ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **J. S.,** proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2007, sp. zn. S-MHMP 475625/2006/OST/Pi, o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 Ca 3/2007 - 32,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2007, č. j. 2 Ca 3/2007 - 32, **se zrušuje.**

II. Žaloba ze dne 15. 3. 2007 **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě.

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

Odůvodnění:

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 25. 1. 2007, sp. zn. S-MHMP 475625/2006/OST/Pi, jakož i rozhodnutí Úřadu městské části Praha 17, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 29. 11. 2006, č. j. H/06/025805 Výs/2-D 444 Ře/Ur. Prvně uváděným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu, kterým nebylo vyhověno jeho žádosti o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání dle ustanovení § 41 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“).

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí se závěry městského soudu, že při doručování rozhodnutí žalobci (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 9. 2006, č. j. U/06/00057 Výs/2-D 444/Ře/Ur) nemohlo dojít k náhradnímu doručení dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu, neboť provozovatel poštovních služeb nepostupoval při uložení zásilky v souladu s ustanovením § 23 odst. 4 a odst. 5 citovaného zákona. Stěžovatel namítá, že z obsahu správního spisu, v němž je založen doklad o doručení uvedeného rozhodnutí (doručenka), jednoznačně vyplývá, že dne 22. 9. 2006 žalobce nebyl při doručování zásilky zastižen, a proto mu bylo téhož dne oznámeno, že došlo k uložení předmětné zásilky na příslušné poště. Dle stěžovatele vzhledem k tomu, že samotná doručenka (ani na ní vyznačené údaje) nebyly v podané žalobě zpochybněny, byl pro stěžovatele údaj o oznámení uložení zásilky dostatečným průkazem toho, že žalobci jako adresátovi bylo do domovní schránky vloženo oznámení a poučení se všemi náležitostmi požadovanými ustanovením § 23 odst. 3 a 4 správního řádu. Stěžovatel nadto poukazuje na skutečnost, že usnesení stavebního úřadu o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání je rozhodnutím předběžným ve vztahu ke konečnému rozhodnutí o podaném odvolání a z tohoto důvodu je vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. Vzhledem k výše uvedenému proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se k obsahu podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu předloženého soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 20. 9. 2006 bylo stavebním úřadem vydáno pod č. j. U/06/00057 Výs/2-D 444/Ře/Ur rozhodnutí, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle ustanovení § 105 odst. 2 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručováno na adresu jeho bydliště. Z doručenky, která je připojena u odvoláním napadeného rozhodnutí, je patrný otisk razítka poštovního doručovatele s textem: *„adresát nezastižen, oznámeno 22. září 2006“*; dále pak doručenka v části týkající se vyzvednutí zásilky obsahuje podpis žalobce a údaj o převzetí dne 9. 10. 2006.

Vzhledem k tomu, že žalobce s vydaným rozhodnutím stavebního úřadu nesouhlasil, podal proti němu dne 18. 10. 2006 odvolání, v němž mimo jiné namítal, že mu nebylo ze strany poštovního doručovatele oznámeno uložení zásilky obsahující prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu u příslušného poštovního úřadu. Proto z důvodu opatrnosti, pro případ zmeškání lhůty k podání odvolání, v závěru odvolání požádal o prominutí zmeškání lhůty dle ustanovení § 41 správního řádu. Stavební úřad rozhodl o této žádosti žalobce samostatným rozhodnutím ze dne 29. 11. 2006, č. j. H/06/025805 Výs/2-D 444 Ře/Ur, jehož výrokem žádosti o prominutí zmeškání lhůty k podání odvolání nevyhověl a zmeškání úkonu neprominul.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, v němž namítal, že nedošlo k řádnému doručení prvostupňového rozhodnutí, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku. Žalobce uvedl, že prokazatelným způsobem nebyl vyrozuměn o uložení napadeného rozhodnutí na poště dne 22. 9. 2006, a tedy mu nemohlo být předmětné rozhodnutí stavebního úřadu doručeno náhradním způsobem dne 2. 10. 2006.

O odvolání žalobce rozhodl stěžovatel dne 25. 1. 2007 rozhodnutím č. j. S-MHMP 475625/2006/OST/Pi tak, že mu nevyhověl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu o neprominutí zmeškání lhůty potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí stěžovatel poukázal na skutečnost, že dle ustanovení § 41 odst. 4 správního řádu správní orgán promine žadateli zmeškání úkonu, prokáže-li závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinění a které byly překážkou pro včasné učinění úkonu. Dle názoru stěžovatele však žalobce takové skutečnosti ve své žádosti ze dne 18. 10. 2006 neuvedl a ani v průběhu správního řízení nepředložil žádné důkazy, které by jakkoli zpochybňovaly předmětnou doručenku, resp. údaje na ní obsažené. V daném případě tak byly naplněny zákonné podmínky pro doručení rozhodnutí náhradním způsobem dle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu a počátek běhu odvolací lhůty bylo nutno odvíjet ode dne následujícího po uplynutí desetidenní úložní lhůty, která skončila dnem 2. 10. 2006 (nikoli až ode dne faktického převzetí zásilky, k němuž došlo dnem 9. 10. 2006).

Žalobce napadl rozhodnutí stěžovatele žalobou u městského soudu, v níž shodně jako v podaném odvolání namítal, že o uložení poštovní zásilky, kterou mu bylo doručováno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 9. 2006, nebyl řádně vyrozuměn, a tedy nebylo možné dospět k závěru o jejím doručení náhradním způsobem dle ustanovení § 23 odst. 1 a odst. 2 správního řádu. Z tohoto důvodu měl žalobce zato, že odvolací lhůtu, jejíž počátek odvíjel ode dne faktického převzetí zásilky na poště, nezmeškal.

Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí stěžovatele včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. V odůvodnění rozhodnutí se městský soud ztotožnil s námitkou žalobce, že mu zásilka obsahující rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 9. 2006 nebyla řádným způsobem doručena. Dle jeho názoru z doručenky vztahující se k uvedené zásilce nikterak nevyplývá, že by poštovní doručovatel řádným způsobem žalobci oznámil uložení poštovní zásilky u příslušného poštovního úřadu, od kdy je tato zásilka pro žalobce připravena k vyzvednutí a že by písemně adresáta (žalobce) zásilky poučil o právních důsledcích, které by nevyzvednutí takto oznámené zásilky vyvolalo. Městský soud dále poukázal na skutečnost, že ve správním spisu se nenachází žádný doklad o tom, že by žalobce byl seznámen s tím, který správní orgán mu písemnost zasílá a jaká je adresa jeho sídla. Městský soud se v závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal také s námitkou stěžovatele, že žalobou napadené rozhodnutí vydané podle ustanovení § 41 správního řádu je ze soudního přezkumu vyloučeno, neboť se jedná o rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Uvedl, že správní řád v ustanovení § 41 výslovně nestanoví, že by žaloba na přezkum rozhodnutí vydaného podle tohoto ustanovení byla

nepřípustná, a tedy se jedná o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., které je soudem samostatně přezkoumatelné.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí spočívající na nesprávném posouzení právní otázky soudem. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V souzené věci je mezi účastníky řízení mimo jiné spor o to, zda městský soud ve svém rozhodnutí dospěl ke správnému právnímu závěru, že žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nemá povahu podkladových rozhodnutí (rozhodnutí předběžné povahy), která jsou ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. samostatně ze soudního přezkumu vyloučena.

Posouzení uvedené otázky má přitom ve věci určující význam. Na tomto závěru závisí, zda zdejší soud je oprávněn přistoupit k meritornímu přezkumu kasačních námitek, či zda bude nucen napadené rozhodnutí městského soudu z důvodu nesprávného právního závěru zrušit. Nejvyšší správní soud proto musel uvedenou otázku vyřešit přednostně, vycházel přitom z následujících úvah:

Podle ustanovení § 2 s. ř. s. poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob soudy ve správním soudnictví způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek tímto nebo zvláštním zákonem stanovených a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Postup, jakým se lze dovolat ochrany veřejných subjektivních práv, do nichž bylo zasaženo rozhodnutím orgánu veřejné správy, dále upravuje ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., podle něhož je k žalobě oprávněn (aktivně legitimován) *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“*.

Na ústavní úrovni je pro správní soudnictví klíčovým ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), které garantuje právo na ochranu před zásahem do subjektivních práv mocenským aktem státu, tedy aktem vydaným ve veřejnoprávní sféře příslušným orgánem směřujícím vůči jeho adresátům. Podle tohoto článku *„ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“*. Pravomoc správních soudů je tak podle citovaného článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (s výjimkou rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, u nichž žádná zákonná kompetenční výluka možná není). Uvedené ustanovení Listiny tedy připouští možnost výjimek z obecné přezkumné správně soudní pravomoci, přičemž se jedná o uplatnění tzv. negativní

enumerace, tj. zákonem stanoveného výčtu výjimek z přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy soudem připuštěných za předpokladu, že se nejedná o přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Meze práva na přístup k soudu v prvé řadě představují tzv. kompetenční výluky, jejichž taxativní výčet obsahuje ustanovení § 70 s. ř. s. Mezi úkony správního orgánu, které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny, přitom citované ustanovení v písm. b) řadí také úkony, které sice materiálně jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak jedná se o úkony „předběžné povahy". V takových případech je podle § 68 písm. e) s. ř. s. žaloba domáhající se přezkumu takového rozhodnutí nepřípustná a bude odmítnuta podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Stejně tomu bylo i v předchozí právní úpravě správního soudnictví (do 31. 12. 2002) obsažené v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř."), konkrétně v ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., které vyloučilo ze soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů předběžné nebo pořádkové povahy a rozhodnutí, jimiž bylo upraveno vedení správního řízení.

Ústavní soud přitom ve svém nálezu ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, publikovaném pod č. 153 ve svazku č. 16 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, zamítl návrh na zrušení ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř., v němž byl v rámci tehdejší právní úpravy správního soudnictví [obdobně jako v § 70 písm. b) dnešního s. ř. s.] vyloučen soudní přezkum rozhodnutí předběžné povahy. Podle názoru Ústavního soudu vyloučením soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy není dotčena podstata a smysl základního práva na soudní ochranu zakotveného v čl. 36 Listiny (*„To proto, že právo fyzické a právnické osoby na soudní ochranu je dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů, která mají povahu rozhodnutí konečného."*). Nutno poznamenat, že uvedený právní názor nebyl překonán ani pozdější judikaturou Ústavního soudu, kterou sice byla zrušena celá dřívější část pátá o. s. ř., upravující správní soudnictví, avšak ústavněprávní deficity tehdejší úpravy správního soudnictví byly shledány v jiných jeho aspektech než ve vyloučení soudního přezkumu rozhodnutí předběžné povahy.

Otázkou tedy zůstává, zda rozhodnutí vydané podle § 41 správního řádu, o prominutí zmeškání úkonu, je úkonem předběžné povahy, které je samostatně vyloučeno ze soudního přezkumu dle ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publikovaném pod č. 886/2006 Sb. NSS, k této otázce vyslovil následující závěr: *„Rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. musí současně splňovat následující znaky: 1) musí jít o rozhodnutí správních orgánů ve věcech veřejnoprávních, upravující předběžně či dočasně poměry osob, zajišťující určité věci nebo osoby či zatímně fixující určitý stav (materiální znak); 2) proti tomuto rozhodnutí nebo proti jeho důsledkům musí mít každá osoba, jejíž subjektivní práva jím byla dotčena, možnost bránit se v řízení, jež musí nutně proběhnout (tj. musí být následně po vydání rozhodnutí zahájeno anebo v něm musí být pokračováno, došlo-li k jeho zahájení před vydáním rozhodnutí nebo současně s ním) před správním orgánem, který v dané věci rozhodne s konečnou platností (procesní znak)."*

Přestože v daném případě není možno striktně vzato hovořit o předběžnosti rozhodnutí v tom smyslu, jak ji Nejvyšší správní soud definoval ve shora citovaném rozhodnutí, tj. jako o rozhodnutí, jímž se zajišťují určité věci nebo osoby či které zatímně fixuje určitý stav, přiklání se zdejší soud k názoru, že i toto rozhodnutí je svou povahou předběžné, a tedy je samostatně ze soudního přezkumu vyloučeno.

Dle Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu rozhodnutím podkladovým, které předběžně upravuje poměry svých adresátů ve smyslu shora uvedeného rozhodnutí ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, a ve vztahu ke konečnému posouzení včasnosti samotného odvolání má tedy charakter rozhodnutí předběžného. Předběžnost je přitom v dané věci nutno vykládat jednak *(1) z hlediska časového*, kdy rozhodnutí o odvolání správní orgán nevydá dříve, než je v řízení postaveno najisto, zda bylo zmeškání úkonu prominuto či nikoli; jednak *(2) jako vzájemnou podmíněnost*, kdy výsledek rozhodnutí o prominutí či neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí o podaném odvolání.

V duchu výše uvedeného v projednávané věci postupoval také odvolací správní orgán, který vyčkal, až rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu (zde lhůty pro podání odvolání) nabude právní moci, a poté ve věci s konečnou platností rozhodl.

Shora uvedené závěry přitom odpovídají také dosavadní judikatuře zdejšího soudu, obsažené např. v rozhodnutí ze dne 18. 3. 2004, č. j. 5 A 76/2002 - 68, publikovaném na www.nssoud.cz, dle něhož: *„Rozhodnutí, jímž se určuje okruh společně posuzovaných osob pro účely rozhodnutí o nároku na příspěvek na bydlení (§ 7 odst. 7 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 242/1997 Sb.), je podkladovým rozhodnutím k rozhodnutí o dávce státní sociální podpory, tedy rozhodnutím předběžné povahy, jehož soudní přezkum je podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustný; soud žalobu proti takovému rozhodnutí odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*

Z výše uvedeného tak vyplývá, že byť rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí, konečné důsledky představující zásah do právní sféry účastníka správního řízení ve smyslu § 65 s. ř. s. konstituuje až výrok rozhodnutí o zmeškaném úkonu, zde o odvolání. Dříve není najisto postaveno, jaký vliv bude mít ono podkladové a předběžné rozhodnutí na práva a povinnosti dotyčného účastníka řízení. Odepření soudního přezkumu rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak v daném případě neznamená odepření přístupu k soudu, který by mohl ve svých důsledcích znamenat odepření spravedlnosti *(denegatio iustitiae)*, ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu. Na soud se lze totiž v předmětné věci obrátit se správní žalobou vždy proti případným důsledkům rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu. Rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak není vyloučeno ze soudní ochrany, neboť jeho přezkumu lze dosáhnout v rámci přezkumu finálního rozhodnutí o podaném odvolání, a účastník řízení není zkrácen na svém právu přístupu k soudu.

Z uvedených důvodů není možno brojit přímo proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty jako rozhodnutí podkladovému, ale až proti jeho důsledkům, které jedině mají v posuzované věci právní relevanci.

Uvedený závěr přitom odpovídá jak zákonné konstrukci přezkumu ve správním soudnictví jako přezkumu rozhodnutí konečné povahy, tak zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť připuštění soudního přezkumu proti tomuto typu rozhodnutí by ve svém důsledku znamenalo roztříštěnost celého řízení a prodlužování jeho celkové délky (je neúčelné ze strany soudu zkoumat samostatně, zda měla být lhůta prominuta či nikoliv, pokud dosud není zřejmé, že její zmeškání se negativně promítlo do právní sféry účastníka řízení).

Ze všech výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zrušil. Současně žalobu ze stejných důvodů dle § 110 odst. 1 s. ř. s., § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. b) s. ř. s., odmítl, neboť pro tento postup byly dány důvody již v řízení před městským soudem.

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého stěžovatel sice měl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá však právo na náhradu nákladů řízení, neboť mu žádné náklady řízení nevznikly.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí městského soudu a žalobu proti rozhodnutí stěžovatele odmítl, musel zároveň rozhodnout (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) o nákladech řízení o žalobě. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 31. července 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu