



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce **J. T.**, zastoupeného Mgr. Radimem Dostalem, advokátem se sídlem Valašské Meziříčí, Náměstí 71/11, proti žalovanému **Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého náměstí 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2013, č. j. 8 A 97/2012 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně (postoupenou usnesením tohoto soudu ze dne 19. 7. 2012, č. j. 62 A 53/2012 - 14, k projednání Městskému soudu v Praze), domáhal ochrany proti nečinnosti ze strany Ministerstva zdravotnictví (dále jen „žalovaný“) a usiloval o to, aby soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajské hygienické stanice Zlínského kraje (dále jen „krajská hygienická stanice“) ze dne 23. 10. 2003, č. j. 4954/2003, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku. Městský soud usnesením ze dne 19. 12. 2013, č. j. 8 A 97/2012 - 38, žalobu odmítl jako opožděně podanou.

Jak vyplynulo z odůvodnění tohoto usnesení, předmětná žaloba byla podána u Krajského soudu v Brně dne 11. 6. 2012 (dne 8. 6. 2012 byla předána k poštovní přepravě). Žalobce v žalobě sice uvedl, že odvolání proti rozhodnutí krajské hygienické stanice zaslal žalovanému již dne 22. 12. 2010, avšak ze správního spisu městský soud zjistil, že žalovaný toto odvolání obdržel teprve dne 3. 2. 2011. Posledním dnem lhůty pro rozhodnutí o tomto odvolání proto bylo 4. 4. 2011. S ohledem na lhůtu k podání tohoto typu žaloby, uvedenou v ustanovení § 80 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) mohla být žaloba na ochranu proti nečinnosti podána nejpozději dne 4. 4. 2012.

Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel především uvádí, že městský soud nevzal v potaz, že na danou věc nelze aplikovat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 2004“), ale že je nutné postupovat dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 1967“), neboť stěžovatel se domáhal vydání rozhodnutí v řízení, které bylo zahájeno ještě za účinnosti posledně zmiňovaného zákona. Stěžovatel proto využil prostředek, který mu proti nečinnosti žalovaného poskytoval § 50 správního řádu z roku 1967; bez jeho podání by ostatně podmínka pro podání žaloby podle § 79 s. ř. s. (tj. bezvysledné vyčerpání prostředků, které žalobci procesní předpis poskytuje) splněna nebyla. Za této situace tedy stěžovateli běžela lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti až ode dne, kdy byl žalovaným vůči němu učiněn poslední úkon; tím bylo vyrozumění o vyřízení podnětu k opatření proti nečinnosti ze dne 3. 4. 2012, stěžovateli doručené dne 5. 4. 2012. Ve lhůtě jednoho roku od tohoto úkonu stěžovatel žalobu podal, tj. učinil tak včas.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve shrnul dosavadní průběh správního řízení a rovněž výsledky řízení před správními soudy. Ze všech procesních kroků stěžovatele žalovaný dovozuje, že stěžovatel byl s obsahem rozhodnutí krajské hygienické stanice seznámen prostřednictvím Finančního úřadu ve Zlíně; stěžovatel ostatně ani nikdy netvrdil, že by mu obsah rozhodnutí nebyl znám. Ze žádostí o zaslání rozhodnutí krajské hygienické stanice vyplývá, že stěžovatel fakticky brojil jen proti způsobu doručení tohoto rozhodnutí, respektive že neakceptoval institut fikce doručení a od něj se odvíjející okamžik nabytí právní moci. Žalovaný trvá na tom, že nastane-li fikce oznámení rozhodnutí, počínají odvolací lhůty běžet od stejného momentu, jako v případě oznámení standardního; proto také stěžovateli připisem ze dne 23. 3. 2011, č. j. 9186/2011-NH-30.0-3.2.11, sdělil, že nelze podat odvolání proti rozhodnutí, které již nabylo právní moci. Stěžovatel se sice účinky rozhodnutí krajské hygienické stanice pokoušel vícekrát neúspěšně zvrátit (naposledy stížností na nečinnost žalovaného), žalovaný nicméně trvá na tom, že ve věci nečinný nebyl, neboť platí, že pokud se účastník domáhal zaslání rozhodnutí s doložkou právní moci, nelze od okamžiku zaslání tohoto rozhodnutí znovu odvíjet běh procesních lhůt. Přípis žalovaného ze dne 23. 3. 2011, č. j. 9186/2011-NH-30.0-3.2.11, přitom měl materiální účinky zamítnutí odvolání a stěžovatel proti němu mohl podat žalobu podle § 65 s. ř. s. Konečně, žalovaný je přesvědčen, že bylo-li rozhodnutí krajské hygienické stanice stěžovateli doručeno teprve v prosinci roku 2010, je třeba odvolání proti němu posoudit podle správního řádu z roku 2004, nikoli podle správního řádu z roku 1967. Ze všech uvedených důvodů tedy žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Před samotným věcným posouzením kasační stížnosti Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., přestože z povahy napadeného usnesení přichází v úvahu pouze stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (například z rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004, publikovaného pod č. 625/2005 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z <http://www.nssoud.cz>) vyplývá, že *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ,*

pokračování

kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“ Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v sobě tedy zahrnuje jak nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení správního soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela, včetně eventuelní nepřezkoumatelnosti takového rozhodnutí. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS).

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud vycházel z obsahu předloženého správního spisu, z něhož se podává následující skutkový stav:

Dne 23. 10. 2003 vydala krajská hygienická stanice rozhodnutí č. j. 4954/2003, kterým stěžovateli uložila pokutu ve výši 100.000 Kč za porušení § 32 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Toto rozhodnutí bylo dne 31. 10. 2003 doručováno stěžovateli, avšak ten nebyl na udané adrese zastížen; proto byla zásilka uložena u držitele poštovní licence a odtud dne 18. 11. 2003 vrácena odesilateli, neboť si ji adresát ani později nevyzvedl. Na podkladě § 24 odst. 2 správního řádu z roku 1967 krajská hygienická stanice dovodila, že k doručení rozhodnutí došlo dne 3. 11. 2003 fikcí, a tudíž jeho právní moc nastala ke dni 19. 11. 2003.

Rozhodnutí krajské hygienické stanice bylo v lednu roku 2004 předáno Finančnímu úřadu ve Zlíně, za účelem jejího vymožení; o této skutečnosti byl stěžovatel zpraven sdělením ze dne 12. 1. 2004, č. j. 97/2004, k němuž byl připojen i originál rozhodnutí krajské hygienické stanice s vyznačenou doložkou právní moci, stejně jako přípis, jímž bylo předmětné rozhodnutí Finančnímu úřadu ve Zlíně předáno. Ani tuto zásilku (doručovanou „doporučeně do vlastních rukou“ dne 15. 1. 2004) si však stěžovatel u držitele poštovní licence nevyzvedl, a proto byla dne 30. 1. 2004 vrácena krajské hygienické stanici.

Dne 26. 3. 2004 podal stěžovatel ke krajské hygienické stanici návrh na obnovu řízení podle § 62 správního řádu z roku 1967; důvodem obnovy řízení měla být skutečnost, že se stěžovatel o existenci rozhodnutí krajské hygienické stanice dozvěděl teprve prostřednictvím správce daně – Finančního úřadu ve Zlíně, avšak přímo jemu doručeno nebylo. Stěžovatel namítal, že mu tímto postupem byla odňata možnost brojit proti tomuto rozhodnutí řádným opravným prostředkem. Krajská hygienická stanice svým rozhodnutím ze dne 21. 4. 2004, č. j. 1241/04, návrh na obnovení řízení zamítla, a stěžovatel nebyl úspěšný ani se svým odvoláním proti rozhodnutí o zamítnutí obnovy řízení, o němž žalovaný rozhodl dne 9. 8. 2004 rozhodnutím č. j. HEM-301-9.7.04-19358. Rozhodnutí žalovaného obstálo i v následném soudním přezkumu před Městským soudem v Praze (rozsudek ze dne 25. 8. 2008, č. j. 12 Ca 87/2005 - 38) a Nejvyšším správním soudem (rozsudek ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 Ads 6/2009 - 58). Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí konstatoval, že stěžovatel nezvolil k přezkoumání rozhodnutí krajské hygienické stanice vhodný procesní postup. Stěžovatel měl namísto návrhu na obnovu řízení požádat krajskou hygienickou stanici o opětovné doručení rozhodnutí a poté proti němu podat odvolání. Tento postup by byl na místě jak v situaci, kdy by stěžovateli nakonec předmětné rozhodnutí doručeno bylo, tak v situaci, kdy by krajská hygienická stanice opětovné doručení odmítla a kdy by trvala na fikci doručení nebo na tzv. fikci oznámení.

Veden závěry citovaného rozsudku zdejšího soudu, požádal stěžovatel krajskou hygienickou stanici dne 2. 4. 2010 o řádné doručení jejího rozhodnutí, avšak této žádosti vyhověno nebylo. Stěžovatel požadované rozhodnutí obdržel teprve po opakované urgenci dne 8. 12. 2010. Bez ohledu na to, že krajská hygienická stanice své rozhodnutí opatřila doložkou právní moci, nepokládal stěžovatel rozhodnutí za pravomocné a podal proti němu dne 22. 12. 2010 odvolání, které krajská hygienická stanice žalovanému postoupila dne 3. 2. 2011. Sdělením ze dne 23. 3. 2011, č. j. 9186/2011-NH-30.0-3.2.11, žalovaný stěžovatele informoval, že rozhodnutí krajské hygienické stanice je již pravomocné, neboť se stěžovatel s jeho obsahem seznámil prostřednictvím Finančního úřadu ve Zlíně, a proto proti němu nelze odvolání podat. S tímto závěrem se stěžovatel nespokojil a dne 15. 3. 2012 zaslal žalovanému podnět k opatření proti nečinnosti, v němž mj. vyjádřil přesvědčení, že postup žalovaného koliduje s § 60 správního řádu z roku 1967. Žalovaný na toto podání zareagoval přípisem ze dne 14. 3. 2012, č. j. 12106/2012-NH-30.1-15.3.12, kde setrval na názoru, že podání stěžovatele, nazvané jako odvolání, nemůže účinky odvolání vyvolat (a to ani účinky odvolání opožděného) a poukázal na to, že neúspěšné vyčerpání mimořádných opravných prostředků vedlo k nezrušitelnosti a nezměnitelnosti rozhodnutí krajské hygienické stanice.

S ohledem na předmět tohoto soudního řízení, kterým je ochrana před nečinností žalovaného při vyřizování odvolání stěžovatele ze dne 22. 10. 2010, není nutné zabývat se argumentací stěžovatele, v níž setrvává (stejně jako v řízení o návrhu na obnovu řízení a jeho následném soudním přezkumu, završeném rozsudkem zdejšího soudu ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 Ads 6/2009 - 58) na názoru, že rozhodnutí Krajské hygienické stanice Zlínského kraje 23. 10. 2003, č. j. 4954/2003, nenabýlo právní moci. Úkolem soudů v tomto typu řízení je pouze posoudit, zda byl účastníkem řízení učiněn úkon, na který mělo být ze strany správního orgánu reagováno vydáním rozhodnutí (osvědčení) a zda bylo na tento úkon reagováno, respektive kdy a jakým způsobem. Tímto úkonem je v daném případě shora uvedené odvolání stěžovatele; zda šlo o odvolání proti dosud nepravomocnému rozhodnutí či nikoliv, je již otázkou vyhodnocení věci odvolacím správním orgánem, které může být následně podrobeno soudnímu přezkumu, ovšem v jiném typu soudního řízení (dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.).

Jak bylo již výše uvedeno, stěžovatel napadl rozhodnutí krajské hygienické stanice dne 22. 12. 2010 odvoláním, vycházejí z toho, že mu toto rozhodnutí bylo řádně doručeno (oznámeno) teprve dne 8. 12. 2010. V reakci na to žalovaný v přípisu ze dne 23. 3. 2011, č. j. 9186/2011-NH-30.0-3.2.11, trval na tom, že ve věci bylo již rozhodnuto pravomocně, neboť s rozhodnutím krajské hygienické stanice měl být stěžovatel seznámen dne 1. 3. 2004 správcem daně. Žalovaný kromě toho konstatoval, že pokud stěžovatel nepodal odvolání do 15 dnů od naposledy zmíněného data, rozhodnutí krajské hygienické stanice nabylo právní moci a skutečnost, že se stěžovatel proti němu bránil nevhodnými opravnými prostředky, jde k jeho tíži. Nejvyšší správní soud proto zvažoval, zda toto sdělení nemůže představovat rozhodnutí (o odvolání) v materiálním smyslu, tedy akt, proti němuž by bylo možné podat žalobu podle § 65 s. ř. s., jak naznačuje žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaný pod č. 923/2006 Sb. NSS, který pojem „*rozhodnutí*“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. vyložil jako „*jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení*“). Dospěl nicméně k závěru, že se o rozhodnutí o zamítnutí odvolání (ať již pro nepřípustnost, či pro opožděnost) v materiálním smyslu nejedná, neboť tímto způsobem žalovaný stěžovateli toliko sdělil, že se jeho podáním ze dne 22. 12. 2010 jako odvoláním zabývat nehodlá a sdělil mu důvody, které ho k tomuto postoji vedly.

S názorem vysloveným žalovaným v přípisu ze dne 23. 3. 2011 se ovšem Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Z podání stěžovatele ze dne 22. 10. 2010 je zcela evidentní, že jde o odvolání

pokračování

proti správnímu rozhodnutí, vydanému v řízení, kde je žalovaný v postavení odvolací instance. Bez ohledu na to, zda žalovaný považoval napadené rozhodnutí za pravomocné, bylo jeho povinností o odvolání rozhodnout; zda by toto odvolání zamítl jako opožděné, či je vyřídil meritorně, není z pohledu jeho povinné procesní aktivity podstatné. Lhůta pro vydání rozhodnutí (tedy i rozhodnutí o odvolání) je přitom v principu shodně stanovena jak ve správním řádu z roku 1967 (§ 49), dle kterého by se postupovalo v situaci, kdy by se jednalo o řízení dosud neskončené, tak i ve správním řádu z roku 2004 [§ 71 odst. 1 až 3, § 80 odst. 4 písm. d), § 90 odst. 6], který by se aplikoval v případě, bylo-li by již řízení pravomocně skončeno (zde v prvním stupni) – viz § 179 správního řádu z roku 2004. Bylo tedy povinností žalovaného rozhodnout o odvolání bezodkladně (bez zbytečného odkladu); pokud to nebylo z povahy věci možné, mělo být rozhodnutí vydáno ve lhůtě 30 dnů od předložení věci prvostupňovým orgánem (§ 57 odst. 2 správního řádu z roku 1967, § 88 odst. 1, věta první, § 90 odst. 6, věta druhá správního řádu z roku 2004); pouze v případech uvedených v § 49 odst. 2, věta první za středníkem správního řádu z roku 1967, respektive v § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu z roku 2004, mohlo být rozhodnutí vydáno nejdéle do 60 dnů. Obě právní úpravy přitom předpokládají možnost ještě tuto lhůtu přiměřeně dodatečně prodloužit odvolacím orgánem, nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout ani v této lhůtě [§ 49 odst. 2, věta první za druhým středníkem správního řádu z roku 1967, § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu z roku 2004].

Nejvyšší správní soud, podobně jako městský soud, vychází z toho, že lhůta, ve které měl žalovaný o podaném odvolání rozhodnout, se neodvíjí od 22. 12. 2010 (datum podání odvolání), ale od okamžiku, kdy byla žalovanému věc předložena krajskou hygienickou stanicí, tedy ode dne 3. 2. 2011. Na rozdíl od městského soudu však nevidí důvod, proč by žalovanému k rozhodnutí neměla postačovat lhůta třicetidenní (jakkoli se svými účinky jedná o lhůtu toliko pořádkovou), jejíž poslední den připadl na sobotu 5. 3. 2011. S přihlédnutím k § 27 odst. 2 správního řádu z roku 1967, respektive § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004 tedy mělo být rozhodnutí o odvolání vydáno nejpozději v pondělí 7. 3. 2011).

O nečinnosti žalovaného tak lze hovořit počínaje dnem 8. 3. 2011. Pokud jde o sdělení žalovaného ze dne 23. 3. 2011, č. j. 9186/2011-NH-30.0-3.2.11, kterým svou namítanou nečinnost popřel a stěžovatele definitivně ujistil, že z jeho strany rozhodně nelze přezkum rozhodnutí krajské hygienické stanice očekávat, nelze je považovat za *poslední úkon* vůči stěžovateli, od něhož by se odvíjela lhůta k podání žaloby ve smyslu ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s., neboť „[ú]konem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. je nutno rozumět procesní úkon účastníka řízení nebo správního orgánu ve správním řízení. Takovýto úkonem není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval.“ (rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 6. 2006, sp. zn. 8 Ans 3/2005, publikovaný pod č. 931/2006 Sb. NSS). Především však lhůta k podání žaloby dle části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. je primárně vázána na marné uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, stanovené zvláštním zákonem; tyto lhůty, jak již bylo výše podrobně popsáno, obsahují oba v úvahu připadající procesní předpisy a je tak nutno vycházet z nich. Za situace, kdy zákon (správní řád z roku 1967 i z roku 2004) stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí, nemá pro určení počátku běhu lhůty k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti význam ani to, zda účastník řízení inicioval opatření proti nečinnosti v rámci správního řízení.

Počátkem roční lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s. tedy bylo datum 8. 3. 2011 a žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného mohla být podána nejpozději dne 8. 3. 2012. I kdyby zdejší soud připustil, že žalovanému svědčila šedesátidenní lhůta k vydání rozhodnutí o odvolání (byť takovému závěru nic nenasvědčuje a především účastník správního řízení by měl zásadně vycházet z obecné, třicetidenní lhůty), posledním dnem lhůty k podání žaloby podle § 79 s. ř. s. by byla středa 4. 4. 2012, jak uvádí městský soud v napadeném usnesení.

Podal-li tedy stěžovatel žalobu na ochranu proti nečinnosti k poštovní přepravě (jde o lhůtu procesní – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. 1 Ans 2/2007) teprve dne 8. 6. 2012, učinil tak opožděně.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že stěžovatel podal žalobu proti nečinnosti žalovaného opožděně a městský soud tak tuto žalobu po právu odmítl. Kasační stížnost proto musela být jako nedůvodná zamítnuta (§ 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 31. prosince 2014

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu