

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **R. Š.,** zastoupeného Mgr. Radkem Vondráčkem, advokátem se sídlem 767 01 Kroměříž, Jánská 25, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem 761 90 Zlín, tř. Tomáše Bati 21, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2010, čj. KUZL/55512/2010, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2010, čj. 57 A 80/2010 – 10

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2010, čj. 57 A 80/2010 - 10, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] Správní orgán prvního stupně, Město Kroměříž, Komise k projednávání přestupků, vydal dne 9. 12. 2009 příkaz k uložení pokuty dle § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v němž shledal žalobce vinným ze spáchání přestupků proti občanskému soužití a proti majetku a uložil mu pokutu ve výši 2000 Kč.

[2] Proti příkazu podal žalobce odpor a zároveň také „žádost o prominutí zmeškání lhůty k podání odporu“ podle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále také jen „s. ř.“). V tomto podání z 2. 6. 2010 žalobce tvrdil, že se o příkazu dozvěděl teprve v květnu 2010 z trestního spisu vedeného u Okresního soudu v Ostravě, v souvislosti s rozhodováním o výkonu zbytku trestu odnětí svobody podmíněně propuštěného žalobce. Žalobce tvrdil, že mu příkaz nebyl řádně doručen; vzhledem k tomu, že má

žalobce trvalý pobyt na adrese sídla ohlašovny, nemohla dle jeho názoru nastat u zásilky doručované do vlastních rukou fikce doručení. Správní orgán prvního stupně měl proto dle žalobce příkaz zrušit a ustanovit žalobci opatrovníka dle § 32 odst. 1 písm. d) s. ř. Žalobce dále vyjádřil nesouhlas s obviněním z přestupků a uvedl, že kdyby měl možnost se ve správním řízení k věci vyjádřit, prokázal by (výpovědí svědka), že se přestupků nedopustil, a že byl naopak sám napaden jinou osobou.

[3] O uvedeném podání rozhodl správní orgán prvního stupně usnesením z 27. 7. 2010 tak, že žádost o prominutí zmeškání úkonu (podání odporu) zamítl. Mimo jiné zdůraznil, že příkaz nabyl právní moci a je vykonatelný, neboť byl řádně doručen dne 28. 12. 2009 formou tzv. náhradního doručení. Správní orgán doručoval příkaz nejprve na adresu, kterou uvedl žalobce Policii ČR při podání vysvětlení jako adresu pro doručování; doručující orgán vrátil zásilku z důvodu, že adresa neexistuje. Poté správní orgán přistoupil k doručení příkazu na adresu trvalého pobytu žalobce, ohlašovny; po uplynutí zákonné lhůty uložení zásilky nastala fikce jejího doručení.

[4] Odvolání proti popsanému usnesení žalovaný zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Ve způsobu doručování příkazu neshledal pochybení, příkaz měl za řádně doručený a prominutí zmeškání lhůty za nedůvodné.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou, kterou však soud odmítl. V odůvodnění uvedl, že rozhodnutí správního orgánu o neprominutí zmeškání úkonu dle § 41 s. ř. je úkonem předběžné povahy, a proto je podle § 70 písm. b) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.

II.

Kasační stížnost

[6] Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) namítl nezákonnost usnesení krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Stěžovatel měl za to, že se soud opíral o nesprávný právní názor, podle něhož posoudil správní rozhodnutí jako předběžné, s tím, že stěžovatel měl možnost obrátit se na soud teprve se žalobou proti konečnému rozhodnutí ve věci. Stěžovatel zdůraznil, že žádné další rozhodnutí ve věci již vydáno nebylo, o odporu správní orgán samostatně nerozhodoval. Odmítnutím žaloby mu byl tedy odepřen přístup k soudu. Stěžovatel také upozornil, že krajský soud odkazoval na „konečné rozhodnutí o odvolání“, v posuzované věci se však jednalo o odpor, tj. rozhodnutí *sui generis*, u něhož nedochází k přezkumu včasnosti podání, ale pouze v případě, je-li včas podán, příkaz se bez dalšího ruší. Navrhl proto usnesení zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel především nebyl v důsledku odmítnutí žaloby nikterak zkrácen na svých právech. O opožděném odporu se sice nevydává samostatné rozhodnutí, proti němuž by bylo možno brojit žalobou, nicméně i pozdě podaným odporem se žalovaný zabýval, a to jako podnětem pro přezkumné řízení (důvod pro zahájení řízení však neshledal). Kasační stížnost proto navrhl zamítnout.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Krajský soud při výkladu svého právního posouzení nejprve citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, v němž soud vyložil pojem „rozhodnutí předběžné povahy“: takové rozhodnutí musí zároveň splňovat dva

znaky „*1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak)*“. Podle krajského soudu je usnesení o zamítnutí žádosti o prominutí zmeškání podání odporu rozhodnutím předběžným ve smyslu citovaného rozsudku, neboť se jím dočasně upravují poměry adresátů rozhodnutí a ve vztahu ke konečnému rozhodnutí jde o rozhodnutí podkladové. Krajský soud následně obsáhle citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu z 31. 7. 2008, čj. 9 As 88/2007-49, v němž kasační soud vyslovil, že „*rozhodnutí o neprominutí zmeškaní lhůty k podání odvolání vydané dle § 41 s. ř., je samostatně vyloučeno ze soudního přezkumu a může být správním soudem přezkoumáno v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání*“. Krajský soud bez dalšího a téměř doslova převzal odůvodnění citovaného rozsudku, aniž zohlednil podstatnou odlišnost nyní posuzované věci, a to, že se nejedná o podání odvolání, ale o podání odporu. Argumentace předestřená krajským soudem tak v posuzované věci neodpovídá rozhodné právní otázce a úvahy, jimiž se soud dobral výroku rozhodnutí, ztrácí na srozumitelnosti.

[10] Chyba, jíž se krajský soud dopustil tím, že na posuzovanou věc aplikoval závěry vyslovené v případě opožděného odvolání, měla dopad na celkový výsledek jeho rozhodnutí. Správně bylo nutno zabývat se tím, zda citované závěry lze použít i na případ zmeškání lhůty k podání odporu; pokud by tak krajský soud učinil, musel by dospět k závěru, že nikoliv.

[11] Jak jednoznačně vyplývá z rozsudku devátého senátu, rozhodnutí správního orgánu o neprominutí zmeškání lhůty pro podání odvolání bylo vskutku (a ze zákona má být) rozhodnutím podkladovým pro konečné rozhodnutí, tj. pro rozhodnutí o odvolání. Podle § 92 odst. 1 s. ř. „*opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne*“; jinak řečeno zákon výslovně stanoví, že i o opožděném odvolání vydá správní orgán samostatné rozhodnutí. V takovém případě je zjevné, že jde o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., tedy rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu.

[12] Odpor je opravný prostředek proti tzv. příkazu, jež je jednou z forem správních rozhodnutí. Jeho úprava je obsažena v § 150 s. ř., jejímž předobrazem byl § 87 zákona o přestupcích, aplikovaný také v nyní posuzované věci. Podle § 87 odst. 4 a 5 zákona o přestupcích „*obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. ... Příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí.*“.

[13] Podstatou příkazního řízení je jeho rychlost. Správní orgán může, není-li pochybnost o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, bez dalšího řízení vydat příkaz, v němž uloží napomenutí nebo pokutu (§ 87 odst. 1 zákona o přestupcích). Nepodá-li proti němu oprávněná osoba v zákonné lhůtě odpor, příkaz nabude právní moci; naopak již pouhým podáním včasného odporu se příkaz bez dalšího ruší a pokračuje se ve správním řízení. Rychlost řízení je zdůrazněna také tím, že zákon nestanoví náležitosti odporu, který tedy nemusí být nikterak odůvodněn.

[14] Ustanovení § 41 s. ř., jehož využil ve své žádosti spojené s odporem stěžovatel, upravuje tzv. navrácení v předešlý stav; rozumí se tím prominutí zmeškání úkonu. Požádat o prominutí zmeškání úkonu může účastník do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která mu bránila úkon učinit; zároveň je povinen se žádostí také spojit zmeškaný úkon. Podle odstavce 6 téhož ustanovení rozhoduje o prominutí zmeškání úkonu správní orgán, který v době požádání o prominutí zmeškání úkonu vede řízení, a to ve formě usnesení. Rozhodnutí o prominutí zmeškání úkonu má za následek, že se na opožděně provedený úkon hledí jako na včasný.

[15] V případě odporu proto, rozhodne-li správní orgán o prominutí zmeškání úkonu dle § 41 s. ř., považuje se odpor, jenž byl spojen se žádostí o prominutí, za včas podaný a tedy způsobilý vyvolat zákonem přiznaný následek: automatické zrušení příkazu. Správní orgán pak pokračuje ve správním řízení jako by příkaz nebyl vůbec vydán.

[16] Naopak dojde-li k prominutí zmeškání úkonu v podobě odvolání, má prominutí jeho zmeškání za následek „pouze“ to, že je odvolání považováno za včasné a odvolací správní orgán je jako takové přezkoumá (jsou-li splněny další zákonné podmínky).

[17] V případě, že správní orgán zamítne žádost o prominutí zmeškání úkonu – odvolání, vyčká nabytí právní moci tohoto usnesení, a poté rozhodne ve věci s konečnou platností. Jak bylo výše poznamenáno, dle § 92 odst. 1 s. ř. rozhodne správní orgán explicitně i o opožděném odvolání, a to tak, že je zamítne.

[18] Naproti tomu vzhledem ke skutečnosti, že o odporu se žádné řízení nevede, toliko nastanou či (v případě opožděného odporu) nenastanou jeho účinky (zrušení příkazu), je třeba zdůraznit, že o odporu se také nevydává žádné samostatné rozhodnutí, jež by mohlo, jak naznačoval krajský soud, podléhat soudnímu přezkumu. V případě, že správní orgán neprominul zmeškání podání odporu, zůstává nastolen stav, kdy existuje pravomocný a vykonatelný příkaz se všemi pro účastníky vyplývajícími (nepříznivými) důsledky.

[19] Usnesení, jímž byla žádost stěžovatele zamítnuta, nelze tedy v žádném případě označit jako podkladové, neboť není zákonem vytvořený předpoklad, že po něm bude následovat další „konečné“ rozhodnutí o zmeškaném úkonu.

[20] Paralelu s opožděným odvoláním, o němž pojednal krajský soud, tak lze nanejvýše spatřovat v tom, že opožděný odpor je možno posoudit jako podnět k zahájení přezkumného řízení dle § 94 a násl. s. ř. či k obnově řízení nebo vydání nového rozhodnutí dle § 100 a násl. s. ř. Sluší se poznamenat, že jakékoli rozhodnutí vydané v některém z uvedených řízení nemůže být považováno za „konečné rozhodnutí“, k němuž by rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prominutí zmeškání úkonu tvořilo podklad. Jde o samostatná řízení, jejichž předmětem je pravomocné rozhodnutí, u nichž platí specifické podmínky, a jež proto nelze zaměňovat s řízením vedeným správním orgánem v prvním stupni, které by následovalo po zrušení příkazu. Jde o zcela samostatné druhy řízení mající každé svá specifika. Jen na okraj lze stručně shrnout, že obnova řízení je určena k nápravě skutkových nesprávností, ovšem pouze za splnění dosti striktně vymezených podmínek. Přezkumné řízení naopak slouží k posouzení zákonnosti správního rozhodnutí, nikoliv však jeho věcné správnosti; kasační soud již také judikoval, že se jedná o zvláštní prostředek dozorčího práva, na který není právní nárok, a přípis, jímž správní orgán sdělí, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a je tedy vyloučen z přezkoumání soudem (rozsudek z 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007 - 71). Žádné z těchto řízení tedy nemůže nahradit řízení o řádném opravném prostředku, dokonce již ne řízení v prvním stupni.

[21] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že není správný názor krajského soudu, že správní rozhodnutí v posuzované věci je rozhodnutím předběžným. Nejedná se tedy o kompetenční výluku ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s.; nutno dodat, že nesplňuje znaky ani jiné v tomto ustanovení uvedených výluk.

[22] Pro úplnost je vhodné doplnit do přehledu judikatury týkající se právní otázky zde posuzované také rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 27. 10. 2009, čj. 2 Afs 186/2006-54, v němž soud vymezil charakteristické znaky rozhodnutí předběžné povahy: *„o rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné.“*. Z výše provedeného výkladu vyplynulo, že nyní posuzované rozhodnutí nesplňuje žádnou z uvedených podmínek, neboť především nepředchází jinému, „konečnému“, rozhodnutí, na jehož vydání má osoba dotčená „předběžným“ rozhodnutím nárok.

[23] Zbývá však ještě posoudit otázku, zda se vůbec jedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. zda jde o *„úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti“* toho, kdo *„tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení“*. Kasační soud dospěl k závěru, že usnesení o neprominutí zmeškání odporu dle § 41 s. ř. ve spojení s § 87 zákona o přestupcích takovým úkonem je. Jak bylo výše uvedeno, toto rozhodnutí má za následek, že příkaz, kterým správní orgán uložil účastníku řízení napomenutí či pokutu, zůstane pravomocný a vykonatelný. Přitom podle jednotlivých ustanovení zvláštní části zákona o přestupcích lze uložit pokutu až do výše 50 000 Kč. Vykonatelný příkaz tak může mít velmi podstatný dopad do majetkových poměrů adresáta a v případě, že by příkaz trpěl vadou (ať již např. v důsledku chybného postupu při doručování, nebo proto, že správní orgán *„neměl pochybnost o tom, že se obviněný dopustil přestupku“* [viz § 87 odst. 1 zákona o přestupcích], aniž by dostatečně zjistil skutkový stav), mohla by být vážně zasažena právní sféra příkazem dotčeného účastníka řízení. V tomto materiálním dopadu příkazu do práv a povinností jeho adresáta spatřuje soud důvod připuštění jeho přezkoumatelnosti ve správním soudnictví. Usnesení samo nekonstituuje nová práva a povinnosti, ani je nemění či neruší, ve výroku také výslovně neurčuje, že zde konkrétní právo či povinnost existuje; jak ale soud shora vysvětlil, implicitně tak činí: materiálním výsledkem usnesení je „zakonzervování“ povinností uložených příkazem, který v důsledku usnesení zůstává platný a v právní moci.

[24] S ohledem na výše uvedené kasační soud zrušil usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby a vrátil věc soudu k dalšímu řízení. V něm se bude krajský soud řídit závazným právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, tedy že usnesení žalovaného nelze považovat za rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 odst. b) s. ř. s. Soud se proto bude následně zabývat žalobními námitkami, zejm. se bude muset vypořádat s otázkou, zda u příkazu nastala fikce doručení a zda také nabyl právní moci.

IV.
Náklady řízení

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 28. července 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu