

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **SPAR Česká obchodní společnost, s. r. o.,** se sídlem Nákupní 389/1, Praha 10, zastoupený Mgr. Janem Krákorou, advokátem se sídlem Revoluční 655/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti: **ASEKOL, s. r. o.**, se sídlem Československého exilu 2062/8, zastoupená Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011, č. j. 9 Ca 137/2009 – 152,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011, č. j. 9 Ca 137/2009 – 152, bylo zrušeno rozhodnutí ministra životního prostředí (dále jen „ministr“) ze dne 26. 3. 2009, č. j. 1292/M/09 20738/ENV/09, sp. zn. R/2104, kterým byl jako nepřípustný zamítnut rozklad žalobce (dále jen „účastník řízení“) proti části výroku rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 22. 12. 2005, pod č. j. 5193/EN V/720/05 o zápisu osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stěžovatel“) jako provozovatele kolektivního systému zajišťujícího financování nakládání s historickým elektrozařízením (dále jen „zápis“) ze skupin 3, 4 a 7 podle přílohy č. 7 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že

neposuzoval otázku, zda byl zápis stěžovatele oprávněný, ale zda mu v řízení o zápisu příslušelo postavení účastníka řízení a zda byl z tohoto titulu oprávněn podat proti tomuto rozhodnutí ministerstva rozklad. S poukazem na platnou právní úpravu a závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem ve věci přezkumů zápisů na základě rozkladů podaných společnostmi REMA Systém, a.s., eD´ system CZECH, a. s. a stěžovatelem, městský soud uvedl, že rozhodnutí o zápisu má konstitutivní charakter, a proto přinejmenším provozovatelé kolektivních systémů, kteří podali žádost o zápis pro určitou skupinu elektrozařízení, a výrobci elektrozařízení, kteří jsou těmito provozovateli kolektivních systémů zastoupeni, musí být účastníky společného správního řízení o zápisu. Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ministerstva o zápisu stěžovatele se přímo dotýkalo jak práv společnosti RETELA, s. r. o., která usilovala o to, aby jako provozovatel téhož kolektivního systému byla zapsána právě ona, tak i právního postavení účastníka řízení jako výrobce elektrozařízení, který projevil vůli být začleněn do systému RETELA, s. r. o. Ministerstvo tedy postupovalo v rozporu se zákonem, když s účastníkem řízení nejednalo jako s účastníkem řízení. Dále městský soud konstatoval, že ministerstvo se bude muset vypořádat s včasností podaného rozkladu, neboť tuto otázku vůbec neřešilo, a soudu nepřísluší, aby ji v přezkumném řízení za správní orgán řešil jako první, neboť by tím zasahoval do činnosti správního orgánu. Úkolem ministerstva bude, aby posoudilo dopad nové judikatury Nejvyššího správního soudu na běh lhůty pro podání opravného prostředku a dále všechny skutkové okolnosti, které nevedly účastníka řízení k hájení jeho práv v původním řízení, a aby zvážilo opodstatněnost jeho opožděné reakce na dopis ministerstva ze dne 28. 4. 2006, kterým byl vyrozuměn o zápisech kolektivních systémů.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že nezpochybňuje závěry městského soudu týkající se nutnosti vést společné správní řízení, ale má za to, že městský soud disponoval dostatečnými podklady pro to, aby sám posoudil včasnost podaného rozkladu, a tedy i přípustnost podané žaloby. Měl totiž k dispozici doklad, že se účastník řízení seznámil s rozhodnutím o zápisu a s jeho obsahem nejpozději dne 26. 5. 2006, kdy mu byl doručen dopis ministerstva ze dne 28. 4. 2006. Soudy přitom mohou v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu provést i takové důkazy, které správní orgán vůbec neprovedl a nevycházel z nich. Není tedy vyloučeno, že určitý důkaz soud hodnotí jako první, přičemž to nemůže být považováno za zásah do činnosti správního orgánu. Stěžovatel dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce doručování rozhodnutí opomenutým účastníkům a namítal, že městský soud měl učinit závěr o nepřípustnosti žaloby, neboť se uplatnila fikce oznámení a nejpozději od 26. 5. 2006 začala účastníku řízení běžet lhůta k podání rozkladu. Ve správním soudnictví platí obecná zásada zakotvená v ust. § 5 s. ř. s., podle níž, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Tato zásada je zopakována v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v ust. § 68 písm. a) s. ř. s. Povinnost vyčerpat před podáním žaloby řádné opravné prostředky ve správním řízení se vztahuje i na opomenutého účastníka. Městský soud by tedy měl při posuzování přípustnosti žaloby jako předběžnou otázku posoudit i otázku vyčerpání opravných prostředků, čímž je třeba nepochybně rozumět vyčerpání opravných prostředků jejich včasným podáním. Pokud by platil závěr městského soudu, znamenalo by to, že by soud musel z věcného hlediska přezkoumávat správní rozhodnutí i v případech zjevné opožděnosti opravného prostředku,

pokud by odvolací správní orgán tento přezkum přes opožděnost připustil, tedy i v případě nepřípustnosti soudního přezkumu. Městský soud tak nesprávně posoudil otázku přípustnosti žaloby a právní následky opožděnosti podaného rozkladu. Připustil soudní přezkum rozhodnutí o rozkladu, ačkoliv žaloba byla nepřípustná. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podaný rozklad nelze posoudit jako opožděný, neboť při jeho podání vycházel z tehdy dostupné judikatury, ve které Nejvyšší správní soud potvrdil, že pokud správní orgán nedoručil své rozhodnutí všem účastníkům řízení, rozhodnutí nemohlo nabýt právní moci. Nadto se účastník řízení dovolává zásady, podle které jakoukoliv změnu rozhodovací praxe nelze klást k tíži osob, které na dosavadní praxi spoléhaly. Dále upozornil na to, že stěžovatel se snaží nadále hledat jakékoliv důvody pro oddalování finálního a uspokojivého řešení pochybení ministerstva, ke kterému na přelomu let 2005 a 2006 došlo. Je to totiž mimo jiné stěžovatel, kterému udržování v minulosti založeného stavu vyhovuje a využívá jej ve svůj prospěch. Podle účastníka řízení je kasační stížnost nedůvodná, a proto navrhl, aby byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu spisu bylo správní řízení o zápisu vedeno podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „starý správní řád“), tedy i řízení o rozkladu, v souladu s ust. § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“). Podle ust. § 61 odst. 3 starého správního řádu se na řízení o rozkladu vztahují přiměřeně ustanovení o odvolacím řízení. Podle ust. § 60 starého správního řádu je odvolací orgán povinen přezkoumat i opožděné nebo nepřípustné odvolání z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení; jinak odvolání zamítne. Obdobná právní úprava je obsažena i v ust. § 92 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2006, č. j. 8 As 1/2005 – 165, www.nssoud.cz). Včasnost a přípustnost odvolání (rozkladu) posuzuje správní orgán z úřední povinnosti, jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 11. 2011, č. j. 7 As 71/2011 – 109, dostupný na www.nssoud, *„(o)dvolací orgán v daném případě rozhoduje toliko z formálních důvodů. Důvody, pro které lze dle § 92 odst. 1 správního řádu odvolání zamítnout, přitom nemusí nastat kumulativně, může nastat již jen jeden z nich, tzn. buď opožděnost – odvolání je podáno po lhůtě zákonem stanovené (viz § 83 odst. 1 správního řádu) nebo nepřípustnost (viz např. § 82 odst. 1). Logickým požadavkem zkoumání podmínek řízení je v případě, nejedná-li se o nepřípustnost zcela zjevnou (např. nedostatek věcné příslušnosti), a priori včasnost podaného odvolání. Není-li totiž podáno odvolání včas, je zcela jedno, zda bylo přípustné; muselo by být bez dalšího zamítnuto.“*

I když v daném případě ministerstvo ve vyjádření k rozkladu namítalo, že rozklad je nepřípustný a opožděný, ministr jej vyhodnotil pouze jako nepřípustný. Proti tomu také směřovaly žalobní námitky, které městský soud posoudil jako důvodné.

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že městský soud si měl při posuzování přípustnosti žaloby jako předběžnou otázku posoudit i otázku vyčerpání opravných prostředků, neboť s ohledem na ust. § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. lze za přípustnou považovat žalobu jen za podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon. To zákonitě platí i pro případ, že účastník správního řízení byl např. opomenut a nebylo mu doručeno příslušné rozhodnutí. Umožňuje-li tedy správní řád, příp. zvláštní zákon podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání nebo rozklad, jak tomu bylo i v dané věci, musí být tento opravný prostředek podán a musí o něm být rozhodnuto dříve, než se účastník obrátí na soud. S. ř. s. tak důsledně upravuje řízení, kdy soudní ochrana nastupuje teprve poté, kdy jsou vyčerpány možnosti nápravy nezákonného rozhodnutí prostředky správního řízení. Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby je vyjádřením subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení.

Odpověď na otázku, zda podáním odvolání (rozkladu) proti rozhodnutí správního orgánu, byť opožděného, došlo k vyčerpání řádných opravných prostředků ve smyslu ust. § 5 s. ř. s., lze nalézt v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 24. 3. 2006 č. j. 4 As 6/2005 – 59, www.nssoud.cz, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že by tomu tak mohlo být pouze za situace, kdy *„pojem podání řádného opravného prostředku by současně znamenal vyčerpání řádného opravného prostředku, a to bez ohledu na to, zda takové odvolání bylo podáno včas či opožděně. S jistotou lze však konstatovat, že bude-li prokázáno, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu bylo podáno opožděně, nebyla vyčerpána možnost správního orgánu II. stupně, tedy žalovaného, zabývat se meritem věci a lze dovodit, že takovým postupem se zbavil žalobce možnosti tvrdit, že byl zkrácen na svých právech meritorním rozhodnutím. Je-li totiž napadáno rozhodnutí žalovaného, které se meritem věci vůbec nezabývalo, ale zabývalo se pouze posouzením opožděnosti odvolání, tak lze proti takovému rozhodnutí účinně brojit pouze tvrzením o tom, že odvolání bylo podáno včas. Jedině tímto způsobem a bylo-li by prokázáno, že odvolání podáno včas bylo, a došlo by tudíž v přezkumném soudním řízení ke zrušení takového rozhodnutí odvolacího správního orgánu, byla by prolomena právní moc rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc by mohla být žalovaným správním orgánem posouzena v meritu. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s názorem krajského soudu uvedeným v odůvodnění napadeného rozsudku, že v posuzované věci bylo možno přezkoumat pouze zákonnost postupu žalovaného v tom směru, zda byly splněny podmínky pro zamítnutí odvolání podle § 60 správního řádu.“*

Z výše uvedeného vyplývá, že ani opožděné odvolání (rozklad) nevylučuje přípustnost žaloby, což je logické, je-li možné se bránit žalobou proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání nebo rozkladu pro opožděnost či nepřípustnost. Již v rozsudku ze dne 5. 12. 2003, č. j. 5 A 14/2002 - 35, publ. pod č. 287/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„rozhodnutí podle § 60 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; legitimován k podání žaloby je účastník, jehož odvolání (rozklad) byl správním orgánem zamítnut. Tak bezesporu obstojí žaloba, ve které účastník důvodně namítá, že závěr správního orgánu o tom, že odvolání bylo podáno opožděně, není důvodný“*. Tento závěr byl následně potvrzen např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 8 As 51/2006 - 105, nebo v rozsudcích ze dne 30. 9. 2008, č. j. 8 As 51/2006 – 112, ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 – 111, a ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 – 135, všechny dostupné na www.nssoud.cz. Lze také odkázat na judikaturu k ust. § 92

odst. 1 správního řádu, která výše uvedené závěry potvrzuje (viz např. rozsudek ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, nebo rozsudek ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, publ. pod č. 2127/2010 Sb. NSS, oba dostupné na www.nssoud.cz).

Pokud jde o povahu rozhodnutí o zamítnutí odvolání (rozkladu) pro opožděnost či nepřípustnost, pak na rozdíl od včasného a přípustného odvolání (rozkladu) nabývá rozhodnutí správního orgánu I. stupně právní moci, a to uplynutím lhůty pro podání odvolání (rozkladu), na čemž již opožděné nebo nepřípustné opravný prostředek nemůže nic změnit. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, proti němuž bylo podáno opožděné nebo nepřípustné odvolání (rozklad), tak netvoří jednotu s rozhodnutím odvolacího (rozkladového) správního orgánu, jímž je odvolání směřující proti tomuto rozhodnutí zamítnuto jako opožděné nebo nepřípustné, aniž by bylo přitom rozhodnutí správního orgánu I. stupně současně potvrzováno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008 - 135, a ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, dostupné na www.nssoud.cz).

V dané věci se rozhodnutí o zamítnutí rozkladu pro nepřípustnost ministr věcně nezabýval podaným rozkladem, ale posuzoval pouze jeho přípustnost. V případě žaloby proti tomuto rozhodnutí byl proto městský soud oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o nepřípustný rozklad a zda tedy byl účastník řízení v tomto směru zkrácen na svých právech. Pokud městský soud dospěl k závěru, že rozklad nebyl důvodně zamítnut jako nepřípustný, byl povinen napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit ministerstvu k dalšímu řízení, a to také učinil. Nelze souhlasit se stěžovatelem, že městský soud měl posuzovat včasnost podaného rozkladu, neboť tato otázka nebyla předmětem řízení o žalobě, protože účastník řízení v tomto směru žádnou žalobní námitku neuplatnil. V postupu městského soudu tak nelze shledat vadu řízení ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a ze stejného důvodu není v tomto směru důvodná ani stížní námitka podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť městský soud se správně zabýval výhradně tím, zda byl rozklad účastníka řízení oprávněně zamítnut jako nepřípustný.

Nejvyšší správní soud ze všech důvodů výše uvedených neshledal stížní námitky důvodnými, a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle 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. Stěžovatel (ve výroku osoba zúčastněná na řízení) v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a ministerstvu a účastníku řízení žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 24. srpna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu