

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 149

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne
2. 12. 2016**

**Chybějící podpis na odvolání, který nebyl odvolatelem doplněn ani na základě výzvy
správního orgánu**

V případě, kdy na odvolání chybí podpis odvolatele a tento nedostatek nebyl odstraněn ani na základě výzvy správního orgánu, odvolací správní orgán řízení o odvolání zastaví podle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a zároveň přezkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení.

Odůvodnění:

Poradní sbor se zabýval otázkou, jak má správní orgán postupovat v případě chybějícího podpisu na odvolání, který nebyl odvolatelem doplněn ani na základě výzvy správního orgánu.

Chybějícím podpisem na odvolání se zabývá rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2015 sp. zn. 9 As 63/2015 – 36, který konstatuje, že pokud nebyl chybějící podpis na odvolání ani přes výzvu správního orgánu odstraněn a odvolací řízení již bylo zahájeno, odvolací řízení pokračuje i přes pasivitu odvolatele při odstraňování vad odvolání, a musí být skončeno některým ze způsobů předvídaných zákonem. Dle názoru Nejvyššího správního soudu povinností správního orgánu bylo o podaném odvolání rozhodnout. Nejvyšší správní soud dále připomíná, že úprava odvolacího řízení není konstruována na principu procesních odklonů dokonce ani v případě, že odvolání je nepřípustné proto, že bylo podáno

opožděně nebo osobou neoprávněnou. I v takovém případě je správní orgán povinen odvolání zamítnout a zároveň také přezkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí (§ 92 správního řádu). V případě chybějícího podpisu pak připadá v úvahu postup dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 93 správního řádu, tj. pro neodstranění vad podání odvolací řízení zastavit. Na základě § 93 odst. 1 správního řádu se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, tzn. i ustanovení o zastavení řízení, v daném případě tedy odvolacího řízení, z důvodu neodstranění vad odvolání. To však platí pouze za předpokladu, že chybějící podpis na odvolání za uvedené skutkové situace skutečně brání jeho projednání dle § 89 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ve vztahu ke konkrétnímu skutkovému stavu uvádí, že ze správního spisu je zcela nesporné, že proti prvostupňovému rozhodnutí bylo podáno v zákonem stanovené lhůtě blanketní odvolání, kde byl jako podatel označen stěžovatel. Ze správního spisu je také zcela nesporné, že stěžovatel byl ve správním řízení zastoupen, což byl ostatně také důvod, proč byl k odstranění vady odvolání, kterou správní orgán spatřoval pouze v chybějícím podpisu, vyzván zástupce stěžovatele a nikoliv přímo stěžovatel. V tomto smyslu se tedy nejednalo o anonymní podání, u kterého by nebylo vůbec zřejmé, kdo jej činí a co je jeho předmětem, ke kterému by neměl správní orgán povinnost žádným způsobem přihlížet.

Podobný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud též ve svém starším rozsudku ze dne 29. ledna 2013 sp. zn. 8 As 105/2012 – 40. Dle názoru Nejvyššího správního soudu v případě odvolání platí, že pokud účastník správního řízení neodstraní vady odvolání ve stanovené lhůtě, správní orgán zastaví řízení o odvolání podle § 66 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu. Chybějící podpis na odvolání je vadou, pro kterou nelze pokračovat v řízení, protože není zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba. Správní orgán prvního stupně chybně poučil stěžovatele o tom, že se na odvolání bude hledět, jako kdyby nebylo podáno, pokud stěžovatel neodstraní vady ve stanovené lhůtě. Tento postup nemá oporu ve správním řádu.

Z výše uvedených judikátů lze vyvodit, že pokud odvolání nemá některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 nebo z § 82 odst. 2 správního řádu, postupuje se podle § 37 odst. 3 téhož zákona a správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve. Pokud by nedostatek v náležitostech odvolání na základě výzvy správního

orgánu odstraněn nebyl, odvolací správní orgán by řízení o odvolání měl zastavit podle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Podle názoru poradního sboru se v situaci, kdy na odvolání absentuje podpis odvolatele, jedná o podstatný nedostatek odvolání. Z takového odvolání totiž nelze jednoznačně určit, že osoba na něm označená stvrzuje svým podpisem skutečnou vůli podat odvolání. Správní orgán by měl tedy tuto osobu vyzvat k doplnění podpisu a zároveň ji poučit o důsledcích vyplývajících z nedoplnění podpisu ve stanovené lhůtě (zastavení řízení o odvolání - vizte dále). Pokud odvolatel podpis na odvolání nedoplní ani na základě výzvy správního orgánu, pak tato vada podle názoru poradního sboru věcně brání projednání odvolání ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu. Z odvolání totiž v takovém případě není zřejmé, že se jedná o dostatečně vážný a určitý projev vůle odvolatele směřující k přezkumu prvostupňového rozhodnutí ze strany nadřízeného správního orgánu. Vzhledem k tomu by měl odvolací správní orgán v souladu s výše uvedenými judikáty řízení o odvolání zastavit podle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a zároveň přezkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení.

Zcela jiná situace nastane, když z odvolání není vůbec zřejmé, kdo je podal (na odvolání absentuje jakékoli označení odvolatele). Takové anonymní odvolání nelze považovat za podání, neboť se nejedná o dostatečně určité projevení vůle – k tomu srov. závěr č. 50 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. prosince 2006. Takovým odvoláním by se odvolací správní orgán neměl vůbec zabývat.

K otázce zastavení řízení o odvolání je v této souvislosti vhodné uvést, že odvolání není druhem žádosti, a proto na něj nelze automaticky aplikovat důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jinak řečeno každá vada odvolání nemůže být důvodem pro zastavení řízení o odvolání ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu ve spojení s § 93 odst. 1 téhož zákona. Na úrovni správního orgánu prvního stupně se řízení o odvolání zastaví z důvodu případného zpětvzetí odvolání podle § 91 odst. 3, přičemž v tomto případě se řízení o odvolání zastavuje přímo ze zákona. Něco jiného je pak zastavení správního řízení jako takového na základě § 88 odst. 2 nebo § 90 odst. 4; v těchto případech se však na rozdíl od § 91 odst. 3 nezastavuje „pouze“ řízení o odvolání, ale správní řízení jako takové, v důsledku čehož se pak vydané rozhodnutí ruší (k tomu v případě § 91 odst. 3 nedochází; tam naopak v důsledku zastavení odvolacího řízení nabývá rozhodnutí prvostupňového správního orgánu právní moci).