

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Simony Hájkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobců: **a) K. Š.** a **b) D. Š.**, oba zast. JUDr. Juditou Jakubčíkovou, advokátkou, se sídlem Krameriova 139, Klatovy, proti žalovanému: **Městský úřad Horažďovice,** se sídlem Mírové náměstí 1, Horažďovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2016, č. j. MH/18073/2015/PK-107, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2017, č. j. 57 A 6/2017 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný (dále jen „správní orgán“) vydal dne 31. 5. 2016 rozhodnutí č. j. MH/08687/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí) ve věci sp. zn. MH/18073/2015/PK-107. Tímto rozhodnutím zastavil správní orgán řízení vedené proti J. S., bytem X, jenž se měl minimálně v měsíci srpnu 2015 dopustit přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), neboť správní orgán dospěl k závěru, že spáchání skutku, o němž je řízení vedeno, nebylo obviněnému prokázáno (§ 76 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích).

[2] Krajskému úřadu Plzeňského kraje byl doručen podnět k přezkumnému řízení v důsledku nesprávného úředního postupu správního orgánu I. stupně, jemuž manželé Š. vytýkali, že s nimi nebylo jednáno jako s účastníky řízení.

[3] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2016 žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni dne 16. 1. 2017. Uvedli, že v důsledku nesprávného a nezákonného postupu správního orgánu byli zkráceni na svých právech, neboť žalovaný jim neumožnil realizovat práva účastníků přestupkového řízení, ač podali trestní oznámení na J. S., který jim vyhrožoval, a požádali o vyrozumění o provedeném šetření. O napadeném rozhodnutí správního orgánu, které jim nebylo doručováno, se dozvěděli až z přípisu Krajského úřadu pro Plzeňský kraj ze dne 15. 12. 2016. Tímto postupem správního orgánu jim bylo zabráněno domoci se spravedlivého a správného rozhodnutí.

[4] Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) v odůvodnění v záhlaví označeného usnesení, jímž byla žaloba odmítnuta, konstatoval, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zmínil § 5 s. ř. s., dle něhož se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv pouze po vyčerpání opravných prostředků, které připouští zákon. S odkazem na § 68 písm. a) s. ř. s. zdůraznil, že žaloba je nepřípustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, ač proti napadenému rozhodnutí správního orgánu je odvolání přípustné. Každý 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. Dle krajského soudu je v souladu s § 68 písm. a) s. ř. s., aby i ten, se kterým správní orgán nejednal jako s účastníkem správního řízení, hodlá-li napadnout rozhodnutí správního orgánu žalobou, tyto řádné opravné prostředky vyčerpal, připouští-li je zákon. A to i za situace, kdy odvolací správní orgán odvolání zamítne podle § 92 odst. 1 s. ř. s. jako nepřípustné, tedy podané tím, kdo k jeho podání nebyl oprávněn. Za nerozhodné krajský soud označil tvrzení žalobců, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení podat nemohli, neboť rozhodnutí neobdrželi. Krajský soud uzavřel, že žalobci nevyužili práva podat proti napadenému rozhodnutí odvolání, proto je jejich žaloba podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná a musí být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatelé podali proti usnesení o odmítnutí žaloby kasační stížnost, v níž namítají jeho nezákonnost, neboť jim byla odmítnuta spravedlnost. Je pravdou, že stěžovatelé nevyčerpali opravné prostředky v řízení před správním orgánem, avšak pouze z důvodu nezákonného postupu správního orgánu. Tento správní orgán s nimi nejednal jako s účastníky přestupkového řízení, ač účastníky byli, neboť z jejich podnětu bylo zahájeno správní řízení proti J. S. Správní orgán tedy nesprávně vymezil okruh účastníků řízení. Krajský soud se tímto žalobním bodem nezabýval. Stěžovatelé takto nerealizovali svá práva ani při výslechu svědků, nebyli informováni o konání ústního jednání před správním orgánem, nebylo jim doručeno napadené rozhodnutí správního orgánu, jímž bylo řízení zastaveno. Z uvedeného plyne, že nebyli schopni realizovat právo podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí správního orgánu, jak je jim k tíži kladeno krajským soudem. Ustanovení § 81 odst. 1 přestupkového zákona, na něž odkazoval krajský soud, dle stěžovatelů danou situaci neřeší. Tvrdili, že na listinách, jež jsou součástí spisu správního orgánu, a to na poučení svědků, jsou zfalšovány jejich podpisy. S ohledem na výše uvedené

navrhli zrušení napadeného usnesení krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na přípis adresovaný JUDr. Jakubčíkové (č. l. 78 - 79 správního spisu), v němž detailně rozebral námitky vznesené vůči jeho nesprávnému postupu při projednávání přestupku ve správním řízení. V tomto přípise bylo vysvětleno, že osoby postižené přestupkem mají v řízení o přestupku pouze postavení svědků, nikoli účastníků řízení. Rozhodnutí bylo podle § 72 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"), oznamováno pouze účastníkům řízení. Výslovně se žalovaný ohradil proti nové skutečnosti tvrzené stěžovateli, a to nařčení ze zfalšování podpisů na poučení svědka.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné ve smyslu § 102 s. ř. s., stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s.

[8] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1 věty první s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud připomíná, že již v rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, konstatoval, že „*je-li kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu*". Kasační soud se tak zabýval pouze tím, zda byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby, aniž mohl věc posoudit meritorně.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 5 s. ř. s. *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*. Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. k tomu uvádí, že *žaloba je nepřípustná také tehdy, 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 (...).*

[12] Podle § 81 odst. 1 správního řádu *účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*

[13] Podle § 72 zákona o přestupcích *je účastníkem řízení o přestupku a)obviněný z přestupku; b) poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem; c) vlastník věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, v části týkající se zabrání věci; d) navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1.*

[14] Podle § 84 odst. 1 správního řádu *může osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků.* Objektivní lhůta jednoho roku je stanovena s ohledem na zajištění právní jistoty osob dotčených rozhodnutím, neboť není žádoucí, aby i po letech po vynesení rozhodnutí dotčené osoby stále neměly jistotu konečného rozhodnutí ve věci.

[15] Podle § 84 odst. 2 správního řádu *neoznámení rozhodnutí se 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.*

[16] Ačkoli tedy stěžovatelé v kasační stížnosti uvádí, že byli účastníky řízení před žalovaným, a porušení svých práv spatřovali v tom, že s nimi správní orgán jako s účastníky nejednal, není sporu o tom, že stěžovatelé ve lhůtě podle § 84 odst. 1 správního řádu nepodali odvolání, a nevyčerpali tak řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem. Ze spisové dokumentace vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo oznámeno poslednímu z účastníků dne 1. 6. 2016, jednoroční objektivní lhůta pro podání odvolání při neoznámení rozhodnutí podle § 84 odst. 1 správního řádu uplynula dne 1. 6. 2017. V této lhůtě mohli stěžovatelé vyčerpat příslušný opravný prostředek v rámci správního řízení, kterým je zde odvolání. Stěžovatelé však takto nepostupovali, odvolání nepodali, namísto toho podali žalobu proti rozhodnutí správního orgánu u krajského soudu dne 16. 1. 2017.

[17] Je třeba zdůraznit, že ustanovení § 84 správního řádu se vztahuje nejen na případy, kdy se účastník sice účastnil celého správního řízení, avšak konečné rozhodnutí mu nebylo doručeno, ale i na případy, kdy potenciální účastník o probíhajícím správním řízení vůbec nevěděl či v něm nevystupoval, a tedy mu ani konečné rozhodnutí doručeno nebylo (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 1. 2008, č. j. 1 As 45/2007 - 48). Taková úprava se může v některých případech jevit jako tvrdá vůči těm, kteří účastníky fakticky byli, a přesto nedostali možnost reálně se účastnit řízení, hájit svá práva a případně se bránit proti vydanému rozhodnutí odvoláním nebo i žalobou. Řešení, které přinášel předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.) a které umožňovalo opomenutým účastníkům podat odvolání i po letech, však hrozilo vážnými důsledky pro další (neopomenuté) účastníky, kteří dlouhodobě postupovali podle domněle pravomocného rozhodnutí. Nový správní řád určitou nejistotu účastníků řízení zmírnil zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2013, č. j. 9 As 131/2013 - 53). Správní řád umožňuje stěžovatelům zvrátit právní moc vydaného rozhodnutí ještě po dobu 30 dnů, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděli, nejpozději však do jednoho roku od oznámení rozhodnutí poslednímu z (neopomenutých) účastníků. Zmeškání úkonu přitom nelze prominout. Poté již dostává přednost právní jistota a opomenutí účastníci se s tímto stavem musejí smířit (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 10 As 21/2017 - 83).

[18] I Ústavní soud např. v usnesení ze dne 22. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 75/18, v obdobné věci, v níž stěžovatelé polemizovali se závěry správních soudů ohledně nepřípustnosti

žaloby, s odkazem na rozhodnutí ve věci sp. zn. II. ÚS 560/01 zdůraznil, že „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomoci, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlování procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Normativní vymezení času pro uplatnění práv může přitom dopadnout jak do oblasti hmotných, tak do oblasti procesních subjektivních práv. I když čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina") zaručuje tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím veřejné správy, právo na přezkoumání tohoto rozhodnutí soudem (s výjimkami stanovenými zákonem), jde o ustanovení obecné, jehož podmínky a podrobnosti stanoví podle čl. 36 odst. 4 Listiny zákon. Jinými slovy konkrétní realizaci tohoto základního práva, jakož i jeho případná omezení zajišťuje zákonná právní úprava v podobě procesního předpisu, jímž je pro oblast správního soudnictví soudní řád správní, kterým jsou správní soudy, a to i Nejvyšší správní soud, vázány. Ani Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší hodnotit důvody, pro které stěžovatelé podmínku přípustnosti žaloby nesplnili, je-li dána objektivně, a nepřísluší mu ani nad rozhodný procesní rámec nepřípustné žaloby, se věcí meritorně zabývat, z pohledu tvrzeného porušení subjektivních práv stěžovatelů*."

[19] Stěžovatelé se mýlí, pokud tvrdí, že nemohli realizovat svá práva podáním opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu. Ze správního spisu se podává, že právní zástupkyně stěžovatelů se s rozhodnutím správního orgánu prokazatelně seznámila v době, kdy byla zachována lhůta podle § 84 správního řádu. V odvolací lhůtě však nepodala odvolání, podala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Pokud by odvolání stěžovatelé podali a argumentovali shodně jako v podané žalobě či v kasační stížnosti tím, že s nimi správní orgán v rozporu se zákonem, nejednal jako s účastníky řízení a rozhodnutí jim nebylo doručeno, byl by odvolací orgán povinen tuto uplatněnou námitku řešit. Pokud by odvolací orgán dospěl k závěru, že tato argumentace je oprávněná, a odvolání podal ten, kdo měl být účastníkem řízení, rozhodl by podle § 90 správního řádu ve věci samé (zpravidla pro tuto vadu napadené rozhodnutí zruší). Byl-li by však odvolací správní orgán toho názoru, že odvolání podala osoba, která účastníkem řízení podle zákona není, ač to tvrdí, odvolání by jako nepřípustné zamítl podle § 92 odst. 1 správního řádu. Takové rozhodnutí by poté bylo možno podrobit soudnímu přezkumu.

[20] V posuzované věci lze vyjít i z rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, č. 1838/2009 Sb. NSS. Ačkoli byla věc rozhodována podle správního řádu z roku 1967, rozšířený senát se současně vyjadřoval k situaci opomenutého účastníka dle správního řádu nového, jehož účastenství správní orgán popírá a na rozhodnutí již vyznačil právní moc. Rozšířený senát se zabýval možností obrany opomenutého účastníka, možností podat odvolání či návrh na obnovu řízení. Není tedy pravdou, že by stěžovatelé neměli možnost obrany pro případ, že by byli skutečně opomenutými účastníky přestupkového řízení, jak dovozují, neboť mohli podat odvolání do vydaného rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[21] Vzhledem k shora uvedeným závěrům je zřejmé, že argumentace stěžovatelů nemůže nikterak vyvrátit posouzení věci krajským soudem, který žalobu jako nepřípustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť stěžovatelé nesplnili jednu z podmínek přípustnosti správní žaloby, jestliže před jejím podáním nepodali proti napadenému správnímu rozhodnutí odvolání.

IV. Závěr

[22] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch; procesně úspěšnému žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 24. září 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu