



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **A. R., s. r. o.**, (dříve C., s. r. o.), zast. advokátem Mgr. Martinem Pecklem, se sídlem AK Vejmelka&Wünnch, v. o. s., Italská 27, Praha 2, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Staroměstské nám. 1/4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2004, č. j. 6 Ca 177/2003 – 36,

t a k t o :

I. V řízení **je pokračováno** na straně žalobce s právnickou osobou **A. R., s. r. o.**, zapsané v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze, která je právním nástupcem společnosti A. R., a. s., z důvodu fúze sloučení nástupnické společnosti C., s. r. o., se společností A. R., a. s.

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2004, č. j. 6 Ca 177/2003 – 36 **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností stěžovatel napadá výše označené usnesení, kterým byla jako opožděná odmítnuta žaloba podaná proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2003, č. j. 27967/2003/C/Jan-4/2003/R, jímž byla podle ust. § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů uložena pokuta ve výši 300 000 Kč. Stěžovatel podal dne 24. 6. 2003 proti tomuto rozhodnutí u žalovaného správního orgánu podání označené jako odvolání, neboť se domnívá, že je takový opravný prostředek přípustný. Z důvodu opatrnosti podal dne 21. 7. 2003 proti napadenému správnímu rozhodnutí také žalobu; přitom se řídil poučením žalovaného správního orgánu, který uvedl, že žalobu lze

podat do dvou měsíců ode dne doručení. V této lhůtě podanou žalobu následně Městský soud v Praze jako opožděnou odmítl. Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Soud dle jeho názoru nesprávně posoudil právní otázku možnosti podat odvolání proti napadenému rozhodnutí. Zákon o regulaci reklamy umožňuje dle § 7b odst. 4 podat účastníkovi řízení proti rozhodnutí orgánu dozoru opravný prostředek k soudu. Tímto opravným prostředkem se rozumělo podání ve smyslu části páté hlavy třetí dle ust. § 250 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2002. Jednalo se o zvláštní opravný prostředek proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu, o kterém rozhodoval soud. Důsledky podání opravného prostředku k soudu na právní moc rozhodnutí správního orgánu byly totožné jako u podání odvolání dle § 53 správního řádu. V souvislosti s přijetím nové úpravy správního soudnictví došlo k vyloučení možnosti podání opravného prostředku k soudu proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu, když byla přijata zcela nová část pátá hlavy třetí o. s. ř. upravující soudní řízení v záležitostech soukromého práva, o nichž bylo rozhodováno správním orgánem. Žaloby podle této nové části páté hlavy třetí o. s. ř., jakož i žaloby podle s. ř. s. jsou od 1. 1. 2003 přípustné toliko proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů. Tím došlo k nepřímé novelizaci celé řady zákonů, které podání opravného prostředku proti rozhodnutí nepravomocnému umožňovaly, mezi jinými i zákona o regulaci reklamy. Stěžovatel se proto domnívá, že od 1. 1. 2003 již nelze podat opravný prostředek k soudu předjímaný ustanovením § 7b odst. 4 zákona o regulaci reklamy, nýbrž je třeba podat nejprve odvolání proti rozhodnutí orgánu dozoru k nejbližší nadřízenému orgánu, v daném případě k Živnostenskému úřadu České republiky, jehož působnost vykonává dle § 7 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky. Argumentem pro toto tvrzení je skutečnost, že zákonná úprava obsažená v zákoně o regulaci reklamy odvolání proti rozhodnutí orgánu dozoru výslovně nevylučuje, a proto se uplatní ust. § 53 a násl. zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Opačný výklad učiněný žalovaným i soudem, z něhož vyplývá, že správní řízení, které končí rozhodnutím orgánu dozoru o uložení pokuty, je jednostupňové a takové rozhodnutí je okamžikem oznámení účastníkům pravomocné a lze proti němu podat žalobu podle s. ř. s., zcela odporuje § 53 správního řádu, které předpokládá možnost podat odvolání proti každému správnímu rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak (a to zákon o regulaci reklamy nestanoví). Nelze vycházet z toho, že úpravou obsaženou pouze v přechodných ustanoveních s. ř. s. bude docíleno zavedení jednoinstančního řízení nejen u zákona o regulaci reklamy, ale také u mnoha dalších zákonů. Takový výklad by ve svém důsledku vedl k úplnému popření principu dvojinstančnosti správního řízení. Z tohoto principu jsou možné pouze některé výjimky, které musí být výslovně upraveny ve správním řádu či jiných zvláštních předpisech. Ze shora uvedených důvodů je třeba vycházet z toho, že rozhodnutí žalovaného správního orgánu jako orgánu dozoru nabude právní moci poté, co o odvolání rozhodne odvolací orgán. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu bude přípustná žaloba podle s. ř. s. Stran takové argumentace stěžovatel odkazuje na názory vyjádřené např. Doc. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc. v publikaci *Nová úprava správního soudnictví*. Městský soud tak nesprávně posoudil použití ust. § 129 odst. 1 s. ř. s., které stanoví, že „překlopení“ režimu dřívějších opravných prostředků, podávaných u soudu podle úpravy účinné do 31. 12. 2002 do režimu „žaloby“ podle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. je možné jen, jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Jednou ze základních podmínek, která je stanovena v části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. ohledně možnosti podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem (/§ 68 písm.a) s. ř. s./). Při respektování tohoto výkladu by bylo podání žaloby stěžovatelem nepřípustné, neboť nevyčerpal řádné opravné prostředky.

Neobstojí-li výše uvedený právní názor stěžovatele a soud by dospěl k závěru o přípustnosti žaloby proti napadenému rozhodnutí, namítá stěžovatel, že tato byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě stanovené žalovaným v poučení napadeného rozhodnutí. Stěžovatel vycházejí ze zásady presumpce správnosti správních aktů se řídil nesprávným poučením správního orgánu, což nemůže jít k jeho tíži. Postup soudu, který sám v usnesení konstatuje, že stěžovatel byl nesprávně žalovaným poučen, ale že soud nebyl oprávněn k této skutečnosti přihlídnout, je třeba důrazně odmítnout, neboť je i zcela v rozporu s *ratio legis* zákona. Je-li proti rozhodnutí správního orgánu dle zákona o regulaci reklamy namísto opravného prostředku přípustná žaloba, tedy institut nahrazující odvolání, měla by se rovněž analogicky použít úprava zakotvená v ust. § 54 odst. 3 správního řádu, podle které pokud účastník řízení v důsledku nesprávného poučení nebo proto, že nebyl poučen vůbec, podal opravný prostředek po lhůtě, má se za to, že jej podal včas, jestliže tak učinil nejpozději do tří měsíců ode dne oznámení rozhodnutí. Soud měl dle stěžovatele povinnost přihlídnout k okolnostem nesprávného poučení a posoudit žalobu jako včas podanou. Opačný postup je v rozporu s duchem zákona, ústavními předpisy, jakož i mezinárodně zakotveným právem na soudní přezkum správních rozhodnutí. Soud rovněž nepostupoval v souladu s ust. § 41 odst. 2 o. s. ř., které se podle § 64 s. ř. s. přiměřeně použije i na řízení dle s. ř. s., a to že každý úkon je třeba posuzovat dle obsahu, i když je nesprávně označen. Stěžovatel upozorňuje na to, že u žalovaného správního orgánu podal dne 24. 6. 2003, tedy po uplynutí 214 dnů ode dne doručení napadeného rozhodnutí soudu, podání označené jako odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného správního orgánu. Pokud Městský soud v Praze vycházel z názoru, že odvolání není přípustné, který vyjádřil i v napadaném usnesení, měl posoudit toto podání dle obsahu jako žalobu, neboť podání obsahovalo všechny podstatné náležitosti takové žaloby a bylo podáno i u příslušného správního orgánu, proti jehož rozhodnutí žaloba směřuje. Stěžovatel spatřuje vadu řízení v tom, že rozhodnutí žalovaného je v rozporu se zásadami správního řízení, když neoznačuje jediný důkaz, z něhož žalovaný vycházel, odůvodnění neobsahuje náležitosti ve smyslu ust. § 47 odst. 3 správního řádu, a proto je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti má stěžovatel za to, že napadené usnesení Městského soudu v Praze je nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, jako odmítnutí návrhu je nezákonné a trpí vadami řízení spočívajícími v tom, že rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil označenému soudu k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

V písemném, vyjádření žalovaný stran námitky nesprávného poučení uvedl, že v řízení postupoval pouze v souladu s metodickými pokyny nadřízeného orgánu, tj. živnostenského odboru MPO, jak také vyplývá z korespondence obsažené ve spise, na kterou odkazuje. Dle názoru žalovaného se stěžovatel dopustil jednání, za které mu byla uložena pokuta tím, že šířil reklamu v rozporu s dobrými mravy, když bez zjevného vynaložení nákladů na svou vlastní reklamní kampaň využil reklamní akce společnosti M., spol. s r. o., která probíhala ve dnech 3. 2. – 9. 3. 2003. Žalovaný vycházel v řízení z upozornění právního zástupce výše uvedené společnosti, které bylo doloženo fotodokumentací inzerce společnosti stěžovatele. Napadené rozhodnutí obsahuje rovněž úvahu, v čem spatřuje žalovaný rozpor s dobrými mravy.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení soudu v rozsahu stížnostních námitek a vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Směřuje-li kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba, přísluší Nejvyššímu správnímu soudu zkoumat, zda se krajský soud odmítnutím návrhu nedopustil nezákonnosti. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné předeslat, že není jeho úkolem v řízení o podané kasační stížnosti posuzovat otázku, zda stěžovateli byla po právu uložena pokuta či nikoli ani zda správní řízení trpělo namítanými vadami, nýbrž má posoudit, zda předchozí řízení u soudu trpělo vadami spadajícími pod vymezení v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tvrzenými v kasační stížnosti, popřípadě některými dalšími vadami, k jejichž přezkumu je Nejvyšší správní soud povolán v řízení zahájeném platně podanou kasační stížností z úřední povinnosti.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 6. 2003, č. j. 27967/2003/C/Jan-4/2003/R byla stěžovateli uložena pokuta za porušení ust. § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že šířil reklamu v rozporu s dobrými mravy. Proti tomuto rozhodnutí, které bylo stěžovateli doručeno dne 10. 6. 2003, podal stěžovatel dne 24. 6. 2003 odvolání u Magistrátu hlavního města Prahy, živnostenský odbor. Dne 3. 7. 2003 bylo stěžovateli doručeno vyrozumění žalovaného, kterým mu bylo vráceno odvolání, a to s přihlédnutím k udělenému poučení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel na svém odvolání trval, a to podáním ze dne 7. 7. 2003, postoupil žalovaný přípisem ze dne 15. 7. 2003 odvolání opět MPO k rozhodnutí. Přípisem MPO ze dne 25. 7. 2003 byla věc zpět vrácena z důvodu opakovaného podání. Dne 21. 7. 2003 podal stěžovatel žalobu proti rozhodnutí žalovaného, kterou Městský soud v Praze jako opožděnou odmítl.

Při shrnutí výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že postupem soudu v předchozím řízení došlo k odepření přístupu k soudu. Bylo-li možno z obsahu podání označeného jako odvolání, z jehož obsahu byly seznatelné náležitosti žaloby, žalobce byl řádně označen, byly zřejmé důvody, z nichž je opravný prostředek (žaloba) podán a čeho se domáhá, totiž zrušení správního rozhodnutí. Rovněž z obsahu správního spisu, který měl soud k dispozici, bylo nepochybné, že v daném případě se jedná o opravný prostředek, na který dopadá režim ust. § 129 odst. 1 s. ř. s. Soud tak měl postupovat takovým způsobem, aby nedošlo k neodůvodněnému odepření spravedlnosti. Bylo namístě posoudit podaný opravný prostředek jako žalobu a meritorně ji projednat, nikoli pokračovat v nesprávném postupu, který zapříčinil již žalovaný. Byl-li opravný prostředek, byť označený jako odvolání, podán včas u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, byla zachována i lhůta pro řízení před soudem (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Podal-li stěžovatel bezprostředně poté, kdy mu bylo žalovaným přípisem oznámeno vrácení jeho odvolání dne 21. 7. 2003 žalobu zcela totožného obsahu, nelze na takovou žalobu hledět bez dalšího jako na pozdě podanou. Žalovaný měl postupovat v intencích ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. tím spíše, argumentoval-li stěžovateli při vrácení podaného odvolání ze dne 24. 6. 2003 uděleným poučením o možnosti podat žalobu k soudu; byl si tedy vědom toho, že podání, které žalovaný obdržel, nemohlo být jiným podáním než žalobou, neboť ust. § 7b odst. 4 zákona č. 40/1995 Sb. ani jiný opravný prostředek nepřipouští. Tato skutečnost byla žalovanému známa a rovněž z ní vycházel, uvedl-li možnost podání opravného prostředku- žaloby k soudu, přičemž však pochybil, když místo třicetidenní lhůty připustil k jeho podání lhůtu dvou měsíců.

Městský soud v Praze měl k existenci řádně a včas podaného opravného prostředku přihlédnout, a následně se vypořádat s podanou žalobou věcně a přezkoumat žalobní námitky, nikoliv postupovat formalistickým způsobem a odmítnout žalobu, která byla dne 21.7.2003 podána opožděně, bez ohledu na to, že jí předcházelo podání s ní zcela totožné, s nímž však nebylo zákonným způsobem (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) naloženo. Jestliže žalovaný stěžovatele

nesprávně poučil o možnosti podat žalobu do dvou měsíců ode dne doručení, a jestliže tak stěžovatel učinil, nelze mu to přičítat k tíži a odmítnout takto podanou žalobu jako opožděnou. Podmínky přístupu občana k soudu ve správních věcech zákonem stanovené jsou rigidní, přísné, vázány lhůtou a stojí na principu koncentrace řízení. Tomu však odpovídá povinnost soudu při poskytování ochrany právům vyvarovat se o to více zřejmým formalismům, jimiž dochází k neodůvodněnému odmítnutí práva. Doslovné lpění na splnění procesních podmínek a předpokladů – k němuž došlo v této konkrétní věci – nesmí ve svém důsledku vést k vytváření neústavních překážek, bránících v přístupu k soudu.

Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než souhlasit s argumentací soudu I. stupně když vylučuje možnost aplikace části čtvrté o.s.ř. ve správním soudnictví. Za těchto okolností Nejvyšší správní soud vycházel z ústavně zaručeného základního práva na spravedlivý proces (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), z něhož případě především vyplývá, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Pokud by proto Nejvyšší správní soud za této značně specifické procesní situace kasační stížnost zamítl, přičemž by shledal odmítnutí žaloby pro opožděnost za opodstatněné, zjevně by svým postupem znemožnil přístup stěžovatelky k soudu (*denegatio iustitiae*) a dopustil by se tak protiústavnosti v uvedeném smyslu. Nejvyšší správní soud, který je podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, proto vycházel z toho, že v souzené věci, při absenci zákonné úpravy ve správním soudnictví, je případná přímá aplikace ustanovení ústavního pořádku, v tomto případě čl. 36 odst. 1 Listiny, podle něhož „každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud musel nastatou procesní situaci, blíže speciálně neupravenou běžným zákonem, vyřešit tak, aby postupoval ústavně konformně - tedy aby umožnil přístup stěžovatelky k soudnímu přezkumu citovaného rozsudku Městského soudu v Praze. Z citovaného principu vázanosti soudce zákonem totiž nepochybně vyplývá i vázanost zákonem ústavním (*arg. a minori ad maius*) a za situace, kdy ústavní norma není blíže dostatečně provedena předpisem jednoduchého práva, resp. kdy aplikací jednoduchého práva dojde ke zjevnému porušení ústavní normy a řešení této kolize s ohledem na povahu dané věci nespočívá ani v postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR (tzn. v předložení věci k Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení předmětného zákona), je jediným ústavně konformním východiskem přímá aplikace ústavní normy. Proto Nejvyšší správní soud v souzené věci, veden citovaným příkazem ústavodárce, vycházel z obecného principu úpravy přechodných ustanovení s. ř. s., podle kterého nemá být účastník zkrácen na svých procesních právech.

Nejvyšší správní soud však nesouhlasí s názorem stěžovatele, považuje-li tento za nesprávné posouzení právní otázky soudem stran přípustnosti odvolání a uplatnění § 53 správního řádu. Podle ust. § 8a zákona č. 40/1995 Sb. pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na řízení ve věcech upravených tímto zákonem správní řád.

Stanoví-li ust. § 7b cit. zákona, že proti rozhodnutí orgánu dozoru podle tohoto zákona lze podat opravný prostředek k soudu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí, stanoví tak nepochybně „jinak“. Poučovací povinnost správního orgánu zahrnuje pouze poučení účastníka řízení o řádných opravných prostředcích (§ 47 odst. 4 zák. č. 71/1967 Sb.), včetně případné možnosti podat proti rozhodnutí opravný prostředek k soudu. Netýká se však dalších procesních prostředků (mimořádných) jimiž lze v konkrétní právní věci případně vydané rozhodnutí změnit nebo zrušit. Připouští-li zákon č. 40/1995 Sb. opravný prostředek k soudu, připouští tak „jiný“ opravný prostředek než odvolání dle § 47 správního řádu.

Dnem nabytí účinnosti s. ř. s. namísto opravného prostředku proti rozhodnutí žalovaného podle zákona č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy je třeba podat žalobu ve lhůtě zde stanovené. Ust. § 129 odst. 1 s. ř. s. je nutno považovat za nepřímou novelizaci ustanovení § 7b odst. 4 zákona č. 40/1995 Sb., které i v současně platném znění setrvává na původním znění, tj. na podání opravného prostředku k soudu, když takovým prostředkem bez ohledu na jeho označení může být pouze žaloba. Jako jednoinstanční upravoval zákon č. 40/1995 Sb. správní řízení i před účinností s. ř. s., přičemž nedošlo v zákonné úpravě výše citovaného předpisu k žádným změnám. Námitka zavedení nepřipustného jednoinstančního řízení je proto nedůvodná.

Jiný výklad dle názoru Nejvyššího správního soudu z ust. § 129 odst.1 s. ř. s. ve spojení s ust. § 8a a § 7b odst. 4 zákona č. 40/1995 Sb. nelze dovodit. Městský soud v Praze proto nepochybil v právním posouzení přípustnosti opravného prostředku.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že usnesení Městského soudu v Praze, kterým byl dle ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnut návrh stěžovatele, je nezákonné, a proto podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení tohoto soudu zrušil a věc mu vrací k dalšímu řízení.

V dalším řízení se bude Městský soud v Praze řídit právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a věcí se bude zabývat meritorně.

Za situace, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl věcně bezprostředně po provedení procesních úkonů nezbytných pro řízení v věci, nezabýval se již přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti, neboť by to bylo nadbytečné.

V novém řízení rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 1. 3. 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu