

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudkyň Jiřiny Chmelové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: J. V., , zastoupený JUDr. Petrem Doležalem, advokátem se sídlem Mazovská 476/2, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2021, čj. KUJI 16959/2021, sp. zn. OOSČ 63/2021 OOSC/23, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2023, čj. 32 A 17/2021-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Příkazem vydaným dne 12. 11. 2020 Městským úřadem Velké Meziříčí (dále „správní orgán I. stupně“) čj. DOP/111939/2020-juran/30287/2020, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále „zákon o silničním provozu“). Tento přestupek měl spáchat z nedbalosti porušením § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu tím, že dne 7. 10. 2020 ve 14:38 hodin jel nedovolenou rychlostí osobním automobilem Škoda registrační značky X (CZ) a na 146. km dálnice D1 ve směru na Prahu. Na tomto úseku s nejvyšší dovolenou rychlostí 130 km/h mu byla naměřena rychlost 196 km/h. Při zvážení možné odchylky měřicího zařízení $\pm 3 \%$ mu byla jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 190 km/h. Tím překročil dovolenou rychlost o 60 km/h. Za spáchání přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 6 000 Kč. Dále byl žalobci uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců.

[2] Proti příkazu byl podán odpor, jenž sice identifikoval žalobce i napadený příkaz, nicméně nebyl žalobcem podepsán. Na základě podaného odporu správní orgán I. stupně pokračoval ve správním řízení o přestupku. V něm vydal rozhodnutí, jímž uložil žalobci též správní tresty a současně mu uložil též povinnost nahradit náklady řízení. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného označenému v záhlaví. Žalobce mimo jiné poukázal na nezákonnost rozhodnutí. Byl uznán vinným ze spáchání přestupku příkazem, proti němuž byl podán odpor, který ovšem nebyl podepsán. Rovněž nebyla podepsána ani následná žádost o nařízení ústního jednání ze dne 30. 11. 2020. Chybějící podpis je přitom podle žalobce vadou, pro kterou neslo pokračovat v řízení. Správní orgán I. stupně měl žalobce vyzvat k odstranění nedostatku podání, tedy k doplnění podpisu. To však neučinil, a proto nemohl po podání nepodepsaného odporu pokračovat v řízení.

[4] Krajský soud shledal výše uvedenou námitku žalobce důvodnou. Podle § 37 odst. 2 správního řádu je podpis náležitostí podání. Jestliže tato náležitost chybí, má správní orgán vyzvat podatele k odstranění vady podání podle § 37 odst. 3 správního řádu. To však správní orgán I. stupně neučinil. Z judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně pak z rozsudku rozšířeného senátu z 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 32 (dále „rozsudek rozšířeného senátu“), přitom vyplývá, že v případě chybějícího podpisu na odporu a nezhojení této vady nemůže odpor vyvolat žádné právní účinky. Správní orgán I. stupně měl podle krajského soudu pokračovat v řízení pouze v situaci, kdy by došlo k doplnění podpisu na odporu. Stejně závěry platí i pro nepodepsanou žádost o nařízení ústního jednání. Ač se krajskému soudu jevila námitka ohledně vady podpisu na odporu jako účelová, šlo o natolik závažnou vadu, kvůli níž nebylo možné pokračovat v řízení o přestupku. Ani následný postup žalobce v řízení takovou vadu nemůže zhojit. Krajský soud proto rozsudkem označeným v záhlaví napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Považoval rozsudek za nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem, přičemž krajský soud podle stěžovatele měl rozhodnout v rozporu s dosavadní judikaturou. Dále stěžovatel považoval rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

[6] Spornou právní otázkou je podle stěžovatele míra závažnosti vady postupu správního orgánu, pokud správní orgán vede řízení o přestupku i při chybějícím podpisu na odporu proti příkazu. Stěžovatel v tomto směru nejprve poukázal na rozdílnou praxi krajského soudu v obdobných případech. Ten v jiné věci, jež byla skončena rozsudkem z 5. 1. 2023, čj. 34 A 3/2022-25, naopak žalobu osoby, již byl uložen správní trest za přestupek v oblasti silničního provozu, při podobných skutkových okolnostech zamítl. Krajský soud ve věci sp. zn. 34 A 3/2022 sice nejprve uzavřel, že správní orgán pochybil, nevyzval-li žalobce k odstranění vad odporu. Avšak tato vada s ohledem na další průběh řízení neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku. Podle názoru stěžovatele měl krajský soud v souzené věci rozhodnout stejně jako ve výše označené věci, neboť i zde byl žalobce v probíhajícím řízení o přestupku po podání nepodepsaného odporu aktivní, dařilo se mu doručovat

pokračování

a námitku nezákonnosti řízení v důsledku vady odporu vznesl až v žalobě. Sám krajský soud posoudil danou námitku spíše jako účelovou, avšak nezabýval se otázkou, zda zjištěná vada vyvolala nezákonnost rozhodnutí o přestupku.

[7] Jestliže krajský soud v napadeném rozsudku opřel své závěry o rozsudek rozšířeného senátu, pak stěžovatel dodává, že rozšířený senát řešil poněkud jinou situaci s nepodepsaným odporem. Správní orgán v dané věci zaslal účastníku řízení výzvu k doplnění podání, která však zůstala bez odezvy. Správní orgán si tudíž nemohl být jistý, zda podání učinil skutečně účastník řízení. Stěžovatel rovněž odkázal na novější rozsudek NSS z 26. 11. 2021, čj. 1 As 161/2021-29. Právě závěry tohoto rozsudku jsou podle stěžovatele na věc použitelné, neboť i zde si žalobce „vzpomněl“ na chybějící podpis odporu až v žalobě, a to poté, co ve správním řízení aktivně využíval svých procesních práv. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že správní orgán měl žalobce vyzvat k odstranění vady podání, avšak tato vada nezpůsobila nezákonnost správního rozhodnutí. Sám žalobce totiž ve správním řízení jednal tak, že považoval odpor za účinný a aktivně využíval svých procesních práv. Jelikož krajský soud shledal v napadeném rozsudku jako důvodnou pouze námitku neúčinnosti nepodepsaného odporu a stěžovatel ji s ohledem na výše uvedené považuje za nedůvodnou, navrhl rozsudek krajského soudu zrušit.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Přijatelnost kasační stížnosti

[9] Jelikož v dané věci rozhodoval samosoudce, zabýval se Nejvyšší správní soud předně přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. Rozhodoval-li před krajským soudem o věci specializovaný samosoudce a kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, odmítne ji Nejvyšší správní soud jako nepřijatelnou. Nejvyšší správní soud přijme kasační stížnost k věcnému přezkumu pouze v případě rozpoznatelného dopadu řešení právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního pochybení krajského soudu (usnesení NSS z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS).

[10] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[11] Jedná-li se o tvrzenou nepřezkoumatelnost rozsudku, Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na judikaturu popisující, jaké vady naplňují kasační důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku (rozsudky NSS ze 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, z 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007-107, z 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76, nebo usnesení rozšířeného senátu z 18. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Z pohledu výše uvedené judikatury však Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení krajského soudu, které by svědčilo o přijatelnosti kasační stížnosti. Z rozsudku jasně a srozumitelně vyplývá reakce krajského soudu na jednotlivé námitky žalobce a předestřená argumentace obsahově pokrývá i tvrzení uvedená ve vyjádření žalovaného.

[12] Co se týče sporné právní otázky, podle § 37 odst. 2 správního řádu musí podání vůči správnímu orgánu obsahovat i podpis osoby, která je činí. Podle § 37 odst. 3 správního řádu pak platí, že *nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže*

správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Podpis je tedy nutnou náležitostí podání, přičemž jeho nedostatek je vadou, která je odstranitelná skrze výzvu k doplnění podání. Obecně tedy platí, že nebyl-li podaný odpor podepsán, bylo primární povinností správního orgánu vyzvat žalobce k odstranění vady (rozsudek NSS z 9. 5. 2023, čj. 1 As 25/2023-26, bod 18).

[13] Jedná-li se o důsledky vady řízení spočívající v chybějícím podpisu na odporu, těmi se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu. Ten krajský soud použil jako základ své argumentace. Nejvyšší správní soud zde (body 31 a 32 rozsudku rozšířeného senátu) konstatoval, že *„podpis na listinném podání je podstatnou náležitostí podání. Chybějící podpis na podání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení (§ 37 odst. 2 správního řádu). Chyběl-li podpis na odporu podle § 87 odst. 4 zákona o přestupcích, a nebyla-li tato vada přes výzvu odstraněna, odpor nevyvolal žádné právní účinky a příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty nabyl právní moci.“* Z toho krajský soud dovodil, že řízení o přestupku bylo zatíženo natolik závažnou vadou, pro kterou nebylo možno v tomto řízení vůbec pokračovat, což samo o sobě dává důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí s tím, že ani následný postup žalobce v řízení takovou vadu nemůže zhojit (bod 34 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud neshledal v tomto posouzení žádné zásadní pochybení a ani rozpor s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[14] Rozšířený senát NSS v citovaném rozsudku nad rámec výše uvedeného doplnil, že *„(p)odává-li stejná osoba jako účastník či jako zmocněnec opakovaně listinná podání bez podpisu, není procesní chybou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 správního řádu a osobu nevyzve k odstranění nedostatku podání. Stejně závěry platí i pro osoby nějakým způsobem spojené s osobami tyto obstrukční taktiky využívajícími. Takovéto podání je v těchto výjimečných případech zneužitím práva, nepožívá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat“* (bod 33 rozsudku rozšířeného senátu). Způsob zacházení správního orgánu s obstrukčními podáními se tak může ve vztahu k výše formulovanému pravidlu lišit, jsou-li naplněny v citaci zmíněné podmínky.

[15] V právě projednávané věci byl podán nepodepsaný odpor proti příkazu, avšak žalobce nebyl správním orgánem I. stupně vyzván k doplnění vadného podání. Správní orgán I. stupně pak i přes chybějící podpis na odporu dál vedl řízení o přestupku. Žalobce sice byl v pokračujícím řízení částečně aktivní a až do podání žaloby nerozporoval právní účinky podaného odporu, avšak současně ve správním řízení nikdy nepotvrdil, že by nepodepsaný odpor skutečně podal on. Nepodepsaný odpor navíc ani v pozdějším řízení nebyl doplněn o žalobcův podpis. Na základě shromážděných podkladů ve správním spise rovněž nelze prokázat, že by stejná osoba (ať už žalobce, anebo jeho zmocněnec) v jiném řízení opakovaně podávala listinná podání bez podpisu, což by z hlediska shora uvedených závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu mohlo vést k tomu, že by správní orgán ve vztahu k takovým obstrukčním podáním nemusel vyzývat k odstranění vad podání. V řízení tak nebylo postaveno na jisto, že by nepodepsaný odpor byl účelově obstrukčním podáním, jež má parametry zneužití práva, a není proto nutné na něj reagovat (rozsudek NSS z 9. 5. 2023, čj. 1 As 25/2023-26, bod 24). Stěžovatel přitom naopak k podanému odporu přistoupil jako k perfektnímu podání.

pokračování

[16] Podle Nejvyššího správního soudu tedy krajský soud použil závěry rozsudku rozšířeného senátu na projednávanou věc správně. Nepodepsaný odpor nemohl vést k pokračování řízení o přestupku, které však následně bylo dál vedeno. Současně se nejednalo o výjimečnou situaci, v níž by správní orgán nebyl povinen vyzývat k odstranění vad podání. Rozhodnutí žalovaného plynoucí z tohoto nezákonně vedeného řízení o přestupku tak bylo zatíženo zásadní vadou, která způsobuje jeho nezákonnost. Krajský soud tedy spornou otázku posoudil souladně s přílehlavou judikaturou Nejvyššího správního soudu a při tomto posouzení se nedopustil žádného zásadního pochybení.

[17] Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřehlédl závěry uvedené v rozsudku NSS z 26. 11. 2021, čj. 1 As 161/2021-29. Zde soud posuzoval, do jaké míry mohla mít procesní vada spočívající v tom, že správní orgán nevyzval obviněného k doplnění podpisu na nepodepsaném odporu, vliv na zákonnost rozhodnutí. Daná věc se však od právě projednávané věci značně liší, a to tím, že vadu nepodepsaného odporu obviněný odstranil. Jak se uvádí v bodě 20 rozsudku NSS z 26. 11. 2021, čj. 1 As 161/2021-29, obviněný v této věci v podaném odvolání výslovně uvedl, že odpor skutečně podal, a že městský úřad měl řádně konat správní řízení. Vzhledem k tomu, že obviněný předtím nebyl vyzván k odstranění vad odporu, nebyl limitován ani žádnou lhůtou k odstranění vad podání (rozsudek NSS z 24. 7. 2024, čj. 6 As 20/2024-27, bod 39). Nedostatky odporu tak mohl odstranit až do konce řízení o přestupku. Za této specifické situace je zjevné, že došlo k odstranění vady podání pozdějším jednáním obviněného v řízení o přestupku.

[18] Skutečnost, že žalobce námitku ohledně vady postupu správních orgánů uplatnil až v soudním řízení, není pro posouzení věci relevantní. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je totiž na žalobci, zda si ponechá určitou námitku až do soudního řízení. Jak opakovaně konstatoval Nejvyšší správní soud, žalobce je oprávněn uplatnit v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné, bez ohledu na skutečnost, že některé z nich neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl (usnesení NSS z 26. 8. 2007, čj. 7 Afs 54/2007-66, rozsudek NSS z 3. 6. 2015, čj. 6 As 205/2014-26, či z 6. 3. 2013, čj. 1 As 155/2012-141). Jestliže pak stěžovatel upozorňuje též na rozsudek Krajského soudu v Brně z 5. 1. 2023, čj. 34 A 3/2022-25, tento rozsudek není pro Nejvyšší správní soud závazný.

[19] Z hlediska výše uvedeného lze shrnout, že dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu využitelnou pro projednávanou věc nelze považovat za vnitřně rozpornou či překonanou a tato judikatura pokrývá celou kasační argumentaci stěžovatele. Rovněž nebylo možné dovodit, že by se krajský soud v řízení dopustil zásadního pochybení, které by mohlo založit přijatelnost kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu poskytuje dostatečnou odpověď na námitky, které stěžovatel vznesl v kasační stížnosti, a krajský soud se současně v předchozím řízení nedopustil zásadního pochybení. Kasační stížnost tak svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost shledal ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s. nepřijatelnou a z tohoto důvodu ji odmítl.

[21] Při rozhodování o nákladech řízení Nejvyšší správní soud vycházel z usnesení svého rozšířeného senátu z 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, podle něhož je odmítnutí kasační stížnosti pro její nepřijatelnost, na rozdíl od jiných případů odmítnutí kasační stížnosti, druhem zjednodušeného meritorního přezkumu napadeného rozhodnutí krajského soudu. Výrok o náhradě nákladů řízení se tedy opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, měl by tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti důvodně vynaložil. Ze spisu však nevyplývá, že by mu v tomto řízení jakékoli náklady vznikly (žalobce se nevyjádřil ke kasační stížnosti ani neprovedl jiný úkon v řízení, za který by mu mohla být náhrada nákladů přiznána), proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení jakožto neúspěšný účastník řízení nemá.

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

V Brně 6. srpna 2024

Petr Mikeš
předseda senátu