ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **JUDr. Ing. P. P.,** advokát, proti žalované: **Česká advokátní komora,** se sídlem Národní 16, Praha 1, o rozhodnutí kárného senátu žalované ze dne 8. 6. 2009, čj. K 146/07, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2011, č. j. 5 Ca 198/2009 – 63,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým soud odmítl jeho žalobu napadající rozhodnutí kárného senátu žalované ze dne 8. 6. 2009, čj. K 146/07, ve věci jeho kárného provinění v postavení advokáta, a to pro předčasnost při nevyčerpání řádného opravného prostředku.

Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a), b) c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Především namítá, že soud nesprávně zhodnotil důkazy, nebylo mu umožněno vyjádřit se k právnímu hodnocení dané situace, když soud jedinou větou v rozhodnutí právní situaci nezhodnotil ani nezhodnocoval. Soustředil se toliko na procesní stránku věci – odmítnutí žaloby. Došlo přitom k nesprávnému právnímu posouzení otázky včasnosti či předčasnosti podané žaloby. V kasační stížnosti stěžovatel dále jmenovitě, a to do značné míry obdobně jako

v žalobě, namítá, že mu žalovaná protiprávně odňala možnost odvolání tím, že mu nedoručila do vlastních rukou kárné rozhodnutí, nepoučila jej o možnosti podat odvolání a obratem na rozhodnutí vyznačila právní moc, aniž by vyčkala jak dopadne z opatrnosti podané odvolání do pravomocného rozhodnutí. Za zcela chybné a účelové přitom označil stanovisko soudu, že předmětnou žalobu by šlo projednat, pokud by byla podána o rok později po odmítnutí odvolání, když v tomto případě by byla nová žaloba tak jako tak zastavena pro překážku věci již zahájené. Stěžovatel dále namítá, že skutkový stav, z něhož žalovaná v napadeném rozhodnutí vycházela, nemá oporu ve spisech. Tento důvod spatřuje v chybném posouzení otázek týkajících se právní skutečnosti času při vydávání rozhodnutí odpůrce, doručování a při samotném nabytí právní moci předmětného rozhodnutí správního orgánu, proti kterému byla k soudu podána žaloba o přezkum. Uvádí, že pravomocné rozhodnutí žalované mu bylo doručeno dne 12. 9. 2009 a na předmětném rozhodnutí byla již vyznačena právní moc dnem 15. 8. 2009. Dne 14. 10. 2009 podal stěžovatel žalobu a učinil tak tedy ve lhůtě dvou měsíců od doručení rozhodnutí. Pokud však žalovaná tvrdí, že doručením dne 12. 9. 2009 bylo rozhodnutí stěžovateli zasíláno jen pro informaci, potom nebylo rozhodnutí kárného senátu stěžovateli dosud doručeno vůbec. Mimo to stěžovatel namítá, že rozhodnutí mu mělo být doručeno do vlastních rukou, a je toho názoru, že náhradní doručení v případě kárného rozhodnutí procesní předpisy neumožňují. Návazně stěžovatel uvádí, že se z jednání kárné komise České advokátní komory omlouval, jednání proběhlo bez jeho přítomnosti, a předseda kárné komise tak vůči stěžovateli porušil povinnost vyhlásit rozhodnutí bezprostředně po skončení jednání a současně poučit účastníky o opravných prostředcích. Na základě uvedeného stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil v plném rozsahu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvádí, že námitka, že soud předmět věci neprojednával, postrádá smysl, protože vzhledem k vyřešení přednostní procesní otázky nebylo cílem soudu věc meritorně projednat. Dále zejména poukazuje na úpravu doručování a dodává, že normy týkající se doručování a konkrétní postup při doručování kárného rozhodnutí jsou zmíněny a vysvětleny jak v žalobou napadeném kárném rozhodnutí, tak v napadeném usnesení soudu. Pokud žalobce opakovaně polemizuje s faktem náhradního doručení, žalovaná znovu odkazuje na odůvodnění citovaných rozhodnutí, ve kterých jsou příslušné normy a důsledky jejich aplikace podrobně vysvětleny (nehledě na to, že žalobce by tyto normy vzhledem ke své kvalifikaci měl znát). Závěrem svého vyjádření žalovaná navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce zamítl.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud z předmětného soudního a správního spisu především zjišťuje, že kárné řízení se stěžovatelem bylo v předmětné věci zahájeno již na sklonku r. 2007, podáním kárné žaloby ze dne 29. 11. 2007. V průběhu kárného řízení stěžovatel některé písemnosti nepřebíral, z nařízených jednání se z nejrůznějších důvodů omlouval, a jednání tak byla opakovaně nařizována na další termíny. Stejně tak se stěžovatel omlouval i z nařízeného jednání na den 8. 6. 2009, kdy bylo ve věci rozhodnuto v I. stupni, a bylo vydáno rozhodnutí, proti němuž směřovala žaloba. Toto rozhodnutí bylo stěžovateli doručováno do vlastních rukou (obálka s modrým pruhem), na adresu, která je sídlem stěžovatele jako advokáta a současně i jeho místem trvalého pobytu. Stěžovatel si však zásilku v úložní lhůtě nevyzvedl a zásilka byla vrácena zpět žalované.

Poté byl stěžovatel přípisem žalované ze dne 25. 8. 2009 vyrozuměn o obsahu předmětného kárného rozhodnutí, načež si stěžovatel vyžádal doručení tohoto rozhodnutí a toto urgoval. Přípisem ze dne 11. 9. 2009 žalovaná stěžovateli zaslala kopii rozhodnutí, se zdůrazněním, že jde o kopii rozhodnutí s vyznačenou doložkou právním moci. Tato zásilka byla stěžovateli doručena dne 16. 9. 2009. Dne 19. 9. 2009 stěžovatel proti doručenému rozhodnutí podal odvolání, a dříve než bylo o podaném odvolání rozhodnuto, podal dne 14. 10. 2009 proti předmětnému prvostupňovému rozhodnutí žalobu. O podaném odvolání rozhodl odvolací senát žalované dne 12. 1. 2010. Následně Městský soud v Praze nyní napadeným usnesením, ze dne 7. 9. 2011, rozhodl tak, že podanou žalobu odmítá pro předčasnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel za důvody kasační stížnosti označil důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a), b) c) a d) s. ř. s. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v situaci, kdy je 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.

K věci samé je předně nutno uvést, že podle ustanovení § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud nestanoví tento nebo zvláštní zákon jinak. Soudní řád správní tak důsledně zavádí tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného nebo vadného rozhodnutí prostředky správního řízení. Tj., nejen kdy je řádný opravný prostředek nejen podán, ale dále i kdy je o něm pravomocně rozhodnuto. Žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.), a žalovaným rozhodnutím je rozhodnutí tohoto orgánu. Nevyčerpání řádných opravných prostředků žalobcem je za podmínek stanovených v § 68 písm. a) s. ř. s. důvodem nepřípustnosti žaloby a takovou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu soud odmítne podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu 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 svojí 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 nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. K tomu ostatně viz i ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2004, č. j. 3 Ads 58/2003 - 32, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2004, č. j.1 As 28/2004 - 106, popř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, přístupné na www.nssoud.cz.

Z pohledu merita sporu, kdy kasační stížnost směřuje proti usnesení soudu o odmítnutí žaloby pro předčasnost, resp. pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, je určující, že v projednávané věci byla podána žaloba proti rozhodnutí kárného senátu žalované, jako správního orgánu I. stupně. Proti tomuto rozhodnutí je možno se odvolat (§ 35 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů). Stěžovatel této procesní možnosti využil, odvolání podal, nicméně žalobu nepodal proti rozhodnutí o odvolání, ale aniž by vyčkal takového rozhodnutí, žalobou napadl rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Na této skutečnosti nic nemění ani to, že žalobu podal tzv. z opatrnosti, když obdržel opis rozhodnutí, na němž již byla vyznačena doložka právní moci. Žalobu podal dříve, než bylo rozhodnuto o odvolání, a žaloba logicky nemohla směřovat proti rozhodnutí, které ještě nebylo vydáno, a směřovalo toliko proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Taková žaloba je bez ohledu na obsah a okolnosti předcházejícího řízení nepřípustná.

Pokud jde o stěžovatelem opakované tvrzení skutečnosti, že mu rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo řádně doručeno, s tím – a to již nad rámec potřebného odůvodnění - nelze souhlasit, naopak je třeba přisvědčit žalovanému, že pravidla týkající se doručování a konkrétní postup při doručování kárného rozhodnutí byly náležitě vysvětleny jak v žalobou napadeném kárném rozhodnutí, tak v napadeném usnesení, a stěžovatel se s nimi toliko odmítá ztotožnit. Nejvyšší správní soud k tomu jen stručně dodává, že u doručování kárného rozhodnutí do vlastních rukou stěžovatele ze žádného ustanovení platné právní úpravy nevyplývá, že by při neúspěšném pokusu o doručení nemohla být taková zásilka uložena ve smyslu § 23 správního řádu, a že by uplynutím 10 denní úložní lhůty nemohly nastat účinky jejího doručení ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu. Tak tomu také bylo v nyní posuzované věci. Zásilka byla při neúspěšném pokusu o doručení dne 20. 7. 2009 podle vyznačeného údaje pošty na zásilce ve spisu uložena na přání adresáta na poště, a stěžovatel si ji v úložní lhůtě nevyzvedl.

Ve spojení s tím, považuje Nejvyšší správní soud za nutné zdůraznit, že rozporování doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně stěžovateli, resp. jeho účinků, stejně jako námitky proti postupu správního orgánu I. stupně stran omluvy stěžovatele z jednání, apod., by meritorně přicházelo v úvahu až v žalobě proti rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V nyní vedeném řízení přicházelo v úvahu toliko procesně posoudit, zda byla žaloba podána v soudu se soudním řádem správním v tom smyslu, že měla směřovat proti rozhodnutí odvolacímu.

V situaci, kdy městský soud zjistil, že tomu tak nebylo, tj., že bylo napadáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nemohl žalobou napadené rozhodnutí přezkoumávat věcně. Městský soud v Praze přitom dospěl k závěru, že je třeba žalobu odmítnout pro předčasnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je přitom toho názoru, že v předmětné situaci, měla být žaloba odmítnuta pro nepřípustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. a) s. ř. s.], nicméně toto nepovažuje za takovou vadu, pro kterou by mělo být napadené usnesení zrušeno. Zrušení usnesení městského soudu a vrácení věci k novému odmítnutí ze správného důvodu by v takovémto případě bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie, která nedovoluje řešit v soudním řízení jen teoretické otázky bez praktického významu pro účastníky řízení.

Pokud jde o ostatní námitky v kasační stížnosti (soud se věcí nezabýval meritorně, soud se mýlí, když tvrdí, že předmětnou žalobu šlo projednat, pokud by byla podána o rok později po odmítnutí odvolání, atd.), ty se podle názoru Nejvyššího správního soudu míjí s předmětem nyní posuzované a posouditelné podstaty sporu.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a zamítl ji (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), protože stěžovatel skutečně podal žalobu za procesní situace, kdy ještě nevyčerpal řádný opravný prostředek (tzn. odvolání) v řízení před správním orgánem.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalované náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 3. května 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu