



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **Ing. D. Š.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2004, čj. JMK 29423/2004 OD Ko, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2006, čj. 57 Ca 70/2004 - 44,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 5. 2006, čj. 57 Ca 70/2004 - 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Obecní úřad Drnovice rozhodnutím ze dne 12. 6. 2002, čj. Su-1/2002, uložil žalobci pokutu ve výši 10 000 Kč za spáchání přestupku podle § 23 odst. 1 písm. p) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, kterého se dopustil tím, že na místní komunikaci III. třídy dne 16. 5. 2002 neoprávněně zabudoval do krajnice této komunikace pevnou překážku v podobě dvou ocelových trubek. Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 10. 2004, čj. JMK 29423/2004 OD Ko, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí obecního úřadu jako opožděné [§ 60 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Neshledal přitom ani důvody k obnově řízení nebo k přezkoumání mimo odvolací řízení, přičemž ve vztahu k § 65 správního řádu podrobně rozebral odvolací námitky směřující proti pravomoci správního orgánu prvního stupně, proti odpovědnosti za přestupek i námitky směřující proti procesnímu postupu.

II.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 17. 5. 2006, čj. 57 Ca 70/2004 - 44, zrušil rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí obecního úřadu pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud především uzavřel, že rozhodnutí obecního úřadu nebylo řádně doručeno, proto odvolání žalobce nebylo opožděné, a dále zaujal názor, že obecní úřad byl příslušný k projednání přestupku, ale dopustil se v řízení řady pochybení, neumožnil žalobci vyjádřit se k věci, nezjistil řádně skutečný stav věci a vydané rozhodnutí neobsahovalo některé ze zákonem stanovených náležitostí.

III.1

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, opírající se o stížní důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel zejména namítl, že při posouzení odvolání jako opožděného mohl žalobce brojit žalobou jen proti posouzení včasnosti odvolání a krajský soud se mohl zabývat právě jen touto otázkou. Stěžovatel věcně posuzoval právě jen otázku postupu podle § 65 správního řádu. V žalobě přitom byly o doručování vyjádřeny jen obecné pochybnosti a žalobce sám své podání označil jako odvolání podle § 60 správního řádu. Rozhodnutí krajského soudu, který porušil § 75 odst. 2 s. ř. s., je proto nepřezkoumatelné. Krajský soud neměl oporu ve spisu pro závěr, že bylo doručování vadné. Ze skutečnosti, že se ve spisu nachází rozstřižená obálka, nelze dovodit, že v ní nebyla doručována listina, která se v ní nachází. Neexistují žádné důkazy opaku a takto by bylo možné zpochybnit jakékoliv doručení. Stěžovatel poukázal i na hmotnost zásilky odpovídající rozhodnutí. Stěžovatel rovněž zdůraznil, že se krajský soud nemohl zabývat meritem věci a zrušit současně s rozhodnutím stěžovatele i rozhodnutí obecního úřadu.

III.2

Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti a ztotožnil se se závěry krajského soudu. Dále uvedl, že za stěžovatele jedná v řízení o kasační stížnosti osoba, která k tomu není oprávněna. Rovněž tvrdil, že je rozhodnutí obecního úřadu nicotné a že by Nejvyšší správní soud měl této otázce věnovat pozornost. V té souvislosti žalobce konstatoval, že jediné pochybení krajského soudu spatřuje v tom, že o této nicotnosti nerozhodl. Žalobce kasační stížnosti vytkl také opožděnost s tím, že *„o celé záležitosti již dříve rozhodoval krajský soud v rámci nezákonného výkonu rozhodnutí ... a došel k závěru, že mi rozhodnutí nebylo doručeno tak, jak účelově uvádí stěžovatel. V tomto rozhodování byl krajský soud vázán tímto předchozím rozhodnutím, a tedy nemohl rozhodnout jinak. Správní orgán mohl zde napadnout první rozhodnutí krajského soudu ve věci a nikoli až toto druhé.“*

III.3

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Především je třeba uvést, že stěžovatel nerozhodoval věcně. Posoudil totiž odvolání žalobce proti rozhodnutí obecního úřadu jako opožděné, a přestože toto odvolání přezkoumal podle § 60 správního řádu i z hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, zamítl je právě pro opožděnost. Toto vymezení pak bylo určující i pro přezkum rozhodnutí stěžovatele krajským soudem. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v této souvislosti uvedl, že rozhodnutí podle § 60 správního řádu je sice rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale soud je oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu (usnesení ze dne 26. 8. 2008, čj. 8 As 51/2006 - 105). Jinými slovy, nepřezkoumal-li stěžovatel k odvolání žalobce rozhodnutí obecního úřadu věcně, neměl prostor k takovému přezkumu ani krajský soud. Toto omezení jistě krajskému soudu nebránilo, aby se nad rámec nutného odůvodnění vyjádřil i k některým otázkám zákonnosti řízení, jež vydání rozhodnutí stěžovatele předcházelo, tyto úvahy se však nemohly projevit ve výroku jeho rozsudku. Úvaha, zda je namístě zrušit s napadeným rozhodnutím i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně je totiž sice vyhrazena soudu (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), ale i ten je ve svém rozhodování omezen předmětem řízení, resp. rozsahem, v němž se může napadeným rozhodnutím zabývat. Zrušil-li tedy krajský soud spolu s rozhodnutím stěžovatele i rozhodnutí obecního úřadu, jako správního orgánu prvního stupně, pochybil. Odpovídající stížní námitka je proto důvodná.

Nejvyšší správní soud naopak nepřisvědčil stěžovateli v argumentaci, kterou zpochybnil závěry krajského soudu o včasnosti odvolání žalobce proti rozhodnutí obecního úřadu. Stěžovatel v zásadě namítl, že údaj o obsahu zásilky není náležitostí obálky, v níž se doručují písemnosti vyhotovené ve správním řízení a že obálka, v níž je taková písemnost doručována, je dokladem o doručení, resp. veřejnou listinou, i tehdy, není-li na ní vyznačen její obsah.

Především je třeba uvést, že veřejná listina je taková listina, u níž se předpokládá správnost jí uváděných údajů, není-li prokázán opak. Není-li na obálce, resp. doručence, označen obsah zásilky, nemůže tato obálka, resp. doručenka, bez dalšího prokazovat, že byla určitá písemnost doručována nebo doručena. Tento závěr přitom platí nezávisle na tom, zda je obálka považována za veřejnou listinu. Nachází-li se ve spisu otevřená, resp. rozstřižená obálka, která se vrátila jako nedoručená, a na níž není vyznačen obsah doručované listiny, nelze opět bez dalšího učinit závěr, že jí byla doručována právě listina, která je v takto otevřené obálce vložena. Namítl-li v tomto směru stěžovatel, že „*KS v Brně nevěří tvrzení správních orgánů*“, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že soud nerozhoduje na základě víry, ale na základě prokázaných skutečností. Krajský soud v nyní posuzované věci nevzal za prokázané, že rozhodnutí obecního úřadu bylo doručeno žalobci dne 27. 6. 2002, jak uzavřel stěžovatel v napadeném rozhodnutí, a Nejvyšší správní soud v tomto závěru krajskému soudu přitakal.

Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí k vyjádření žalobce ke kasační stížnosti, že tato stížnost byla podána včas. Skutečnost, že se krajský soud již dříve zabýval zákonností doručování žalobci na půdorysu jiné věci, není překážkou, aby tuto otázku stěžovatel napadl v nyní posuzované věci. Lhůta pro podání kasační stížnosti se odvíjela od doručení napadeného rozsudku krajského soudu, nikoliv od rozhodnutí

krajského soudu v jiné věci, jakkoliv by v jejím rámci byly řešeny podobné právní otázky. Namítl-li žalobce, že je rozhodnutí obecního úřadu nicotné, Nejvyšší správní soud pouze v obecné rovině připomíná, že nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001 - 96, č. 793/2006 Sb. NSS). Krajský soud se otázkou pravomoci obecního úřadu zabýval (str. 11, 12 rozsudku), jeho závěry pak nebyly kasační stížností zpochybněny. Konečně pak zpochybnil-li žalobce oprávnění osoby, která kasační stížnost podala, jednat za stěžovatele, Nejvyšší správní soud uzavírá, že pověření této osoby (čl. 63 soudního spisu) shledal v posuzované věci dostatečným, v tomto směru vycházel i z repliky stěžovatele k vyjádření žalobce ke kasační stížnosti ze dne 23. 8. 2006.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost zčásti důvodnou, proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. září 2008

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu

