



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Ing. I. L. A. K. G.**, zastoupený JUDr. Josefem Klofáčem, advokátem se sídlem Česká Lípa, Mariánská 531/7, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 Ca 13/2008 - 64,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 Ca 13/2008 - 64, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 10. 2007, č. j. 530/907/07-So/UL bylo dle ustanovení § 89 odst. 2 a § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a podle ustanovení § 87 odst. 3 písm. n) a § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Správy Národního parku České Švýcarsko (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 25. 7. 2007, č. j. SNPCS 02813/2007. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle ustanovení § 87 odst. 3 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny tím, že dne 27. 5. 2007 okolo 15 hod. vjel na motocyklu registrační značky ZU 20-96 (MPZ: NDL) na území Národního parku České Švýcarsko mimo silnice

a místní komunikace, čímž porušil ustanovení § 16 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny. Za spáchání přestupku mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce nejprve žalobou podanou u Okresního soudu v Děčíně, který usnesením ze dne 24. 6. 2008, č. j. 17 C 674/2007 – 26, řízení zastavil z důvodu věcné nepříslušnosti. Nová žaloba byla Městskému soudu v Praze doručena dne 6. 8. 2008 a soud o ní rozhodl tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2007, č. j. 530/907/07-So/UL, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, městský soud (stejně jako oba správní orgány) vycházel z úředního záznamu Policie České republiky ze dne 27. 5. 2007, dle kterého se žalobce tohoto dne dopustil přestupku tím, že přijel na motocyklu ve směru od obce Doubice a chtěl pokračovat v jízdě směrem do zákazu vjezdu na Tokáň. I přes upozornění, že pro motocykl nemá povolen vjezd do Národního parku České Švýcarsko, nerespektoval další doporučení příslušných orgánů a přejel motocyklem za zákazovou značku. V následném správním řízení bylo žalobci prvostupňovým orgánem na adresu *T. 81-84, P.O.BOX 3, Ch.* zasláno *Oznámení o zahájení přestupkového řízení a předvolání k ústnímu jednání*, a následně *Opětovné předvolání k ústnímu projednání přestupku*. Obě tyto písemnosti žalobce převzal. Ústní projednání přestupku proběhlo dne 24. 7. 2007; v jeho průběhu je žalobce opustil, aniž došlo k věcnému projednání přestupku. Prvostupňový orgán následně vydal dne 25. 7. 2007 rozhodnutí č. j. SNPCS 02813/2007, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku a doručil je opět na adresu *T. 81-84, P.O.BOX 3, Ch.* I v tomto případě žalobce písemnost převzal. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání ze dne 10. 8. 2007, ve kterém, mimo jiné, uvedl, že má trvalé bydliště na adrese *R. 81, J.* a že následně odvolání řádně zdůvodní. Žalovaný zaslal žalobci usnesení, jímž mu stanovil 15ti denní lhůtu k navržení důkazů a učinění případných návrhů, jakož i k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí. Usnesení bylo (dle správního spisu) žalobci zasláno na adresu *T. 81-84, P.O.BOX 3, Ch.* Zásilka se vrátila žalovanému s poznámkou pošty „*nevyzvednuto*“. Dne 4. 10. 2007 vydal žalovaný rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí prvostupňového orgánu.

Městský soud k tomu konstatoval, že správní orgány obou stupňů podstatným způsobem porušily ustanovení o řízení před správním orgánem a tato pochybení mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Dle jeho názoru měl být žalobce především vyrozuměn o právu vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí před jeho vydáním, ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Jestliže se tak nestalo, bylo žalobci upřeno podstatné procesní právo a rozhodnutí tak bylo zatíženo vadou spočívající v porušení procesních předpisů. Za důvodnou označil dále námitku žalobce, dle které nebyl vyzván k doplnění odvolání. Uvedl, že odvolání musí obsahovat náležitosti dle ustanovení § 82 odst. 2 a § 37 odst. 2 správního řádu. Pokud tomu tak není, určí správní orgán účastníkovi řízení přiměřenou lhůtu k provedení úkonu (§ 39 odst. 1 správního řádu) – zde k doplnění tvrzených vad prvostupňového rozhodnutí. Výzva byla žalovaným zaslána žalobci na adresu *T. 81/84, P.O. Box 3, Ch.*, kam bylo žalobci doručováno prvostupňovým orgánem, byť nejde o adresu jeho trvalého bydliště a k dohodě o doručování na uvedenou adresu nedošlo; zde vyzvednuta nebyla. Tímto postupem žalovaného byla porušena ustanovení správního řádu týkající se doručování. Za této situace se městský soud meritorním posouzením žaloby nezabýval.

Proti tomuto rozsudku brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především namítá, že se městský soud v rozsudku nezabýval otázkou vlivu porušení ustanovení o řízení na rozhodnutí ve věci samé. Soud je vázán rozsahem žaloby a nemůže rozšiřovat žalobní důvody; ke zrušení rozhodnutí stěžovatele však došlo z důvodu porušení procesních práv, která žalobce nenamítal. Jedinou zmínkou o porušení procesních práv v žalobě je tvrzení žalobce, že byla neoprávněně použita fikce ve smyslu § 23 a § 24 správního řádu, odvolání bylo zamítnuto a žalobci tak bylo upřeno právo osobně se vyjádřit k projednávané věci. Porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu však namítáno vůbec nebylo. Kromě toho ani k jeho porušení dojít nemohlo, protože žalobce sám opustil ústní jednání a vyjádřil tak svou vůli k podkladům pro rozhodnutí se nevyjadřovat. Měl taktéž možnost nahlížet do správního spisu, což neučinil. Pokud jde o otázku doručování výzvy k doplnění odvolání, stěžovatel má za to, že odvolání žalobce obsahovalo základní náležitosti dle ustanovení § 82 odst. 2 a § 37 odst. 2 správního řádu. Byl to žalobce sám, kdo v odvolání uvedl, že je doplní. Za této situace bylo cestou usnesení o lhůtě k doplnění odvolání postupováno pouze z toho důvodu, aby k vyřízení odvolání mohlo dojít ve lhůtách stanovených v § 71 správního řádu. Byl přitom učiněn neúspěšný pokus o doručení usnesení na adresu uvedenou v odvolání; poté bylo doručeno na adresu P.O. Boxu, což žalobce nezpochybnil. Žalobce měl prostor k doplnění odvolání až do vydání rozhodnutí stěžovatele, ale neučinil tak. Stěžovatel tak uzavřel, že soudem konstatovaná pochybení procesní povahy nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí stěžovatele. Nevyjádřil ani právní názor, jímž by se měl stěžovatel v dalším řízení řídit.

Žalobce k podané kasační stížnosti podal obsáhlé vyjádření. Část námitek směřuje k hmotněprávnímu posouzení věci městským soudem. Dále uvádí, že jako příslušník cizího státu měl být poučen o právu být zastoupen; nebyla mu též řádně doručena výzva k doplnění odvolání a nebylo mu umožněno slyšení ze strany žalovaného (v době doručování byl prokazatelně mimo území republiky). Samotné odvolání bylo přitom dostatečně srozumitelné, a proto se jím měl stěžovatel řádně zabývat. S tvrzením stěžovatele, že nebylo pochybností o zjištění skutkového stavu, byl-li žalobce na místě (spáchání přestupku) zadržen policisty a stráží, nelze taktéž souhlasit. Všechny orgány postupovaly neobjektivně, postup zasahujících policistů byl v rozporu se smyslem podnikání žalobce, jejich jednání bylo šikanózní a diskriminující. Žalobce měl mít proto možnost se k celé věci řádně vyjádřit. Námitka, že městský soud nevyslovil právní názor, jímž by se měl stěžovatel v dalším řízení řídit, je irelevantní. Teprve při bezvadně provedeném procesním řízení, bude totiž možné vést řízení nalézací. V této fázi by však městský soud zasahoval do kompetencí správních orgánů, což mu nepřísluší. Z uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Současně přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu i ve smyslu ustanovení § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s. Ve věci přitom

rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Pokud jde o jednotlivé důvody, na nichž stojí úvaha městského soudu o nezákonnosti rozhodnutí stěžovatele, Nejvyšší správní soud považuje za správný názor, dle kterého stěžovatel pochybil, pokud žalobci doručoval usnesení o stanovení lhůty pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí na adresu *T. 81-84, P.O.BOX 3, Ch.* (na kterou doručoval písemnosti i správní orgán 1. stupně). Žalobce totiž v podaném odvolání uvedl jako adresu svého trvalého bydliště *R. 81, J.*, přičemž současně nepožádal o doručování na jinou adresu (§ 19 odst. 3 správního řádu). Za tohoto stavu měl stěžovatel doručovat žalobci na adresu trvalého bydliště; předchozí, byť (z hlediska doručování) úspěšná, praxe prvostupňového orgánu na tomto závěru nemůže nic změnit, neboť postup stěžovatele byl v přímém rozporu s dikcí zákona. Lze tedy potvrdit správnost dílčího závěru městského soudu, dle kterého předmětné usnesení nebylo žalobci řádně doručeno a nemohou tak s ním být spojeny žádné procesní důsledky.

I přes shora uvedené je však třeba přisvědčit stěžovateli v tom, že se městský soud omezil toliko na konstatování procesního pochybení bez toho, že by dále uvedl, jaký vliv mělo toto pochybení na zákonnost rozhodnutí ve věci samé; tento závěr v napadeném rozsudku zcela absentuje. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (o které městský soud své rozhodnutí opřel) však předpokládá, že *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. Nejvyšší správní soud přitom ve své ustálené judikatuře (srov. například rozsudek ze dne 22. 9. 2004, č. j. 2 As 19/2004 - 92, publikovaný pod č. 430/2005 Sb. NSS) opakovaně poukazuje na nutnost, zabývat se i důsledky zjištěných procesních pochybení na sféru veřejných subjektivních práv účastníků řízení; například v rozsudku ze dne 4. 6. 2009, č. j. 9 As 72/2008 - 69 (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz) konstatoval, že „[a]bsentující úvaha krajského soudu, zda rozhodnutí (...) správního orgánu mělo za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“.

Dále není možné přehlédnout, že městský soud svou argumentací zatemňuje povahu doručované písemnosti, kterou označuje jako *výzvu k doplnění odvolání*. Z obsahu této výzvy – usnesení ze dne 4. 9. 2007, zn. 530/907/07-So/UL (založené bez žurnalizace ve správním spisu), se zcela jednoznačně podává, že žalobce byl upozorněn na možnost využít svého oprávnění seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Nejednalo se tedy o úkon správního orgánu směřující k odstranění vad podání (odvolání) účastníka řízení, jak tvrdí městský soud. S tím ostatně koresponduje i postup stěžovatele a jeho argumentace v kasační stížnosti, poukazující na skutečnost, že podané odvolání považoval za meritorně projednatelné, což plyne i ze samotné povahy jím vydaného rozhodnutí. Argumentace městského soudu vztahující se k obsahovým náležitostem odvolání ve správním řízení je tedy z tohoto pohledu zcela lichá, neboť se zcela míjí s postupem stěžovatele. Ten, jakkoli nevedl žádné další dokazování, postupoval ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, ve spojení s § 93 odst. 1 citovaného zákona, veden snahou umožnit žalobci seznámit se s podklady před rozhodnutím ve věci.

I v případě další argumentace stěžovatele, poukazující na fakt, že žalobce v podané správní žalobě vůbec nenamítal porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, lze kasační stížnosti přisvědčit. Pokud totiž soud (mimo případy nicotnosti a nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, ke kterým je nutno z povahy věci přihlédnout *ex officio*) zruší napadené správní rozhodnutí z důvodů v žalobě neuplatněných, vykročí mimo rámec disposiční zásady [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2, věta první s. ř. s.] a zatíží své rozhodnutí závažnou procesní vadou, která bez dalšího mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. K této vadě by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, věta za středníkem s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se již v minulosti vyjádřil tak, že „[j]e *jinou vadou řízení před soudem* s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu (žalobní bod), který nebyl žalobcem uplatněn.“ (rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006 - 63).

Naopak nelze přisvědčit kasační námitce, dle které městský soud pochybil, pokud v rozsudku nevyslovil právní názor, jímž by se měl stěžovatel v dalším řízení řídit. Vzhledem ke skutečnosti, že ze strany městského soudu nebylo rozhodnuto o meritu věci, ale rozhodnutí stěžovatele bylo zrušeno pouze pro procesní pochybení, nelze vyslovit v rozsudku závazný právní názor. Takový postup by znamenal nepřípustný zásah do rozhodovací pravomoci stěžovatele.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud naznal, že je naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto mu nezbylo než napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). V dalším řízení se městský soud soustředí na přezkoumání rozhodnutí stěžovatele v intencích žalobních námitek. Pokud se týká posouzení důsledků nesprávného doručování usnesení stěžovatele ze dne 4. 9. 2007, zhodnotí, zda tento procesní deficit mohl mít vliv na zákonnost konečného rozhodnutí, a to zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že v odvolacím řízení nebyl skutkový stav již dále zjišťován. Zde lze poukázat na inspirativní judikaturu zdejšího soudu (viz například rozsudek ze dne 23. 7. 2008, č. j. 1 As 55/2008 - 156).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 3. února 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu