



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Petra Příhody, JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobkyně: **MUDr. I. B.**, zast. JUDr. Milanem Holomkem, advokátem se sídlem Lešetín II/385, Zlín, proti žalované: **Česká lékařská komora**, se sídlem Dolní náměstí 38, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 1. 2008, č. j. 22 Ca 313/2007 - 37,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 1. 2008, č. j. 22 Ca 313/2007 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení a argumentace účastníků a soudu

I.1. Řízení před krajským soudem a argumentace soudu

[1] Včas podanou kasační stížností brojila žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 1. 2008, č. j. 22 Ca 313/2007 - 37, jímž soud odmítl její žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 4. 2007, č. j. 04/63/439. Jím byla uznána vinnou z disciplinárního provinění a bylo jí uloženo disciplinární opatření – vyloučení z České lékařské komory (dále jen „ČLK“).

[2] Napadeným usnesením krajský soud odmítl žalobu pro její opožděnost. Vycházel z ustanovení § 18 odst. 4 a 5 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 220/1991 Sb.), podle něhož lze proti rozhodnutí čestné rady ČLK o uložení disciplinárního opatření vyloučení z ČLK podat opravný prostředek, o němž rozhoduje soud. Podle ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve věcech

správného soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, lze ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podat ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinou lhůtu, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, jsou-li splněny tam stanovené podmínky. Krajský soud ze spisu zjistil, že napadené rozhodnutí žalované bylo stěžovatelce doručeno dne 25. 7. 2007. Třicetidenní lhůta k podání žaloby uplynula dne 24. 8. 2007. Žaloba byla k soudu podána až 19. 9. 2007, tedy podle názoru krajského soudu opožděně.

I.2. Argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti

[3] V kasační stížnosti podané proti napadenému usnesení stěžovatelka uvedla, že požaduje jeho zrušení z toho důvodu, že jí byla nezákonně odmítnuta její žaloba (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.). Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že žaloba byla podána opožděně.

[4] Podle ní ze strany žalované došlo k nesprávnému (vadnému) poučení o možnosti podat proti rozhodnutí žalované opravný prostředek k soudu, neboť v něm chyběl údaj o tom, u jakého soudu má být opravný prostředek podán, v jaké lhůtě a jestli se má jednat o žalobu podle s. ř. s. nebo o žalobu podle části páté o. s. ř. Podle stěžovatelky žalovaná zřejmě ani sama nevěděla, jak měla stěžovatelku správně poučit, když jí nejprve sdělila, že podání žaloby má odkladný účinek, ale poté naopak sdělila, že stěžovatelku považuje ode dne 25. 8. 2007 za vyloučenou z ČLK. Ve vyjádření k žalobě však žalovaná poukázala na ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má podaná žaloba přímo ze zákona odkladný účinek. Stěžovatelka též podpůrně argumentovala judikaturou Ústavního soudu (nálesem ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 367/98, a nálesem ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 115/03, oba publikované na www.usoud.cz), která se vztahuje k problematice vadných poučení ve vazbě k ustanovení § 250m odst. 2 o. s. ř. Stěžovatelka považuje postup krajského soudu za přepjatý formalismus, jenž vedl k porušení jejího práva na spravedlivý proces.

[5] Dále stěžovatelka poznamenala, že proti rozhodnutí žalované brojila již dne 21. 8. 2007, a to přímo u žalované. Připustila, že své podání sice chybně označila jako „odvolání“, avšak připomněla v této souvislosti povinnost žalované vykládat toto podání podle obsahu, kterým byla žádost o zrušení napadeného rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatelka upozornila na ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s., podle něhož platí, že lhůta k podání žaloby je zachována, byla-li žaloba podána ve lhůtě u správného orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje.

[6] Stěžovatelka poukázala rovněž na to, že krajský soud se dopustil nesprávného procesního postupu před vydáním napadeného usnesení. Krajský soud podle ní vycházel při vydání napadeného usnesení z vyjádření žalované ze dne 12. 12. 2007, aniž by dal před jeho vydáním stěžovatelce možnost na toto vyjádření reagovat. Vyjádření bylo stěžovatelce doručeno až dne 22. 1. 2008, tj. ve stejný den, kdy stěžovatelka obdržela i napadené usnesení. Stěžovatelka tak nemohla reagovat na námitku opožděnosti žaloby vznesenou žalovanou v citovaném vyjádření. Takový postup byl podle názoru stěžovatelky v rozporu s jejím právem na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 a 38 Listiny a čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Podpůrně k této argumentaci stěžovatelka připomněla setrvalou judikaturu Ústavního soudu (náleze ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 220/04, dále náleze ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 503/05, oba na www.usoud.cz).

[7] Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně aplikoval na její případ ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. Uvedla, že z ustanovení § 18 odst. 4 a 5 zákona č. 220/1991 Sb. nevyplývá, o jaký opravný prostředek k soudu se jedná. Poznámka pod čarou č. 1) uvádí odkaz

na §§ 249 - 250f o. s. ř., nikoliv na část pátou o. s. ř., a navíc nemá normativní charakter. Kromě toho stěžovatelka podotkla, že ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. má přechodný charakter, a proto nemělo být aplikováno na rozhodnutí žalované, které bylo vydáno několik let po účinnosti s. ř. s. Za rozpor v jednání krajského soudu považovala, že tento nejprve rozhodl usnesením ze dne 11. 10. 2007, č. j. 22 Ca 313/2007 - 24, o nepřiznání odkladného účinku, avšak poté žalobu odmítl na základě nesplnění lhůty obsažené v přechodném ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. Pokud ovšem aplikoval ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s., nemohl by podle stěžovatelky samostatně rozhodovat o přiznání či nepřiznání odkladného účinku, jelikož ten nastává v tomto případě ze zákona.

[8] V poslední námitce stěžovatelka tvrdila, že ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. je v rozporu s ústavním pořádkem. Lhůta třiceti dnů k podání žaloby o přezkoumání rozhodnutí žalované je diskriminační a naprosto neodůvodněná, jsoucí v rozporu s čl. 1 Ústavy, čl. 36 odst. 1 a 38 odst. 2 Listiny, jakož i s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění jejích protokolů a dodatkových protokolů. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud přerušil řízení a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto ustanovení s. ř. s., případně aby Nejvyšší správní soud přímo aplikoval na její případ čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

1.3. Vyjádření žalované ke kasační stížnosti

[9] Ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 3. 3. 2008 žalovaná uvedla, že plně souhlasí se závěrem krajského soudu, že žaloba proti napadenému rozhodnutí byla podána opožděně. Uvedla, že náležitosti rozhodnutí Čestné rady ČLK jsou stanoveny stavovským předpisem ČLK č. 4, který nestanoví, že by poučení muselo obsahovat ty náležitosti, které označila stěžovatelka. Ohledně stěžovatelkou namítaného odvolání, které podala u žalované dne 21. 8. 2007, žalovaná namítla, že se jednalo o nicotný právní akt, z jehož obsahu rozhodně nevyplývala snaha žalobkyně brojit proti předmětnému rozhodnutí žalované v rámci řízení před správními soudy či v jiném řízení.

[10] K argumentaci odůvodňující názor stěžovatelky, že ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. je neústavní, žalovaná podotkla, že ji považuje za účelovou a nepřijatelnou, neboť toto ustanovení dopadá na všechna řízení, v nichž zvláště zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí o. s. ř. ve znění účinném k 31. 12. 2002.

II. Jádro sporu a důvody předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu

[11] Podle čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu jádrem sporu je výklad § 129 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 18 odst. 4 a 5 zákona č. 220/1991 Sb. První ve věci se nabízející výkladovou variantou je, že ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s., stanovující k podání žaloby třicetidenní lhůtu, má přechodný charakter, a proto nemělo být aplikováno na rozhodnutí žalované, které bylo vydáno několik let po účinnosti s. ř. s. Druhou pak, že se jedná o speciální ustanovení, které dopadá na všechna řízení zahájená ode dne účinnosti s.ř.s., v nichž zvláště zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí o. s. ř. ve znění účinném k 31. 12. 2002.

[12] Čtvrtý senát při předběžném posouzení věci zjistil, že se touto právní otázkou již vícekrát, podobně jako i další senáty Nejvyššího správního soudu, zabýval. Například v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 4 Ads 118/2006 - 25, ve věci poskytnutí jednorázové peněžní částky

podle zákona č. 261/2001 Sb., dospěl k závěru, že žalobu bylo nutno podat s ohledem na § 129 odst. 1 s. ř. s. ve lhůtě 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu. Současně uvedl, že ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. je sice řazeno mezi ustanovení přechodná, z tohoto ustanovení, ani z jiného dalšího ustanovení s. ř. s. či jiného zákona však nevyplývá, že by citované ustanovení mělo dočasný charakter. Bylo je tudíž možno aplikovat jak v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí, tak i v době současné. Obdobně čtvrtý senát rozhodl např. i v rozsudku ze dne 17. 6. 2008, č. j. 4 As 6/2008 - 66.

[13] Čtvrtý senát zaujal v nyní projednávané věci jiný názor než prejudikatura. Má za to, že ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. je ustanovení přechodné povahy, jehož účelem nebyla, a ani nemohla být, konstrukce výjimečného zvláštního režimu lhůty k podání žaloby, která by působila nejen přechodně, nýbrž dále také *pro futuro*. Toto přechodné ustanovení proto již dnes nelze aplikovat na žaloby podané proti rozhodnutím správních orgánů vydaným v řízeních, která byla zahájena až po nabytí účinnosti soudního řádu správního.

[14] Rozhodující čtvrtý senát tak při svém rozhodování dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložil rozšířenému senátu.

III. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu ke sporné právní otázce

[15] V zatím zaujatých právních názorech Nejvyššího správního soudu lze vysledovat následující varianty výkladu § 129 odst. 1 s. ř. s.

[16] První je již čtvrtým senátem zmíněný výklad, že ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. je sice systematicky zařazeno mezi ustanovení přechodná, avšak nevyplývá z něho ani z jiného dalšího ustanovení s. ř. s. nebo jiného zákona, že by mělo ryze dočasný charakter. Proto je aplikovatelné i na žaloby podané s významným časovým odstupem od nabytí účinnosti s. ř. s. a představuje případ zkrácené lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (oproti standardní lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s.), která platí zásadně bez časového omezení, tj. dokud budou v právním řádu existovat zvláštní zákony, v nichž se hovoří o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, tj. ve znění před účinností s. ř. s. Reprezentanty uvedené výkladové varianty jsou například shora již zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 4 Ads 118/2006 - 25, a ze dne 17. 6. 2008, č. j. 4 As 6/2008 - 66, oba publikované na www.nssoud.cz.

[17] Další výkladovou variantu představuje názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2004, č. j. 2 As 37/2004 - 54, publikovaném na www.nssoud.cz. Ten, pokud by byl zobecněn a bylo by odhlédnuto od toho, že rozhodné skutkové okolnosti se odehrály v době pozbytí účinnosti staré úpravy správního soudnictví a nabytí účinnosti s. ř. s., vychází z názoru, že nebyl-li účastník řízení, u něhož zákon předvídal možnost podat proti konečnému rozhodnutí správního orgánu do třiceti dnů opravný prostředek podle § 250m odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném ke dni 31. 12. 2002, o této možnosti poučen, nezměnilo přechodné ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. nic na tom, že i podle nové právní úpravy provedené v s. ř. s. s účinností od 1. 1. 2003 lze žalobu podle nového procesního předpisu podat do šesti měsíců od doručení rozhodnutí. Uvedený právní názor se opírá o ustanovení o prodloužení lhůty k podání opravného prostředku k soudu podávanému proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002; ustanovení § 250m odst. 2 tehdejšího znění o. s. ř. stanovilo, že *návrh se podává*

u příslušného soudu ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví něco jiného. Návrh je podán včas i tehdy, byl-li podán ve lhůtě u orgánu, který vydal rozhodnutí. Neobsahuje-li rozhodnutí řádné poučení o opravném prostředku, lze je napadnout do šesti měsíců od jeho doručení.

[18] Konečně třetí variantu představuje nový názor čtvrtého senátu, na základě něhož věc předložil rozšířenému senátu. Podle něho má být ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. považováno za přechodné ustanovení, a tedy nemá být aplikováno na žaloby podané s podstatným časovým odstupem od nabytí účinnosti s. ř. s. Důvody pro takový závěr lze hledat jednak ve výkladu některých pojmů užívaných v § 129 odst. 1 s. ř. s., jednak (a především) ve smyslu a účelu zmíněného ustanovení. Na pojem „opravného prostředku“ ve zmíněném ustanovení je možno s ohledem na novou úpravu s. ř. s. hledět jako na obsoletní, neboť tato nová úprava zná pouze „žalobu“ podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, podle nichž se ostatně i zvláštní případy spadající pod ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. mají (s výjimkami z obecných pravidel plynoucími z tohoto ustanovení) projednávat. Především však § 72 odst. 1 s. ř. s., stanovící lhůtu k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s., připouští odlišnou úpravu délky žalobní lhůty ve „zvláštním“ zákoně, nikoli ovšem také v „tomto“ zákoně, tj. nepočítá se zvláštní úpravou délky žalobní lhůty v samotném s. ř. s., nýbrž toliko ve zvláštních zákonech. Účelem § 129 odst. 1 s. ř. s. tedy podle této výkladové varianty není trvale zkrátit obecnou žalobní lhůtu, nýbrž působit toliko přechodně, na řízení probíhající již v okamžiku nabytí účinnosti s. ř. s. Na žaloby podané po účinnosti s. ř. s. se tak zkrácení žalobní lhůty ustanovením § 129 odst. 1 s. ř. s. na třicet dní nemá vztahovat a má pro ně platit obecná dvouměsíční lhůta.

IV. Posouzení rozhodné právní otázky rozšířeným senátem

[19] Podle § 129 odst. 1 s. ř. s. *ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. prosinci 2002, lze ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podat ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinak, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má podání žaloby odkladný účinek.*

[20] Uvedené ustanovení je systematicky zařazeno do části páté s. ř. s. nazvané „Ustanovení přechodná a zmocňovací“ a samotný § 129 je opatřen nadpisem „Přechodná ustanovení k opravným prostředkům proti rozhodnutím správního orgánu“. Jakkoli systematické zařazení určitého ustanovení ani jeho nadpis samy o sobě nemají normativní povahu, jsou zpravidla významnou výkladovou pomůckou dotyčného ustanovení.

[21] V posuzovaném případně ostatně všechny další odstavce § 129 s. ř. s. podle jejich obsahu jsou ustanoveními přechodnými, neboť stanovují, jak se naloží s opravnými prostředky podanými před účinností s. ř. s. (odst. 2), jak se naloží s odvoláními proti rozhodnutím soudů o opravných prostředcích (odst. 3) a jak se naloží s dovoláními proti rozhodnutím odvolacích soudů o odvoláních proti rozhodnutím soudů o opravných prostředcích (odst. 3). Zjednodušeně lze říci, že odstavce 2 až 4 „převádějí“ dříve zahájená řízení o opravných prostředcích a příslušná na to navazující řízení odvolací či dovolací do režimu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (odst. 2) či podmíněně (odst. 3) nebo nepodmíněně (odst. 4) do režimu řízení o kasační stížnosti.

[22] I ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. se na první pohled může jevit jako ustanovení „převodní“. Chybí mu však – na rozdíl od ustanovení odst. 2 až 4 – prvek typický pro přechodná

ustanovení, a sice to, že by právně upravovalo (kvalifikovalo, klasifikovalo či pro ně vytvářelo určité právní důsledky) rozhodné skutkové okolnosti nastalé před účinností nového právního předpisu (v případě s. ř. s. jako procesního předpisu určité před jeho účinností učiněné procesní úkony) odlišně od obecných pravidel majících platit pro rozhodné skutkové okolnosti, které nastanou po nabytí účinnosti zákona, jehož se přechodná ustanovení týkají. Dalším typickým obsahem přechodných ustanovení je zvláštní režim platný pro rozhodné skutkové okolnosti nastalé v určitém období po nabytí účinnosti příslušného zákona [viz např. čl. V. bod 2. zákona č. 216/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 189/1994 Sb., o vyšších soudních úřednících, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů]. Vzhledem k tomu, že všechny v úvahu přicházející rozhodné skutkové okolnosti, tedy všechny typy v úvahu přicházejících podání účastníků (opravné prostředky samotné a odvolání a dovolání ve věcech těchto opravných prostředků), které byly učiněny před účinností s. ř. s., jsou regulovány ustanoveními odst. 2 až 4, týká se právní úprava v § 129 odst. 1 s. ř. s. procesních úkonů, jež budou učiněny až po nabytí účinnosti s. ř. s. Ostatně díkce zmíněného ustanovení je v tomto ohledu zcela jednoznačná, říká-li se v něm, že „od nabytí účinnosti“ s. ř. s. lze v případech, v nichž zvláštní zákon zakládá možnost podat opravný prostředek podle dřívější úpravy opravných prostředků podle části páté hlavy třetí o. s. ř. v jeho znění účinném ke dni předcházejícím den nabytí účinnosti s. ř. s., podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ovšem v modifikované lhůtě a s modifikovanými účinky takové žaloby. Z časového hlediska však aplikovatelnost § 129 odst. 1 s. ř. s. není nijak omezena, přinejmenším ne přímo (není stanovena žádná lhůta počítaná od účinnosti s. ř. s., po jejímž uplynutí zvláštní pravidla zakotvená v § 129 s. ř. s. přestanou platit). Ve skutečnosti se tedy po obsahové stránce v § 129 odst. 1 s. ř. s. o žádné přechodné ustanovení nejedná, nýbrž jde o ustanovení upravující speciální podmínky žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v některých případech, jejichž okruh je definován tak, že jde o věci, v nichž na základě zvláštních zákonů byla podle úpravy správního soudnictví předcházející soudnímu řádu správnímu soudní ochrana poskytována zvláštní formou opravných prostředků proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů, kterou dřívější úprava znala, avšak kterou úprava v s. ř. s. nezná a která byla novou úpravou vědomě a záměrně opuštěna.

[23] „Přechodnost“ úpravy v § 129 odst. 1 s. ř. s. spočívá v jediném – pokud by byla z právního řádu odstraněna všechna ustanovení zvláštních zákonů účinných k 31. 12. 2002, hovořící o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů, pozbylo by zmíněné ustanovení s. ř. s. významu, neboť by zde neexistoval žádný okruh případů, na něž by se vztahovalo. Dosud však k takovému „očistění“ právního řádu nedošlo a z činnosti zákonodárce není ani patrné, že by k němu v dohledné době mělo dojít. Proto nelze o § 129 odst. 1 s. ř. s. hovořit jako o ustanovení „materiálně“ přechodném, neboť dopadá i na případy nastalé výrazně později než v době nabytí účinnosti s. ř. s. a po dlouhou dobu se již používá a zřejmě ještě dlouhou dobu používat bude „paralelně“ s obecnou úpravou řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.

[24] Ve své podstatě se u § 129 odst. 1 s. ř. s. jedná o nepřímou novelu oněch zvláštních zákonů, které do účinnosti s. ř. s. upravovaly opravné prostředky k soudu proti nepravomocným správním rozhodnutím. Zvolená legislativní technika (nepřímá novelizace, kterou vládní legislativní praxe považuje za nepřipustnou, jak vyplývá z čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel vlády ve znění účinném ke dni vydání tohoto rozsudku; viz úplné znění Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a naposledy změněných usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816, http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf, stav webové stránky ke dni vydání rozsudku rozšířeného senátu) již sama o sobě způsobuje nepřehlednost,

nejednoznačnost a nepředvídatelnost nové právní úpravy, neboť u zákonů přijatých před účinností s. ř. s. nedochází k jejich výslovné změně, nýbrž je nutno vykládat je s přihlédnutím k § 129 odst. 1 s. ř. s. a k dalším ustanovením s. ř. s. o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Důvody použití nepřímé novely jsou nicméně pochopitelné, neboť pokud by měla být provedena přímá novela (či derogace) těch ustanovení různých zvláštních zákonů, která hovoří o opravných prostředcích k soudu proti nepravomocným správním rozhodnutím, jednalo by se o změnu velkého množství právních předpisů, což by zvyšovalo pravděpodobnost legislativně technických chyb a opomenutí.

[25] V obdobných případech povahy soukromoprávní nicméně zákonodárce stanovil, že po účinnosti nové úpravy části páté o. s. ř. *ve věcech uvedených v § 244, v nichž zvláštní právní předpis svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu ve znění účinném k 31. prosinci 2002, lze ode dne účinnosti tohoto zákona podat žalobu podle části páté tohoto zákona za podmínky jím stanovených* (čl. XXV. bod 1. zákona č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního; citované ustanovení je přechodným ustanovením k části VI. zmíněného zákona, jíž byl v souvislosti s přijetím s. ř. s. zásadně novelizován o. s. ř., zejména zcela změněna jeho část pátá). Ustanovení nové části páté o. s. ř. o žalobě se ovšem na výše zmíněné případy použila v plném rozsahu, bez jakékoli modifikace srovnatelné s ustanovením § 129 odst. 1 s. ř. s., takže v tomto případě výkladové nejasnosti obdobné povahy, které vyvstávají v souvislosti s § 129 odst. 1 s. ř. s., nevznikly.

[26] Smysl a účel úpravy v § 129 odst. 1 s. ř. s. je zachovat za nové úpravy, obecně podřízené režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, u žalob podávaných proti určitým druhům rozhodnutí některé specifické účinky dřívějších tzv. opravných prostředků proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů. Smyslem a účelem je tedy zachování podstatných prvků procesního standardu, kterými se opravné prostředky k soudu proti nepravomocným správním rozhodnutím odlišovaly od žalob proti rozhodnutí správního orgánu.

[27] Odlišnosti žalob podle § 129 odst. 1 s. ř. s. oproti obecné úpravě žalob podle § 65 a násl. s. ř. s. jsou dvě: Za prvé zvláštní zkrácená lhůta k podání žaloby (namísto dvouměsíční jde o lhůtu třicetidenní) a za druhé automatický odkladný účinek žaloby (zatímco žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. obecně nemá odkladný účinek – viz § 73 odst. 1 s. ř. s.). Zcela identické odlišnosti oproti žalobám proti rozhodnutí správního orgánu měly i opravné prostředky k soudu proti nepravomocným správním rozhodnutím (u lhůty k podání opravného prostředku viz § 250m odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002; automatického odkladného účinku bylo podle této úpravy dosaženo tím, že jeho podání odkládalo nabytí právní moci, a tedy zásadně i vykonatelnosti příslušného správního rozhodnutí).

[28] Navíc však u dřívějších opravných prostředků k soudu proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů podle § 250m odst. 2 věty třetí o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002, platilo, že neobsahovalo-li rozhodnutí řádné poučení o opravném prostředku, bylo lze je napadnout opravným prostředkem *do šesti měsíců od jeho doručení*. Zákon tedy absencí poučení o opravném prostředku v příslušném opravném prostředkem napadeném rozhodnutí automaticky spojoval s prodloužením lhůty k podání opravného prostředku, podobně jako to v o. s. ř. bylo a i nyní je upraveno u odvolání (§ 204 odst. 2 věta druhá o. s. ř. u odvolání, podle níž se v případě absence poučení o odvolání v prvoinstančním rozhodnutí lhůta k jeho podání prodlužuje z patnácti dnů na tři měsíce). V obou případech lze dokonce vysledovat stejnou proporcii mezi původní a prodlouženou lhůtou, tedy prodloužení lhůty k podání opravného prostředku na zhruba šestinásobek. Důvody k uvedené úpravě lze hledat zřejmě v povaze opravného prostředku hlavy třetí části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002,

který je po obsahové stránce blízký odvolání jako řádnému opravnému prostředku ve správním či soudním řízení s jediným významným rozdílem, a sice s rozdělením pravomoci rozhodovat o věci na správní orgány v první instanci a soudy v instanci druhé.

[29] Obdobnou úpravu, byť s jiným poměrem mezi normální a prodlouženou lhůtou (a sice dva versus čtyři měsíce) lze nalézt v ustanoveních o. s. ř. o dovolání, tedy mimořádném opravném prostředku proti rozhodnutí odvolacího soudu (podle § 240 odst. 3 věty druhé tohoto zákona, *neobsahuje-li rozhodnutí [odvolacího soudu – pozn. NSS] poučení o dovolání, o lhůtě k dovolání nebo o soudu, u něhož se podává, nebo obsahuje-li nesprávné poučení o tom, že dovolání není přípustné, lze podat dovolání do čtyř měsíců od doručení*). Ostatně Nejvyšší správní soud za analogického použití § 240 odst. 3 věty druhé o. s. ř. dovedl stejné pravidlo i pro kasační stížnost, která je formálně vzato též mimořádným opravným prostředkem, a sice prodloužení lhůty k jejímu podání ze dvou týdnů na čtyři týdny, jestliže krajský soud nesprávně opomenul žalobce poučit o možnosti podat proti jeho usnesení kasační stížnost (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 1 As 25/2005 - 70, jeho rozsudek ze dne 5. 12. 2005, č. j. 2 Afs 34/2005 - 45, jakož i jeho rozsudek ze dne 28. 2. 2007, č. j. 1 Afs 27/2006 - 75, všechny www.nssoud.cz). Ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. však uvedený prvek procesního standardu dřívějšího řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí správních orgánů podle hlavy třetí části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002 nezavádí a v tomto ohledu nechává plně působit obecnou úpravu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., která nevyžaduje, aby rozhodnutí správního orgánu, proti němuž je přípustná tato žaloba, poučení o možnosti podat žalobu a o tom, v jaké lhůtě je třeba tak učinit, obsahovalo.

[30] Okruh správních rozhodnutí, u nichž je žaloba proti nim modifikována ustanovením § 129 odst. 1 s. ř. s., je definován odkazem na příslušnou úpravu ve zvláštním zákoně, která byla účinná k 31. 12. 2002 a která podle svého obsahu stanovila, že proti danému správnímu rozhodnutí lze podat opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu podle části páté hlavy třetí o. s. ř. v tehdy účinném znění. Znamená to tedy, že ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. se vztahuje jen a pouze na úpravy v těch zvláštních zákonech, jež hovoří o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního orgánu a které současně byly účinné ke dni 31. 12. 2002. Uvedený závěr je důležitý proto, že i v některých zákonech schválených již po nabytí účinnosti s. ř. s. byly zavedeny tzv. opravné prostředky proti rozhodnutím správních orgánů, přičemž podle obsahu těchto rozhodnutí se jedná o věci veřejného práva, spadající s ohledem na § 2 s. ř. s. do působnosti správního soudnictví. Typickým příkladem je ustanovení § 14 odst. 4 zákona č. 357/2005 Sb., o ocenění účastníků národního boje za vznik a osvobození Československa a některých pozůstalých po nich, o zvláštním příspěvku k důchodu některým osobám, o jednorázové peněžní částce některým účastníkům národního boje za osvobození v letech 1939 až 1945 a o změně některých zákonů, podle něhož *proti rozhodnutí orgánu uvedeného v § 13 [tj. proti rozhodnutí o nároku, o výši jednorázové peněžní částky a o její výplatě, které vydává Česká správa sociálního zabezpečení - pozn. NSS] lze podat opravný prostředek ke krajskému soudu, v jehož obvodu je obecný soud oprávněné osoby*. Na zákony, jež hovoří o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního orgánu a nabyly účinnosti 1. 1. 2003 nebo později, se tedy ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. nevztahuje a pojem „opravného prostředku“ v takovém zákoně užitý nutno vykládat podle jeho obsahu zpravidla jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., pro niž platí zásadně dvouměsíční žalobní lhůta.

[31] Výše popsaná právní úprava v § 129 odst. 1 s. ř. s., na niž navazuje právní úprava ve zvláštních zákonech, je pro běžného adresáta právních norem překvapivá a její účinky obtížně předvídatelné. Kombinuje totiž „ukrytí“ zvláštních pravidel pro některá žalobní řízení do zdánlivě přechodného, ve skutečnosti však za nyní platného právního stavu (tedy v situaci, kdy součástí právního řádu i nadále v řadě případů zůstávají ustanovení zvláštních zákonů hovořící

o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního orgán) bez časového omezení aplikovatelného ustanovení se stanovením zvláštní kratší žalobní lhůty k podání žaloby proti takovému rozhodnutí. Dalším prvkem zesilujícím překvapivost právní úpravy v § 129 odst. 1 s. ř. s. je to, že při vymezení okruhu věcí, na něž se vztahuje, používá legislativní techniku odkazu na projevy dřívější existence již neplatné a neúčinné právní úpravy a přebírá z ní některé charakteristické prvky (zkrácenou žalobní lhůtu a automatický odkladný účinek žaloby), ovšem jiné prvky, dřívější úpravě vlastní a pro ni rovněž charakteristické (poučovací povinnost správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí lze podat opravný prostředek k soudu a že je tak třeba učinit v zákonem stanovené lhůtě), nepřejímá. V materiálním právním státě nelze akceptovat, aby nežádoucí důsledky takovéto ve svém celku a při zvážení synergie jejích dílčích problematických prvků velmi překvapivé úpravy s obtížně předvídatelnými negativními důsledky pro účastníky řízení dopadaly na soukromé osoby. Argumentem pro akceptaci uvedené tvrdosti právní úpravy není ani potřeba toho, aby speciální kratší třicetidenní lhůtou byly chráněny zájmy třetích osob nebo zájem veřejný. Pokud má zákonodárce za to, že zejména vzhledem k povaze přezkoumávaného správního rozhodnutí je potřeba, aby lhůta pro podání žaloby (či dříve opravného prostředku) byla odlišná od lhůty standardní, stanovuje tak pro žaloby proti konkrétním typům správních rozhodnutí vždy příslušný zvláštní zákon.

[32] Pokud pak měl zákonodárce za to, že pro určitý typ žalob má platit trvalé či zjevně dlouhodobě použitelné zvláštní pravidlo o lhůtě k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jež má být obsaženo v obecné úpravě soudního řízení správního (tedy v s. ř. s.), měl takové zvláštní pravidlo systematicky zařadit do ustanovení s. ř. s. o lhůtě k podání žaloby (tedy do § 72 s. ř. s.) a podobně měl zvláštní pravidlo o automatickém odkladném účinku systematicky zařadit do § 73 s. ř. s. (ostatně i z vyjádření stěžovatelky a z chování ČLK v souvislosti s podáním žaloby je patrné, že i u samotného správního orgánu panovala značná nejistota o tom, jaké má stěžovatelčina žaloba účinky). Namísto toho však zákonodárce dokonce samotnou dikcí § 72 odst. 1 s. ř. s. naznačuje, že v s. ř. s. není žádného ustanovení, které by obecnou délku žalobní lhůty modifikovalo, a že takové ustanovení mohou obsahovat jen jiné zákony než s. ř. s. (viz formulace, že *žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou*), ač tomu tak není (samotný s. ř. s. stanovuje zvláštní lhůtu v § 129 odst. 1), zatímco na jiném místě (u odkladných účinků) zákonodárce v analogické situaci uvádí, že *podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak*, přičemž „tento“ zákon (tedy s. ř. s.) tak stanoví právě v § 129 odst. 1 větě druhé.

[33] Zvláštní žalobní lhůta odlišná od obecné dvouměsíční lhůty je již sama o sobě – i když je umístěna jen v určitém zvláštním zákoně a vztahuje se jen na žaloby podávané proti rozhodnutím vydávaným podle tohoto zákona – prvkem posilujícím nejistotu soukromé osoby v procesu podávání správní žaloby a zvyšujícím odborné právnícké nároky na ni kladené. V případě lhůty podle § 129 odst. 1 s. r. s. k tomu navíc přistupuje „skrytost“ lhůty v ustanoveních označených samotným zákonodárcem za přechodná. Uvedené zvýšené nároky na žalobce musí být proto adekvátním způsobem kompenzovány odpovídající procesní činností příslušného správního orgánu, jinak nepříznivé účinky kratší žalobní lhůty vůči soukromé osobě nelze akceptovat, neboť vybočují z požadavků na přiměřenou míru přehlednosti a předvídatelnosti právní regulace. Kompenzace lze nejlépe dosáhnout poučením o procesních právech, kterého se soukromé osobě dostane v rozhodnutí, jež může být napadeno správní žalobou za podmínek modifikovaných ustanovením § 129 odst. 1 s. ř. s. K tomu, aby po soukromé osobě jako žalobci mohlo být spravedlivě požadováno podání žaloby v třicetidenní lhůtě podle tohoto zvláštního ustanovení, a nikoli v obecné lhůtě dvouměsíční, musí být tato osoba ve správním rozhodnutí poučena, že žalobu proti němu může podat jen v této zvláštní lhůtě. Účelem poučení je poskytnout soukromé osobě při aplikaci překvapivé a výkladově nejednoznačné úpravy včas

informaci o tom, že proti vydanému správnímu rozhodnutí musí brojit v kratší lhůtě, než jaká obecně pro soudní ochranu tohoto typu platí, a že tedy z hlediska časového jsou na ni kladeny zvýšené procesní nároky. Nestane-li se tak, není možno žalobu, která bude podána v obecné dvouměsíční lhůtě, považovat za opožděnou; podá-li ji tedy žalobce v této obecné lhůtě za situace, kdy se mu nedostalo poučení o existenci lhůty zkrácené, nutno mít za to, že ji podal včas. Na druhé straně, dostane-li se soukromé osobě patřičného poučení, lze po ní spravedlivě požadovat, aby žalobu zvládla podat ve zkrácené lhůtě, a to i tehdy, platí-li pro ni i za těchto podmínek koncentrační zásada zakotvená zejména v § 71 odst. 1 písm. d), § 71 odst. 2 větě druhé a § 75 odst. 2 větě první a § 76 s. ř. s., neboť i zkrácená lhůta poskytuje dostatek času přinejmenším k tomu, aby žalobce aspoň v hrubých rysech formuloval žalobní body.

[34] Za hranici pro včasnost podání žaloby v případě absence poučení v rozhodnutí správního orgánu nelze považovat lhůtu šesti měsíců, jak to učinil Nejvyšší správní soud ve shora zmíněném rozsudku ze dne 5. 12. 2004, č. j. 2 As 37/2004 - 54. Je nutno totiž vzít v úvahu, že ačkoli § 129 odst. 1 s. ř. s. existenci právní úpravy opravných prostředků podle hlavy třetí části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002 či přesněji řečeno projevy existence této úpravy ve zvláštních zákonech používá při definici okruhu věcí, na které jeho zvláštní úprava dopadá, samotná tato dřívější úprava byla z právního řádu bez náhrady odstraněna. Intence historického zákonodárce (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního, zvláštní část, k § 64 - 77, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 3. volební období 1998 - 2002, tisk 1080, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=1080&ct1=0>) zjevně směřovala k zavedení jednotného režimu přezkumu rozhodnutí správních orgánů cestou žalob proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů (na rozdíl od úpravy v § 250l odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, kde se jasně hovořilo o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů) a důslednému odstranění soudního přezkumu nepravomocných správních rozhodnutí. Na tom nic nemění ani skutečnost, že podání žaloby má někdy automatický odkladný účinek (vedle případů spadajících do § 129 odst. 1 s. ř. s. zejména žaloby ve věcech mezinárodní ochrany či některé žaloby v oblasti cizineckého práva, ale třeba i žaloba proti rozhodnutí o udělení pokuty podávaná podle § 61 odst. 6 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů), a vede tedy ke „zmrazení“ účinků rozhodnutí a k jeho faktické dočasné „neexistenci“ po dobu trvání řízení o žalobě, nicméně to nic nemění na jeho právní moci. Jinak řečeno, hledat analogii v již neplatné a neúčinné úpravě (§ 250m odst. 2 větě druhé o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002) byl by na místě, pokud by nová úprava přinejmenším v určitých částech základní rysy opravných prostředků podle hlavy třetí části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002 zachovala. Není-li tomu tak, a to zcela záměrně, je za situace, kdy ustanovení o zvláštní žalobní lhůtě podle § 129 odst. 1 s. ř. s. v konkrétním případě nelze pro jeho neúnosné účinky aplikovat, nutno použít úpravu obecnou, a tedy ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že problém neúnosně tvrdých účinků § 129 odst. 1 s. ř. s. neřeší prodlužováním žalobní lhůty tam uvedené, nýbrž neaplikováním lhůty podle tohoto ustanovení v konkrétním případě a použitím ustanovení o obecné žalobní lhůtě.

[35] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zvláštní poučovací povinnost je třeba dodržet výlučně u správních rozhodnutí, proti nimž lze podat žalobu, na niž se vztahuje § 129 odst. 1 s. ř. s., a to proto, že pouze u těchto rozhodnutí je nestandardní délka lhůty k podání žaloby s ohledem na synergii všech dílčích problematických prvků uvedené úpravy stanovena natolik nepředvídatelně, že to je nutno kompenzovat zvláštní poučovací povinností. Tato povinnost se naopak netýká zejména správních rozhodnutí, proti nimž se podává žaloba ve standardní dvouměsíční lhůtě. Netýká se však ani žalob, u nichž je stanovena zvláštní lhůta ve zvláštním zákoně upravujícím podmínky vydání správního rozhodnutí, proti němuž se žaloba ve zvláštní lhůtě podává (viz např. § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách; § 32 odst. 1

a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů). U těchto zvláštních lhůt, právě proto, že jsou uvedeny v zákoně, který zároveň upravuje podmínky vydání rozhodnutí, na které se zvláštní žalobní lhůta vztahuje, nedosahuje právní regulace takové míry překvapivosti, aby ji bylo nutno kompenzovat zvláštní poučovací povinností.

[36] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že tam, kde zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. prosinci 2002, avšak zároveň stanovuje pro podání opravného prostředku jinou než podle tehdejší úpravy v o. s. ř. obecnou třicetidenní lhůtu (např. šedesátidenní lhůta podle § 8 odst. 3 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, či patnáctidenní lhůta podle § 11 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím), platí, že žalobu podle § 129 odst. 1 s. ř. s. je nutno podat v této jiné lhůtě a že § 129 odst. 1 s. ř. s. nelze považovat za ustanovení, které by obecně zrušovalo tyto jiné lhůty a nahrazovalo je lhůtou třicetidenní (totéž by platilo, pokud by zvláštní zákon sám výslovně stanovil třicetidenní lhůtu k podání opravného prostředku, tj. lhůtu shodnou se lhůtou podle § 129 odst. 1 s. ř. s.). Zároveň není třeba, aby příslušný správní orgán poučil ve svém rozhodnutí o možnosti podat žalobu v této jiné lhůtě, neboť i zde právě proto, že zvláštní žalobní lhůty jsou uvedeny v zákoně, který zároveň upravuje podmínky vydání rozhodnutí, na které se zvláštní žalobní lhůta vztahuje, nedosahuje právní regulace takové míry překvapivosti, aby ji bylo nutno kompenzovat zvláštní poučovací povinností.

V. Důsledky pro projednávanou věc

[37] Rozšířený senát v dané věci posoudil jemu předloženou právní otázku. Podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu, *spočívá-li sporná právní otázka v právním názoru toliko na některou otázku výkladu nebo použití hmotného nebo procesního práva, o níž lze rozhodnout samostatně, rozhodne rozšířený senát jen o této otázce a věc vrátí senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí, pokud není z důvodů hospodárnosti řízení nebo z jiných důležitých důvodů vhodné, aby celou věc projednal a rozhodl sám.* Vzhledem k tomu, že jádrem sporu v řízení o kasační stížnosti je výlučně posouzení právní otázky, kterou se zabýval rozšířený senát, a že žádné další otázky není třeba v tomto řízení řešit, rozhodl rozšířený senát z důvodu hospodárnosti řízení ve věci sám.

[38] Krajský soud neposoudil správně rozhodnou právní otázku, dospěl-li k závěru, že stěžovatelka podala žalobu opožděně, nedodržela-li třicetidenní lhůtu k jejímu podání. Nevzal totiž v úvahu, že se jedná o rozhodnutí o uložení disciplinárního opatření podle § 18 odstavce 3 zákona č. 220/1991 Sb. (tedy o uložení zjevně veřejnoprávní sankce), proti kterému bylo podle § 18 odst. 4 a 5 téhož zákona, účinného již ke dni 31. 12. 2002, možno podat opravný prostředek, o němž rozhoduje soud; zvláštní lhůta k podání opravného prostředku není v tomto zákoně stanovena. Jednalo se tedy o věc spadající s ohledem na § 2 s. ř. s. do působnosti správního soudnictví, na kterou dopadá ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s. Pochybnost o tom, že se jednalo o věc, na kterou dopadala ustanovení o hlavy třetí části páté o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, nevyvolává ani poznámka pod čarou č. 1) na konci věty v § 18 odst. 5 zákona č. 220/1991 Sb., odkazující na § 244 a násl. o. s. ř., neboť nemá jiný význam než ten, že opravný prostředek se měl za staré úpravy správního soudnictví projednávat podle části páté o. s. ř.; o tom, v kterém ze dvou v této úpravě existujících režimů se tak mělo dít, poskytují informaci slova „opravný prostředek“ užitá v odst. 4 i 5 § 18 zákona č. 220/1991 Sb., která jednoznačně ukazují, že v rámci části páté v jejím znění účinném do 31. 12. 2002 na věc dopadala ustanovení její hlavy třetí.

[39] V žalobou napadeném správním rozhodnutí však nelze nalézt poučení o tom, že proti němu lze podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. a že je tak nutno učinit ve třicetidenní lhůtě od doručení jeho písemného vyhotovení. Poučení v rozhodnutí obsažené pouze obsahově zcela nesprávně hovoří o tom, že „podle ustanovení § 18 odst. 4 zákona č. 220/1991 Sb. lze proti tomuto rozhodnutí podat opravný prostředek k soudu“, namísto aby poučilo o možnosti podat správní žalobu a v jaké lhůtě. Absentovalo-li v rozhodnutí takovéto poučení, bylo na žalobu nutno hledět jako na včas podanou, byla-li podána v obecné dvouměsíční lhůtě. Tak se však stalo - napadené správní rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 25. 7. 2007 a ona žalobu podala 19. 9. 2007, tedy v rámci dvouměsíční lhůty. Kasační stížnost stěžovatelky je proto s ohledem na § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. důvodná, neboť krajský soud nezákonně rozhodl o odmítnutí žaloby stěžovatelky pro opožděnost. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.).

[40] S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud našel takový výklad ustanovení § 129 odst. 1 s. ř. s., který šetří ústavně zaručená práva soukromých osob a není v rozporu s právem na spravedlivý proces, jak jej zaručují čl. 1 Ústavy, čl. 36 odst. 1 a 38 odst. 2 Listiny, jakož i s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění jejich protokolů a dodatkových protokolů, nebylo důvodu k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

[41] Další stížní námitky nebyly důvodné. Podání stěžovatelky datované dnem 21. 8. 2007 nelze podle obsahu považovat za žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., neboť zjevně je míněno jako odvolání, byť z něho není patrné, v jakém řízení je podáváno. Nemohlo mít proto ani účinek podle § 72 odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle níž *lhůta* [k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.] *je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje.* Žalovaný po obsahové stránce posoudil tento úkon stěžovatelky správně. Správnost procesního postupu žalovaného ve věci tohoto podání (jeho vyřízení přípisem ze dne 24. 8. 2007, č. j. 05/78/518, v němž se uvádí, že „odvolání je právně irrelevantní, není v souladu s platnými právními předpisy České republiky, a proto se právnická osoba Česká lékařská komora tímto odvoláním nebude vůbec zabývat“) pak není předmětem řízení o kasační stížnosti, a proto není důvodu se jím dále zabývat.

[42] Krajský soud je vázán právním názorem vysloveným rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ve zrušovacím rozhodnutí. Proto nebude na žalobu pohlížet jako na opožděně podanou.

[43] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. října 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu