

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci ochrany žalobce: **J. Z.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti nečinnosti žalovaného: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem, U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 2. 2016, č. j. 10 A 169/2015 – 43,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 2. 2016, č. j. 10 A 169/2015 - 43 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, jímž mu byla uložena povinnost vydat do 30 dnů rozhodnutí o odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 28. 7. 2014, č. j. DOP/33928/14/Hu. Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu:

Rozhodnutím Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 28. 7. 2014 č. j. DOP/33928/14/Hu byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „silniční zákon“). Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 1. 8. 2014. Dne 12. 8. 2014 bylo proti shora uvedenému rozhodnutí podáno jménem žalobce odvolání, a to prostřednictvím elektronické pošty z adresy Ing. M. J., opatřeno bylo jeho zaručeným elektronickým podpisem.

Usnesením ze dne 21. 8. 2014 vyzval Městský úřad Jindřichův Hradec Ing. M. J., aby doložil plnou moc podepsanou žalobcem jako zmocnitelem a dále, aby předmětné odvolání doplnil o náležitosti stanovené v § 82 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"). Výzva byla zaslána na e-mailovou adresu jmenovaného.

Dne 1. 9. 2014 bylo Městským úřadem Jindřichův Hradec odvolání žalobce postoupeno žalovanému s informací, že předmětné odvolání nebylo ani po výzvě správního orgánu doplněno o řádnou plnou moc udělenou žalobcem Ing. M. J. a stejně tak nedošlo k jeho doplnění o zákonné náležitosti ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu. Závěrem správní orgán prvního stupně konstatoval, že s ohledem na nedostatky plné moci nelze právnímu zastoupení jmenovaného přiznat právní účinky. Tato předkládací zpráva byla spolu se správním spisem doručena žalovanému dne 2. 9. 2014. Dne 12. 11. 2015 bylo předmětné odvolání spolu se správním spisem vráceno Městskému úřadu Jindřichův Hradec s tím, že je povinen Ing. M. J. obeslat písemně na jím uvedenou adresu, neboť výzva k doplnění odvolání byla tomuto zmocněnci doručena toliko na e-mailovou adresu, o což nikdy nežádal.

Usnesením Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 23. 11. 2015 bylo řízení ve věci přestupku žalobce proti silniční dopravě na základě ustanovení § 76 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích"), zastaveno, neboť odpovědnost žalobce za přestupek zanikla. Z obsahu odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že s ohledem na skutečnost, že správní spis byl spolu s odvoláním žalobce správnímu orgánu žalovaným vrácen až dne 16. 11. 2015, přičemž k přestupku došlo dne 20. 6. 2014, je další projednání tohoto přestupku kvůli prekluzi neproveditelné.

Žalobce před podáním správní žaloby vyčerpal veškeré prostředky na ochranu proti nečinnosti žalovaného, neboť dne 14. 9. 2015 požádal Ministerstvo dopravy o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného. Ministerstvo však ani ke dni rozhodování soudu příslušné opatření neučinilo, byť zde byla žádost žalobce o uplatnění příslušného opatření evidována.

Po posouzení věci dospěl krajský soud k závěru, že je žaloba důvodná, neboť o podaném odvolání žalovaný doposud nerozhodl. Správní orgán prvního stupně řízení o přestupku žalobce z důvodu jeho prekluze na základě § 20 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích zastavil, přestože v dané věci již vydal rozhodnutí, které bylo napadeno odvoláním a nenabylo tudíž právní moci. Zásadní vadu krajský soud shledal v postupu žalovaného, který, přestože mu byl správní spis spolu s odvoláním žalobce doručen dne 2. 9. 2014, v této věci konal až dne 12. 11. 2015, a to tím způsobem, že vrátil správní spis s odvoláním správnímu orgánu prvního stupně a zavázal jej vyzvat zmocněnce k doplnění odvolání, a to v souladu s ustanovením § 19 odst. 8 správního řádu. Žalovaný takto konal, přestože si musel být vědom zániku odpovědnosti žalobce za přestupek v důsledku uplynutí jednoroční prekluzivní lhůty pro projednání přestupku. K prekluzi tohoto přestupku došlo dne 20. 6. 2015.

Podle ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu platí, že pokud odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené

rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.

Citované ustanovení nestanoví, zda by skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, měla nastat v průběhu odvolacího řízení či po předání věci odvolacímu orgánu nebo i dříve. Zastavení řízení a zrušení rozhodnutí je spojováno se zjištěním odvolacího správního orgánu, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, není tedy podstatné, kdy tato skutečnost nastala. Pokud žalovaný dospěl k závěru, že o odvolání žalobce nelze v důsledku procesního pochybení správního orgánu prvního stupně rozhodnout, měl správní spis spolu s odvoláním správnímu orgánu prvního stupně vrátit k nápravě tohoto pochybení, a to bezprostředně po zjištění takové procesní vady, případně měl tuto vadu napravit sám. Pokud žalovaný správnímu orgánu prvního stupně spis k nápravě vrátil více než rok poté, co mu byl předložen, nelze než konstatovat, že se jedná o postup nesprávný. Jestliže dne 12. 11. 2015, kdy žalovaný vrátil spis správnímu orgánu prvního stupně, došlo již k uplynutí prekluzivní lhůty (dne 20. 6. 2015), přicházel v úvahu pouze postup § 90 odst. 4 správního řádu.

Postup žalovaného nebylo možno zhojit ze strany správního orgánu prvního stupně, neboť ten nebyl o odvolání žalobce oprávněn rozhodnout, přičemž v úvahu v daném případě nepřicházelo ani zrušení rozhodnutí o přestupku cestou autoremedury na základě ustanovení § 87 správního řádu, neboť pro takový postup nebyly splněny zákonné podmínky. Správní orgán prvního stupně k nápravě vadného procesního postupu žalovaného mohl pouze vrátit správní spis s odvoláním žalovanému spolu s informací o prekluzi přestupku žalobce. Pouze žalovaný byl na základě ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu oprávněn prvoinstanční rozhodnutí ze dne 28. 7. 2014 o přestupku žalobce zrušit a řízení na základě § 76 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 20 odst. 1 zákona o přestupcích zastavit. To však žalovaný neučinil a v řízení, které bylo pro zánik odpovědnosti žalobce za přestupek zastaveno, tak zůstalo nevypořádané odvolání žalobce spolu s nepravomocným rozhodnutím o přestupku žalobce. Takový procesní stav je ovšem neudržitelný, neboť zcela odporuje dikci § 90 odst. 4 správního řádu.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku, nenabylo právní moci, byl žalovaný povinen na základě § 90 odst. 4 správního řádu, s ohledem na prekluzi přestupku žalobce, toto rozhodnutí zrušit a řízení zastavit. (obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 9 As 125/2013-43). Soud proto vyhověl žalobnímu návrhu a žalovanému uložil vydat rozhodnutí o odvolání žalobce, a to ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Kasační stížnost podal žalovaný (dále jen stěžovatel) z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písmeno a) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky.

Stěžovatel v projednávané věci obdržel od správního orgánu prvního stupně odvolání podané zmocněncem spolu se správním spisem, v němž absentovala platná plná moc podepsaná zmocnitelem. Tato skutečnost měla zásadní právní význam pro jeho další postup. Za předpokladu, že by byla vada podání včas odstraněna, bylo by skutečně na místě rozhodnutí podle § 90 odst. 4 správního řádu. Pokud by však vady podání spočívající v nedostatku bezvadné plné moci odstraněny nebyly, bylo by podané odvolání posouzeno

jako nepřípustné a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně by zpětně nabylo právní moci. K prekluzi přestupku, která za daných okolností nastala dne 20. 6. 2015, by vůbec nedošlo. Pokud tedy stěžovatel vrátil správní spis správnímu orgánu prvního stupně k odstranění pochybností o platnosti zmocnění k zastupování, nepostupoval v rozporu se zákonem, i když lze souhlasit se závěrem soudu, že si tuto pochybnost mohl odstranit sám.

Správní orgán prvního stupně pak po vrácení věci nepostupoval v souladu s pokyny stěžovatele, věc usnesením ze dne 23. 11. 2015 z důvodu prekluze sám zastavil a toto usnesení doručil do datové schránky zmocněnce. Za této situace by tedy muselo být toto usnesení nejprve v přezkumném řízení zrušeno a až následně by mohlo být rozhodnuto o odvolání. Řízení totiž bylo vydaným usnesením skončeno a za této situace již jakékoliv další rozhodnutí vydat nelze.

Stěžovatel však má za to, že usnesení správního orgánu prvního stupně nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a proto podle ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu postupovat nemohl. Jeho vydání totiž umožňovalo ustanovení § 88 odst. 2 správního řádu, které stanoví, že pokud před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu nastal některý z důvodů zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 1 písmeno a), e), f) nebo g) nebo v § 66 odst. 2 správního řádu, správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, řízení zastaví, ledaže by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody. Stěžovatel je toho názoru, že v projednávaném případě nastaly ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 76 odst. 1 písmeno f) zákona o přestupcích okolnosti, které jsou důvodem pro zastavení řízení z moci úřední, a proto nelze považovat postup správního orgánu prvního stupně za nezákonný. Stěžovatel tedy nesouhlasí s právním závěrem soudu, že pokud je podáno odvolání, musí o něm odvolací orgán vždy rozhodnout, neboť, jak bylo uvedeno výše, zákon předpokládá i jiné postupy. Za situace, kdy správní orgán rozhoduje ve věci při aplikaci ustanovení § 88 odst. 2 správního řádu, zde zůstává nevypořádané odvolání spolu s nepravomocným rozhodnutím o přestupku, což soud považuje za neudržitelný stav. Takovýto právní názor však odporuje platné právní úpravě.

S ohledem na uvedené stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněného stížnostního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je v celém rozsahu důvodná. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, soud proto vycházel z téhož, jako krajský soud, v rozsahu výše uvedeném. Sporná byla pouze právní otázka, zda poté, kdy správní orgán prvního stupně rozhodl svým usnesením ze dne 23. 11. 2015 o zastavení řízení ve věci, byl žalovaný povinen rozhodnout ještě o odvolání podaném dne 12. 8. 2014 jménem žalobce Ing.M. J.

Úvodem je nutno konstatovat, že právní názor krajského soudu na tuto otázku není příliš srozumitelný. Z odůvodnění rozsudku lze seznat toliko to, že považuje usnesení správního orgánu prvního stupně za vadné a že je toho názoru, že měl za daných skukových okolností rozhodnout ve věci žalovaný jako odvolací správní orgán podle § 90 odst. 4 správního řádu. Krajský soud se ovšem nikterak nevypořádal se zásadou presumpce správnosti správního aktu, která stanoví, že i vadný správní akt má právní důsledky, které

s ním zákon spojuje, a to až do doby, než je procesně předepsaným způsobem zrušen nebo změněn. Zásada presumpce správnosti se neuplatní pouze v případě těžkých vad správního aktu, jež mají za následek jeho nicotnost. K takovému závěru však krajský soud ve svém rozsudku ohledně usnesení Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 23. 11. 2015 nedospěl, ostatně jakákoliv úvaha na téma právních účinků tohoto rozhodnutí v něm zcela chybí. Vzhledem k tomu, že bez zodpovězení této otázky nelze řádně posoudit ani klíčovou otázku nečinnosti žalovaného, staví tento deficit napadený rozsudek na samou hranici přezkouzmatelnosti. Nejvyšší správní soud však vzal při svém rozhodování do úvahy i princip rychlosti a hospodárnosti řízení a rozhodl se tento nedostatek překlenout a rozebrat uvedený problém samostatně v rámci vypořádání kasačních námitek.

V prvé řadě je třeba dát za pravdu stěžovateli v tom, že vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k odstranění nedostatku plné moci nebylo ani poté, co dne 20. 6. 2015 uplynula jednoroční prekluzivní lhůta pro projednání přestupku, samoúčelné, a to v důsledku rozdílných právních následků, které by provedení takového úkonu mělo. Pokud by totiž Městský úřad Jindřichův Hradec v souladu s pokynem žalovaného vyzval Ing. M. J. k doložení plné moci podepsané žalobcem a ten ji skutečně předložil, mohl by pak podle ustanovení § 76 odst. 1 písmeno f) zákona o přestupcích ve spojení s § 88 odst. 2 správního řádu a § 66 odst. 2 správního řádu řízení skutečně zastavit, tak jak to v projednávané věci svým usnesením ze dne 23. 11. 2015 nakonec učinil. Své vlastní předchozí rozhodnutí ze dne 28. 7. 2014 by však přitom nerušil, ani by poté již věc nepostupoval k rozhodnutí o odvolání stěžovateli, neboť takový postup ustanovení § 88 odst. 2 správního řádu nepředepisuje, ba ani neumožnuje.

Pokud by však plná moc ani na řádně doručenou výzvu údajným zmocněncem doložena nebyla, znamenalo by to, že s podaným odvoláním nelze spojovat účinky předvídané ustanovením § 85 odst. 1 správního řádu a že rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 28. 7. 2014 č.j. DOP/33928/14/Hu nabylo právní moci uplynutím odvolací lhůty. Podle údajů ve spise bylo žalobci toto rozhodnutí doručeno dne 1. 8. 2014, jeho právní moc by tak nastala dne 19. 8. 2014, tedy před uplynutím prekluzivní lhůty pro projednání přestupku. Stěžovatel by pak podané odvolání zamítl jako nepřípustné podle ustanovení § 92 správního řádu, jeho rozhodnutí by však už nemělo na právní moc rozhodnutí o přestupku žádný vliv.

Jak bylo již uvedeno výše, správní orgán prvního stupně podle pokynů stěžovatele nepostupoval a řízení ve věci svým usnesením zastavil bez dalšího. Tím se nepochybně dopustil nezákonnosti, neboť pro možné zastavení řízení o přestupku neměl ještě ověřeny všechny zákonné podmínky, především neměl najisto postavenu odpověď na otázku právní moci svého rozhodnutí ze dne 28. 7. 2014. Na tomto místě je ovšem nutno zdůraznit, že zmiňovaného porušení zákona se správní orgán prvního stupně dopustil ve prospěch žalobce, neboť alternativou k jeho usnesení o zastavení řízení bylo jen výše uvedené rozhodnutí stěžovatele a faktické potvrzení předchozího nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku.

Zbývá tak jen posoudit, zda uvedená vada může mít na právní účinky zmiňovaného usnesení nějaký vliv. Nejvyšší správní soud má za to, že Městský úřad Jindřichův Hradec vydal své usnesení ze dne 23. 11. 2015 v rámci své pravomoci, neboť je správním orgánem,

jemuž zákon rozhodování o přestupcích svěřuje (§ 52 písmeno a) zákona o přestupcích). K vydání usnesení byl tento úřad rovněž orgánem věcně, místně i funkčně příslušným, neboť věc mu byla vrácena stěžovatelem k odstranění nedostatků, jež bránily projednání odvolání, a k jeho opětovnému předložení podle § 88 odst. 1 správního řádu, byl tedy oprávněn vydat též rozhodnutí podle § 88 odst. 2 správního řádu. Výrok rozhodnutí je přitom srozumitelný a odůvodnění rozhodnutí je s tímto výrokem v souladu. Je tak na první pohled zřejmé, že předmětné usnesení není zatíženo žádnou z vad, jež jsou uvedeny v ustanovení § 77 odst. 1 a 2 správního řádu, tedy ani vadou absolutní věcné nepříslušnosti správního orgánu, ani vadami, jež by je činily vnitřně rozporným, právně či fakticky neuskutečnitelným, nebo jinou vadou, pro které by je nebylo vůbec možno považovat za rozhodnutí správního orgánu. Lze tedy uzavřít, že uvedené usnesení není nicotné. Výše popsané pochybení správního orgánu prvního stupně má charakter prosté nezákonnosti, která intenzity nicotnosti zjevně nedosahuje.

Vzhledem k tomu, že uvedené usnesení nabylo právní moci dne 23. 11. 2015 (jedná se o usnesení, jež se podle § 66 odst. 2 správního řádu a § 76 odst. 3 zákona o přestupcích pouze poznamenává do spisu a právní moci nabývá bez ohledu na to, kdy je o něm účastník řízení vyrozuměn) a nebylo nadřízeným správním orgánem v řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu zrušeno či změněno, uplatní se u něj zásada presumpce správnosti správního aktu s důsledkem všech jeho zákonem předvídaných účinků, tj. podle § 73 odst. 2 správního řádu především účinku závaznosti pro účastníka řízení i pro všechny správní orgány. Řízení o přestupku je proto od uvedeného dne pravomocně skončeno. Žalovaný tak od tohoto dne nebyl povinen činit v souvislosti s tímto řízením nějaké úkony, v žádném případě pak nebyl povinen, a dokonce ani oprávněn, vydávat jakékoliv rozhodnutí.

K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že nesdílí právní názor krajského soudu, který považuje „*za neudržitelný*“ stav, kdy o odvolání není rozhodnuto a zároveň není zrušeno nepravomocné rozhodnutí o přestupku. Krajskému soudu lze přisvědčit jedině v tom (pokud to tak mínil), že právní úprava obsažená v ustanoveních § 88 odst. 2 a § 90 odst. 4 správního řádu není zcela konsekventní, neboť z hlediska právní jistoty účastníků by bylo zajisté vhodnější, aby i při rozhodování podle § 88 odst. 2 správního řádu měl správní orgán prvního stupně možnost svoje původní rozhodnutí zrušit tak, jak je k tomu oprávněn při postupu podle § 87 správního řádu a jak to činí odvolací správní orgán při rozhodování podle § 90 odst. 4 správního řádu (pak by se ovšem nemohlo jednat o rozhodnutí formou usnesení, jež se pouze poznamená do spisu). Zákonodárce však danou materii upravil jinak a správnímu soudu přísluší posuzovat toliko zákonnost rozhodnutí a postupů správních orgánů *de lege lata*, nikoliv promítat do své rozhodovací činnosti *de lege ferenda* úvahy o nejvhodnějším uspořádání právních vztahů a posuzovat pak činnost orgánů veřejné správy z tohoto hlediska.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je tento soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem tak, že žalovaný ve věci nebyl nečinný. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne též o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 8. února 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu