

[30] Kasační soud tedy dospěl k závěru, že městský soud se v procesu dokazování dopustil pochybení, jelikož řádně navržený důkaz opomněl provést, resp. rozhodnout o jeho neprovedení a tento postup odůvodnit a také pochybil, pokud z neprovedeného důkazu činil zjištění, která nadto nepodrobil žádnému hodnocení. Řízení o žalobě tedy městský soud zatížil vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[31] V dalším řízení tedy městský soud opětovně uváží o důkazním návrhu stěžovatele - „*potvrzení o podání doporučeného dopisu RR169528979CZ*“ ze dne 27. 2. 2014 vydaného Českou poštou, tedy zváží potřebu jeho provedení pro posouzení a rozhodnutí této věci vzhledem k tvrzení stěžovatele, jež v řízení uplatňuje. Za předpokladu, že z uvedeného důkazu hodlá městský soud činit jakákoliv skutková zjištění, je povinen tento důkaz nejprve provést při jednání, které za tím účelem nařídí. Neshledá-li provedení navrženého důkazu pro posouzení věci potřebným, důvod tohoto svého postupu řádně vyloží v novém rozsudku (a předtím též při jednání, bude-li nařízeno) takovým způsobem, aby bylo beze všech pochyb zjevné, že vypořádal veškeré stěžovatelem navržené důkazy a žádný z nich neopomněl. Na základě takto doplněného dokazování městský soud znovu posoudí spornou otázku okamžiku podání zásilky formou „DopisOnline“ a poté o věci opětovně rozhodne.

[32] Dalšími stížnostními námitkami se z právě uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zabývat nemohl, neboť dospěl-li k závěru, že řízení před městským soudem bylo

pokračování

zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebylo možné usuzovat na důvodnost či nedůvodnost námitek ve vztahu k takovému rozhodnutí, jestliže výsledkem bezvadného procesu by mohlo být rozhodnutí jiné. Nemohl tedy ani zaujmout stanovisko ke sporné otázce o včasnosti či opožděnosti podaného odvolání ve správním řízení uskutečněné ve formě „DopisOnline“.

[33] Nejvyšší správní soud přesto již nyní pro úplnost uvádí, že z městským soudem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 4 As 82/2018 - 37, nevyplývá jednoznačný závěr o určení okamžiku předání zásilky k přepravě, na němž mimo jiné městský soud založil svoje úvahy o opožděnosti odvolání [srov. na straně 3 napadeného rozsudku obsaženou citaci „(...) *den předání zásilky k přepravě totiž pravidelně osvědčuje až otisk razítka na zásilce*“ – zvýraznění přidáno soudem]. Uvedený závěr totiž čtvrtý senát kasačního soudu vyslovil za situace, kdy v řízení nebyl k dispozici jiný důkaz o dni podání zásilky, než podací lístek. V nynější věci však stěžovatel navrhl prokázání dne podání zásilky (odvolání), resp. její předání k přepravě, také jiným důkazem. Ten však městský soud opomněl provést, jak již shora uvedeno.

VI.

[34] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[35] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 15. prosince 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu