ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 5. 2016, čj. 78 A 9/2015-35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 4. 2015 uznal Magistrát města Havířova, odbor vnitra a živnostenský úřad (dále jen „správní orgán prvního stupně“), žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Toho se žalobce dopustil tím, že jako řidič motorového vozidla Škoda Fabia, registrační značky X, nerespektoval dopravní značku B1 „Zákaz vjezdu všech vozidel (v obou směrech)“ s dodatkovou tabulkou E13 „Mimo vozidel stavby“ a do takto označeného úseku pozemní komunikace se svým vozidlem vjel.

[2] Žalobce podal prostřednictvím svého zmocněnce Ing. M. J. proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně blanketní odvolání, které však ani na výzvu ve stanovené

lhůtě nedoplnil. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 13. 7. 2015, čj. MSK 73631/2015 (dále jen „rozhodnutí o odvolání“), zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Dne 15. 7. 2015 obdržel žalovaný elektronické podání zmocněnce žalobce označené jako „*Doplnění odvolání*“. Na něj odpověděl vyrozuměním ze dne 17. 7. 2015 tak, že dané podání bez dalšího založil do spisu, neboť v předmětné věci vydal meritorní rozhodnutí, které dodal zmocněnci žalobce do datové schránky dne 14. 7. 2015.

II.

[4] Žalobce napadl uvedený postup žalovaného žalobou na ochranu před nezákonným zásahem u Krajského soudu v Ostravě. Domáhal se jednak vyslovení, že „*zásah, spočívající v tom, že žalovaný nevydal v zákonných lhůtách usnesení o zahájení přezkumného řízení ani nevyrozuměl žalobce o tom, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, byl nezákonný*“ a jednak uložení zákazu pokračovat v takovém jednání žalovanému. Krajský soud žalobu pro nedůvodnost zamítl rozsudkem označeným v záhlaví.

[5] Uvedl, že za nezákonný zásah lze považovat i nezákonnou nečinnost správního orgánu spočívající v neučinění úkonu jiného, než je rozhodnutí. Měl za to, že v projednávané věci by se mohl žalobce úspěšně domáhat ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v tom, že žalovaný na základě podnětu k zahájení přezkumného řízení dané řízení nezahájil ani nevyrozuměl žalobce o neshledání důvodů k zahájení řízení, pokud by v daném případě žalovaný byl nečinný a měl povinnost zahájit přezkumné řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu. Tak tomu však v posuzované věci nebylo. Krajský soud totiž shledal, že v žalobcově podání označeném jako „*Doplnění odvolání*“ nelze ani podle jeho názvu, ani obsahu spatřovat podnět k zahájení přezkumného řízení. Zdůraznil, že v rámci přezkumného řízení podle § 94 správního řádu může příslušný správní orgán přezkoumávat pouze pravomocná správní rozhodnutí. V posuzovaném případě bylo žalovanému doručeno podání, v němž žalobce spatřoval podnět k zahájení přezkumného řízení, dne 15. 7. 2015, tedy ještě v době, kdy nebylo rozhodnutí žalovaného v právní moci (té nabylo až 24. 7. 2015). Krajský soud tedy uzavřel, že žalovaný nepochybil, pokud podání žalobce označené jako „*Doplnění odvolání*“ nevyhodnotil jako podnět k zahájení přezkumného řízení a dané podání pouze založil do spisu. Nezákonný zásah v uvedeném nespatřoval.

III.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností s návrhem, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Kasační stížnost sice neobsahovala formální označení kasačního důvodu, nicméně z jejího obsahu lze dovodit, že stěžovatel vytýká nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy že ji podává z důvodu tvrzené nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel se neztotožnil se závěrem krajského soudu, podle kterého by se mohl domáhat ochrany svých práv podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. (dále jen „zásahová žaloba) pouze za podmínky, že by měl žalovaný skutečně povinnost zahájit přezkumné řízení. Pokud by totiž byl žalovaný

povinen zahájit přezkumné řízení a vydat v něm rozhodnutí, nebylo by podle stěžovatele adekvátní, aby se domáhal ochrany zásahovou žalobou, ale žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. (dále jen „nečinnostní žaloba“). Naopak v případě, v němž stěžovatel právní nárok na zahájení přezkumného řízení nemá a z toho důvodu se nemůže domáhat rozhodnutí nečinnostní žalobou, bylo vhodné využít právě žalobu zásahovou.

[8] Stěžovatel odmítl také závěr krajského soudu, že jeho podání označené jako „*Doplnění odvolání*“ nebylo možné považovat za podnět k zahájení přezkumného řízení. I když nemohlo být v době, kdy bylo žalovanému doručeno, již posouzeno jako doplnění banketního odvolání, žalovaný je přesto neměl bez dalšího založit do spisu, ale posoudit je jako podnět k zahájení přezkumného řízení. K tomu stěžovatel odkázal na § 92 odst. 1 správního řádu, z něhož dovodil, že by bylo nelogické, pokud by měl opožděně podané odvolání správní orgán posoudit jako podnět k zahájení přezkumného řízení a opožděně podané doplnění odvolání (obsahující stěžejní argumentaci ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) nikoliv.

[9] Stěžovatel měl za to, že v daném případě je bez významu, že podnět k zahájení přezkumného řízení podal až po lhůtě stanovené k doplnění banketního odvolání, neboť takový podnět lze podat i v případě, že odvolání nebylo podáno vůbec; nemá proto s výzvou k doplnění odvolání žádnou souvislost.

[10] Stěžovatel konečně rozporoval i závěr krajského soudu, že v okamžiku doručení podání označeného jako „*Doplnění odvolání*“ žalovanému sice již bylo vydáno rozhodnutí o původním blanketním odvolání, ale dané rozhodnutí ještě nenabylo právní moci, přičemž pro zahájení přezkumného řízení je podmínkou existence pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Podle stěžovatele měl vzít totiž žalovaný v úvahu skutečnost, že jakmile zmocněnec stěžovatele otevře datovou schránku, rozhodnutí mu bude doručeno a nabude také právní moci.

IV.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Spornou je zde otázka, zda elektronické podání stěžovatele označené jako „*Doplnění odvolaní*“, doručené žalovanému dne 15. 7. 2015, mohl žalovaný považovat za podnět k zahájení přezkumného řízení a zda se žalovaný dopustil nezákonného zásahu, pokud nezahájil přezkumné řízení, nebo nevyrozuměl stěžovatele o tom, že neshledal důvody k jeho zahájení a stěžovatelovo „*Doplnění odvolaní*“ vyřídil pouhým vyrozuměním o jeho založení do spisu.

[15] Ze správního spisu se podává a mezi účastníky řízení není ani sporu, že se stěžovatel proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o přestupku bránil blanketním odvoláním, k jehož doplnění jej vyzval správní orgán prvního stupně usnesením, doručeným dne 22. 5. 2015. Ve stanovené pětidenní lhůtě, ani do doby vydání rozhodnutí o odvolání však stěžovatel na výzvu nereagoval a odvolání nedoplnil. Dne 13. 7. 2015 žalovaný rozhodl o odvolání a dne 14. 7. 2015 stěžovateli toto rozhodnutí dodal do datové schránky. Právní moci toto rozhodnutí nabylo doručením zmocněnci stěžovatele (fikcí) dne 24. 7. 2015. Podání označené jako „*Doplnění odvolání*“ stěžovatel zaslal správnímu orgánu prvního stupně dne 15. 7. 2017 elektronickou poštou. Z jeho obsahu je zjevné, že jím doplňuje své blanketní odvolání a uplatňuje tvrzení ke zpochybnění skutkového stavu věci a k provedenému dokazování a hodnocení důkazů správním orgánem prvního stupně.

[16] Podle § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Stěžovatel nejen vzhledem k označení, ale zejména vzhledem k obsahu „*Doplnění odvolání*“ nenechal správní orgány na pochybách, že jím mínil doplnit dříve (včas) podané blanketní odvolání. To ostatně sám stěžovatel potvrdil i v kasační stížnosti (viz její odstavec [8]). V „*Doplnění odvolání*“ se bránil proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o přestupku námitkami směřujícími ke zjištěnému skutkovému stavu věci a k provedenému dokazování. Krajský soud ve shodě s žalovaným proto správně shledal, že stěžovatel nemínil učinit podání s jiným obsahem, než doplněním v odvolání chybějících tvrzení.

[17] Podle § 36 odst. 1 správního řádu, správní orgán přihlíží i k vyjádřením, která účastník řízení uplatní v řízení až do vydání rozhodnutí. „*Vydáním rozhodnutí*“ se mimo jiné rozumí „*předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:"* [§ 71 odst. 2. písm. a) správního řádu]. Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutí o odvolání žalovaný datoval dne 13. 7. 2015, dne 14. 7. 2015 v 7:40:54 hodin je vypravil jako datovou zprávu k doručení zmocněnci stěžovatele do jeho datové schránky (tímto okamžikem rozhodnutí vydal) a v témže okamžiku byla tato datová zpráva do datové schránky také dodána (viz údaje o událostech na doručence vztahující se k rozhodnutí o odvolání). Stěžovatel (jeho zmocněnec) zaslal žalovanému podání označené jako „*Doplnění odvolání*“ elektronickou poštou teprve dne 15. 7. 2015, tedy zjevně až po vydání rozhodnutí o odvolání.

[18] Nejvyšší správní soud tedy z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalovaný nepochybil, když k podání stěžovatele označenému jako „*Doplnění odvolání*“ přistupoval jako k opožděně podanému doplnění odvolání, ke kterému již v dané procesní situaci (bylo mu doručeno po vydání rozhodnutí o odvolání) nemohl přihlížet, o čemž stěžovatele řádně informoval.

[19] Stěžovatel se nyní snaží své procesní opomenutí zhojit tím, že žalovanému vytýká, že jeho podání neposoudil i jako jiný možný prostředek nápravy, konkrétně jako podnět k provedení přezkumného řízení, a svůj názor opírá o § 92 správního řádu.

[20] Podle § 92 odst. 1 správního řádu, „*[o]požděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou*

dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledáli předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“

[21] Citované ustanovení správního řádu poskytuje správním orgánům návod, jak mají naložit s odvoláními, která nemohou posoudit věcně, ale musí je zamítnout z formálních důvodů. Tento postup správní orgán uplatní pouze ve dvou možných případech; buď je odvolání opožděné, anebo je nepřípustné.

[22] Pro postup vyplývající z § 92 odst. 1 správního řádu nebyly v dané věci (tj. při opožděně podaném doplnění odvolání) splněny zákonné podmínky. Stěžovatelovo blanketní odvolání totiž nebylo ani opožděné, ani nepřípustné. Žalovaný je zamítl podle § 89 a 90 odst. 5 správního řádu, tedy posuzoval je po věcné stránce. Z § 92 odst. 1 správního řádu přitom nevyplývá, že by se v něm uvedený postup vztahoval i na případ opožděně podaného doplnění odvolání; to je pro posuzovanou věc zásadní.

[23] Přezkumné řízení lze navíc zahájit a vést pouze v případech, v nichž vyvstaly důvodné pochybnosti, zda je pravomocné rozhodnutí v souladu s právními předpisy (§ 94 odst. 1, věta první správního řádu), nikoliv v případech namítaných pochybností o zjištěném skutkovém stavu věci, jak tomu bylo nyní. Právní názor stěžovatele, že správní orgán si v dané procesní situaci měl být vědom, že podání stěžovatele nemůže být již považováno za doplnění banketního odvolání, ale za podnět ve smyslu § 94 správního řádu, je tak nesprávný a nemá oporu v zákoně.

[24] Domníval-li se stěžovatel, že jeho věc měla být zkoumána i v přezkumném řízení, nic mu nebránilo, aby po právní moci rozhodnutí o odvolání (po 24. 7. 2015) vznesl opodstatněné výhrady, pro které se domnívá, že rozhodnutí o odvolání bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. To však dosud neučinil a taková vůle rozhodně nevyplývá a ani nemůže vyplývat z obsahu sporného podání ze dne 15. 7. 2015, učiněného v době, kdy mu obsah samotného rozhodnutí o odvolání, ani výsledek celého správního řízení, ještě nebyly známy.

[25] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani stěžovatelovu námitku, v níž za nerozhodné považoval, že v době podání tvrzeného podnětu k zahájení přezkumného řízení rozhodnutí o odvolání ještě nenabylo právní moci; žalovaný totiž měl předpokládat, že se tak v nejbližší době (po otevření datové schránky) stane. Podání podnětu k zahájení přezkumného řízení ještě v době, kdy stěžovatel neznal výsledek odvolacího řízení, samo o sobě odporuje logice věci a navíc to vylučuje i nedostatek jedné ze základních zákonných podmínek nutných pro zahájení přezkumného řízení dle § 94 správního řádu, tedy existence pravomocného rozhodnutí správního orgánu, jehož přezkum je žádán.

[26] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že na podkladě elektronického podání stěžovatele označeného jako „*Doplnění odvolání*“ neměl žalovaný povinnost postupovat podle § 92 odst. 1, resp. podle § 94 a násl. správního řádu, naopak,

pokud by tak učinil, bylo by to v rozporu se zákonem. Postup žalovaného proto nemohl pojmově představovat nezákonný zásah, jak tvrdil stěžovatel, a krajský soud nepochybil, pokud stěžovatelovu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem zamítl.

[27] Vyslovil-li stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlas se závěrem krajského soudu, který přeformuloval tak, že: „*by bylo adekvátní, aby se žalobce své ochrany domáhal zásahovou žalobou tehdy, pokud by byla splněna podmínka, že by žalovaný byl skutečně povinen zahájit přezkumné řízení*“ a namítal-li, že v takovém případě by spíše byla na místě žaloba nečinnostní, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že se jedná o konstatování vytržené z celkového kontextu napadeného rozsudku. V něm krajský soud nejprve s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, uvedl, že zásahovou žalobou se lze domáhat soudní ochrany i proti nezákonné nečinnosti zakládající se v neučinění úkonu jiného, než rozhodnutí. V souvislosti s tímto závěrem doplnil, že „*[n]epochybně obdobně by bylo možné se domáhat [...] ochrany v projednávané věci za podmínky, že by žalovaný byl skutečně nečinným, pokud by byl povinen zahájit přezkumné řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu, jak se žalobce ve své žalobě domníval*“. Krajský soud tedy nezpochybňoval žalobcem zvolený žalobní typ. Dovodil pouze, že v případě, kdy by žalovaný skutečně nedostál své povinnosti a na základě podnětu k zahájení přezkumného řízení (který by opravdu takovým podnětem podle svého obsahu byl), nezahájil přezkumné řízení ani neinformoval stěžovatele o tom, že důvod pro zahájení přezkumného řízení neshledal, jednalo by se o nezákonný zásah spočívající v nezákonné nečinnosti (neučinění úkonu jiného než rozhodnutí). Předpoklady pro takový postup zde vůbec nebyly, jak již bylo výše vyloženo, proto i uvedené námitka je nedůvodná.

VI.

[28] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou a zamítl jí podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 29. srpna 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu