



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupený Mgr. Markem Dejmekem, advokátem se sídlem Denisovo nábřeží 6, Plzeň, proti žalovanému: **Městský úřad Tachov**, se sídlem Rokycanova 1, Tachov, zastoupený Mgr. Alešem Hájovským, advokátem se sídlem nám. Republiky 57, Tachov, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 7. 2011, č. j. 17 A 40/2011 - 35,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2011, č. j. 3467/2010-ODSH-23. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 2. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v relevantním znění (dále jen „zákon o přestupcích“), neboť dne 18. 4. 2010 měl dle zjištění Policie ČR v úseku, kde je nejvyšší povolená rychlost 90 km/h, jet rychlostí 152 km/h (při započtení možné odchylky měřicího zařízení tak měl překročit nejvyšší povolenou rychlost v místě nejméně o 57 km/h). Žalobce přitom tvrdil, že o existenci tohoto rozhodnutí se dozvěděl až při silniční kontrole prováděné hlídkou Policie ČR dne 14. 5. 2011, při které mu byl zadržen řidičský průkaz a následně předáno oznámení o podezření ze spáchání přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí. Žalobce v žalobě mj. uváděl, že mu nikdy nebylo doručeno oznámení o zahájení správního řízení a za účelový považoval i postup žalovaného, jímž mu byl ustanoven opatrovník; opatrovník přitom proti rozhodnutí žalovaného nepodal odvolání (práva na podání odvolání se vzdal), čímž umožnil, aby rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci v roční lhůtě, v jejímž rámci bylo možné přestupek projednat.

Krajský soud v Plzni podanou žalobu svým usnesením ze dne 28. 7. 2011, č. j. 17 A 40/2011 – 35, odmítl, a to pro její nepřipustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., dle něhož je žaloba nepřijatelná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.

Krajský soud uvedl, že napadené rozhodnutí žalovaného, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 8000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu šesti měsíců, bylo vydáno v řízení dle zákona o přestupcích. Na toto řízení se subsidiárně uplatňuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Dle § 72 písm. a) zákona o přestupcích byl žalobce účastníkem řízení o přestupku a ve věci tak měl dle § 81 odst. 1 zákona o přestupcích možnost podat odvolání.

Dále krajský soud konstatoval, že součástí správního spisu není žádné podání, z jehož obsahu by bylo patrné, že žalobce odvolání podal; ten navíc nic takového ani v žalobě netvrdil. Žalobce tak dle názoru krajského soudu nevyčerpal řádný opravný prostředek, který mu zákon o přestupcích umožňoval, tudíž nebyla splněna podmínka řízení dle soudního řádu správního, tedy přípustnost žaloby.

Ve správním spise bylo pouze žalobcovo odvolání ze dne 12. 10. 2010, které však směřovalo proti dřívějšímu rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2010, č. j. 3467/2010-ODSH-12. Na základě tohoto odvolání bylo rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 21. 1. 2011, č. j. DSH/14374/10, citované rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2010 zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k novému projednání. Navíc byl rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 10. 3. 2011, č. j. DSH/3120/11, žalobci na základě § 32 odst. 2 písm. d) a odst. 3 správního řádu ustanoven opatrovník, a to paní J. J., zaměstnankyně Městského úřadu Tachov, odboru školství a kultury. Opatrovníkovi žalobce bylo žalobou napadené rozhodnutí žalovaného doručeno dne 4. 4. 2011, přičemž opatrovník se práva na podání odvolání téhož dne výslovně vzdal.

Vzhledem k nepřijatelnosti žaloby přitom krajský soud nebyl, dle svých slov, oprávněn posuzovat jednotlivé žalobní body. Zároveň poukázal na to, že je seznámen s nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. I. ÚS 2052/08, a ze dne 7. 8. 2007, sp. zn. II. ÚS 1090/07, kterými žalobce v žalobě argumentoval a dovozoval z nich nesprávnost postupu, jímž mu byl ustanoven v přestupkovém řízení opatrovník. Krajský soud dodal, že právní názory vyslovené v citovaných nálezech by mohl zohlednit pouze v případě, že by žaloba byla shledána přípustnou.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uvedl, že ji opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s.

Stěžovatel v první řadě namítal, že postupem krajského soudu došlo k zásahu do jeho základních práv, především práva na soudní ochranu a zásady rovnosti účastníků řízení. Stěžovateli totiž nebylo v průběhu správního řízení umožněno řádně hájit své zájmy, naopak ustanovený opatrovník postupoval v přímém rozporu s jeho zájmy. V průběhu správního řízení byla porušena jeho práva vyplývající z čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tedy právo na spravedlivý proces a právo vyjádřit se k důkazům. V tomto směru odkazuje stěžovatel na ustálenou judikaturu Ústavního soudu, zejména náleze ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. I. ÚS 2052/08. Krajský soud však pro ty samé důvody, pro které stěžovatel podal žalobu, návrh stěžovatele odmítl a rozhodl tak v přímém rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2008, sp. zn. I. ÚS 3267/07.

Stěžovatel dodal, že krajský soud nesprávně své rozhodnutí opřel o závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 – 65, publikovaného pod č. 672/2005 Sb. NSS, a rozsudku ze dne 12. 6. 2007, č. j. 6 As 71/2006 – 36, dostupného na www.nssoud.cz. Citované případy byly typově odlišné, neboť v jejich případě účastník o správním řízení, stejně tak jako o příslušném rozhodnutí, věděl – to však nebyl případ

pokračování

stěžovatele. Stěžovatel tak navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným usnesením krajského soudu, a navrhl, aby kasační stížnosti nebylo vyhověno.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53, dostupný na www.nssoud.cz).

Pokud jde o samotný důvod odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, který žalobu posoudil jako nepřijatelnou, neboť stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky, které zákon v rámci správního řízení připouští. Tento názor je zcela konzistentní s ustálenou judikaturou správních soudů. Jak například zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaném pod č. 672/2005 Sb. NSS, „*[p]odmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby ke soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nabízet prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*“

Krajský soud se tak naprosto správně před vlastním meritorním projednáním žaloby nejprve zabýval posouzením procesních podmínek, tedy i otázkou přípustnosti žaloby. Aplikovali ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., dle kterého je žaloba nepřijatelná, „*nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*“; jde o logický důsledek nesporné skutečnosti, a sice že stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky, tedy nepodal odvolání proti žalobou napadenému rozhodnutí žalovaného. Následná aplikace § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle kterého „*nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, který je podle tohoto zákona nepřijatelný*“, je pak jen nutným důsledkem uvedeného.

Nejvyšší správní soud ohledně skutečnosti, že stěžovatel proti napadenému rozhodnutí žalovaného odvolání nepodal, pro úplnost dodává, že v této věci vychází z obsahu správního spisu a tvrzení stěžovatele uvedených v žalobě a posléze v kasační stížnosti.

Obdobně jako ve svém rozsudku ze dne 8. 7. 2011, č. j. 2 As 65/2011 – 63, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud uvádí, že namítá-li stěžovatel, že se o vydání prvostupňového rozhodnutí, tedy žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného, dozvěděl bez své viny až po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí (poté, co se opatrovník výslovně vzdal práva na odvolání), na uvedeném závěru to nemůže změnit ničeho.

I za stěžovatelem popsané situace měl totiž řádného opravného prostředku (odvolání) využít, a uvést v něm důvody, jež uplatnil v žalobě před krajským soudem. V daném případě se jednalo o námitky opírající se o tvrzení o vadném doručování písemností, jehož důsledkem mělo být to, že se stěžovatel nemohl správního řízení účastnit a hájit v jeho rámci svá práva, dále o tvrzení o nesprávném ustanovení opatrovníka a o jeho následných účelových postupech. Za takové situace by správní orgán příslušný k projednání odvolání byl povinen (znovu) posoudit, zda zde existovaly podmínky pro ustanovení opatrovníka, kterému bylo rozhodnutí prvního stupně doručeno, případně, zda osoba opatrovníka byla zvolena vhodně a zda opatrovník řádně hájil zájmy stěžovatele. Pokud by odvolací orgán dospěl k závěru, že nebyly naplněny podmínky vyplývající z příslušných právních předpisů a judikatury Ústavního soudu, nemohlo by být rozhodnutí prvního stupně považováno za řádně (stěžovateli, tedy účastníku řízení) oznámené a tedy ani pravomocné.

Omezení pro podání odvolání, které nebylo účastníku řízení (řádne) oznámeno, vyplývající z § 84 odst. 1 správního řádu, pro stěžovatele neplatilo (viz poslední věta citovaného ustanovení), neboť stěžovatel byl nepochybně účastníkem, na kterého dopadá definice účastníka řízení uvedená v § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu. Takový účastník, byl-li skutečně při oznamování správního rozhodnutí opomenut, má právo podat odvolání kdykoli až do uplynutí lhůty pro podání odvolání, která ovšem začíná běžet až od okamžiku, kdy je *„bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že (...) seznal úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno“* (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, publikovaný pod č. 1838/2009 Sb. NSS). Tento právní názor, jakkoli byl vysloven v souvislosti s předchozí úpravou správního řízení (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení), lze vztáhnout i na účastníky řízení podle § 27 odst. 1 stávajícího správního řádu, pokud tvrdí, že jim správní rozhodnutí prvního stupně nebylo řádně oznámeno. Dle § 84 odst. 2 správního řádu se totiž neoznámění rozhodnutí *„nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2“* správního řádu. Ze správního spisu je zřejmé, že se stěžovatel s napadeným rozhodnutím seznámil prostřednictvím svého tehdejšího právního zástupce, Mgr. Dana Modlitby, advokáta. Ten dne 17. 5. 2011 požádal na základě plné moci (prokazatelně udělené stěžovatelem dne 16. 5. 2011) o prostudování správního spisu žalovaného. Za takové situace měl stěžovatel ve smyslu § 84 odst. 2 ve spojení s 83 odst. 2 správního řádu možnost podat odvolání *„do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí“* (tedy ode dne 17. 5. 2011). Takový postup by byl v souladu s již zmíněným rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 – 118, dle něhož *„nastala-li fikce oznámení rozhodnutí teprve poté, co podle mínění správního orgánu již rozhodnutí nabylo právní moci, počínají opomenutému účastníku teprve touto fikcí běžet lhůty pro podání řádných či mimořádných opravných prostředků“*.

Pokud by tudíž stěžovatel takto postupoval a nedobral by se nápravy v rámci správního řízení, mohl by následně napadnout žalobou rozhodnutí odvolacího orgánu, a to i kdyby jeho odvolání bylo zamítnuto postupem dle § 92 odst. 1 věty první správního řádu (tedy pro opožděnost nebo nepřipustnost). Po zamítnutí odvolání dle § 92 odst. 1 věty první správního řádu by soud na základě podané žaloby, v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, zkoumal v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné (nepřípustné) odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího

pokračování

přezkumu. Pokud by soud dospěl k závěru, že odvolání bylo po právu zamítnuto jako opožděné nebo nepřijatelné, žalobu by zamítl, v opačném případě by příslušné odvolací rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému odvolacímu orgánu k dalšímu řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 112, či ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 5, oba dostupné na www.nssoud.cz).

V uvedeném smyslu je také třeba interpretovat napadené usnesení krajského soudu, který v daném ohledu rozhodl zcela správně, byť své úvahy mohl podrobněji rozvést. Vzhledem k tomu, že stěžovatel, byť byl opět zastoupen advokátem, odvolání ve věci ve lhůtě 90 dnů nepodal a podal přímo správní žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, krajský soud, jak již bylo řečeno, tuto žalobu zcela správně pro nepřijatelnost odmítl.

Nejvyšší správní soud rovněž doplňuje, že v nynějším řízení nemohl věcně posuzovat výhrady stěžovatele týkající se údajných pochybení správních orgánů ve správním řízení; v případě kasační stížnosti směřující proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby jsou předmětem přezkumu zdejší soudem toliko důvody pro odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud přitom bere v potaz stěžovatelem uváděnou judikaturu Ústavního soudu i judikaturu s ní související. V jejích intencích by však krajský soud, jak ten sám uvedl, potažmo Nejvyšší správní soud, musel postupovat pouze za situace, že by byla podána přípustná žaloba. Je přitom možné doplnit, že v citovaných nálezech se Ústavní soud vyslovoval primárně k otázce přípustnosti ústavní stížnosti (nikoli tedy správní žaloby) a nadto i zde uvedl, že přípustnost ústavní stížnosti byla založena tím, že stěžovatel „nemohl vyčerpat všechny prostředky poskytnuté zákonem k ochraně jeho práv“ (nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. I. ÚS 2052/08). Jak však bylo vyloženo, stěžovatel v nynějším případě měl k dispozici prostředek k ochraně jeho práv, tj. odvolání, ten však nevyužil.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu soudního spisu však plyne, že mu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly. Za takový důvodně vynaložený náklad by nebylo možné považovat ani případnou odměnu za úkon právní služby advokáta žalovaného spočívající v zaslání již zmiňovaného pouze dvouřádkového vyjádření ke kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. března 2013

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu