



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: J. J.**, nar. [REDACTED], bytem [REDACTED], *zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4*, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, datované dne 21. 1. 2016 a došlé soudu dne 26. 1. 2016,

t a k t o :

I. Žaloba s e v části domáhající se toho, aby bylo rozhodnuto, že zásah žalovaného, kterým na podkladě podání žalobce nadepsaného „Vyjádření - J.“ ze dne 9. 11. 2015 nevydal v zákonných lhůtách usnesení o zahájení přezkumného řízení nebo nevyrozuměl žalobce o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení, byl nezákonný, z a m í t á .

II. Žaloba s e v části domáhající se toho, aby žalovanému bylo zakázáno pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nevydání usnesení o zahájení přezkumného řízení nebo nevyrozumění žalobce o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení, z a m í t á .

III. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu brojí žalobce proti tomu, že jeho podání nazvané „*Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí*“ nebylo posouzeno jako podnět k provedení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu.

II. Řízení před správními orgány

Rozhodnutím ze dne 14. 9. 2015, čj. MeDO-48026/2015-Mencl., Městský úřad Domažlice uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce (blanketní) odvolání. Dne 13. 10. 2015 pod čj. MeDO-53504/2015-Pet. Městský úřad Domažlice vyzval zástupce žalobce k doplnění odvolání o odůvodnění a určil mu k tomu lhůtu do pěti dnů po oznámení usnesení. Odvolání žalobce nebylo ve stanovené lhůtě doplněno, správní orgán prvního stupně tedy předal spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu.

Rozhodnutím ze dne 5. 11. 2015, čj. DSH/13709/15, Krajský úřad Plzeňského kraje odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí Městského úřadu Domažlice ze dne 14. 9. 2015, čj. MeDO-48026/2015-Mencl., potvrdil. Rozhodnutí žalovaného správního orgánu o odvolání bylo vypraveno dne 5. 11. 2015 a doručeno zástupci žalobce dne 13. 11. 2015.

Dne 9. 11. 2015 zástupce žalobce zaslal správnímu orgánu prvního stupně podání nazvané „*Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí*“. Městský úřad Domažlice je bezodkladně předal odvolacímu správnímu orgánu. Krajský úřad Plzeňského kraje na ně odpověděl přípisem nazvaným „*Vyrozumění*“ ze dne 10. 12. 2015, čj. DSH/14970/15.

V žalobě je žalobcovo „*Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí*“, zaslané a došlé správnímu orgánu prvního stupně dne 9. 11. 2015, označováno jako „*Vyjádření - J████*“.

III. Žaloba

V žalobě se namítá, že žalovaný správní orgán se odmítl podáním žalobce nazvaným „*Vyjádření - J████*“ dále zabývat. Žalobce nerozporuje, že žalovaný skutečně v mezidobí (dne 5. 11. 2015) o odvolání rozhodl. Pokud však žalovaný bez dalšího založil písemnost označenou „*Vyjádření - J████*“ do spisu, postupoval nezákonně a přímo zasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce. Žalobce zastává názor, že ačkoliv bylo jeho podání nazváno „*Vyjádření - J████*“, měl žalovaný za povinnost se jím zabývat a posoudit je jako podnět k provedení přezkumného řízení. Dle § 37 odst. 1 správního řádu *se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*. Vzhledem k tomu, že obsahem podání žalobce byly argumenty k nesprávnosti rozhodnutí a bylo doručeno po vypravení rozhodnutí, bylo toto *de facto* podnětem k zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 správního řádu. Na podnět k zahájení přezkumného řízení tak žalovaný byl povinen reagovat,

a to buď zahájením přezkumného řízení ve lhůtě 2 měsíců (§ 96 odst. 1 správního řádu), nebo sdělením o neshledání důvodů pro zahájení přezkumného řízení ve lhůtě 30 dnů (§ 94 odst. 1 věta třetí správního řádu). Žalobce pak zastává názor, že založení jeho podání bez jakéhokoliv posouzení do spisu (přesněji naprostá ignorace jeho podání) bylo nezákonným zásahem. Nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného, než rozhodnutí, je nezákonným zásahem (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, publikované pod č. 2206/2011 Sb. NSS). Žalobci nezbývá jiného prostředku ochrany, než podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu. Žalobce nemůže podat žalobu proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s., neboť v (přezkumném) řízení nebylo rozhodnuto. Žalobce též nemůže proti nečinnosti žalovaného brojit žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s., neboť (1) se žalobce nedomáhá vydání rozhodnutí, ale určení, že postup žalovaného byl nezákonným zásahem do práv žalobce, a (2) na zahájení přezkumného řízení, tedy ani na vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, není právní nárok, a proto se žalobce nemůže domáhat vydání rozhodnutí v přezkumném řízení nečinnostní žalobou. Žalobce zastává názor, že na přezkoumávanou věc plně doléhá právní názor obsažený v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 2. 2015, čj. 15A 49/2014-47.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Krajský úřad Plzeňského kraje se k žalobě písemně vyjádřil tak, že má za to, že podání zástupce žalobce z 9. 11. 2015 nelze dle obsahu ani dle okamžiku, kdy bylo doručeno, vyhodnotit jako podnět k přezkumu odvoláním napadeného rozhodnutí Městského úřadu Domažlice. Žalovaný především vychází z toho, že v přezkumném řízení lze přezkoumat pouze pravomocné rozhodnutí (nebo rozhodnutí předběžně vykonatelné). Rozhodnutí správního orgánu I. stupně však nabylo právní moci až 13. 11. 2015 doručením rozhodnutí o odvolání, tedy až poté, co bylo žalobcovo podání doručeno správním orgánům. Uvedené podání tedy nesměřovalo proti pravomocnému rozhodnutí, z označení podání ani z jeho obsahu ostatně neplyne, že by proti nějakému konkrétnímu rozhodnutí vůbec směřovalo. Dle mínění žalovaného se obsah uvedeného podání shoduje s jeho označením. Jedná se o vyjádření k podkladům rozhodnutí, resp. k věci samé ve smyslu § 36 odst. 1 správního řádu a není tedy důvod jej dle obsahu hodnotit jako jiné podání. Posoudit podání ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu dle jeho obsahu odlišně, než jak je označeno, je na místě pouze tehdy, pokud se obsah podání liší od jeho označení. Obsahem tohoto podání jsou přitom zejména skutková tvrzení, podstatou přezkumného řízení je však přezkoumání zákonnosti.

Žalovaný má dále za to, že za situace, kdy již rozhodl o podaném blanketním odvolání, kdy přezkoumal v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu zákonnost odvoláním napadeného rozhodnutí v plném rozsahu, již nemůže opětovně toto prvostupňové rozhodnutí znovu sám přezkoumat v přezkumném řízení. V případě, kdy odvolací správní orgán zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, může být podnětem k přezkumu napadeno již jen rozhodnutí odvolacího správního orgánu o zamítnutí odvolání. K vyřízení takového podnětu by však bylo příslušné Ministerstvo dopravy, nikoliv žalovaný. Rozhodnutí o odvolání představuje v přestupkovém řízení pro přezkum prvostupňového rozhodnutí správním orgánem, který o odvolání rozhodoval, překážku věci rozhodnuté. Aby mohl

odvolací správní orgán prvostupňové rozhodnutí opětovně z hlediska zákonnosti přezkoumat, muselo by být jeho rozhodnutí o odvolání zrušeno. Sám by si mohl své rozhodnutí o odvolání cestou autoremedury zrušit pouze tehdy, pokud by podnět k přezkumu směřoval právě proti jeho rozhodnutí o odvolání, nikoliv jen proti rozhodnutí prvostupňovému a současně by tím plně vyhověl účastníkovi, který podnět uplatnil. V předmětné písemnosti však není žádný návrh, jak by měl žalovaný rozhodnout, resp. zde není ani vymezeno, jaké rozhodnutí by mělo být napadáno, což potvrzuje závěr, že se ani s přihlédnutím k § 37 odst. 1 správního řádu nejedná o podnět k přezkumu, ale o vyjádření. V daném případě se zjevně nemohlo jednat ani o podnět k přezkumu rozhodnutí odvolacího správního orgánu, neboť toto bylo podáno v době, kdy ještě rozhodnutí o odvolání nebylo žalobci doručeno a nebylo tedy pravomocné, přičemž žalobce o jeho vydání resp. o řešení otázky, která byla jeho předmětem, ještě ani nevěděl. Ani z obsahu žalobcova podání navíc nevyplývá, že by jím byly rozhodnutí odvolacího správního orgánu vytýkány nějaké vady.

Podání zástupce žalobce doručené Městskému úřadu Domažlice dne 9. 11. 2015 resp. postoupené žalovanému dne 11. 11. 2015 tak nelze dle mínění žalovaného hodnotit jinak než jako vyjádření k řízení ve smyslu § 36 odst. 1 správního řádu. Podle § 36 odst. 1 správního řádu *„nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí“*. K vyjádření doručenému až po vydání rozhodnutí proto nebylo možno přihlédnout, neboť již nemohlo na stavu věci nic změnit. O této skutečnosti byl žalobce žalovaným vyrozuměn. Žalovaný má proto za to, že nevydáním usnesení o zahájení přezkumného řízení resp. nesdělením, že důvody pro zahájení přezkumného řízení rozhodnutí Městského úřadu Domažlice nebyly shledány, se žalovaný nedopustil nezákonného zásahu, neboť za situace, kdy již jednou závazně přezkoumal zákonnost tohoto rozhodnutí v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu z úřední povinnosti v plném rozsahu, již nemohl při existenci rozhodnutí, jímž odvolání zamítl a předmětné rozhodnutí potvrdil, danou otázku znovu přezkoumat.

V. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 29. 4. 2016 účastníci řízení setrvali na svých argumentacích uvedených v žalobě a ve vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě. V rámci dokazování byl proveden důkaz listinami, a to zejména žalobcovým odvoláním, výzvou a usnesením Městského úřadu Domažlice k doplnění odvolání o odůvodnění, žalobcovým vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí a vyrozuměním Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 10. 12. 2015, čj. DSH/14970/15. Žalobcovo vyjádření k podkladům pro rozhodnutí ze dne 9. 11. 2015 ve verzi, kterou žalobce zaslal soudu, čítá sedm stránek o 44 odstavcích, kdežto ve verzi, která je založena ve správním spisu, čítá pouze tři stránky o 22 odstavcích.

VI. Posouzení věci krajským soudem

VI.1 Přípustnost žaloby

Soud se nejprve zaměřil na přípustnost žaloby.

Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Zdejší soud má za to, že obranou účastníka řízení před správním orgánem proti neposouzení jeho podání jako podnětu k provedení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu) skutečně je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.

Stran argumentace se tu odkazuje na žalobcem citovaná rozhodnutí, a to na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, publikované pod č. 2206/2011 Sb. NSS [*„Zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“*], a na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 2. 2015, čj. 15A 49/2014-47 [*„V případě nečinnosti správního orgánu, jenž je povinen vydat rozhodnutí ve věci samé, popř. osvědčení, se lze ochrany proti takové nečinnosti správního orgánu domáhat prostřednictvím nečinnostní žaloby dle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Ovšem v případě, kdy se ze strany správního orgánu jedná o nezákonný zásah ve formě nezákonné nečinnosti, která spočívá v jiném nekonání, tj. v neučinění nějakého jiného úkonu, je třeba se soudní ochrany domáhat prostřednictvím zásahové žaloby dle ustanovení § 82 s. ř. s. Za takové skutkové situace je totiž užití nečinnostní žaloby zcela vyloučeno. Stěžejním rozlišujícím znakem, od něhož se musí odvíjet procesní postup žalobce, tj. zda se bude žalobce domáhat soudní ochrany prostřednictvím nečinnostní, resp. zásahové, žaloby, je vždy zamýšlený výsledný „produkt“ postupu správního orgánu. Jestliže tímto „produktem“ postupu správního orgánu má být vydání rozhodnutí ve věci samé či osvědčení, je prostředkem soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu nečinnostní žaloba dle ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. Má-li však být „produktem“ postupu správního orgánu provedení faktického úkonu, ... tak prostředkem soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu spočívající v neprovedení faktického úkonu je výhradně zásahová žaloba dle ustanovení § 82 s. ř. s.“*].

VI.2 Důvodnost žaloby

Na to se soud věnoval důvodnosti žaloby: k posouzení této otázky bylo na místě zabývat se několika ustanoveními správního řádu.

Podání je upraveno v § 37 správního řádu. Podle § 37 odst. 1 tohoto zákona podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu [*věta první*] a podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno [*věta druhá*]. Podle § 37 odst. 2 věty

prvé uvedeného zákona z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. 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.

K povinnosti posuzovat podání podle jeho obsahu se odborná literatura vyslovila takto: „*Správní orgán vždy zkoumá obsah podání (to, čeho se podatel domáhá) a podle toho pak s podáním nakládá. Pokud by označení podání neodpovídalo jeho obsahu, bude správní orgán vycházet z toho, co je obsahem podání, nikoli z toho, jak je podání označeno. Správní orgán však musí vycházet pouze z toho, co skutečně je v podání obsaženo.*“ (Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 4. vyd. Praha 2013, str. 177) a takto: „*Povinnost správního orgánu hodnotit podání a zabývat se jím podle jeho obsahu neznamená, že by správní orgán měl a mohl bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení věci, které podání vůbec neobsahuje. Správní orgán nemůže za účastníka řízení domýšlet, co asi chtěl či mohl chtít učinit. Je na účastníkovi řízení, aby v podání co možná jednoznačně vyjádřil, co je jeho účelem a čeho se po správním orgánu domáhá, a nebude-li v tom mít správní orgán jasno, resp. bude-li mít pochybnosti o obsahu a účelu podání, postupuje podle odst. 3 tohoto ustanovení, tedy vyzve podatele k odstranění vad podání.*“ (Josef Vedral: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, str. 409).

K povinnosti podle § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu zaujal Nejvyšší správní soud tento názor: „*Povinnost správního orgánu hodnotit podání podle jeho obsahu (§ 37 odst. 1 věta druhá správního řádu z roku 2004) rozhodně neznamená, že by správní orgán měl oprávnění nebo dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námitky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje.*“ (rozsudek ze dne 27. 11. 2013, čj. 4 As 141/2013-28).

Náležitosti odvolání jsou upraveny v § 82 správního řádu. Podle § 82 odst. 2 věty první tohoto zákona 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.

Ohledně tzv. blanketních odvolání došla soudní praxe k tomuto názoru: „*Nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009-53).

Přezkumné řízení je upraveno v § 94 až 99 správního řádu. Podle § 94 odst. 1 věty třetí uvedeného zákona účastník řízení může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce podal proti rozhodnutí Městského úřadu Domažlice ze dne 14. 9. 2015, čj. MeDO-48026/2015-Mencl., odvolání. Odvolání žalobce nebylo nijak odůvodněno a bylo v něm výslovně uvedeno, že bude doplněno v zákonné lhůtě. Správní orgán prvního stupně – zcela v souladu se závěry soudní praxe – vyzval zástupce žalobce k doplnění odvolání o odůvodnění a určil mu k tomu lhůtu do pěti dnů po oznámení usnesení. Dne 9. 11. 2015 zástupce žalobce zaslal a Městský úřad Domažlice obdržel průvodní list s připojeným podáním nazvaným „Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí“. V průvodním listu je výslovně uvedeno: *„Velice se omlouvám, nicméně bohužel s ohledem na dočasnou zdravotní indispozici jsem nebyl schopený své vyjádření zaslat dříve. Poprosím Vás, přihlížejte k němu jako k doplnění odvolání. Ještě jednou se omlouvám za mé opožděné podání.“*

V přípisě nazvaném „Vyrozumění“ (ze dne 10. 12. 2015, čj. DSH/14970/15), jímž na žalobcovo „Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí“ (ze dne 9. 11. 2015) reagoval, žalovaný správní orgán mj. uvedl, že dne 11. 11. 2015 bylo zdejšímu správnímu orgánu cestou správního orgánu I. stupně doručeno podání označené jako vyjádření k podkladům rozhodnutí, resp. jako doplnění odvolání, které bylo ke správnímu orgánu I. stupně doručeno dne 9. 11. 2015. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí čj. DSH/13709/15 bylo vydáno (vypraveno) dne 5. 11. 2015 a tentýž den dodáno do datové schránky Vašeho zmocněnce a k doplnění odvolání z Vaší strany došlo teprve podáním doručeným správnímu orgánu I. stupně dne 9. 11. 2015, nebude již o Vašem opožděném doplnění odvolání (vyjádření) rozhodováno, neboť ve věci je již pravomocně rozhodnuto. Zdejší odvolací správní orgán k tomuto dále poznamenává, že doplnění odvolání nebylo ze strany Vašeho zmocněnce doručeno přímo odvolacímu správnímu orgánu, nýbrž správnímu orgánu I. stupně. Vaše podání tedy bylo zdejšímu správnímu orgánu doručeno až dne 11. 11. 2015 ze strany Městského úřadu Domažlice, který jej zdejšímu správnímu orgánu postoupil bezodkladně poté, co mu bylo podání doručeno. Odvolací správní orgán má povinnost se v rozhodnutí o odvolání vypořádat pouze s takovými podáními (tvrzeními, důkazními návrhy), které mu jsou doručeny ve lhůtě k tomu stanovené nebo do okamžiku vydání rozhodnutí. Na daném stavu nic nemění ani tvrzení Vašeho zmocněnce, že měl být ve lhůtě stanovené pro doplnění odvolání indisponován. Toto tvrzení totiž není nijak dokládáno a nebyla s ním spojena ani žádná žádost. Jedná se tedy o prosté konstatování. Tímto prosím považujte Vaše podání za vyřízené.

Soud má za to, že žalovaný správní orgán reagoval na žalobcovo „Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí“ adekvátně. Že toto žalobcovo vyjádření je doplněním odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Domažlice ze dne 14. 9. 2015, čj. MeDO-48026/2015-Mencl., je zřejmé z výše popsanych okolností případu, z průvodního listu, z obsahu vyjádření, v němž je především rozporována věrohodnost svědeckých výpovědí pprap. P. Š. a pprap. J. T., a konec konců i ze samotné žaloby (*„V tomto podání doplňoval odvolání podané dne 5. 10. 2015 o odvolací důvody.“*). Žalobce nezdůvodnil, proč toto doplnění blanketního odvolání mělo být překvalifikováno na podnět k provedení přezkumného řízení. V žalobě k tomu uvedl toliko to, že vzhledem k tomu, že obsahem podání žalobce byly argumenty k nesprávnosti rozhodnutí a bylo doručeno po vypravení rozhodnutí, bylo toto *de facto* podnětem k zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 správního řádu. Ve vyjádření žalobce ze dne 9. 11. 2015 je však sporován zejména skutkový

stav zjištěný správním orgánem prvního stupně, není v něm a ani nemůže být argumentováno proti správnosti rozhodnutí o odvolání. Označení žalobcova podání („*Vyjádření k podkladům pro rozhodnutí*“) koresponduje s jeho obsahem. Jak zdůrazňuje odborná literatura, správní orgány jsou při posuzování podání podle jeho obsahu povinny vycházet z toho, co skutečně je v podání obsaženo. Správní orgány nemohou účastníku řízení něco podsouvat a/nebo za něj domýšlet, co asi chtěl či mohl chtít učinit, jestliže to podání neobsahuje. Smyslem ustanovení § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu je, aby správní orgány nehodnotily podání účastníků jen podle formálních kritérií nebo formálního označení, ale aby zkoumaly skutečný obsah podání, tj. co účastník řízení požaduje. Žalobcovo podání ze dne 9. 11. 2015 nevzbuzovalo žádné pochybnosti o tom, že se jedná o doplnění blanketního odvolání – vyjádření k podkladům pro rozhodnutí. Žalovaný správní orgán proto neměl žádný racionální důvod považovat je a nakládat s ním jako s podnětem podle § 94 odst. 1 věty třetí správního řádu (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 4 As 141/2013-28). V daném případě tedy podle názoru soudu nebyly podmínky, aby správní orgán posoudil žalobcovo vyjádření k podkladům pro rozhodnutí jako podnět k provedení přezkumného řízení. Nadto není pravda, že žalovaný bez dalšího založil písemnost označenou „Vyjádření - J████“ do spisu, natož že žalobcovo podání naprosto ignoroval. Soud se tudíž s postupem žalovaného správního orgánu ztotožňuje.

Další vyjádření žalovaného mohou mít jenom doplňkovou povahu. Sama o sobě by nestačila.

Sice je skutečností, že podání žalobce ze dne 9. 11. 2015 bylo učiněno ještě před nabytím právní moci rozhodnutí o odvolání, ale – kdyby tomu nebránil zejména obsah – pouhým uplynutím několika málo dní by se z předčasného podání stalo podání řádné.

Ani podací místo by nemohlo představovat rozhodující skutečnost. Složitost situace dobře objasňuje odborná literatura: „*Správní řád neupravuje, kterému správnímu orgánu je třeba podnět k zahájení přezkumného řízení podat. Vzhledem k tomu, že přezkumné řízení může provést též správní orgán, který rozhodnutí vydal (§ 95 odst. 2), je vhodné podat podnět tomuto správnímu orgánu, pokud jej ovšem podává účastník řízení, neboť jen na základě jeho podnětu může být postupováno podle § 95 odst. 2. V případě podání podnětu neúčastníkem je vhodné podat podnět správnímu orgánu nadřízenému správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, neboť pouze tento je v případě neúčastníka oprávněn zahájit přezkumné řízení (§ 95 odst. 1. Tím však není vyloučeno podání podnětu i účastníkem řízení přímo správnímu orgánu nadřízenému správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. V případě, že podnět obdrží nepřislušný správní orgán, postoupí samozřejmě podnět příslušnému správnímu orgánu a uvědomí o tom podatele (viz § 42).*“ (Luboš Jemelka a kol.: *Správní řád. Komentář*. 4. vyd. Praha 2013, str. 453) [obdobně Josef Vedral: *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha 2012, str. 807-808, a Lukáš Potěšil a kol.: *Správní řád. Komentář*. 1. vyd. Praha 2015, str. 478].

Lze tak shrnout, že výše uvedená žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu byla přípustná, ale nebyla důvodná ve vztahu k žádnému z požadovaných výroků.

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož na základě výše uvedené argumentace nebyla žaloba shledána důvodnou, soud ji v celém rozsahu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

Úspěšný žalovaný správní orgán náhradu nákladů řízení neuplatnil, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu těchto nákladů nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Plzni dne 29. dubna 2016

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková