



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudkyní JUDr. Věrou Šimůnkovou ve věci

žalobce: **Ing. P. R.**
bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2019, č. j. 113842/2019/KUSK,
sp. zn. SZ_141098/2016/KUSK,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), doručenou soudu dne 30. 9. 2019, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jako opožděné odvolání žalobce proti usnesení Městského úřadu Lysá nad Labem, odboru dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 8. 8. 2016, č. j. OD/66693/16/Hr, sp. zn. OD/662/16. Správní orgán I. stupně tímto usnesením nevyhověl návrhu žalobce na určení neplatnosti doručení příkazu ze dne 30. 3. 2016, č. j. OS/24550/16/Hr (dále jen „příkaz“) a podle § 41 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) neprominul zmeškání úkonu navrácením v předešlý stav.

2. Žalobce namítá, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nezákonná, nesprávná, neurčitá, nesrozumitelná, zmatečná pro nedostatek důvodů a nepřezkoumatelná pro existenci tzv. opomenutých důkazů. Skutková podstata rozhodnutí nemá oporu ve správním spise a jejich odůvodnění jsou nepřesvědčivá, nedostatečná a nesprávná. Žalobce předně namítá, že k zamítnutí jeho odvolání napadeným rozhodnutím pro opožděnost došlo v rozporu s právními předpisy. Odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce podal přímo u žalovaného z vážných důvodů ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Vážné důvody spočívaly v tom, že žalobce byl ze strany správního orgánu I. stupně soustavně diskriminován, neboť ignoroval jeho skutková tvrzení, důkazní návrhy a právní argumentaci a tak porušoval procesní práva žalobce v předcházejícím přestupkovém řízení. Žalobce měl rovněž obavu, že by jeho podání mohla být správním orgánem I. stupně zmanipulována a zfalšována, neboť již v minulosti nevyřídil jiná žalobcova podání v souladu se správním řádem a musel zasáhnout žalovaný opatřením proti nečinnosti. V podrobnostech žalobce odkazuje na související přestupkový spis. Tyto vážné důvody žalobce uplatňuje rovněž jako žalobní námitky.
3. Dle žalobce odvolání bylo podáno dne 5. 9. 2016, tedy ve lhůtě pro jeho podání, přičemž lhůta pro jeho podání uplynula až dne 6. 9. 2016. V činnosti správních orgánů obou stupňů spatřuje žalobce záměrné jednání s cílem jej poškodit a neprojednat řádně jeho opravné prostředky. Žalobce též namítá, že žalovaný nedostál své povinnosti a bezodkladně nepředal odvolání správnímu orgánu I. stupně, a opožděnost tím případně vzniklá jde k jeho tíži. Žalobce je přesvědčen, že kdyby tak žalovaný učinil, mohlo odvolání ještě dojít správnímu orgánu I. stupně v odvolací lhůtě. Pokud měly správní orgány pochybnosti o existenci vážných důvodů, měly žalobce vyzvat k jejich doplnění. Vážné důvody žalobce žalovanému sdělil podáním ze dne 17. 10. 2016, který je však ignoroval. V této souvislosti žalobce namítá rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro existenci opomenutých důkazů a jeho nezákonnost pro vedení řízení v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů.
4. V dalším žalobním bodě žalobce namítá nicotnost napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že ve věci rozhodoval nepřislušný odbor žalovaného, konkrétně odbor legislativně právní a krajský živnostenský úřad namísto odboru dopravy. Žalobce též namítá nepřezkoumatelnost, nezákonnost a věcnou nesprávnost prvostupňového rozhodnutí. Tuto žalobní argumentaci soud dále nerozvádí, neboť předmětem soudního přezkumu je toliko otázka opožděnosti odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí, nikoli věcný přezkum prvostupňového rozhodnutí. V rámci tohoto žalobního bodu žalobce rovněž brojí proti příkazu, který stál na počátku a od něhož se další řízení odvíjela, a proti tomu, že mu kdy byl platně doručen. Ani tuto žalobní argumentaci soud dále nerozvádí, neboť předmětem soudního přezkumu nejsou ani otázky zákonnosti a věcné správnosti tohoto příkazu ani okolnosti související s jeho doručováním. Žalobce navrhuje zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a žádá přiznat náhradu nákladů ve výši odpovídající dvaceti režijním paušálům ve výši 300 Kč ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif).
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předeslal, že žalobce opakovaně činí podání nepřislušným správním orgánům a následně se domáhá navrácení v předešlý stav.

Zachoval se tak již při podání odporu proti příkazu. K vážným důvodům žalobce pro podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí odkazuje žalovaný na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 Ads 66/2013-22, ze dne 17. 2. 2016 č. j. 7 As 8/2016-37 a ze dne 20. 9. 2016, č. j. 7 As 164/2016-38, z nichž vyplývá, že žalobcem tvrzené důvody nelze podřadit pod vážné důvody ve smyslu § 40 odst. 1 písem d) správního řádu. Žalovaný má rovněž za to, že postupoval bezodkladně, když usnesení o postoupení odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí vyhotovil 9. 9. 2016, tedy čtyři dny poté, co mu bylo doručeno. K námitce

nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce žádné odvolací námitky stran existence vážných objektivně existujících důvodů nezmínil. Z toho důvodu se žalovaný zabýval pouze zhodnocením běhu odvolací lhůty.

6. K žalobní námitce nicotnosti napadeného rozhodnutí žalovaný poukázal na to, že žádné relevantní důvody či konkrétní vady, které by nicotnost mohly založit, žalobce neuvedl. Žalovaný sám pak žádný podnět stran prohlášení nicotnosti některého ze správních rozhodnutí neneviduje. Nicotnost nemůže způsobit ani to, pokud by o odvolání žalobce rozhodoval jiný odbor žalovaného, neboť to je pouze otázka jeho vnitřního organizačního uspořádání. Na vysvětlenou žalovaný dodává, že oddělení dopravních přestupků se z odboru dopravy organizačně přesunulo nejprve do odboru vnitřních věcí a krajský živnostenský úřad, a poté do odboru legislativně právního a krajský živnostenský úřad. K žalobním tvrzením týkajícím se příkazu žalovaný uvedl, že tento není předmětem přezkumu v nyní souzené věci. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, náhradu nákladů řízení nepožadoval.
7. Soud obdržel dne 20. 7. 2020 od žalobce repliku na vyjádření žalovaného, v němž se žalobce jednak domáhá rovněž soudního přezkumu příkazu, který stál na počátku celého řízení, jednak namítá, že vážné důvody pro podání odvolání u nadřízeného správního orgánu uvedl již v odvolání, nikoli jak uvádí žalovaný, až v žalobě. Žalobce rovněž nesouhlasí s tím, že žalovaný postoupil odvolání žalobce skutečně bezodkladně. Dle jeho názoru se tak mělo stát nejpozději následující pracovní den. Podle žalobce vážný důvod pro podání odvolání nadřízenému orgánu představuje již předchozí vědomá a záměrná nečinnost správního orgánu I. stupně. Žalobce je přesvědčen, že postačí, že vážené důvody existovaly na straně správního orgánu I. stupně, pročez nebylo nutné, aby prokazoval jejich existenci na jeho straně. Žalobce nesouhlasí ani s tím, jak žalovaný nahlíží na námitku, že věci rozhodoval nepříslušný organizační útvar žalovaného. Žalobce setrval na původním rozsudečném návrhu.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro posouzení věci relevantní skutečnosti: Příkazem byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změnách některých zákonů, ve znění účinném do 30. 12. 2015 (dále jen „zákon o silničním provozu“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a podle § 79 odst. 5 správního řádu povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Právní fikce doručení nastala dle přiložené doručenky v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu dne 11. 4. 2016. Proti tomuto příkazu podal žalobce u žalovaného dne 12. 5. 2016 odpor a současně požádal o určení neplatnosti jeho doručení. Usnesením ze dne 16. 5. 2016 postoupil žalovaný odpor proti příkazu a návrh na určení neplatnosti doručení příkazu

správnímu orgánu I. stupně, jež mu bylo doručeno dne 18. 5. 2016. Následně správní orgán I. stupně informoval žalobce o tom, že odpor byl podán opožděně a stal se tak pravomocným a vykonatelným.

9. Opatřením proti nečinnosti ze dne 13. 7. 2016 žalovaný přikázal správnímu orgánu I. stupně, aby nejpozději do třiceti dnů ode dne doručení rozhodl ve věci určení neplatnosti doručení příkazu. Prvostupňovým rozhodnutím nebylo žádosti o určení neplatnosti doručení příkazu vyhověno. V odůvodnění správní orgán I. stupně uvedl, že žalobci doručoval na adresu místa trvalého pobytu, která byla ověřena v centrálním registru obyvatel, neboť žalobce neměl zřízení datovou schránku a ani stanovenou adresu pro doručování. Pokud jde o námitku chybějícího poučení o důsledcích nevyzvednutí nebo odmítnutí převzetí, správní orgán I. stupně uvedl, že z dodejky České pošty, s. p. vyplývá, že byla zanechána spolu s výzvou k převzetí zásilky. Právní fikce doručení nastala dle přiložené doručenky v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu dne 22. 8. 2016
10. Odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 5. 9. 2016 u žalovaného. Žalovaný jej postoupil usnesením ze dne 9. 9. 2016 správnímu orgánu I. stupně, jemuž bylo doručeno dne 16. 9. 2016. V odvolání se žalobce soustředil zejména na zpochybnění doručení příkazu a na vady prvostupňového řízení a dále na zpochybnění dostatečné skutkové podloženosti pro vydání příkazu. Podáním ze dne 17. 10. 2016 žalobce doplnil odvolání a podal současně podnět k přezkumnému řízení prvostupňového rozhodnutí. V tomto podání sdělil žalovanému, že odvolání u něj podal z vážných důvodů ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, které specifikoval obdobně jako v žalobě. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. Právní fikce doručení tohoto rozhodnutí nastala dle přiložené doručenky v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu dne 6. 9. 2019. V odůvodnění žalovaný uvedl, že v souladu s fikcí doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu lhůta pro podání odvolání marně uplynula dne 6. 9. 2016. Odvolání bylo podáno dne 5. 9. 2016 u žalovaného, ač byl žalobce poučen, že se podává u správního orgánu I. stupně. Odvolání bylo žalovaným postoupeno příslušnému správnímu orgánu I. stupně usnesením ze dne 9. 9. 2016, a bylo mu doručeno dne 16. 9. 2016, tedy po uplynutí odvolací lhůty.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

11. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a proti rozhodnutí, proti kterému je žaloba přípustná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 As 9/2011-28). Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
12. Soud k projednání žaloby nařídil jednání, o které usiloval žalobce, jenž se však, ač řádně a včas předvolán, jednání přesto nezúčastnil. Pověřený pracovník žalovaného při jednání setrval na zákonnosti napadeného rozhodnutí.

Posouzení žalobních bodů

13. Soud úvodem předesílá, že předmětem soudního přezkumu na základě podané žaloby je správní rozhodnutí, kterým bylo odvolání zamítnuto pro opožděnost. Již v rozsudku

ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5 As 111/2011-87, NSS uvedl, že „[v]souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu“ (srov. dále např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006-105, rozsudky NSS ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002-35, publikovaný pod č. 287/2004 Sb. NSS, ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006-112, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111, ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008-135, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010-75, všechny dostupné na www.nssoud.cz). Rozsah soudního přezkumu je tak i v této věci omezen pouze na to, zda odvolání žalobce bylo podáno opožděně a zda byl žalobce zkrácen na svých právech. Soud se tak nebude zabývat dalšími žalobními námitkami, které žalobce uplatnil a jež jsou s ohledem na shora uvedené v tomto soudním řízení nepřipustné (srov. též závěry rozsudku NSS ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011-81).

14. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu, kterým je napadené rozhodnutí, odvolací správní orgán zamítá odvolání buď z důvodu jeho opožděnosti, nebo nepřipustnosti, tedy z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno (srov. § 90 odst. 5 správního řádu *a contrario*). V odvolacím řízení obecně platí, že pokud správní orgán poté, co přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí postupem stanoveným v § 89 odst. 2 správního řádu a neshledá důvod pro některý z postupů uvedených v § 90 odst. 1 až 4 téhož zákona, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Od tohoto zamítnutí odvolání je třeba odlišovat zamítnutí odvolání podle ustanovení § 92 odst. 1 věty první správního řádu, které není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřipustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka rozhodnutí. Je tomu tak i proto, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti němuž bylo podáno opožděné nebo nepřipustné odvolání, netvoří jednotu s rozhodnutím nadřízeného správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto pravomocnému rozhodnutí zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu jako opožděné nebo nepřipustné, aniž by bylo přitom rozhodnutí správního orgánu prvního stupně současně potvrzováno (srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008-135, či ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010-75).
15. Soud se tak nemůže zabývat ani těmi žalobními námitkami, jimiž žalobce brojí proti prvostupňovému rozhodnutí, tedy důvody zamítnutí žádosti o určení neplatnosti doručení příkazu, ani tím, zda u příkazu nastala fikce doručení a zda tak nabyl právní moci. Brání mu v tom shora vymezená nejzazší mez, kterou soud při posuzování žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost nemůže překročit. Jinými slovy, věcného přezkumu v rozsahu svých námitek se žalobce může domoci pouze tehdy, pokud soud shledá postup žalovaného, který zamítl odvolání jako opožděné, důvodným, čímž se věc vrátí žalovanému, který, jsa vázán právním názorem soudu, by byl povinen se odvoláním věcně zabývat. V rámci této žaloby se však žalobce již nemůže domoci soudního přezkumu toho, zda mu příkaz byl řádně doručen a zda nabyl právní moci tím, že marně uplynula lhůta k podání odporu proti němu. V této

souvislosti a na vysvětlenou žalobci považuje soud za potřebné dodat, že nelze vyloučit, že příkaz žalobci nebyl řádně doručen, lhůta pro podání odporu ani nepočala běžet a tudíž ani nikdy nenabyl právní moci. Otázku právní moci příkazu a skutečnost, zda byl proti příkazu podán řádně a včasný odpor (pokud je tato otázka mezi správním orgánem a účastníkem řízení sporná), bylo lze řešit v rámci jiného prostředku ochrany, a to uplatněním opatření proti nečinnosti a následně žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudky NSS soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 6 As 357/2017-26 a ze dne 28. 3. 2018, č. j. 4 As 5/2018-34). Tento procesní institut však žalobce ve vztahu k žalovanému neuplatnil a i kdyby se tak stalo, lhůta k podání takové žaloby dávno uplynula (srov. § 80 odst. 1 s. ř. s.).

16. Soud se nejprve bude zabývat žalobní námitkou nicotnosti napadeného rozhodnutí. Jeho nicotnost žalobce spatřuje v tom, že o jeho odvolání rozhodoval jiný odbor než odbor dopravy žalovaného, který jako jediný byl věcně příslušný. K tomu soud uvádí, že za nicotné je v souladu s doktrínou třeba považovat takové rozhodnutí, které trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů. Problematika nicotnosti správních rozhodnutí je upravena v § 77 správního řádu. Podle citovaného ustanovení je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, což neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Takové vady správního rozhodnutí zjišťuje soud z moci úřední, a pokud je zjistí, v souladu s § 76 odst. 3 s. ř. s. vysloví nicotnost rozhodnutí i bez návrhu. V nyní posuzované věci žalovaný věcně příslušný byl. Podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, krajský úřad přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak.
17. Přezkoumáváním rozhodnutí se rozumí rozhodování o řádných a mimořádných opravných prostředcích. Jelikož prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno Městským úřadem Lysá nad Labem, který je orgánem obce, v řízení podle zákona o silničním provozu, proti kterému je možné podat odvolání (srov. § 81 odst. 1 správního řádu), je příslušným odvolacím orgánem místně příslušný krajský úřad, v tomto případě žalovaný. Z hlediska dodržení podmínek věcné příslušnosti je lhostejné, který organizační útvar žalovaného je vnitřními předpisy povolán k tomu, aby o opravných prostředcích rozhodoval. Neexistuje zákonné ani ústavní právo na „svého úředníka“ obdobné právu na zákonného soudce. Oprávnění žalovaného stanovit a případně podle své úvahy a potřeby i měnit pravidla pro přidělování jednotlivých správních agend jednotlivým organizačním útvarům není nijak limitováno. Soud proto uzavírá, že napadené rozhodnutí nicotné není.
18. Dále se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. V případě, kdy napadeným rozhodnutím bylo žalobcovo odvolání zamítnuto pro opožděnost, netvoří napadené rozhodnutí jeden celek s prvostupňovým rozhodnutím, neboť jej žalovaný věcně nepřezkoumává, nýbrž pouze posuzuje, zda odvolání bylo nebo nebylo podáno v zákonem stanovené lhůtě. Proto se i soud zabývá toliko nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí a nikoli rozhodnutí, která mu předcházely a do nichž žalobce námitku nepřezkoumatelnosti rovněž směřuje. Za

nepřezkoumatelné považuje žalobce napadené rozhodnutí pro existenci tzv. opomenutých důkazů. Opomenuté důkazy žalobce výslovně nezmiňuje, patrně jimi však míní okolnosti vztahující se k žalobcem tvrzeným vážným důvodům pro podání odvolání přímo u žalovaného. V této souvislosti žalobce namítá, že se jím uváděnými důvody žalovaný vůbec nezabýval a nijak je nevypořádal.

19. Podle ustálené judikatury NSS je třeba za nepřezkoumatelné považovat mj. takové rozhodnutí, z něhož vůbec není možné zjistit, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníka řízení či z jakých důvodů je považoval za liché, mylné či vyvrácené nebo takové rozhodnutí, které se opírá o v řízení nezjišťované nebo neprokázané skutečnosti. Ze správního spisu není patrné, že by žalobce požádal o prominutí zmeškání úkonu – odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Touto otázkou se tedy žalovaný zabývat nemusel. Ze správního spisu však vyplývá, že žalobce své odvolání doplnil podáním ze dne 17. 10. 2016, opět u žalovaného, ve kterém se dovolával vážných důvodů ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Tyto vážné důvody měly spočívat v tom, že správní orgán I. stupně žalobce dle jeho mínění diskriminoval, ignoroval jeho návrhy a právní argumentaci, jinými slovy žalobce neměl důvěru v jeho správní postupy. Na toto podání žalovaný žalobci odpověděl přípisem ze dne 24. 10. 2016, v němž mu sdělil, že jeho dříve podané odvolání postoupil správnímu orgánu I. stupně a dále jej poučil o tom, ke kterému správnímu orgánu a v jaké lhůtě se odvolání podává. Vysvětlil rovněž prodlevu, která nastane při administrativním zpracování postoupení odvolání příslušnému správnímu orgánu. Uzavřel, že podání bude založeno do spisového materiálu ve věci žalobcem podaného odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.
20. Soud se tak musel zabývat otázkou, zda postup žalovaného, který se k otázce žalobcem tvrzených vážných důvodů v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil, zakládá jeho nepřezkoumatelnost. Soud je toho názoru, že otázka tvrzené existence vážných důvodů není námitkou v tom smyslu, jak ji má na mysli judikatura správních soudů vztahující se k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, spočívající v nevypořádání odvolacích námitek. Jde o informaci pro odvolací orgán o tom, že tu jsou určité okolnosti, o nichž se odvolatel domnívá, že mají povahu důvodů vážných pro to, aby podané odvolání bylo považováno za včasné. Výslovné nevypořádání takového návrhu či informace tedy nezakládá v souzené věci vadu nepřezkoumatelnosti, neboť je navíc ze spisu zjevné, že žalovanému byly žalobcem tvrzené důvody známy, mohl je vzít v úvahu, avšak ze způsobu, jak rozhodl je patrné, že jim nepřisvědčil, když odvolání žalobce zamítl pro opožděnost. Tvrzení vážných důvodů není, na rozdíl od žádosti o prominutí zmeškání úkonu, návrhem, o němž by správní orgán musel výslovně rozhodnout.
21. Je tomu tak i proto, že ke skutečně existujícím vážným důvodům by musel žalovaný přihlédnout i z moci úřední. Z předmětného ustanovení správního řádu je patrné, že se může jednat o důvody rozličné, kterým je však společné to, že existují objektivně, nikoli jen v mysli odvolatele, tedy subjektivně. Vyjde-li jejich existence jakkoli najevo, musí je odvolací orgán i bez výslovného návrhu zohlednit. To vyplývá z požadavku na jejich objektivní existenci, který vyplývá z konstantní judikatury NSS (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 7 As 8/2016-37). Procesní obrana neúspěšného odvolatele pak spočívá v podání žaloby ve správním soudnictví, pokud má za to, že jeho důvody měly být jako vážné důvody uznány a odvolání mělo být považováno za

podané včas, jak to učinil žalobce v tomto případě. Lze tedy uzavřít, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné a soud je může přezkoumat v rozsahu těch žalobních bodů, které jsou přípustné.

22. Předmětem sporu mezi účastníky je, jak již soud předeslal, zda žalovaný správně vyhodnotil žalobcovo odvolání jako podané opožděně. Podle doručky založené ve správním spisu bylo prvostupňové rozhodnutí doručeno žalobci fikcí, neboť si zásilku nevyzvedl a ta byla provozovatelem poštovních služeb uložena a připravena k vyzvednutí ode dne 10. 8. 2016. Fikce doručení prvostupňového rozhodnutí žalobci nastala v souladu s § 24 odst. 1 správního řádu v pondělí 22. 8. 2016. Poslední den odvolací lhůty připadl na úterý 6. 9. 2016. Tento den jako konec odvolací lhůty nečiní sporným ani žalobce. Tvrdí však, že měl vážné důvody pro podání odvolání přímo u žalovaného a domáhá se toho, aby podáním odvolání u žalovaného byla lhůta pro podání odvolání zachována. Eventuálně namítá, že k opožděnému dojití jeho odvolání příslušnému správnímu orgánu I. stupně došlo vinou žalovaného, který jej nepostoupil bezodkladně. Žalobce odvolání podal osobně dne 5. 9. 2016 u žalovaného, který jej usnesením ze dne 9. 9. 2016 postoupil správnímu orgánu I. stupně, který jej obdržel dne 16. 9. 2016. Žalovaný dospěl k závěru, že odvolání bylo podáno opožděně.
23. Soud se bude nejprve zabývat otázkou, zda žalobcem tvrzené důvody jsou oněmi vážnými důvody, jak je má na mysli § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. Pokud by tato námitka byla důvodná, postrádalo by již smyslu zabývat se tím, za jak dlouho žalovaný odvolání žalobce postoupil správnímu orgánu I. stupně. Povahou vážných důvodů ve smyslu shora citovaného ustanovení správního řádu se již NSS ve své judikatuře zabýval. Z rozsudku NSS ze dne 23. 1. 2014, č. j. 4 Ads 114/2013-26, je možno učinit závěr, že prvním předpokladem pro to, aby bylo možné o vážných důvodech vůbec uvažovat, je osobní podání odvolání u odvolacího správního orgánu. Při podání odvolání u správního orgánu vyššího stupně prostřednictvím držitele poštovní licence jsou vážné důvody vedoucí k tomuto postupu jen těžko představitelné. Jako příklad pak NSS zmínil s odkazem na komentářovou literaturu například zdravotní důvody, které brání odvolateli učinit osobní podání u správního orgánu, který rozhodnutí vydal a učiní je proto u nadřízeného správního orgánu.
24. V rozsudku ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 Ads 66/2013-26, NSS ve vztahu k předmětnému ustanovení správního řádu vyložil, že „[p]ro uplatnění tohoto zákonného ustanovení by však musely existovat na straně žalobce tak vážné důvody, pro které žalobce nemohl odvolání objektivně učinit u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, tedy u správního orgánu prvního stupně. Namítaná zaujatost pracovníků správního orgánu však tímto vážným důvodem být zcela jistě nemůže. Na příp. podjatost, nebo zaujatost (jak uvádí stěžovatel), pamatuje § 14 správního řádu, s možností uplatnit námitky podjatosti.“ Byť tedy u žalobce je splněn první předpoklad, tedy že odvolání nepodával prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nýbrž jej u žalovaného podal osobně, důvody, které žalobce označil jako vážné důvody, které by měly za následek zachování odvolací lhůty, nemohou obstát. V souladu s konstantní judikaturou NSS vychází i zdejší soud z předpokladu, že se primárně musí jednat o důvody objektivně existující, které brání odvolateli podání u příslušného správního orgánu učinit. Nemohou být subjektivní v tom smyslu, že si žalobce kupříkladu vyhodnotí, jako v nyní posuzované věci, že nemá vůči úředním osobám správního orgánu I. stupně důvěru, a obává se proto, že jím podané odvolání nebudou vyřizovat či je nebudou vyřizovat řádně.

25. Ze správního spisu přitom není ani patrné, že by správní orgán I. stupně nějakým způsobem zatajoval žalobcova podání, či by s nimi jinak v tomto ohledu nepřípustně manipuloval či je falšoval. Sama skutečnost, že správní orgán I. stupně nevyřizoval žalobcova podání ve stanovených lhůtách či podle jeho představ, ještě neznamená, že byl vůči žalobci negativně zaměřen. Obecně platí, že samotný způsob, jakým správní orgán vyřizuje podání, ještě nezakládá důvod domnívat se, že je některá z jeho úředních osob vůči podateli podjatá, a to i kdyby jejich postup byl v rozporu se zákonem (srov. závěry rozsudku NSS ze dne 22. 2. 2017, 7 As 308/2016-80, bod 18). Ke zjednáání nápravy v postupu správního orgánu slouží jiné instituty, jako například opravné prostředky či opatření proti nečinnosti. Současně může účastník řízení vznášet proti konkrétním úředním osobám i námitky podjatosti. Nadto nic nebránilo žalobci odvolání podat v souladu s poučením, které se mu dostalo a současně i u žalovaného tzv. na vědomí. Soud tedy nemůže přisvědčit žalobci v tom, že by jím tvrzené důvody mohly založit vážné důvody, jak je má na mysli § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu.
26. Žalobci lze přisvědčit toliko v tom, že z napadeného rozhodnutí se sice dozvěděl, že jeho důvody nebyly jako vážné důvody uznány, nicméně se nedozvěděl proč. I soud je toho názoru, že by lépe odpovídalo principům dobré správy, aby se odvolací orgán k takové okolnosti vyjádřil výslovně, a to přímo v odvolacím rozhodnutí a nikoli v samostatném přípisu, jak to žalovaný učinil. Byť v tomto případě k reálnému zkrácení žalobce na jeho procesních právech nedošlo, žalovaný není oprávněn podání, které bylo výslovně označeno jako součást podaného odvolání, „vyjmout“ a samostatně jej, navíc zcela neformálně, vyřídit. Z přípisu ze dne 24. 10. 2016 je sice patrné, že žalovaný žalobcovy důvody jako vážné důvody pro účely zachování odvolací lhůty neuznal, nicméně mu současně sdělil, že žádost bude založena do správního spisu podaného odvolání. Žalobce tak mohl přinejmenším očekávat, že se z napadeného rozhodnutí dozví, jak žalovaný s jím tvrzenými důvody naložil, což se nestalo.
27. V odůvodnění rozhodnutí má správní orgán uvést mj. úvahy, kterými se řídil při hodnocení podkladů rozhodnutí a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy účastníků (§ 68 odst. 3 věta první správního řádu). Z tohoto důvodu se proto jedná o procesní pochybení žalovaného. Ve správním soudnictví je nicméně vždy nutno posoudit, zda zjištěná procesní vada mohla mít vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, publikovaný pod č. 23/2003 Sb. NSS, ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 51/2001-30, publikovaný pod č. 494/2005 Sb. NSS, či z recentní judikatury ze dne 26. 8. 2020, č. j. 8 As 181/2018-42). V tomto případě však soud již výše vyložil, že žalobcem uplatněné důvody nemohou být jako vážné důvody pro zachování odvolací lhůty ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu uznány. Proto by žalovaný nemohl postupovat jinak, než odvolání vyhodnotit jako opožděné, a skutečnost, že výslovně žalobcův návrh nevypořádal, tak nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení by bylo na místě pouze tehdy, pokud by zde byla alespoň teoretická možnost, že by žalobcovo odvolání mohlo být vyhodnoceno jako podané včas. Za nastalé procesní situace však soud považuje žalobní námitku za nedůvodnou.
28. Soud se tak dále bude zabývat otázkou, zda žalovaný postupoval při postoupení odvolání správnímu orgánu I. stupně v rozumných časových mantinelech. Žalobce podal u žalovaného odvolání v předposlední den odvolací lhůty a současně tvrdí, že

žalovaný mohl následující den odeslat odvolání datovou schránkou správnímu orgánu I. stupně, kterému by tak došlo včas. Tento názor žalobce však soud nesdílí. Žalovaný byl v souladu s § 12 správního řádu povinen bezodkladně postoupit podané odvolání, k jehož vyřízení nebyl (prozatím) věcně příslušný, správnímu orgánu I. stupně, a to usnesením. Není tedy správná ani reálná úvaha žalobce, že prakticky během jednoho dne bylo lze jeho podání postoupit. Je totiž potřeba si uvědomit, že podání musí být nejprve u správního orgánu zaevidováno, následně přiděleno na příslušný organizační útvar, poté odpovědným vedoucím úředníkem či jinou k tomu pověřenou osobou přiděleno konkrétní vyřizující úřední osobě. Tato úřední osoba následně musí vyhotovit příslušné usnesení a podle okolností jej sama podepsat či jej předat k podpisu oprávněné úřední osobě. Následně je musí předat k vypravení adresátovi. Reálně je tedy třeba uvažovat o třech až pěti pracovních dnech.

29. V posuzovaném případě je usnesení žalovaného datováno dnem 9. 9. 2016, tedy čtvrtý pracovní den po podání odvolání, přičemž datum jeho vypravení ze spisu neplyne. Z jeho doručení správnímu orgánu I. stupně dne 16. 9. 2016 však je patrné, že muselo být vypraveno až o několik dalších dnů později. Byť tedy nelze mít za to, že by žalovaný vyvinul nějaké zvláštní úsilí k tomu, aby odvolání žalobce bylo postoupeno co možná nejdříve, nelze současně činit žalovaného odpovědným za to, že odvolání došlo správnímu orgánu I. stupně opožděně za situace, kdy jej žalobce podal u žalovaného předposlední den odvolací lhůty. Za této situace by ani veškerá snaha žalovaného nemohla vést reálně k tomu, aby bylo žalobcovo odvolání k věcně příslušnému správnímu orgánu doručeno včas. Soud proto v postupu žalovaného neshledal žádný exces ani svévoli do té míry, že by žalovaný záměrně oddálil postoupení odvolání orgánu k tomu příslušnému se záměrem, aby lhůta k tomu určená byla promeškána. Naopak, byl to žalobce, kdo přes poučení podal odvolání u nepříslušného orgánu, a tedy musí nést procesní důsledky z toho plynoucí. K podobnému závěru dospěl rovněž NSS v rozsudku ze dne 9. 1. 2008, č. j. 2 As 47/2007-53, za situace, kdy odvolatel podal odvolání poslední den odvolací lhůty.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

30. Vzhledem k tomu, že žalobní body nejsou důvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
31. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost a ostatně ji ani nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha, 4. listopadu 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
soudkyně