



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **B. G.**, zastoupeného JUDr. Irenou Tšponovou, advokátkou se sídlem Kratochvílova 142/15, Přerov, proti žalovanému: **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2008, č. j. KUOK 38990/2008, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 10. 2008, č. j. 58 Ca 27/2008 - 22, ve znění opravného usnesení ze dne 20. 11. 2008, č. j. 58 Ca 27/2008 - 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2400 Kč, a to k rukám jeho advokátky do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného rozsudku, kterým Krajský soud v Ostravě zrušil v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodl též o povinnosti žalovaného uhradit žalobci náklady řízení.

Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný změnil k odvolání žalobce rozhodnutí Magistrátu města Přerova ze dne 10. 12. 2007, č. j. 2007/12965/DOP, podle něhož žalobce porušil § 11 odst. 1 a § 18 odst. 1, 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), čímž se dopustil přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 4.,

písm. i), l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Podle § 22 odst. 8 zákona o přestupcích magistrát žalobci uložil pokutu ve výši 3500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení v částce 2500 Kč.

Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 28. 4. 2007 kolem 12.15 hodin řídil motocykl Suzuki Bandit 1200, registrační značky 1 M2202, se kterým jel po silnici I/50 v Buchlovských horách ve směru na Brno v katastru obce Stupava, přičemž nepřizpůsobil rychlost při jízdě pravotočivou zatáčkou, v levé části pravého jízdního pruhu v km 42,98 po najetí na nerovnost nezvládl řízení, dostal smyk a havaroval vlevo mimo vozovku. Škoda vzniklá na motocyklu byla orientačně vyčíslena na cca 100 000 Kč. Při nehodě došlo k těžkému zranění řidiče G. s dobou léčení cca 3 měsíce. Alkohol byl vyloučen dechovou zkouškou Dräger. Znaleckým posudkem byla zjištěna rychlost jízdy cca 115 km/h.

Žalovaný rozhodnutí magistrátu změnil tak, že vypustil naplnění skutkové podstaty podle § 22 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích a snížil uloženou pokutu na 3000 Kč.

Krajský soud v odůvodnění rozsudku přisvědčil žalobní námitce, že žalovaný nesprávně rozhodl o žalobcově blanketním odvolání, tedy o odvolání, které neobsahovalo odvolací důvody, coby náležitost odvolání dle § 82 odst. 2 zákona správního řádu, a to aniž by byl žalobce k odstranění této vady podání vyzván podle § 37 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu. Žalobce tak byl vyloučen z možnosti své odvolání řádně doplnit a vznést konkrétní odvolací námítky. Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ve včasné kasační stížnosti žalovaný namítl, že krajský soud nesprávně interpretoval § 82 správního řádu. Podle tohoto ustanovení musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu, tedy z podání musí být patmo, kdo je činí, které věci se týká a co navrhuje. Z předmětného odvolání je zřejmé, kdo jej učinil a taktéž které věci se týká. Poslední podmínka (co odvolatel navrhuje) jako jediná absentuje, je však zhojena větou druhou § 82 odst. 2 správního řádu, že není-li v odvolání uvedeno v jakém rozsahu rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Touto větou zákonodárce napomáhá účastníkovi řízení podat opravný prostředek proti rozhodnutí bez toho, aby byl nucen přibrat si advokáta, neboť bez právního vzdělání by nebyl schopen rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí dostatečně zformulovat. Převážná většina účastníků přestupkového řízení zastupována není a odvolání formuluje ponejvíce tvrzením, že přestupek daná osoba nespáchala nebo se necítí vinna. Při akceptaci názoru krajského soudu by v mnoha případech docházelo k zániku odpovědnosti za přestupek. Pokud krajský soud vycházel z názoru uvedeného v publikaci Ondruš, Radek: Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami, Linde Praha a. s., 2005, je zcela zřejmé, že tento autor vycházel analogicky z trestního práva, kde je však promlčení konstruováno zcela odlišně od práva správního. Krajský soud při interpretaci § 82 správního řádu použil pouze jazykovou metodu výkladu bez dalšího, nevzal v potaz úmysl zákonodárce chránit veřejný zájem při respektování zásady rychlosti a hospodárnosti a při zachování ústavních práv dotčených osob. Vyloučení žalobce z možnosti řádného doplnění odvolání a vznesení konkrétních námitek bylo zapříčiněno nečinností jeho zástupce a nelze je klást k tíži žalovaného.

Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Uvedl, že podle § 82 odst. 2 správního řádu musí odvolání obsahovat údaj o tom, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení. Tento údaj předmětné odvolání neobsahovalo a žalobce tak měl být podle § 37 odst. 3 správního řádu vyzván k jeho doplnění. Nemůže obstát ani argument o zániku delikt ní odpovědnosti, neboť dvanáct měsíců je dostatečně dlouhá doba na to, aby přestupek mohl být řádně projednán.

Kasační stížnost není důvodná.

V daném případě činil žalovaný sporným výklad ustanovení správního řádu vztahujících se k náležitostem odvolání a k povinnosti správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění vad podání. Nejvyšší správní soud se však ztotožnil s interpretací podanou krajským soudem.

Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu 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.

Z citovaného ustanovení je zřejmé, že náležitosti odvolání jsou ve správním řádu explicitně vyjádřeny. Tedy každé podání, které má být posouzeno jako odvolání (příčemž správní orgán je dle § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podání podle skutečného obsahu), musí vedle základních náležitostí každého podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvody). Žalovaný se tedy mýlí, pokud v kasační stížnosti konstatoval, že odvolání musí obsahovat pouze náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 správního řádu.

Správní řád (č. 500/2004 Sb.) přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozicí 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 (srov. č. 1580/2008 Sb. NSS). Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak.

Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, 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 (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS).

Pro srovnání lze uvést, že obdobné náležitosti odvolání a povinnost správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění vad odvolání zakotvuje i daňový řád (v § 48 odst. 4, 5) pro daňové řízení.

Co se týče odvolání žalobce (ze dne 21. 12. 2007), to právě vedle základních náležitostí podání obsahovalo specifikaci napadeného rozhodnutí i uvedení rozsahu, v němž je napadá, k chybějícím odvolacím důvodům však žalobce pouze uvedl, že odůvodnění odvolání předloží do čtrnácti dnů. To však na výše zmíněné povinnosti správního orgánu nic nemění. Naopak, takto formulovaným odvoláním dal odvolatel (žalobce) správnímu orgánu jednoznačně najevo, že odvolání hodlá doplnit právě ještě o odvolací důvody. V takovém případě měl správní orgán učinit opatření k odstranění nedostatků odvolání postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu a nikoliv sám možné vady vyhledávat.

Vzhledem k zákonem stanovenému postupu správního orgánu pak na uvedeném ničem nemění ani žalobcova další nečinnost při doplňování odvolacích důvodů.

Dále nelze souhlasit ani s tvrzením žalovaného, že by povinnost správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění vad podání vedla v mnoha případech k zániku odpovědnosti za přestupek. Určení délky poskytnuté „dodatečné“ lhůty je za podmínek stanovených v § 39 odst. 1 správního řádu v diskreci správního orgánu a nelze očekávat, že by správní praxe v běžných případech vyžadovala k odstranění vad podání nepřiměřeně dlouhé lhůty (např. lhůty delší než je samotná lhůta pro podání odvolání), tedy lhůty znamenající významný časový podíl ve vztahu k délce prekluzivní lhůty dle § 20 zákona o přestupcích. Tuto skutečnost si lze ostatně názorně ověřit i v dané věci ze správního spisu. Přestupku se měl žalobce dopustit dne 28. 4. 2007, lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek tak končila dnem 28. 4. 2008. Magistrát o přestupku rozhodl dne 10. 12. 2007 a žalobcovo odvolání obdržel dne 27. 12. 2007. Krajskému úřadu je pak postoupil dne 16. 1. 2008. Žalovaný dne 23. 1. 2008 určil oprávněné úřední osoby, o odvolání rozhodl dne 23. 4. 2008 a toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 28. 4. 2008. I kdyby tedy k odstranění vady odvolání přistoupil až odvolací orgán, je z výše uvedených údajů zřejmé, že i on měl dostatečnou časovou rezervu pro postup vyžadovaný zákonem.

Žalovaný tedy rozhodoval o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které hodlal žalobce v doplnění svého odvolání uplatnit. Takový postup žalovaného považuje soud za zcela nepřijatelný a naprosto v rozporu s procesními pravidly, která jsou zakotvena v citovaných ustanoveních správního řádu, a vyplývají z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.

Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky žalovaného nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce dosáhl v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 14. 1. 2009, a náhrady hotových výdajů, ve výši 1 x 2100 Kč a 1 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy celkem 2400 Kč.

Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. března 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu