

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **P. V.**, zastoupen JUDr. Hanou Levovou, advokátkou, se sídlem Jaltská 906/1, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Městský úřad Kadaň,** se sídlem Mírové náměstí 1, Kadaň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 7. 2011, č. j. 42 A 4/2011 - 38,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobce P. V. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 7. 2011, č. j. 42 A 4/2011 - 38, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) napadeným usnesením ze dne 14. 7. 2011, č. j. 42 A 4/2011 – 38, odmítl žalobu P. V. proti rozhodnutí žalovaného Městského úřadu Kadaň, odboru vnitřních věcí (dále také „městský úřad“), ze dne 10. 9. 2010, č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb, kterým bylo rozhodnuto tak, že se žalobce P. V. dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o přestupcích“) tím, že dne 24. 6. 2010 v 11.43 hod řídil v obci Kadaň, po Rokelské ulici, osobní automobil zn. Peugeot 106, po předchozím požití alkoholických nápojů, když při kontrole Policií České republiky bylo v jeho dechu zjištěno digitálním přístrojem Dräger 0,89 a 0,94 promile alkoholu. Žalobce

podle tohoto správního rozhodnutí porušil ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a za uvedený přestupek mu podle § 22 odst. 5 zákona o přestupcích byly uloženy jednak pokuta ve výši 20 000 Kč a jednak zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel v délce 12 měsíců. Krajský soud při svém rozhodování dospěl k závěru, že žalobce v řízení před správním orgánem nevyčerpal řádné opravné prostředky. Ze spisového materiálu nevyplývá, že by žalobce podal proti žalobou napadenému rozhodnutí žalovaného Městského úřadu Kadaň ze dne 10. 9. 2010, č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb, řádný opravný prostředek, kterým je odvolání. Správní soud se proto obrátil na žalovaného přípisem ze dne 20. 5. 2011, v kterém se ho výslovně dotazoval na to, zda uvedené správní rozhodnutí bylo napadeno odvoláním. Žalovaný v písemném vyjádření ze dne 27. 5. 2011 nejprve sdělil, že žalobce ve vztahu ke správnímu rozhodnutí ze dne 10. 9. 2010 podal podnět k zahájení přezkumného řízení a přiložil toto rozhodnutí s vyznačenou doložkou právní moci. Správní soud se za účelem odstranění všech pochybností obrátil telefonicky na žalovaného, od jehož zaměstnance Mgr. R. S. zjistil, že žalobce nepodal proti žalobou napadenému správnímu rozhodnutí odvolání. Jelikož žalobce ve své žalobě proti Městskému úřadu Kadaň, odboru vnitřních věcí, resp. proti žalobou napadenému rozhodnutí tohoto žalovaného rovněž neuváděl, že by proti němu podal odvolání, dospěl správní soud k závěru, že žalobce v předmětné věci nevyčerpal v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky. Tato skutečnost má ovšem za následek to, že žaloba proti napadenému správnímu rozhodnutí je nepřípustná podle ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. Je tomu tak proto, že podle ustanovení § 5 s. ř. s. platí, že nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon. Soudní ochrana ve správním soudnictví tedy nastupuje až poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného správního rozhodnutí prostředky správního řízení. Tento obecně stanovený důvod nepřípustnosti je pak rozveden v ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřípustná tehdy, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. To platí i tehdy, kdy se prvostupňový správní orgán domnívá, že rozhodnutí nabylo právní moci a vyznačí doložku právní moci, kdežto účastník správního řízení má za to, že mu prvostupňové rozhodnutí nebylo řádně doručeno a nenabylo právní moci. I v tomto případě musí být účastníkem řízení podáno odvolání, o kterém bude rozhodnuto odvolacím správním orgánem. Předmětem přezkumu v takovém případě je druhostupňové správní rozhodnutí a správní soud může v rámci správního soudnictví přezkoumat i eventuální včasnost podaného odvolání proti správnímu rozhodnutí. Žalobcem podaný podnět k zahájení přezkumného řízení ale nelze považovat za odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Je totiž plně v dispozici účastníka řízení jaké opravné prostředky a kdy využije k obraně svých zájmů. Správní orgány z tohoto důvodu nemohly vyhodnotit podnět k zahájení přezkumného řízení jako žalobcovo odvolání. Krajský soud proto z uvedených důvodů (nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem ve správním řízení) usnesením odmítl žalobu jako nepřípustnou podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou obsahově opřel o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného Městského úřadu v Kadani ze dne 10. 9. 2010, č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb, mělo nabýt právní moci dne 11. 10. 2010. Toto správní rozhodnutí mu však nikdy nebylo doručeno, a to ani fikcí, a nemohlo proto nabýt právní moci. V důsledku tohoto postupu byl zbaven možnosti podat si proti správnímu rozhodnutí odvolání. Do schránky mu nebyla vhozena ani výzva o uložení zásilky na pobočce České pošty s. p., a po uplynutí úložní doby – byla zásilka prokazatelně vrácena zpět městskému úřadu, přes žádost tohoto úřadu, aby byla vhozena do schránky adresáta. Městský úřad mu ostatně neposkytl ani poučení o jeho právech a povinnostech, ačkoliv opakovaně upozorňoval na to, že mu správní rozhodnutí nikdy nebylo řádně doručeno. Z těchto důvodů si podal dne 9. 2. 2011 podání nazvané jako podnět k zahájení přezkumného řízení ke Krajskému úřadu v Ústí nad Labem, jež vydal dne 15. 3. 2011 pouze sdělení, kterým konstatoval, že nebyly shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení. Podnět k zahájení přezkumného řízení však bylo možno vyložit i jako odvolání proti správnímu rozhodnutí. Je tomu tak proto, že v něm bylo obsaženo, jaké vady jsou rozhodnutí vytýkány (neúplné zjištění skutkového stavu věci, rozpor s právními předpisy) a v jakém rozsahu je rozhodnutí napadáno. Podnět ze dne 9. 2. 2011 byl také podán k věcně i místně příslušnému správnímu orgánu a splňoval formální náležitosti, jež zákon klade na odvolání. V neposlední řadě byla dodržena i lhůta k podání odvolání [§ 83 odst. 2, § 84 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)], neboť se dne 8. 12. 2010 seznámil s rozhodnutím při nahlížení do správního spisu u městského úřadu. Proto mu začala též plynout lhůta k podání odvolání podle § 83 odst. 2 správního řádu. V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení dle § 68 odst. 5 správního řádu lze pak odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Jelikož ale nemohl podat žalobu na zrušení uvedeného sdělení ze dne 15. 3. 2011 (nešlo o rozhodnutí), musel směrovat žalobu proti jedinému rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí městského úřadu ze dne 10. 9. 2010. Z těchto důvodů proto nemůže souhlasit se závěry krajského soudu, že nevyčerpal řádné opravné prostředky a že podání ze dne 9. 2. 2011, adresované Krajskému úřadu v Ústí nad Labem, nebylo možno vyhodnotit jako odvolání.

Žalovaný Městský úřad Kadaň v písemném vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele především uvedl, že nemůže souhlasit s námitkou nedoručení správního rozhodnutí ze dne 10. 9. 2010, č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb. Podle údajů na obálce byla zásilka uložena a připravena k vyzvednutí dne 14. 9. 2010 z toho důvodu, že adresát P. V. nebyl zastižen a adresátovi byla zanechána výzva a poučení (z obálky je odtrženo poučení pro adresáta). Zásilka obsahující předmětné rozhodnutí byla správnímu orgánu vrácena dne 27. 9. 2010 s poznámkou „zásilka nebyla po uložení ve stanovené lhůtě vyzvednuta“. Podle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu pak platí, že pokud si adresát nevyzvedne uloženou písemnost do 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty, a to do místa trvalého pobytu. Doručované správní rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 11. 10. 2010.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s .ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je tak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Správní spis obsahuje rozhodnutí Městského úřadu Kadaň, odboru vnitřních věcí, ze dne 10. 9. 2010, č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb, kterým bylo rozhodnuto tak, že se stěžovatel P. V. dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích tím, že dne 24. 6. 2010 v 11.43 hod řídil v obci Kadaň, po Rokelské ulici, osobní automobil zn. Peugeot 106, po předchozím požití alkoholických nápojů, když při kontrole Policií České republiky bylo v jeho dechu zjištěno digitálním přístrojem Dräger 0,89 a 0,94 promile alkoholu. Stěžovatel podle tohoto správního rozhodnutí porušil ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a za uvedený přestupek mu podle § 22 odst. 5 zákona o přestupcích byly uloženy jednak pokuta ve výši 20 000 Kč a jednak zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel v délce 12 měsíců. Toto rozhodnutí městského úřadu, proti kterému nebylo stěžovatelem podáno odvolání, nabylo právní moci dne 11. 10. 2010 (rozhodnutí, které bylo P. V. doručováno na adresu X, bylo uloženo na poště dne 14. 9. 2010, a téhož dne byla adresátovi zanechána výzva a poučení s tím, že zásilka je připravena k vyzvednutí). Dne 11. 2. 2011 byl Krajskému úřadu Ústeckého kraje doručen podnět P. V. ze dne 9. 2. 2011 k zahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu proti rozhodnutí Městského úřadu Kadaň, odboru vnitřních věcí, ze dne 10. 9. 2010, č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb, který byl předán dne 9. 2. 2011 k poštovní přepravě. Usnesením Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, ze dne 14. 2. 2011, jednacího čísla 520/DS/2011, byl podle § 12 správního řádu z důvodu uvedeného v ustanovení § 95 odst. 2 správního řádu postoupen podnět k zahájení přezkumného řízení Městskému úřadu Kadaň, odboru vnitřních věcí. Tento městský úřad předložil dopisem ze dne 18. 2. 2011 věc zpět Krajskému úřadu Ústeckého kraje k rozhodnutí o podnětu k přezkumnému řízení. Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, dopisem ze dne 15. 3. 2011, jednací číslo 729/DS/2011, sdělil P. V., že neshledal důvody k provedení přezkumného řízení v předmětné věci (sdělení bylo doručeno dne 16. 3. 2011 zástupci stěžovatele). Žaloba P. V. ze dne 16. 5. 2011

pak směřuje proti rozhodnutí Městského úřadu Kadaň, odboru vnitřních věcí, ze dne 10. 9. 2010, č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb, která byla doručena Krajskému soudu v Ústí nad Labem dne 17. 5. 2011, o níž bylo rozhodnuto kasační stížností napadeným usnesením krajského soudu.

Podle ustanovení § 5 s. ř. s., nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

Podle ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., žaloba je nepřípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

Z uvedeného vyplývá, že podle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem je za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřípustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu správní soud odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Taková úprava není samoúčelná a má zásadní důvody.

Ochrana práv před správním soudem je ochranou ve věcech porušených nebo ohrožených subjektivních oprávnění a povinností veřejnoprávního charakteru; jejím cílem je zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno právo. Tento přístup se logicky odráží i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; generální žalobní legitimace dává žalobní oprávnění každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu. Tvrzení o tom, že správní rozhodnutí nezákonně zasáhlo do právní sféry žalobce v sobě zahrnuje předpoklad, že takové rozhodnutí je v právní moci, ať již po vyčerpání všech řádných opravných prostředků, či bez jejich využití, jestliže je právní řád nepřipouští. Vedle toho v souladu se zásadou *„vigilantibus iura skripta sunt“* by každý měl aktivně a důsledně dbát svých práv již v řízení před správním orgánem a teprve poté, kdy je jeho snaha bezvýsledná, obracet se na soud. Klade se tak důraz jednak na respektování požadavku procesní ekonomie, neboť je-li tu otevřena právní možnost nápravy nezákonnosti vyšší správní instancí, není věcný ani právní důvod předkládat věc *in foro*, jednak je zdůrazněna nutnost aktivity subjektů veřejnoprávních vztahů při ochraně jejich subjektivních oprávnění.

Soudní přezkum správních rozhodnutí je proto koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je tedy nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To

znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Správní soud proto nemůže věcně projednat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu tehdy, jestliže žalobce nevyužil řádného opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (proti rozhodnutí správního orgánu II. stupně řádné opravné prostředky v rámci správního řízení přípustné nejsou). Zákon zde má ovšem na mysli podání odvolání ve správním řízení podle § 81 správního řádu, tedy řádného opravného prostředku, a nikoliv odvolání sice jako řádného (ve smyslu zákonného) opravného prostředku, avšak podaného řádně, tedy i v zákonem stanovené lhůtě. Nic takového nelze z ustanovení § 81 správního řádu či ustanovení § 5 s. ř. s. dovozovat. O nevyčerpání zákonem poskytnutého řádného opravného prostředku jde tedy v případě, pokud účastník nepodal ve správním řízení odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Bylo-li však účastníkem řízení podáno odvolání opožděně, je nesporné, že podáno bylo a že účastník tohoto řádného (zákonného) opravného prostředku využil. Jinak by tomu bylo ale za situace, pokud by uvedený opravný prostředek účastník řízení nepodal a v žalobě pak brojil proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu, nebo proti naposledy uvedenému rozhodnutí brojil jen žádostí o obnovu řízení nebo podnětem k přezkumnému řízení, aniž by vzdor řádnému poučení správního orgánu I. stupně, podal proti jeho rozhodnutí odvolání. Pak by teprve bylo možno konstatovat nevyčerpání řádných opravných prostředků v rámci správního řízení a žalobu jako nepřípustnou odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 68 písm. a) téhož právního předpisu (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 59/2004 - 66, dostupný na www.nssoud.cz).

V předmětné věci rozhodl dne 10. 9. 2010 Městský úřad Kadaň, odbor vnitřních věcí, pod č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb, tak, že se stěžovatel P. V. dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích způsobem již uvedeným, za který mu podle § 22 odst. 5 zákona o přestupcích byly uloženy jednak pokuta ve výši 20 000 Kč a jednak zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel v délce 12 měsíců. Proti tomu rozhodnutí stěžovatel nepodal odvolání, ačkoliv byl o této možnosti řádně poučen v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí, které tak nabylo právní moci dne 11. 10. 2010. Namísto toho se stěžovatel podnětem ze dne 9. 2. 2011 domáhal u Krajského úřadu Ústeckého kraje zahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu proti shora uvedenému rozhodnutí Městského úřadu v Kadani. Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, pak dopisem ze dne 15. 3. 2011, jednací číslo 729/DS/2011, sdělil stěžovateli P. V., že neshledal důvody k provedení přezkumného řízení v předmětné věci (sdělení bylo doručeno dne 16. 3. 2011 zástupci stěžovatele). Stěžovatel proto dne 17. 5. 2011 podal ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem žalobu ze dne 16. 5. 2011, která směřovala proti rozhodnutí Městského úřadu Kadaň, odboru vnitřních věcí, ze dne 10. 9. 2010, č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb, jíž se domáhal zrušení tohoto prvostupňového rozhodnutí. O této žalobě pak bylo rozhodnuto kasační stížností napadeným usnesením krajského soudu.

Z uvedeného vyplývá, že stěžovatel podal žalobu proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí za procesní situace, kdy nevyčerpal řádný opravný prostředek (odvolání)

v řízení před správním orgánem, jehož podání připouští ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu za použití ustanovení § 81 odst. 1 zákona o přestupcích. Stěžovatel tak v této věci žalobou brojí proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které nabylo právní moci bez podání odvolání účastníkem řízení. Jelikož stěžovatel nevyužil řádného opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, krajský soud již z tohoto důvodu [nevyčerpání řádných opravných prostředků a v důsledku nepřípustnosti žaloby podle § 68 písm. a) s. ř. s.] nemohl věcně projednat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Na tomto závěru nic nemění ani stížní výtky uplatněné v kasační stížnosti, v níž stěžovatel namítá, že mu rozhodnutí Městského úřadu v Kadani o přestupku ze dne 10. 9. 2010 nebylo nikdy doručeno, proto musel dne 9. 2. 2011 podat podnět k zahájení přezkumného řízení a v důsledku jeho odložení sdělením krajského úřadu ze dne 15. 3. 2011 pak musel podat žalobu proti jedinému existujícímu prvostupňovému správnímu rozhodnutí ze dne 10. 9. 2010. Stěžovatel v kasační stížnosti ale tvrdí, že se dne 8. 12. 2010 při nahlížení do správního spisu seznámil s rozhodnutím ze dne 10. 9. 2010, včetně poučení, ačkoliv mu údajně nikdy nebylo doručeno. Nic mu tedy nebránilo, aby proti tomuto rozhodnutí podal odvolání a vyčkal rozhodnutí o tomto opravném prostředku. Řádné opravné prostředky jsou instituty procesního práva, které – jsou-li podány řádně – dávají účastníkům řízení možnost iniciovat přezkoumání vydaného správního rozhodnutí dříve, než nabude právní moci. Odvolání vyřizuje – s výjimkou tzv. autoremedury – odvolací správní orgán; vyřízením je rozhodnutí podle § 90 správního řádu, ale také rozhodnutí podle § 92 správního řádu. Tato rozhodnutí podle ustálené judikatury správních soudů, včetně rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, event. pro nepřípustnost, jsou rozhodnutí, která podléhají kognici správního soudu. O odvolání tedy rozhoduje odvolací orgán, a to i o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo pro nepřípustnost. Jedině ten je tedy oprávněn závazně se vyjádřit o tom, zda je odvolání důvodné či nedůvodné, zda je podáno včas, či zda je opožděné, resp. přípustné či nepřípustné. Správní orgán I. stupně takové oprávnění nemá. Bylo proto na stěžovateli, aby podáním odvolání, v němž by uplatnil všechny výhrady, včetně výtky o absenci řádného doručení správního rozhodnutí I. stupně a o nedostatku poučení, vyvolal rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle ustanovení § 90 správního řádu, resp. podle ustanovení § 92 správního řádu, jež by pak bylo možno přezkoumat správním soudem, případně stanovisko k doručení správního rozhodnutí. Tento postup však stěžovatel nezvolil, odvolání nepodal a zbavil se tak možnosti věcného přezkumu druhostupňového rozhodnutí správními soudy.

Nejvyšší správní soud proto z těchto důvodů nemůže souhlasit s tvrzením stěžovatele, že nemohl postupovat jinak než podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, resp. že vyčerpal řádné opravné prostředky.

Nejvyšší správní soud však nemůže souhlasit ani se závěrem stěžovatele, že podání ze dne 9. 2. 2011, adresované Krajskému úřadu v Ústí nad Labem, bylo možno vyhodnotit jako odvolání.

Stěžovatel v této souvislosti namítl, že z podnětu k zahájení přezkumného řízení vyplývá, jaké vady jsou rozhodnutí vytýkány (neúplné zjištění skutkového stavu věci, rozpor s právními předpisy) a v jakém rozsahu je rozhodnutí napadáno. Podnět byl také podán k věcně i místně příslušnému správnímu orgánu a splňoval formální náležitosti, jež zákon klade na odvolání. V neposlední řadě byla dodržena i lhůta k podání odvolání (§ 83

odst. 2, § 84 odst. 2 správního řádu), neboť se dne 8. 12. 2010 seznámil s rozhodnutím při nahlížení do správního spisu u městského úřadu. Proto mu začala plynout lhůta k podání odvolání podle § 83 odst. 2 správního řádu. V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení dle § 68 odst. 5 správního řádu lze pak odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Jelikož nemohl podat žalobu na zrušení sdělení ze dne 15. 3. 2011 (nešlo o rozhodnutí), musel směrovat žalobu proti jedinému rozhodnutí, kterým bylo napadené rozhodnutí městského úřadu ze dne 10. 9. 2010.

Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem za to, že je plně v dispozici účastníka řízení jaké opravné prostředky využije k obraně svých zájmů a kdy tak učiní. Již z tohoto důvodu nemohl správní orgán hodnotit podnět k zahájení přezkumného řízení ze dne 9. 2. 2011 jako stěžovatelovo odvolání proti předmětnému rozhodnutí Městského úřadu v Kadani ze dne 10. 9. 2010. Ostatně takto stěžovatel nepojímal podnět k zahájení přezkumného řízení ani v žalobě, ale poprvé až v kasační stížnosti, patrně pod tíhou správné argumentace krajského soudu. Není však žádného jiného důvodu hodnotit uvedený podnět ze dne 9. 2. 2011 jako odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stěžovatel prostřednictvím své zástupkyně jako osoby práva znalé opakovaně a důsledně označuje své podání ze dne 9. 2. 2011 jako podnět k zahájení přezkumného řízení proti pravomocnému rozhodnutí Městského úřadu Kadaň ze dne 10. 9. 2010, č. j. OVV-DOP/475/2010/Srb podle § 94 odst. 1 správního řádu a v petitu navrhuje postup podle ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu. Jelikož v ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu jsou uvedeny předpoklady pro zahájení a vedení přezkumného řízení a ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu se týká rozhodnutí v přezkumném řízení, není žádných pochyb o tom, že i stěžovatel považuje podání ze dne 9. 2. 2011 za podnět k zahájení přezkumného řízení a nikoliv za odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 10. 9. 2010. Projev vůle stěžovatele je tedy naprosto jasný a přičítat podání ze dne 9. 2. 2011 jiný význam (že jde o odvolání) by bylo v rozporu s obsahem spisu.

Kasační soud má z uvedených důvodů za to, že stěžovatel nevyčerpal ve správním řízení řádné opravné prostředky a proto je třeba považovat žalobu stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nepřípustnou ve smyslu ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. a za právem odmítnutou krajským soudem podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost stěžovatele směřující proti napadenému usnesení krajského soudu (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu orgánu nevznikly žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. listopadu 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu