



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2016, č. j. 31 Af 69/2014 – 68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S599/2013/VZ-6082/2014/523/Krk, byla žalobci uložena pokuta ve výši 250.000 Kč za spáchání správního deliktu ve smyslu ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro rozhodovanou věc (dále též „zákon o veřejných zakázkách“). Tohoto deliktu se měl dopustit tím, že při zadávání veřejné zakázky požadoval k prokázání profesních kvalifikačních předpokladů podle ustanovení § 54 písm. c) zákona o veřejných zakázkách členství v organizaci sdružující právnické osoby poskytující služby v oblasti řízení a rozvoje lidských zdrojů, když takové členství nebylo nezbytné pro plnění předmětné veřejné zakázky, čímž nedodržel zásadu zákazu diskriminace dle ustanovení § 6 citovaného zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky a již došlo k uzavření smlouvy.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného (dále též „správní orgán II. stupně“) rozhodnutím ze dne 13. 8. 2014, č. j. ÚOHS-R112/2014/VZ-

16795/2014/310/PMo, zamítl jako opožděný podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

II.

[3] Proti citovanému rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, které krajský soud vyhověl shora označeným rozsudkem a zrušil rozhodnutí správního orgánu II. stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu správní orgán II. stupně pochybil, pokud rozklad zamítl jako opožděný. Ze spisového materiálu vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo žalobci doručeno dne 21. 3. 2014 a posledním dnem lhůty pro podání rozkladu bylo pondělí 7. 4. 2014. Tohoto dne žalobce doručil správnímu orgánu rozklad, jednalo se tedy o rozklad včasný. Možnost postupu správního orgánu podle § 92 odst. 1 správního řádu nevyvolávalo ani to, že žalobce ve lhůtě stanovené správním orgánem nedoplnil absentující náležitosti rozkladu (v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, a co navrhuje), a doplnil je až den po jejím uplynutí. Povinností správního orgánu je přihlížet ke všem podáním účastníků řízení, která jsou doručena do doby, než je ve věci vydáno rozhodnutí. Krajský soud uzavřel, že správní orgán II. stupně neměl rozklad zamítnout jako opožděný, ale měl postupovat dle věty druhé ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu a rozklad projednat.

III.

[4] Proti citovanému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel je názoru, že postupoval správně, pokud rozklad zamítl jako opožděný z důvodu, že žalobce ve lhůtě stanovené správním orgánem nedoplnil rozkladové důvody, tedy důvody, ve kterých spatřuje nezákonnost či nesprávnost napadeného rozhodnutí. Správní řád přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno. Imperfektní podání je samo o sobě sice relevantními ustanoveními správního řádu předpokládáno, je však nezbytné jej doplnit včas, tedy v průběhu lhůty stanovené správním orgánem. Podle stěžovatele nedoplnění podání vyvolává pro účastníka nepříznivé právní následky. K tomu poukázal na argumentaci uvedenou na str. 155 komentáře ke správnímu řádu (Hrabák, J., Nahodil T. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou, 3. aktualizované vydání, Wolters Kluwer), a na „*rozsudek NSS č. 1578/2008 Sb*“. Dále v kasační stížnosti polemizoval se závěry krajského soudu. Podle jeho názoru je argumentace krajského soudu nepřijatelná a neodpovídá koncepci správního řádu. Stěžovatel poukázal i na důsledky výkladu krajského soudu, resp. na častý účel imperfektních podání, kterým je pouze prodlužovat správní řízení. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovil souhlas se závěry krajského soudu. Žalobce je názoru, že správní orgán II. stupně pochybil, pokud rozklad zamítl jako opožděný. Ačkoliv lze se stěžovatelem souhlasit v tom, že v mnoha případech lze imperfektní podání považovat za účelové, nic to nemění na tom, že na základě současné právní úpravy musí správní orgány i takové podání akceptovat, a to včetně žalobce, který sám je správním orgánem. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

pokračování

V.

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Kasační stížnost směřuje proti rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu II. stupně, jímž byl zamítnut rozklad žalobce jako opožděný.

[9] Podle § 37 odst. 1 správního řádu *„Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.“*

[10] Podle § 37 odst. 2 správního řádu *„Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. (...) Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“*

[11] Podle § 37 odst. 3 správního řádu *„Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“*

[12] Podle § 39 odst. 1 a 2 správního řádu *„Správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být obrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jemuž se jinak přímo dotýká. (2) Lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmíněk stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.“*

[13] Náležitosti odvolání jsou uvedeny v § 82 odst. 2 správního řádu, podle něhož *„Odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.“*

[14] Podle § 89 odst. 2 správního řádu *„Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“*

[15] Podle § 92 odst. 1 správního řádu *„Opožděné nebo nepřipustné 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. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“*

[16] Podle § 152 odst. 4 správního řádu *„Nerylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.“*

[17] Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 20. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S599/2013/VZ-6082/2014/523/Krk, bylo žalobci doručeno v pátek dne 21. 3. 2014. V poučení bylo uvedeno, že je možno proti rozhodnutí podat rozklad ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho doručení. Poslední den uvedené lhůty (7. 4. 2016) doručil žalobce stěžovateli podání nazvané „*Rozklad proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20. 3. 2014*“.

[18] Usnesením ze dne 8. 4. 2014, které bylo žalobci doručeno téhož dne, správní orgán I. stupně skutečně vyzval žalobce k doplnění podání o „*písemné sdělení, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo*“, a to ve lhůtě 8 dnů ode dne doručení této výzvy.

[19] Dne 17. 4. 2014 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno (datovou schránkou) podání nazvané „*Doplnění odůvodnění k rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20. 3. 2014 vydaného pod číslem jednacím ÚOHS-S599/2013/VZ-6082/2014/523/Krk*“. V tomto podání žalobce v návaznosti na uvedenou výzvu doplnil mj., v čem spatřuje rozpor s právními předpisy, resp. nesprávnost napadeného rozhodnutí.

[20] Rozhodnutím ze dne 13. 8. 2014, č. j. ÚOHS-R112/2014/VZ-16795/2014/310/PMo, správní orgán II. stupně zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu rozklad žalobce jako opožděný. V odůvodnění uvedl, že „*Posledním dnem pro podání rozkladu byl 7. 4. 2014. V této lhůtě nebyl Úřadu předložen rozklad splňující všechny zákonné náležitosti. Takový rozklad nebyl zadavatelem podán, resp. doplněn, ani ve lhůtě stanovené zadavatelem Úřadem. (...) Ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu stanoví, že opožděné nebo nepřijatelné odvolání (rozklad) odvolací orgán zamítne. V daném případě byl rozklad podán opožděně, a proto k tomuto rozkladu i k námítkám v něm uvedeným nelze přiblížit. (...) V důsledku toho, že zadavatel neuplatnil své právo podat rozklad (jeho doplnění) v zákonné lhůtě, resp. neodstranil vady takového podání ani ve lhůtě dodatečně stanovené Úřadem, došlo k zániku práva na podání rozkladu jeho neuplatněním ve stanovené patnáctidenní lhůtě a předmětné podání zadavatele označené jako doplnění rozkladu je tedy posuzováno jako opožděné.*“

[21] Citované rozhodnutí napadl žalobce žalobou, které vyhověl krajský soud výše rekapitulovaným rozsudkem.

[22] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že postupoval v souladu se zákonem, pokud rozklad zamítl jako opožděný podle § 92 odst. 1 správního řádu. Podle stěžovatele bylo nutno takto postupovat z důvodu, že žalobce ani ve stanovené lhůtě nedoplnil rozklad o důvody, ve kterých spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost napadeného rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Této argumentaci Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

[23] Je pravdou, že správní řád přijal jinou konstrukci odvolacího (a s ohledem na § 154 odst. 2 správního řádu i rozkladového) přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumáváno – s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání (pro podporu těchto závěrů srov. např. rozsudky ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 - 71, ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, ze dne 15. 1. 2015, č. j. 9 Azs 308/2014 - 26 atp.; všechny tyto rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou přístupné na www.nssoud.cz). V tomto ohledu je možno přisvědčit argumentaci obsažené v kasační stížnosti. Tato změna koncepce však nijak nepotvrzuje závěry stěžovatele.

[24] Jak vyplývá z provedené spisové rekapitulace, žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu I. stupně podáním nazvaným „*Rozklad proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže*“

pokračování

ze dne 20. 3. 2014“ (dále též „rozklad“), které podal v zákonné lhůtě pro podání rozkladu. V tomto podání je uvedeno, kdo ho podává, k jakému orgánu, a čeho se týká. Žalobce sice v uvedeném podání uvedl nesprávné číslo jednacím napadeného rozhodnutí (namísto správného „599“ uvedl „559“), napadené rozhodnutí však označil i dalšími údaji, a bylo tedy zřejmé, proti kterému rozhodnutí brojil. Ostatně, jak rovněž vyplývá ze správního spisu, správním orgánům bylo jednoznačně zřejmé, proti jakému rozhodnutí rozklad směřoval. Nutno dodat, že není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí (§ 82 odst. 2 správního řádu). Ostatně stěžovatel v kasační stížnosti tuto vadu podání nezmiňoval, podle jeho názoru bylo možno rozklad jako opožděný zamítnout pouze z toho důvodu, že žalobce nedoplnil rozkladové důvody ve lhůtě stanovené správním orgánem, a Nejvyšší správní soud se proto s ohledem na dispoziční zásadu, která ovládá řízení o kasační stížnosti, zabýval pouze uvedenou argumentací.

[25] Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda nedoplnění důvodů, pro které účastník řízení dovozuje nezákonnost, resp. nesprávnost napadeného rozhodnutí, opravňuje správní orgán k zamítnutí odvolání (rozkladu) jako opožděného s odkazem na § 92 odst. 1 správního řádu.

[26] Opožděné odvolání (rozklad) je takové, které bylo podáno po uplynutí zákonné lhůty pro jeho podání. Nepřípustné odvolání (rozklad) je pak takové, které bylo podáno proti rozhodnutí, jež odvoláním (rozkladem) napadnout nelze (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 61/2014 - 34). V daném případě došlo k tomu, že žalobce doplnil rozklad o rozkladové důvody až po uplynutí lhůty stanovené správním orgánem podle § 39 odst. 1 správního řádu (a před rozhodnutím o rozkladu). Právní úprava však explicitně neopravňuje v takovém případě rozklad zamítnout jako opožděný, resp. neopravňuje správní orgán k tomu, aby si jím věcně nezabýval. Takový postup umožňuje např. soudní řád správní (s. ř. s.), který opravňuje soud odmítnout podání, nebude-li ve stanovené lhůtě doplněno nebo opraveno a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat (§ 37 odst. 5 s. ř. s.). V souvislosti s výše uvedeným nutno poukázat na imperativ vyplývající z čl. 2 odst. 3 Ústavy a resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který opravňuje orgány státu k výkonu státní moci jen v případech a v mezích stanovených zákonem.

[27] Z důvodu, že by však mohlo docházet k tomu, že by odvolatel i přes výzvu správního orgánu nikdy nedoplnil důvody, pro které dovozuje nezákonnost, resp. nesprávnost napadeného rozhodnutí, umožňuje správní řád odvolacímu orgánu, aby (po marném uplynutí stanovené lhůty k doplnění, k tomu viz výše) i přesto ve věci rozhodl. Tento postup je upraven v § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož *„Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.“* Právní úprava tedy ukládá odvolacímu orgánu, aby i v takovém případě přezkoumal na základě správním řádem uloženého imperativu k přezkumu zákonnosti, zda napadené rozhodnutí odpovídá zákonu. Nutno dodat i to, že pokud účastník řízení sdělí odvolacímu orgánu ještě před jeho rozhodnutím, v čem spatřuje nezákonnost či nesprávnost napadeného rozhodnutí, je povinností správního orgánu tyto námítky vypořádat. K tomu srov. vedle dále citované literatury i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 5 As 15/2008 - 73. Shora uvedené lze přitom vztáhnout i na řízení o rozkladu (srov. § 152 odst. 4 správního řádu).

[28] Pro podporu výše uvedených závěrů odkazuje zdejší soud na svou judikaturu, např. na rozsudky ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014 - 43, či ze dne 4. 11. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67. V posledně citovaném rozsudku zdejší soud mj. uvedl, že *„Nejvyšší správní soud jasně vyjádřil, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících*

z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek.“

[29] Stejně tak lze odkázat na odbornou literaturu, srov. např. komentář od Vedral, J. Správní řád. Komentář. Bova Polygon. Praha 2006, str. 528 a 529, kde se uvádí, že „Ve srovnání s předchozí právní úpravou (...) dochází na první pohled k omezení plného revizního principu. Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy, a to v plném rozsahu. Podle § 82 odst. 2 musí sice odvolání obsahovat (mimo jiné) údaj o tom, v čem je spatřován rozpor rozhodnutí (resp. řízení, které mu předcházelo) s právními předpisy, tímto tvrzením odvolatele obsaženým v odvolání však není správní orgán vázán a odvoláním napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, musí přezkoumat z hlediska souladu s právními předpisy v celém rozsahu. Souladem správního rozhodnutí a správního řízení s právními předpisy se přitom rozumí i soulad rozhodnutí a řízení se základními zásadami činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu, tzn. mimo jiné i se zásadou proporcionality (§ 2 odst. 3), zásadou zákazu zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2) či zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4), které svým obsahem a účelem výrazně extendují do oblasti, která byla před účinností nového správního řádu "vyhrazena" správnímu uvážení, tedy hodnocení podmínek pro vydání rozhodnutí, resp. obsahu rozhodnutí z hlediska věcné správnosti (viz podrobněji k tomu výklad k ustanovením § 2 až § 8). V důsledku toho, že se prostřednictvím (některých) základních zásad poněkud stírá rozdíl mezi zákonností (právností) a věcnou správností, proto k výraznému omezení revizního principu nedochází. K určitému omezení revizního principu (které je však třeba vidět ve světle zcela jinak pojaté zásady zákonnosti, resp. právnosti rozhodnutí – viz základní zásady činnosti správních orgánů) dochází v případě přezkoumávání odvoláním napadeného rozhodnutí z hlediska jeho věcné správnosti – správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává odvolací orgán jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání (viz § 82 odst. 2 věta první), jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (srov. zejm. § 2 odst. 4).“

[30] Obdobně srov. i Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, komentář k § 82 správního řádu, s. 399 a násl., kde se mj. uvádí, že „ačkoliv komentované ustanovení se zmiňuje o tom, že odvolání má obsahovat odvolací důvody, jejich případné neuvedení podle našeho názoru nevede k závěru o nepřipustnosti odvolání. Pochopitelně, že je jak pro odvolatele, tak i odvolací správní orgán výhodnější, pokud odvolání obsahuje zcela konkrétní odvolací důvod či námitku, ze které je patrné, z jakých konkrétních skutkových a právních důvodů odvolatel napadené rozhodnutí považuje za nezákonné nebo nesprávné. Opětovně jde o odraz dispoziční zásady, kdy je odvolateli svěřeno, aby uvedl nejen proti čemu, ale i z jakých konkrétních důvodů (tj. proč) odvolání podává. Pokud se odvolateli něco konkrétního „nelíbí“, měl by to namítnout. Lze si položit otázku, zda případné neuvedení odvolacích důvodů či námitek má vliv na přezkoumanou činnost odvolacího správního orgánu. V daném ohledu půjde o tzv. blanketní (tj. prázdná či neúplná) odvolání, v nichž nejsou uvedeny konkrétní odvolací námitek. Jak jsme uvedli výše, takové odvolání je možné podat a nelze jej považovat za nepřipustné. Pokud je ale odvolatelem podáno odvolání, v němž nejsou uvedeny konkrétní odvolací důvody či námitek, uplatňuje se pravidlo vyjádřené v § 89 odst. 2. Podle něj odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy; jeho správnost pak tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Shodně to vyjádřilo i usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62 (1472/2008 Sb. NSS). Podle něj SpŘ v odvolacím řízení „kombinuje zásadu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 se zásadou omezeného odvolacího přezkumu zakotvenou v ustanovení § 89 odst. 2. Podle posledně uvedeného ustanovení přezkoumá odvolací orgán soulad s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.“

[31] Ostatně stěžovatel v kasační stížnosti ani nepoukazoval na konkrétní zákonné ustanovení, které by jeho postup ospravedlňovalo. Pouze obecně poukazoval na nutnost nastoupení

pokračování

nepříznivých právních následků pro podatele obdobných podání. K možným důsledkům nedoplnění podání o rozkladové důvody se vyjádřil zdejší soud již výše. Pokud pak stěžovatel poukazoval na „rozsudek NSS č. 1578/2008 Sb.“, je třeba uvést, že pod uvedeným číslem byl ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zveřejněn rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, a nikoliv rozsudek Nejvyššího správního soudu. Ani tento rozsudek však nepotvrzuje závěr stěžovatele. Naopak se v něm uvádí, že „*teprve poté až budou odvolací námitky postaveny na jisto, případně poté, co marně uplyne lhůta k doplnění odvolání, bude moci (odvolací orgán) o odvolání meritorně rozhodnout*“. Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by na výše uvedených závěrech mohl něčeho změnit poukaz stěžovatele na argumentaci obsaženou v komentáři ke správnímu řádu (Hrabák, J., Nahodil T. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou, Wolters Kluwer) „*pokud by podatel nedoplnil chybějící náležitosti podání, správní orgán by se věci neměl zabývat, neboť chybějící náležitost podání zřabňuje případný rozklad jeho podstaty a činí jej bezpředmětným.*“ Z této argumentace předně nevyplývá, v jakém zákonném ustanovení by měl mít takový postup oporu, a sekundárně jí není potvrzována domněnka žalobce, že by absence odvolacích důvodů měla vést k zamítnutí odvolání jako opožděného. Komentář hovoří o bezpředmětnosti podání a nikoliv o možnosti postupu podle § 92 odst. 1 správního řádu. Pro danou věc je irelevantní i polemika stěžovatele s některými (pro věc nepodstatnými) názory krajského soudu, neboť ta nic nemění na správnosti závěrů krajského soudu o tom, že z důvodu nedoplnění rozkladových důvodů nemohl stěžovatel zamítnout rozklad jako opožděný. Nutno dodat, že výklad stěžovatele by narušoval i zaběhnutou správní praxi odvolacích orgánů a právní jistotu účastníků řízení. Se stěžovatelem lze souhlasit pouze v tom, že cílem některých imperfektních podání může být snaha o nepřiměřené prodlužování odvolacího řízení (řízení o rozkladu), to však s ohledem na obsah správního spisu neplatí pro danou věc. V této souvislosti nelze současně nezmínit, že o rozkladu bylo rozhodnuto až po uplynutí několika měsíců. Pokud pak stěžovatel vytýkal krajskému soudu, že podání doručené správnímu orgánu. I. stupně dne 7. 4. 2014 nazvané „*Rozklad proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S559/2013/VZ-6082/2014/523/Krk*“ neměl označovat jako rozklad, konstatuje Nejvyšší správní soud, že takto jej označoval jak správní orgán I. stupně, tak i správní orgán II. stupně. Stejně tak je pro danou věc nepřipadný poukaz stěžovatele na možnost zastavení řízení o rozkladu ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu. V daném případě nebyla posuzována otázka možnosti zastavení řízení z důvodu nedoplnění rozkladu ve stanovené lhůtě, ale otázka zákonnosti postupu správního orgánu II. stupně, který předmětný rozklad zamítl jako opožděný. Podrobněji viz výše.

[32] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v obecné námitce poukazující na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Závěry krajského soudu jsou podle názoru zdejšího soudu plně přezkoumatelné. Ostatně stěžovatel s argumentací krajského soudu obsáhle polemizoval, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[33] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). V podrobnostech odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek krajského soudu, s jehož závěry se ztotožňuje.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení

o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. Ostatně žádné ani nepožadoval.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. prosince 2016

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu