



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **A. E.**, , zast. JUDr. Jaroslavem Vovsíkem, advokátem, se sídlem v Plzni, Malá ul. 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 9. 2004, č. j. 58 Ca 48/2004 – 24,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 4. 2004, č. j. DSH983/04 bylo zamítnuto odvolání žalobce podané proti rozhodnutí Městského úřadu Nýřany, odbor dopravy ze dne 6. 1. 2004, č. j. OD/S-234/2003, neboť bylo podáno opožděně. Posledně uvedeným rozhodnutím Městského úřadu v Nýřanech byla žalobci uvedena pokuta ve výši 10 000 Kč za porušení ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., podle něhož je řidič povinen se na výzvu policisty podrobit dechové zkoušce a v případě pozitivního zjištění i lékařskému vyšetření s odběrem krve nebo moči ke zjištění, není-li ovlivněn alkoholem, což podle tvrzení správního orgánu I. stupně žalobce neučinil. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zástupci žalobce doručeno dne 8. 1. 2004. Poslední den zákonné lhůty pro podání řádného odvolání bylo 23. 1. 2004. Právní zástupce však podal odvolání k poštovní přepravě dne 30. 1. 2004, tedy opožděně. Žalovaný dále uvedl, že opožděné odvolání bude přezkoumáno z toho hlediska, zda neodůvodňuje

obnovu řízení, nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, o čemž bude žalobce vyrozuměn.

Žalovaný Krajský úřad Plzeňského kraje podáním ze dne 19. 4. 2004 sdělil žalobci, že přezkoumáním spisového materiálu bylo zjištěno, že opožděně podané odvolání neobsahuje žádné skutečnosti, které by opravňovaly správní orgán nařídit obnovu řízení, či zahájit mimoodvolací řízení. Napadené rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem, nebo obecně závazným nařízením.

Žalobce podal dne 18. 5. 2004 u Krajského soudu v Plzni žalobu, kterou označil jako „žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje č. j. DSH/983/04, ze dne 5. 4. 2004, doručenému žalobci dne 13. 4. 2004“. V bodě I. žaloby žalobce uvedl, že napadá celý výrok rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2004, dále celý výrok rozhodnutí MÚ Nýřany ze dne 6. 1. 2004 a výrok sdělení žalovaného ze dne 14. 4. 2004 (správně zřejmě 19. 4. 2004). Žalobce v podané žalobě především namítal, že jednání, ve kterém je spatřován přestupek, nemá znaky přestupku a žalobce není subjektem tohoto přestupku, neboť nebyl řidičem předmětného vozidla. V další části žaloby polemizoval s hodnocením důkazů provedeným správním orgánem I. stupně a tvrdil, že se přestupku nedopustil. Z opatrnosti navrhoval, aby soud na danou situaci aplikoval ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., případně, aby od potrestání upustil. Navrhl, aby rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 30. 7. 2004 mj. navrhoval, aby žaloba byla v souladu s ust. § 68 písm. a) s. ř. s. posouzena jako nepřipustná, neboť žalobce, tím, že podal odvolání opožděně nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 29. 9. 2004, č. j. 58 Ca 48/2004 – 24, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu správního spisu a konstatoval, že předmětem soudního řízení bylo rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce jako opožděně podané. Žalobní námítky však směřovaly proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tedy do věci samé. Soud konstatoval, že se nemohl zabývat námitkami směřujícími proti rozhodování o věci samé za situace, kdy je žalobou napadáno správní rozhodnutí žalovaného, které však obsahuje zamítnutí odvolání jako opožděně podaného. Se zřetelem k tomu, že žalobcem byla namítána nezákonnost rozhodnutí žalovaného, zabýval se soud postupem žalovaného ve správním řízení. Zjistil, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 6. 1. 2004, č. j. OD/S-234/2003, obsahuje řádné poučení podle § 54 odst. 1, 2 správního řádu, přičemž žalobce byl ve správním řízení zastoupen advokátem. Tomuto zástupci bylo doručeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně dne 8. 1. 2004. Poslední den lhůty k podání odvolání byl den 23. 1. 2004. Odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně však bylo podáno poštovní přepravou dne 30. 1. 2004, tedy opožděně. Soud konstatoval, že žalovaný proto v napadeném rozhodnutí správně uzavřel, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podáno opožděně. Soud dále uvedl, že v takovém případě přichází v úvahu ve správním řízení postup podle § 60 správního řádu, podle něhož je odvolací orgán povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřipustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení, nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, jinak odvolání zamítne. Soud dále konstatoval, že sdělení žalovaného ze dne 14. 4. 2004, č. j. DSH/983/04, v němž bylo žalobci podrobně odůvodněno, proč v dané

věci nebylo shledáno splnění obligatorních podmínek uvedeným v § 62 a § 65 odst. 2 správního řádu, plně dostálo příslušným ustanovením správního řádu.

V odůvodnění napadeného rozsudku se soud dále vypořádal se stanoviskem žalovaného, který namítal nepřipustnost žaloby podle § 68 a) s. ř. s. Soud konstatoval, že v daném případě se o takový případ nejedná. Uzavřel, že tím, že žalobce podal odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně opožděně, nelze dospět k tomu, že nevyčerpal řádné opravné prostředky, tak jako v případě, kdy by odvolání nepodal vůbec. I když odvolání bylo podáno opožděně, podáno bylo, soud proto posuzoval zákonnost postupu žalovaného, který opožděně podané odvolání podle § 60 správního řádu zamítl. Soud tedy nepřistoupil k odmítnutí návrhu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ale zabýval se zákonností postupu žalovaného podle § 60 správního řádu při rozhodování o opožděně podaném odvolání žalobce ve správním řízení. Konstatoval, že v mezích žalobních bodů nebyl žalobce zkrácen na svých právech ani rozhodnutím žalovaného ani jeho postupem, a proto byla žaloba jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnuta.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Především nesouhlasil s názorem Krajského soudu, podle něhož se soud nemohl zabývat námitkami směřujícími proti rozhodování o věci samé. Tvrdil, že krajský soud se měl zabývat všemi námitkami stěžovatele týkajícími se věci samé, které směřují jak do rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak do rozhodnutí správního orgánu II. stupně, neboť obě zmíněná rozhodnutí tvoří jeden celek, a to právě s ohledem na to, že meritem celé věci je rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť správní orgán II. stupně celou záležitost věcně neřešil, nýbrž pouze z formálních důvodů odvolání stěžovatele zamítl.

Stěžovatel dále uvedl, že svůj názor opírá i o tu skutečnost, že krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku se zabývá tím, že v daném případě nebylo na místě žalobu odmítnout z důvodu opožděně podaného odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť odvolání podané stěžovatelem mělo všechny náležitosti požadované zákonem a bylo tedy řádným opravným prostředkem. V tomto ohledu tedy shledává stěžovatel rozhodnutí (odůvodnění) napadeného rozsudku vnitřně rozporuplným, neboť Krajský soud v Plzni na jednom místě uvádí, že nemůže věcně řešit námitky stěžovatele vzhledem k zamítnutí odvolání z formálních důvodů a na druhém místě uvádí, že žaloba byla podána zcela v souladu se zákonem č. 150/2002 Sb. Krajský soud se tedy vůbec nezabýval věcnými námitkami stěžovatele, které byly v žalobě obsaženy, což stěžovatel považuje za nesprávné a vzhledem k tomu uvádí další námitky, které jsou již zachyceny v podáních ze strany stěžovatele uplatněných v řízení předcházejícím. Stěžovatel dále vyslovil přesvědčení, že v daném případě nebyly shledány podmínky pro vydání napadeného rozhodnutí ve spojení s rozhodnutím předcházejícím a sdělením navazujícím, když tato rozhodnutí jsou nedůvodná, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Stěžovatel se poté v kasační stížnosti zabývá všemi důkaznými prostředky, dosud provedenými, namítá nesprávné hodnocení důkazů správním orgánem a dovolává se toho, že skutek, který je mu kladen za vinu, nespáchal. Navrhoval, aby napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek vázán rozsahem a důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že se stěžovatel dovolává důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z nichž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku krajského soudu neshledal.

V posuzované věci Nejvyšší správní soud předně uvádí, že žalobce žalobou napadl celý výrok rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2004, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto pro opožděnost, dále rozhodnutí MÚ Nýřany ze dne 6. 1. 2004 a výrok sdělení žalovaného ze dne 19. 4. 2004. K tomu nutno konstatovat, že žalobce blíže upřesnil pouze námitky směřující do merita věci.

Podle ustanovení § 7 odst. 2 s. ř. s. nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni, nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.

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.

Nutno tedy vycházet z toho, že předmětem přezkumného soudního řízení mohlo být jen rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2004 a případně výrok žalovaného ze dne 19. 4. 2004. Rozhodnutím ze dne 5. 4. 2004 bylo odvolání žalobce zamítnuto podle § 60 správního řádu jako opožděně podané a přípisem ze dne 19. 4. 2004 bylo stěžovateli sděleno, že přezkoumání spisového materiálu bylo zjištěno, že podání (odvolání) neobsahuje žádné skutečnosti, které by opravňovaly správní orgán nařídit obnovu řízení, či zahájit mimoodvolací řízení. V rozsahu těchto výroků pak krajský soud vedl přezkumné soudní řízení.

Stěžovatel se však kasační stížností dovolával toho, aby v tomto přezkumném soudním řízení byly přezkoumány všechny námitky stěžovatele týkající se i věci samé. Nejvyšší správní soud však tento názor vyslovený v kasační stížnosti nesdílí.

V posuzované věci především konstatuje, že přezkoumání rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání jako opožděně podané, v soudním řízení prošlo určitým vývojem. Tak např. podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 10. 1993, sp. zn. 6 A 145/92, publikován pod č. SJS 41/96, „rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl odvolání jako opožděné podle § 60 správního řádu je rozhodnutím procesním, které je z přezkumu soudu vyloučeno podle § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.“ Od jeho doručení však běží lhůta uvedená v ustanovení § 250 b) odst. 1 o. s. ř., ve které žalobce může napadnout žalobou rozhodnutí orgánu I. stupně. Základním předpokladem úspěšnosti takové žaloby je však tvrzení žalobce a jemu odpovídající zjištění soudu, že žalobce vyčerpá možnost podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 247 odst. 2 o. s. ř.“ Z odůvodnění výše uvedeného rozsudku mj. plyne, že podle § 53 zákona č. 71/1967 Sb. má účastník řízení právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání, a to v 15-ti denní lhůtě ode dne oznámení (§ 54 odst. 2 téhož právního předpisu). Včas podané odvolání má zpravidla odkladný účinek (§ 55 odst. 1 správního řádu) a také účinek devolutivní (§ 58 správního řádu). Jestliže odvolání ve stanovené lhůtě podáno nebylo, stává se rozhodnutí pravomocným dnem, kdy uplynula lhůta k podání odvolání, a to bez ohledu na to, že v případě kdykoliv v budoucnosti bude účastníkem odvolání podáno. Výjimkou je všem prominutí zmeškání lhůty (§ 28 správního řádu), avšak žalobci netvrdí, že by o prominutí zmeškání lhůty žádali a nevytýkají případnou nezákonnost spočívající v tom, že by žalovaný o takové žádosti nerozhodl. I když správní orgán o opožděně podaném odvolání rozhoduje, nečiní tak postupem podle § 59 zákona č. 71/1967 Sb., který upravuje postup při rozhodování o včas podaném opravném prostředku, ale postupem podle speciálního ustanovení § 60 téhož právního předpisu a nepřichází také v úvahu, aby opožděnému odvolání vyhověl; může však – je-li opožděným odvoláním napadené rozhodnutí vadné – provést další opatření směřující ke zrušení rozhodnutí v řízení o mimořádných opravných prostředcích. Je proto nutno rozlišovat dva případy rozhodování o odvolání; o odvolání včas podaném a o odvolání opožděném. Zamítá-li odvolací orgán jako nedůvodné včas podané odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (§ 59 odst. 2 správního řádu), jde o případ, kdy obě rozhodnutí I. a II. stupně jsou rozhodnutími ve věci samé a tvoří jeden celek žalobou napadený. Při zamítnutí opožděně podaného odvolání je situace jiná; rozhodnutí o zamítnutí odvolání (§ 60 správního řádu) tu stojí samostatně, bez materiálních spojitostí s rozhodnutím prvoinstančním (které je zpravidla ve věci již pravomocné), a přes jistou podobnost výroku jde o rozhodnutí, jehož předmětem není hmotně právní pozice účastníkovy již vyřešená rozhodnutím I. stupně o věci samé, ale jen jeho práva procesní. Tento rozdíl mezi oběma rozhodnutími je vyjádřen i ve výroku, neboť podle § 59 odst. 2 odvolací orgán „rozhodnutí potvrzuje a odvolání zamítá“, zatímco podle § 60 toliko „odvolání zamítá“. Je nutno poznamenat, že i v těch případech, kdy správní orgán z opožděně podaného odvolání zjistí důvody pro obnovu řízení nebo důvody nezákonnosti, svědčící pro změnu nebo zrušení rozhodnutí v mimoodvolacím řízení a provede opatření k tomu směřující, nedochází k povolení obnovy řízení, nebo ke zrušení rozhodnutí v mimoodvolacím řízení, v samotném řízení o opožděném odvolání, ale v řízení jiném, případně navíc i vedeném jiným příslušným orgánem. Lze proto uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím procesním, které je podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. z kognice soudu vyloučeno a řízení o žalobě, která navrhovala jeho zrušení, proto muselo být zastaveno podle ustanovení § 250 d) odst. 3 o. s. ř. Stejně tak bez rozšíření žalobního tvrzení ve lhůtě podle § 250 b) a 250 h) odst. 1 o. s. ř. – byť i z jiného důvodu – by ovšem žaloba nebyla úspěšná, i kdyby směřovala proti prvoinstančnímu rozhodnutí ve věci samé. To především proto, že žalobce nevyčerpal v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky, které zákon

č. 71/1967 Sb. (správní řád) připouští, což je předpokladem řízení o žalobě u soudu d(§ 247 odst. 2 o. s. ř. – konec citace z rozsudku VS Praha 6 A 145/92).

Později pod tlakem některých nálezů Ústavního soudu se tento názor začal měnit tak, že ochranu je možno poskytnout přímo (např. SJS 256/1998). Tak např. podle rozsudku Vrchního soudu v Praze 5 A 10/97 “rozhodnutím ministerstva o zamítnutí odvolání, které bylo podle jeho názoru podáno opožděně a neoprávněnou osobou, nelze podřadit pod rozhodnutí procesní povahy, které je vyloučeno ze soudního přezkumu (§ 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř.), neboť se jím neupravuje jen proces, tj. průběh správního řízení, ale rozhoduje se s konečnou platností o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro to, aby odvolání bylo v odvolacím řízení řádně projednáno. Výrok o tom, že odvolání se zamítá pro opožděnost, eventuálně nepřípustnost je i výsledkem přezkoumání věci samé, když správní orgán je povinen podle ustanovení § 60 správního řádu před vydáním takového rozhodnutí přezkoumat, zda takové podání neodůvodňuje obnovu řízení nebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimoodvolací řízení. Z odůvodnění tohoto rozsudku lze zjistit, že soud v projednávané věci především řešil otázku, zda se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu. I když by bylo možno na rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost, a proto, že bylo podáno neoprávněnou osobou, pohlížet jako na rozhodnutí procesní povahy (když nejde o meritorní rozhodnutí) a tudíž jako na rozhodnutí nepodléhající soudnímu přezkumu (§ 248 odst. 1 písm. e/ o. s. ř.), nelze takovému názoru přisvědčit. Žalobce v žalobě namítá, že byl správním orgánem zkrácen na svém právu, aby bylo jeho – podle názoru žalobce včasné – odvolání projednáno odvolacím orgánem. Rozhodnutím odvolacího orgánu o zamítnutí opožděného odvolání, event. o zamítnutí odvolání podaného neoprávněnou osobou, se proto neupravuje jen proces, tj. průběh správního řízení, ale správní orgán rozhoduje o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady proto, aby odvolání žalobce bylo v odvolacím řízení řádně projednáno. Navíc je výrok o tom, že odvolání se zamítá pro opožděnost, event. nepřípustnost, i výsledkem přezkoumání věci samé, když odvolací správní orgán je povinen podle ustanovení § 60 správního řádu před vydáním takového rozhodnutí přezkoumat, zda takové podání neodůvodňuje obnovu řízení (§ 62 a následující správního řádu) a nebo změnu, nebo zrušení rozhodnutí mimoodvolací řízení (§ 65 správního řádu). Z toho důvodu je – v souladu s účelem správního soudnictví, kterým je především ochrana zákonem chráněných práv fyzických a právnických osob před zkrácením těchto práv rozhodnutí správního orgánu – rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobce jako opožděného a podané neoprávněnou osobu přezkoumatelné soudem – konec citace rozsudku VS Praha 5 A 10/97.

Nové znění ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. účinného do 31. 12. 2002 (zákon č. 30/2000) nahradilo „rozhodnutí procesní povahy“ rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, čímž byla rozhodnutí o zamítnutí odvolání v řízení podle § 60 správního řádu k přezkoumání otevřena.

Současná právní úprava, tedy zákon č. 150/2002 Sb., účinná od 1. 1. 2003, z přezkoumání soudu rozhodnutí procesní povahy rovněž nevylučuje. Podle § 68 tohoto zákona je žaloba nepřípustná také tehdy, a) 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, b) jde-li o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, vydané v mezích zákonné pravomoci správního orgánu, c) je-li jediným jejím důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhá-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem,

d) směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí, e) domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Podle § 70 (kompetenční výluky) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu a) které nejsou rozhodnutími, b) předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejich vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popř. jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti, f) jejich přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

Výše uvedené ovšem neznamená, že by mohlo být přezkoumáno v posuzovaném případě bez dalšího meritum věci. Pokud by tomu totiž tak bylo, pozbývala by smysl právní úprava zakotvená v ustanovení § 5 s. ř. s., kterou je nutno vykládat tak, že ochrana práv ve správním soudnictví může nastoupit teprve poté, kdy byl pořad správních stolic vyčerpán.

V této souvislosti se naskytá otázka, zda podáním odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, byť opožděného, došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků ve smyslu § 5 s. ř. s. K takovému závěru by se mohlo dojít pouze za situace, kdy pojem podání řádného opravného prostředku by současně znamenal vyčerpání řádného opravného prostředku, a to bez ohledu na to, zda takové odvolání bylo podáno včas či opožděně. S jistotou lze však konstatovat, že bude-li prokázáno, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu bylo podáno opožděně, nebyla vyčerpána možnost správního orgánu II. stupně, tedy žalovaného, zabývat se meritem věci a lze dovést, že takovým postupem se zbavil žalobce možnosti tvrdit, že byl zkrácen na svých právech meritorním rozhodnutím. Je-li totiž napadáno rozhodnutí žalovaného, které se meritem věci vůbec nezabývalo, ale zabývalo se pouze posouzením opožděnosti odvolání, tak lze proti takovému rozhodnutí účinně brojit pouze tvrzením o tom, že odvolání bylo podáno včas. Jedině tímto způsobem a bylo-li by prokázáno, že odvolání podáno včas bylo, a došlo by tudíž v přezkumném soudním řízení ke zrušení takového rozhodnutí odvolacího správního orgánu, byla by prolomena právní moc rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc by mohla být žalovaným správním orgánem posouzena v meritu.

Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s názorem krajského soudu uvedeným v odůvodnění napadeného rozsudku, že v posuzované věci bylo možno přezkoumat pouze zákonnost postupu žalovaného v tom směru, zda byly splněny podmínky pro zamítnutí odvolání podle § 60 správního řádu. V této souvislosti nutno konstatovat, že Nejvyšší správní soud akceptoval postup krajského soudu, který věc „propustil do řízení“, přesto, že žalobce blíže neodůvodnil, v čem spatřuje nezákonnost výroku rozhodnutí žalovaného a přípisu ze dne 19. 4. 2004. Se zřetelem k tomu, že žalobce výslovně v podané žalobě namítl to, že napadá celý výrok rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2004, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto, a dále výrok sdělení žalovaného ze dne 19. 4. 2004, lze tento postup, kdy námitky nebyly vzneseny v konkrétnější podobě, přijmout.

Jak již bylo výše naznačeno, nelze souhlasit s námitkami stěžovatele, který tvrdí, že v posuzované věci tvoří rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného jeden celek a z toho dovozuje, že soud se měl zabývat námitkami směřujícími do věci samé. Rozhodnutí o zamítnutí odvolání (nebo rozkladu) podle § 60 správního řádu, tu totiž stojí samostatně, bez materiální spojitosti s rozhodnutím prvoinstančním (které je zpravidla již pravomocné). Žalovaný správní orgán se tu nezabývá věcnou správností či zákonností rozhodnutí správního

orgánu I. stupně, ale vyjadřuje se toliko k tomu, že ten, kdo odvolání podal, neměl procesní právo tak učinit, resp. tak učinil opožděně, po lhůtě zákonem k tomu vymezené. Žalovaný správní orgán současně rozhoduje o tom, že nejsou dány zákonné předpoklady pro to, aby odvolání žalobce bylo v odvolacím řízení řádně projednáno, což ve svých důsledcích znamená, že odvolání žalobce ve správním řízení nebude žalovaným meritorně projednáno. Z uvedené skutečnosti pak nutno dovodit, že bylo-li předmětem odvolacího řízení správního orgánu zamítnutí odvolání pro opožděnost podle § 60 správního řádu, může se žalobce účinně dovolávat zkrácení svých práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. pouze v tom rozsahu, v jakém žalovaný rozhodl, tedy tvrdit, že odvolání bylo podáno včas. Jen v tomto rozsahu je soud oprávněn rozhodnutí žalovaného přezkoumat. Námitky směřující do věci samé účinně uplatnit nemůže, neboť se nemůže dovolávat a tvrdit zkrácení práv ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. skutečnostmi, o nichž žalovaný správní orgán vůbec nerozhodoval.

Se zřetelem k výše uvedeným úvahám dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel nebyl s kasační stížností úspěšný a žalovanému správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady řízení mimo rámec jeho úřední činnosti nevznikly (§ 60, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. března 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu