



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobce: **J. D. H.**, zastoupeného JUDr. Klárou Veselou – Samkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Španělská 6, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce jako stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2009, č. j. 7 Ca 154/2008 – 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (nyní stěžovatel) se v řízení u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 4. 2008, č. j. 570/2042/07 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu ze dne 4. 4. 2007, č. j. 41/OOL/0625727.09/07/PJO. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla stěžovateli dle § 4 písm. c), § 5 odst. 3 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci

životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč. Žalovaný odvolání stěžovatele zamítl z důvodu jeho opožděného podání, neboť zástupci stěžovatele bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně doručeno fikcí dne 30. 4. 2007 dle ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Lhůta pro podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak uplynula dne 15. 5. 2007 a odvolání bylo podáno až dne 22. 5. 2007.

Městský soud napadeným rozsudkem žalobu stěžovatele zamítl s odůvodněním, že stěžovatel se domáhá zrušení napadeného správního rozhodnutí z důvodu tvrzené věcné nesprávnosti uložení pokuty, kdy nezákonnost rozhodnutí spatřuje ve skutečnostech, které nebyly důvodem napadeného správního rozhodnutí. Podle městského soudu pokud stěžovatel napadá správní rozhodnutí v rozsahu, jež se zcela míjí s důvody (právním závěrem, skutkovým zjištěním) napadeného správního rozhodnutí, nemůže být úspěšný, neboť i kdyby jím tvrzené žalobní body byly důvodné, neměl by takový závěr žádný vliv na věcnou správnost napadeného rozhodnutí, neboť skutečné důvody napadeného rozhodnutí zůstaly nedotčeny.

Městský soud proto žalobu zamítl jako nedůvodnou, aniž by se zabýval tvrzenou věcnou nesprávností uložené povinnosti hradit pokutu 5 000 000 Kč, neboť závěr správního orgánu o opožděně podaném odvolání byl žalobou nedotčen.

Stěžovatel rozsudek městského soudu napadl včasnou kasační stížností. Jako první stížní námitku stěžovatel uvedl nedostatečné podmínky řízení z důvodu, že nesouhlasil s tím, aby řízení před městským soudem proběhlo bez nařízení jednání.

Městský soud se dle tvrzení stěžovatele rovněž nevypořádal se všemi žalobními námitkami a pochybení stěžovatel taktéž spatřuje v tom, že městský soud vyloučil jako účastníka řízení stěžovatelem označeného žalovaného č. 2 – Českou inspekci životního prostředí a záměrně se tak opomněl zabývat prvotním, ale meritorním rozhodnutím o uložení pokutě a jeho nezákonnosti.

Další pochybení stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud měl z úřední povinnosti konstatovat nicotnost rozhodnutí žalovaného, neboť během řízení nebylo vysvětleno, z jakého důvodu v odvolacím řízení rozhodoval jiný, než-li původně uvedený odvolací správní orgán.

K zamítnutí odvolání pro údajnou opožděnost stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že z důvodu nesprávného poučení v rozhodnutí správního orgánu I. stupně běží ve smyslu ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu lhůta k odvolání max. 90 dnů a tato lhůta byla ze strany stěžovatele splněna.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel namítá, že obě správní rozhodnutí jsou nezákonná z důvodu vad řízení před oběma správními orgány, neboť správní orgány se odmítly zabývat podstatou věci, a to zaviněním stěžovatele. Správní rozhodnutí tak z důvodu zásadního rozporu se skutečností považuje stěžovatel za nezákonná a pro tyto v žalobě namítané skutečnosti měl městský soud napadená správní rozhodnutí pro jejich nezákonnost, eventuálně nesrozumitelnost, zrušit.

Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele uvedl, že se plně ztotožňuje se závěry městského soudu.

Ohledně rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání, žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že (žalovaný) s tímto postupem v souladu s poučením ze dne 30. 9. 2008, č. j. 7 Ca 154/2008 - 38 vyslovil mlčky souhlas.

K námitce nicotnosti rozhodnutí pak žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodl v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, věcně příslušný nadřízený správní orgán, tedy Ministerstvo životního prostředí. O tom, že k tomuto odvolacímu orgánu se může žalobce odvolat, byl žalobce řádně a srozumitelně poučen. To, který odbor či útvar žalovaného o odvolání rozhodoval, není dle žalovaného rozhodné, neboť vnitřní hierarchie uspořádání správního orgánu (tzv. funkční příslušnost) nemá působnost navenek. (Navíc ředitel odboru výkonu státní správy VIII. byl k tomu zmocněn příkazem ministra životního prostředí č. 21/2007 ze dne 10. 8. 2007.)

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná.

Kasační stížností stěžovatel napadl rozsudek o zamítnutí žaloby výslovně z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) i e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle obsahu kasačních námitek však stěžovatel uplatnil pouze důvody ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s.

V namítaném nedostatku podmínky řízení z důvodu, že stěžovatel nesouhlasil s tím, aby řízení proběhlo bez nařízeného jednání, stěžovatel podle obsahu kasační argumentace zřejmě namítá jinou vadu řízení před městským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. lze o věci samé rozhodnout bez jednání za předpokladu, že takový postup účastníci řízení shodně navrhli nebo s tím souhlasí.

Souhlas účastníků řízení může být buď výslovný (souhlas účastník vyjádří předem již v návrhu na zahájení řízení nebo k výzvě soudu uvede, že souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání), nebo předpokládaný. Předpokládaným je souhlas tehdy, pokud účastník nevyjádří ve lhůtě k tomu zákonem stanovené svůj nesouhlas s takovým projednáním věci. O tom musí být účastník ve výzvě předsedy senátu poučen. Podmínkou tak je řádné doručení výzvy účastníku řízení a marné uplynutí lhůty dvou týdnů od doručení výzvy.

Ze soudního spisu zdejší soud zjistil, že výzva předsedy senátu ze dne 20. 8. 2008, č. j. 7 Ca 154/2008 - 23 byla osobně převzata zástupkyní žalobce dne 1. 9. 2008. V uvedené výzvě předseda senátu žalobci sdělil, že v případě nesouhlasu s tím, aby soud o věci samé rozhodl bez jednání, je třeba sdělit tuto skutečnost zdejšímu soudu ve lhůtě do dvou týdnů od doručení této výzvy. Žalobce byl současně poučen, že pokud se tak ve stanovené lhůtě nestane, bude se mít za to, že souhlas s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání byl udělen.

V soudním spisu se nenachází žádná reakce žalobce na výše uvedenou výzvu městského soudu ze dne 20. 8. 2008, č. j. 7 Ca 154/2008 - 23. Městský soud tak nepochybil, když souhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání předpokládal, neboť žalobce ve lhůtě k tomu zákonem stanovené svůj nesouhlas nevyjádřil. Kasační námitku jiné vady řízení před městským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tak zdejší soud neshledal důvodnou.

I další kasační argumentací stěžovatel podle jejího obsahu namítá jinou vadu řízení před městským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Městský soud dle stěžovatele pochybil jednak tím, že se nevypořádal se všemi jeho žalobními námitkami, a dále tím, že vyloučil jako účastníka řízení jím označeného žalovaného č. 2 – správní orgán I. stupně, a tím se záměrně opomněl zabývat nezákonností prvotního, meritorního rozhodnutí o uložení pokutě.

Zdejší soud k výše uvedené námitce stěžovatele uvádí, že městský soud nepochybil, pokud se zabýval rozhodnutím žalovaného Ministerstva životního prostředí a nepřezkoumával zákonnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty.

V souladu s ustanovením § 69 s. ř. s. je totiž žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni a jehož rozhodnutím tedy bylo řízení před správními orgány ukončeno. Městský soud v předcházejícím řízení nevyloučil jako žalovaného č. 2 stěžovatelem označený správní orgán I. stupně, pouze v napadeném rozsudku s odkazem na zákonnou úpravu v ustanovení § 69 s. ř. s. odůvodnil, proč je žalovaným pouze správní orgán, který rozhodl v posledním stupni a nikoliv správní orgán I. stupně.

Otázku s kým soud ve správním soudnictví jako s žalovaným jedná, již soudy ve správním soudnictví opakovaně řešily. V tomto směru lze například poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, podle něhož: „V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. však osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Sám soudní řád správní v obecném ustanovení § 33 odst. 1 praví, že odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon. Na toto ustanovení potom navazuje § 69 s. ř. s., podle něhož je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle dílu prvního hlavy druhé části třetí správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce.“

Městský soud proto správně jednal s žalovaným, aniž žalobce ke správnému určení osoby žalovaného vyzýval, a aniž by o tom, s kým jako s žalovaným jedná, vydával zvláštní usnesení (arg. § 53 odst. 2 s. ř. s. *a contrario*).

Městský soud v předcházejícím řízení také dospěl ke správnému závěru, že pokud žalobce napadl správní rozhodnutí v rozsahu, jež se zcela míjí s důvody napadeného správního rozhodnutí, nemůže být úspěšný, neboť i kdyby jím tvrzené žalobní body byly důvodné, neměl by takový závěr žádný vliv na věcnou správnost napadeného rozhodnutí, neboť skutečné důvody napadeného rozhodnutí zůstaly nedotčeny.

Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

Podle § 75 odst. 2 věta první s. ř. s., soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Vymezenými žalobními body je soud vázán. Z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně jeden celek, v daném případě však bylo, podle Nejvyššího správního soudu, třeba přihlížet k tomu, že 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. V daném případě správní orgán I. stupně Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha, rozhodnutím ze dne 4. 4. 2007, č. j. 41/OOL/0625727.09/07/PJO, uložil stěžovateli podle § 4 písm. c), § 5 odst. 3 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, pokutu ve výši 5 000 000 Kč. Rozhodnutí obsahovalo poučení o tom, že je proti němu možno podat odvolání, místo podání odvolání (Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Praha, Praha 7, Dělnická 12), lhůtu k podání odvolání (15 dnů od doručení) i odvolací orgán (Ministerstvo životního prostředí, odbor výkonu státní správy I). Odvolací orgán, Ministerstvo životního prostředí (rozhodnutí vydal odbor výkonu státní správy VIII), odvolání stěžovatele podané proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, žalobou napadeným rozhodnutím zamítl pro opožděnost jeho podání. Za této situace žalobní body měly směřovat proti závěrům odvolacího orgánu o opožděnosti podání odvolání stěžovatele, protože tak by směřovaly proti rozhodovacím důvodům žalobou napadeného rozhodnutí. Tak tomu v daném případě ale nebylo, protože žaloba žádné skutkové ani právní důvody zpochybňující závěry rozhodnutí žalovaného o opožděnosti podaného odvolání neobsahuje.

Městský soud tak žalobu správně zamítl jako nedůvodnou, aniž by se zabýval tvrzenou věcnou nesprávností uložené povinnosti hradit pokutu, neboť žalobce v žalobě proti důvodu rozhodnutí žalovaného – zamítnutí odvolání pro jeho opožděné podání, vůbec nebrojil.

K námitce stěžovatele, že se městský soud nevypořádal se všemi žalobními body, zdejší soud uvádí, že body se kterými se městský soud měl nevypořádat, stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně neuvedl. Podle obsahu kasační argumentace jde však zřejmě o důvody směřující proti věcné správnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení

pokuty a městský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, proč se těmito žalobními body nezabýval.

S ohledem na výše uvedené, tak zdejší soud neshledal důvodnými ani tyto další kasační námitky tvrzených jiných vad řízení před městským soudem.

Další pochybení stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud z úřední povinnosti nekonstatoval nicotnost rozhodnutí žalovaného přestože během řízení nebylo vysvětleno, z jakého důvodu v odvolacím řízení rozhodoval jiný, než-li původně (pravděpodobně nesprávně) uvedený odvolací správní orgán. Jako možný důvod stěžovatel uvádí úspěšnost jeho námitky podjatosti odboru výkonu státní správy žalovaného, pracoviště v Praze 2, kterou městský soud podle stěžovatele opomněl zkoumat.

Stěžovatel nicotnost rozhodnutí žalovaného spatřuje v tom, že o podaném odvolání rozhodoval jiný odbor Ministerstva životního prostředí než uvedený v poučení o možnosti podat odvolání v rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Stížní námitkou nicotnosti rozhodnutí žalovaného se zdejší soud zabýval i přesto, že stěžovatel v žalobě nicotnost rozhodnutí žalovaného nenamítal, a to s ohledem na znění ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., kdy Nejvyšší správní soud není vázán rozsahem kasační stížnosti ani jejími důvody, je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné.

O odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodl v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, věcně příslušný nadřízený správní orgán, a to Ministerstvo životního prostředí. Namítanou nicotnost rozhodnutí žalovaného tak nelze shledat, neboť rozhodnutí bylo vydáno věcně příslušným správním orgánem.

K námitce stěžovatele, že z důvodu nesprávného poučení o možnosti podat odvolání správním orgánem I. stupně nelze přihlížet k zamítnutí jeho odvolání pro opožděnost, neboť ve smyslu ustanovení § 83 odst. 2 správního řádu běží lhůta k odvolání max. 90 dnů, zdejší soud ze soudního spisu, konkrétně z žaloby, zjistil, že námitku nesprávného poučení v rozhodnutí správního orgánu I. stupně a z toho vyplývající včasnost podaného odvolání stěžovatel v řízení před městským soudem neuplatnil.

Dle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. není přípustná kasační stížnost, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155 vyložil, že ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni procesu ponесou případné nepříznivé následky s tím spojené.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační námitku nesprávného poučení v rozhodnutí správního orgánu I. stupně a z toho vyplývající včasnost podaného odvolání v souladu s ustanovením § 104 odst. 4 s. ř. s. pokládá za nepřipustnou, neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl.

V kasační argumentaci, že během řízení nebylo vysvětleno z jakého důvodu rozhodoval jiný, než-li původně uvedený odvolací orgán, stěžovatel zřejmě namítá chybný postup správního orgánu. Tuto námitku však stěžovatel taktéž neuplatnil v řízení o žalobě před městským soudem, ač tak učinit mohl. Proto ji Nejvyšší správní soud, vzhledem k ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., považuje taktéž za nepřipustnou.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel uplatnil také důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a to vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytyčanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

Konkrétně dle stěžovatele je v rozporu s obsahem správního spisu i se skutečností tvrzení žalovaných, že pokuta byla uložena oprávněně, a dále stěžovatel namítá, že v řízení taktéž byly odmítnuty všechny důkazy, které vylučují jeho odpovědnost za stav lesa. Pro tyto žalobou namítané skutečnosti měl městský soud napadená správní rozhodnutí pro nezákonnost zrušit.

Stěžovatel touto kasační námitkou v podstatě opět brojí proti věcné nesprávnosti rozhodnutí o uložení povinnosti hradit pokutu a proti vadám řízení před správním orgánem I. stupně. Tyto skutečnosti však nebyly předmětem řízení a rozhodnutí ani u žalovaného správního orgánu ani u městského soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

Kasační námitka se tak opět míjí s rozhodovacím důvodem městského soudu, který žalobu stěžovatele zamítl z důvodu, že stěžovatel napadl správní rozhodnutí v rozsahu, jež se zcela míjí s důvody napadeného rozhodnutí žalovaného.

Za této situace nemohl být stěžovatel s kasační námitkou směřující opět do věcné správnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o povinnosti uložit pokutu úspěšný ani v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.

Úspěch ve věci stěžovateli mohly přinést pouze důvodné a přípustné kasační námitky směřující proti důvodům rozhodnutí městského soudu.

S ohledem na výše uvedené, Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku městského soudu konstatuje, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 26. února 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu