



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jířího Pally a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **J. R.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Pardubice, Komenského náměstí 125, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 29. 5. 2015, č. j. 52 A 106/2014 – 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou podle ustanovení § 79 a násl. soudního řádu správního (dále též jen „s. ř. s.“) domáhal u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ochrany proti nečinnosti žalovaného. Té se měl dle žalobního tvrzení žalovaný dopustit tím, že doposud nerozhodl podle § 90 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), o odvolání žalobce (podaném dne 30. 4. 2014) proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubice, odboru správních agend, oddělení přestupků (dále též jen „magistrát“) ze dne 31. 3. 2014, č. j. OSA/P-1452/13-D/56. Rozhodnutím magistrátu byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), dále dvou přestupků dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, v příčinné souvislosti s porušením § 4 písm. c) tohoto zákona, a třech přestupků dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu. Za uvedené přestupky byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 8.000 Kč a dále sankce zákazu činnosti, spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 9 měsíců. Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 29. 5. 2015, č. j. 52 A 106/2014 – 39, byla žaloba zamítnuta.

V napadeném rozsudku se krajský soud po shrnutí skutkových zjištění vyplývajících ze správního spisu zabýval podáním žalobce, o němž žalovaný dle tvrzení žalobce nerozhodl dle ustanovení § 90 správního řádu a dopustil se tak nečinnosti. Tímto podáním mělo být dle žalobce „odvolání do neoznámeného rozhodnutí“ ze dne 30. 4. 2014, krajský soud nicméně z předloženého správního spisu zjistil, že jediným podáním tohoto data je podání označené jako „vznesení námítky podjatosti“ (byť neodpovídá identifikátor obsažený v potvrzení o přijetí údajům označeným žalobcem). Krajský soud posoudil obsah tohoto podání a jednoznačně dospěl k závěru, že se o odvolání nejedná, neboť jeho zřetelným a současně jediným tématem jsou námítky vůči oprávněné úřední osobě (zmocněnkyně žalobce podrobně specifikovala důvody, pro které měla být oprávněná úřední osoba z projednávání věci vyloučena). Za daného stavu věci krajský soud uzavřel, že žalovaný nemohl postupovat podle § 90 správního řádu, neboť neměl o čem rozhodovat, a proto se nečinnosti nedopustil. Závěrem krajský soud rovněž připomněl právní zásadu *Quod non est in actis, non est in mundo* (*Co není ve spise, není na světě*) a konstatoval, že neexistence odvolání proti rozhodnutí magistrátu byla žalobci jednak sdělena Ministerstvem dopravy (z důvodu žádosti o opatření proti nečinnosti žalovaného), jednak byla obsažena ve vyjádření žalovaného k žalobě; žalobce však na uvedenou absenci odvolání nijak nereagoval a svá žalobní tvrzení o podání odvolání neprokázal.

Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se (posuzováno dle obsahu) o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Ačkoliv stěžovatel v kasační stížnosti explicitně odkazuje pouze na důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, respektive jiná vada řízení před krajským soudem), obsahově zcela zjevně směřuje rovněž na důvod podle písmene b) tohoto ustanovení (pochybení správního orgánu spočívající v tom, že všechny písemnosti, včetně rozhodnutí magistrátu, byly doručeny právně neúčinným způsobem). Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně záležitostí právního hodnocení věci kasačním soudem a případné pochybení stěžovatele v tomto směru nemá na meritorní projednatelnost návrhu vliv (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2002 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že zjištění krajského soudu z přestupkového spisu, že zmocněnkyni stěžovatele byla dne 14. 3. 2014 doručována na emailovou adresu písemnost (*Vyrozumění o zprávnění popisu skutku a Poučení účastníka řízení (obviněného) před vydáním rozhodnutí*), je pro něj novou skutečností, kterou nepředvídal a na kterou tak může reagovat až v kasační stížnosti. Zastává názor, že se nejedná o řádně vypravenou a odeslanou písemnost, neboť nebyla vypravena z výpravny magistrátu, ale z osobního emailu pracovnice oddělení přestupků magistrátu (opatřená uznávaným elektronickým podpisem, avšak příloha již nikoliv). Účastník správního řízení přitom má s ohledem na § 18 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, opírající se o zmocňovací ustanovení § 70 odst. 1 písm. i) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, právo legitimně očekávat, že mu budou úřední zásilky doručovány z výpravny správního orgánu pomocí zařízení umožňujícího odesílání datových zpráv ze zveřejněné elektronické adresy podatelny úřadu. Nelze proto stěžovateli, respektive jeho zmocněnkyni, vytýkat zapnutí SPAM filtru za účelem eliminování zpráv nepocházejících od zveřejněných oficiálních adres podatelen správních úřadů. Všechny písemnosti, včetně rozhodnutí magistrátu tak byly dle stěžovatele doručeny právně neúčinným způsobem.

Krajský soud dále dospěl k závěru, že odvolání v nyní posuzované věci nebylo podáno, což odůvodnil tím, že takové podání není ve správním spisu založeno, přičemž připomněl zásadu *Quod non est in actis, non est in mundo* (*Co není ve spise, není na světě*). Stěžovatel má však za to, že uvedená zásada není v daném případě přílehavá, neboť obsah spisu mohly správní orgány

ovlivnit (podání ztratit, ze spisu vyřadit apod.) Stěžovatel přitom již v žalobním řízení prokázal existenci podaného odvolání proti meritornímu rozhodnutí magistrátu „*print screeny*“ obrazovky (včetně potvrzení o jeho doručení správnímu orgánu), které jsou přílohou žaloby. Krajský soud však tomuto důkazu nevěnoval žádnou pozornost, nijak ho neprovedl a nevyhodnotil, čímž účelově přehlédl přílohy žaloby.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze stručně konstatoval, že se zcela ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu.

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, respektive jiné vady řízení před krajským soudem). Především namítá, že se krajský soud nijak nevyřadil s předloženým důkazem o podaném odvolání, které bylo připojeno k žalobě.

V případě námitky stěžovatele, stojící na výhradách ke způsobu, jakým krajský soud vypořádal (respektive nevyřadil) některé argumenty či důkazní návrhy, je nutno připustit, že soudní praxe často kolísá v tom, jak na takové deficiency odůvodnění (jsou-li zjištěny) nahlížet. Přestože nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů je (jak již bylo výše uvedeno) pojmově spjata s nedostatečností skutkových důvodů, o něž se takové rozhodnutí opírá, v praxi jsou takové vady správními soudy často označovány za nepřezkoumatelnost. Tato judikaturní nejednotnost ovšem pro věcné posouzení námitky, představující se jako důvod nepřezkoumatelnosti, nemůže mít žádný vliv; ostatně nepřezkoumatelnost je jen jednou z forem procesních pochybení, která mohou vyvolat nezákonnost rozhodnutí [srov. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]; lze tak nepochybně vycházet z toho, že případné opomenutí vypořádat některé žalobní námitky, respektive návrhy na provedení dokazování, je jednou z forem procesního pochybení, bez nutnosti dovozovat, zda má v konkrétním případě podobu nepřezkoumatelnosti.

V nyní projednávané věci je sice nutno konstatovat, že rozsudek krajského soudu je, pokud jde o vypořádání uvedené kasační námitky, velice stručný; to nicméně ještě nemusí *a priori* zakládat jeho nepřezkoumatelnost. K námitce stěžovatele, že přílohou k žalobě („*print screeny*“ obrazovky, včetně potvrzení o doručení podání správnímu orgánu) prokázal existenci podání odvolání proti meritornímu rozhodnutí magistrátu, přičemž krajský soud její existenci přehlédl, je nutno poukázat na poslední odstavec na straně čtvrté odůvodnění rozsudku, pokračující na straně páté, z něhož je zřejmé, že navrhovaný důkaz stěžovatele nebyl krajským soudem opomenut; krajský soud existenci tohoto důkazního prostředku reflektoval, s ohledem na rozdílné identifikátory potvrzení o přijetí podání stěžovatele (obsažené ve správním spise i v „*print screenu*“ předloženém stěžovatelem) však naznal, že tento důkazní návrh je neprůkazný. Proto jím, logicky, důkaz neprováděl a za této situace tak nemusel ani ve věci nařizovat jednání (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48).

Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za potřebné dodat, že stěžovatelem zmiňované „*print screeny*“ považuje v podobě přiložené k žalobě za zcela neprůkazné z důvodu jejich velikosti – jsou vtištěny v natolik malém rozměru, že jejich obsah nelze s určitostí bezpečně zjistit ani za pomoci lupy. Nutně se proto nabízí otázka, co stěžovatele k předložení takového „důkazu“ vedlo. Nelze se v této souvislosti ubránit pocitu, že se stěžovatel touto cestou

pokusil zcela účelově zatemnit skutkovou situaci, namísto toho, aby relevantním způsobem zpochybnil úplnost správního spisu, respektive dostatečnost skutkových zjištění, podepírajících závěry správních orgánů obou stupňů. Nic mu jistě nebránilo v tom, aby soudu předmětné listiny předložil ve standardním rozlišení; takový postup by byl navíc zcela namístě za situace, kdy mu muselo být zřejmé, že je na něm, aby předložil důkaz, který by měl z pohledu posuzované věci klíčový význam., neboť by vyvracel skutkové závěry obou správních rozhodnutí. Uvedené platí tím spíše, že existenci jakéhokoli odvolání popřelo i Ministerstvo dopravy, které vyřizovalo jeho žádost o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného, na což přílehlavě upozornil i krajský soud. Ztotožnit se lze i s poukazem krajského soudu na obsah vyjádření žalovaného k žalobě (jež bylo stěžovateli doručeno), z něhož se opět podává, že správní spis žádné odvolání žalobce (ani indicií o jeho existenci) neobsahuje. Postup stěžovatele tak nedopovídá racionálnímu postupu v řízení, což jen posiluje přepoklad účelovosti jeho počínání.

Co se týká krajským soudem zmiňované zásady *Quod non est in actis, non est in mundo* (*Co není ve spise, není na světě*), na uvedenou zásadu je jako na zásadu spisového pořádku, respektive zásadu řádného vedení spisu, vyplývající z mnohých mezinárodních či unijních dokumentů (například v podobě čl. 24 Evropského kodexu řádné správní praxe Evropské unie, schváleném Evropským parlamentem dne 6. 9. 2001) a rovněž z § 17 správního řádu, dle něhož každý spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a veškeré další písemnosti, které se vztahují k dané věci, nestanoví-li zákon jinak. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 58/2009 - 541 ze dne 31. 3. 2010, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS). Z poukazu krajského soudu na uvedenou zásadu tak lze dovodit, že krajský soud na podporu svého závěru o neexistenci tvrzeného odvolání rovněž zohlednil úroveň vedení předloženého správního spisu. Za situace, kdy předmětný spis obsahuje soupis všech svých součástí, jednotlivé listy spisu jsou svázány, konsekutivně číslovány a logicky na sebe navazují, nevytvářejí rozumné pochybnosti o úplnosti spisového materiálu, které by odůvodňovaly obavu ze ztracení předmětného podání.

Krajský soud tedy za daného stavu věci evidentně považoval míru zjištění skutkového stavu za natolik dostatečnou, že nepovažoval za potřebné provádět ani další dokazování.

S ohledem na konstatovanou podobu rozsudku krajského soudu je tedy možno uzavřít, že minimální požadavky na přezkoumatelnost splňuje, a nelze hovořit ani o jiném procesním pochybení krajského soudu, ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Otázkou (ne)existence odvolání stěžovatele (včetně stěžovatelem navržených důkazů) se krajský soud (byť v určitém směru tacitním způsobem) zabýval. Z napadeného rozsudku lze dovodit, jaké úvahy vedly krajský soud k právnímu závěru, který je alespoň v elementární rovině srozumitelný a vyjadřuje určitý a odůvodněný právní názor.

Stěžovatel v další části kasační stížnosti tvrdí, že zjistil-li krajský soud z přestupkového spisu, že jeho zmocněnkyni měla být dne 14. 3. 2014 doručována na emailovou adresu písemnost (*Vyrozhumění o zprěsnění popisu skutku a Poučení účastníka řízení (obviněného) před vydáním rozhodnutí*), jde pro stěžovatele o novou skutečnost, kterou nepředvídal a na kterou může reagovat až v kasační stížnosti. Uvedená písemnost totiž dle stěžovatele nebyla doručována zákonem předjímáným způsobem z výpravny magistrátu, což legitimně očekával; nelze mu tedy (respektive jeho zmocněnkyni) vytýkat, že taková zpráva nebyla propuštěna do elektronické pošty prostřednictvím SPAM filtru, sloužícího k eliminování zpráv nepocházejících od zveřejněných oficiálních adres podatel správních úřadů. Z uvedeného pochybení proto stěžovatel dovodil, že všechny písemnosti, včetně rozhodnutí magistrátu, byly doručovány právně neúčinným způsobem. Jelikož mu prvostupňové rozhodnutí nebylo řádně doručeno, označil odvolání proti němu, jako „*odvolání do neoznámeného rozhodnutí*“.

K uvedené námitce je třeba především uvést, že otázka (ne)správnosti doručování písemností v řízení před magistrátem nebyla vůbec předmětem žaloby; stěžovatelem uváděné doručení písemnosti bylo krajským soudem zmíněno pouze v rámci skutkové narace věci, aniž by k tomuto skutkovému zjištění bylo při rozhodování o meritu věci jakkoli přihlíženo. V řízení, jehož předmětem byla tvrzená (nezákonná) indolence žalovaného se totiž krajský soud zcela logicky (a správně) primárně zabýval tím, zda žalovaného vůbec stíhala povinnost vydat rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí magistrátu. Dospěl-li k závěru, že nikoliv – neboť ve věci vůbec nebylo podáno odvolání - bylo by zcela nadbytečné zabývat se možnými (žalobou navíc nepředestřenými) deficity doručování v řízení před správním orgánem prvního stupně. Stěžovatelova argumentace se tak v tomto bodě zcela míjí s nosnými důvody napadeného rozsudku a z povahy věci nemůže jakkoli zpochybnit *ratio decidendi* právního názoru krajského soudu. I v tomto případě jde o argumentaci účelovou, vedoucí k zastření podstaty věci. Směřuje-li snad tvrzení stěžovatele k tomu, aby odůvodnilo způsob, jakým mělo být tvrzené odvolání označeno („odvolání do neoznámeného rozhodnutí“), jde o argumentaci bezpředmětnou, neboť existence takového podání nebyla vůbec prokázána. Ani kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tak není dán.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 27. září 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu