č. j. 7 A 125/2001 - 39

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobce: T. s. m. Ú. N. L., s. r. o.,** zastoupen JUDr. Marií Šírkovou, advokátkou, se sídlem Mírové nám. 37, Ústí nad Labem, proti **žalovanému: Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 19940/2001 - 6010 ze dne 24. 8. 2001,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného č. j. 19940/2001 - 6010 ze dne 24. 8. 2001 **se zrušuje** pro vady řízení a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci, k rukám jeho právního zástupce, na nákladech řízení částku 4500 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozhodnutí.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou, která byla podána dne 30. 10. 2001 Vrchnímu soudu v Praze, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného č. j. 19940/2001 - 6010 ze dne 24. 8. 2001, kterým bylo rozhodnuto o odvolání žalobce proti předchozímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně - Okresního úřadu Ústí nad Labem - č. j. RŽP 5013, 5899/235/J - 598/00/Ši ze dne 22. 3. 2001 tak, že odvolání bylo jako opožděné zamítnuto.

Žalobce v podané žalobě tvrdí, že měl po celou dobu správního řízení před správním orgánem I. stupně zástupce s plnou mocí pro celé toto řízení. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tedy mělo být podle § 25 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), doručeno tomuto zástupci. Ten je však neobdržel. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo doručeno pouze žalobci samotnému, který teprve předal rozhodnutí svému právnímu zástupci a ten následně podal odvolání, které bylo zamítnuto jako opožděné. Napadené rozhodnutí žalovaného proto žalobce považuje za nezákonné, tvrdí, že jím byl poškozen na svých právech, a navrhuje, aby soud toto rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve svém vyjádření doručeném Vrchnímu soudu v Praze setrvává na svém názoru vyjádřeném v napadeném rozhodnutí, tj. že žalobcovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo podáno opožděně, přitom poukazuje na skutečnost, že v odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyly jakékoli námitky o případných závadách v jeho doručení zmíněny. Žalobce se podle žalovaného choval tak, jako by mu bylo řádně doručeno dne 27. 3. 2001, a žalovaný proto posoudil rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako řádně doručené.

Žalobce práva podat repliku nevyužil.

Pokud jde o příslušnost soudů k rozhodování v této věci, Vrchní soud v Praze, jenž byl do 31. 12. 2002 soudem věcně příslušným k projednání žaloby, v této době ve věci nerozhodl. Dnem 1. 1. 2003 nabyl účinnosti zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), jímž se mimo jiné řídí postup soudů, účastníků řízení a dalších osob ve správním soudnictví. Podle tohoto zákona se postupuje i ve věcech správního soudnictví, v nichž byla podána žaloba podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu, o níž soud nerozhodl do 31. 12. 2002. V souladu s ustanovením § 132 s. ř. s. tak tuto právní věc převzal a v řízení o ní pokračoval Nejvyšší správní soud, který ji podle § 130 odst. 1 s. ř. s. dokončil podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu předloženého žalovaným zejména zjistil následující, pro posouzení tohoto případu, rozhodující skutečnosti: správní orgán I. stupně zahájil s žalobcem správní řízení na základě jeho podnětu doručeného dne 7. 1. 2000, kterým žalobce žádal o povolení změny rozhodnutí vydaného tehdejším odborem lesního a vodního hospodářství a zemědělství ONV Ústí nad Labem dne 27. 5. 1976, pod č. j. 2021/45/76/Ing. Šk (stanovení podmínek pro vypouštění důlních vod z lomu P. Ch), a rozhodnutí vydaného týmž orgánem dne 22. 12. 1986, pod č. j. 349/235/G - 35, I - 120/86/R (stanovení hladiny čerpací jímky řízené skládky TDO Ch.). O této žádosti žalobce rozhodl správní orgán I. stupně, jímž byl Okresní úřad Ústí nad Labem, dne 1. 3. 2000 rozhodnutím č. j. RŽP 127/235/J - 598/00/Lo tak, že shora uvedené rozhodnutí ze dne 27. 5. 1976 bylo zrušeno a ve shora uvedeném rozhodnutí ze dne 22. 12. 1986 byla povolena změna jedné z podmínek tímto rozhodnutím stanovené. Dne 21. 9. 2000 obdržel správní orgán I. stupně žádost o povolení obnovy řízení od Palivového kombinátu Ústí, s. p., která byla odůvodněna tím, že realizací předchozího rozhodnutí tohoto správního orgánu došlo k zatopení pozemků vlastněných tímto subjektem, ačkoli ten nebyl účastníkem správního řízení, jež vydání napadeného rozhodnutí předcházelo. Správní orgán I. stupně obnovu řízení povolil. V takto obnoveném správním řízení pak správní orgán I. stupně vydal dne 22. 3. 2001 rozhodnutí č. j. RŽP 5013, 5899/235/J - 598/00/Ši, kterým o původní žádosti žalobce ze dne 7. 1. 2000 rozhodl tak, že tuto žádost zamítl. Toto rozhodnutí bylo doručeno žalobci dne 27. 3. 2001, přestože je ve spise založena neomezená plná moc žalobce ze dne

1. 7. 1996 pro advokátku JUDr. Marii Šírkovou. Žalobce prostřednictvím této advokátky proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které bylo k poštovní přepravě podáno dne 12. 4. 2001. V odvolání žalobce správnímu orgánu zejména vytýká, že v mezidobí vzal svůj návrh na zahájení řízení zpět, avšak správní orgán řízení nezastavil, věcí se dále zabýval a přitom dospěl k napadenému rozhodnutí, dále uvádí, že žalobce neměl vůbec aktivní legitimaci k podání návrhu na zahájení, v němž bylo rozhodováno, a že správní orgán pochybil tím, že nezkoumal, zda jsou splněny podmínky správního řízení. Žalobce proto navrhl, aby napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno a aby mu bylo uloženo odstranit vytýkané vady řízení, zejména rozhodnout o zpětvzetí návrhu na zahájení řízení o změnu shora uvedených správních rozhodnutí. O tomto odvolání rozhodl žalovaný svým rozhodnutím č. j. 19940/2001 - 6010 ze dne 24. 8. 2001 tak, že odvolání podané k poštovní přepravě dne 12. 4. 2001 jako opožděné zamítl, neboť lhůta pro jeho podání uplynula již dne 11. 4. 2001.

Mezi žalobcem a žalovaným tedy není sporu o tom, že žalobce byl ve správním řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu I. stupně - Okresního úřadu Ústí nad Labem - č. j. RŽP 5013, 5899/235/J - 598/00/Ši ze dne 22. 3. 2001, zastoupen advokátkou JUDr. Marií Šírkovou, byť žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí uvedl nesprávné příjmení „Šípková“. Není přitom pochyb o tom, že JUDr. Šírková byla zástupkyní žalobce pro celé správní řízení. Navíc není mezi žalobcem a žalovaným sporu ani o tom, že rozhodnutí č. j. RŽP 5013, 5899/235/J - 598/00/Ši ze dne 22. 3. 2001 v řízení, v němž byl žalobce uvedenou advokátkou zastoupen, nebylo doručováno této advokátce, ale pouze žalobci jako zastoupenému účastníkovi řízení. Spornou je tak mezi žalobcem a žalovaným toliko skutečnost, zda nedoručení uvedeného rozhodnutí advokátce je vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání jako opožděného - žalobce má za to, že odvolání nemohlo být podáno opožděně, neboť jím napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo řádně doručeno, žalovaný má za to, že žalobce, resp. jeho zástupkyně, se při podávání odvolání choval tak, jako by mu bylo doručeno řádně, a je tedy důvodu rozhodnutí správního orgánu I. stupně posoudit jako řádně doručené.

Podle § 25 odst. 3 správního řádu má-li účastník řízení zástupce s plnou mocí pro celé řízení, doručuje se písemnost pouze tomuto zástupci. Měl-li žalobce ve správním řízení zástupce s plnou mocí pro celé řízení, pak tedy mělo být rozhodnutí doručováno tomuto zástupci. Nestalo-li se tak, správní orgán I. stupně nepostupoval podle § 25 odst. 3 správního řádu, a tím zcela zjevně pochybil. Nejvyššímu správnímu soudu tu za tohoto stavu zbývá posoudit, zda šlo o natolik závažnou vadu řízení, která mohla mít vliv na samotnou zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného, a zda je tedy právního důvodu k jeho zrušení.

Soud shledal žalobu důvodnou.

Nejvyšší správní soud při posouzení intenzity vady spočívající v nesprávném doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně musí nutně brát v úvahu míru, v jaké byl žalobce v důsledku takového pochybení zkrácen na svém procesním právu, brojit proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a musí tedy posoudit skutečnost, zda fakticky bylo takto porušeno žalobcovo zákonem zaručené právo na trvání odvolací lhůty podle § 54 odst. 2 správního řádu, a v kontextu s těmito zjištěními musí posuzovat skutečné důsledky, které byly žalobci v příčinné souvislosti s takovým nesprávným doručením rozhodnutí způsobeny. Soud se přitom při hodnocení této otázky plně ztotožňuje s právním názorem, jenž vyjádřil již prvorepublikový Nejvyšší správní soud například v rozhodnutí ze dne 27. 1. 1939,

č. 1069/36 - 3, a vychází tu z premisy, podle níž v tom, že správní orgán nedoručil své rozhodnutí plnou mocí vykázanému právnímu zástupci strany, nýbrž toliko straně samé, nelze ještě spatřovat podstatnou vadu řízení, jestliže o takové doručení nebylo ani stranou ani jejím právním zástupcem žádáno a bylo-li přesto právním zástupcem strany odvolání podáno včas. Naproti tomu za podstatnou vadu řízení je třeba považovat nesprávný způsob oznámení rozhodnutí správního orgánu, jímž byla účastníku řízení znemožněna další obrana, jíž by tomuto účastníku jinak právní předpisy umožňovaly. I toto východisko Nejvyššího správního soudu nalézá svoji oporu již v prvorepublikové judikatuře, k obdobnému závěru dospěl totiž Nejvyšší správní soud například již v rozhodnutí ze dne 25. 6. 1923, č. 6793.

V této právní věci je sice pravdou, že žalobce v odvolání zkrácení své lhůty, pro jeho podání v důsledku potřeby předat doručené rozhodnutí svému zástupci, který až po tomto předání mohl na doručení rozhodnutí svým odvoláním reagovat, nenamítal, takové zkrácení je však skutečností objektivní, jež v daném případě jistě v neprospěch žalobce nastala. Vyplývá-li totiž ze správního řádu, že pro podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně může účastník řízení využít obecnou patnáctidenní lhůtu, jež je navíc lhůtou procesní a účastník řízení tak může shromažďovat a do vzájemného kontextu uspořádávat skutečnosti vyvracející či zpochybňující závěry správního orgánu rozhodujícího v I. stupni ještě alespoň část patnáctého dne po řádném oznámení rozhodnutí, jež má být odvoláním napadeno, pak doručení tohoto rozhodnutí jiné osobě, po němž musí následovat jeho předání osobě, jež teprve je způsobilá proti takovému rozhodnutí kvalifikovaně brojit a jíž si účastník řízení předem k hájení svých práv před příslušným správním orgánem určil, tuto zákonem zaručenou patnáctidenní lhůtu zkrátilo. Bylo-li přitom odvolání proti takto nesprávně doručenému rozhodnutí podáno k poštovní přepravě opožděně, jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, a byla-li opožděnost takového podání sama o sobě důvodem pro jeho zamítnutí, jak zřetelně z napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, pak tu nutně došlo ke zkrácení procesního práva žalobce na trvání odvolací lhůty, jehož přímým důsledkem bylo zamítnutí žalobcova odvolání napadeným rozhodnutím žalovaného, aniž by bylo žalovaným věcně projednáno. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ačkoli nedoručení rozhodnutí podle § 25 odst. 3 správního řádu zástupci účastníka řízení s plnou mocí pro celé řízení nemusí být vždy nutně podstatnou vadou řízení, v této právní věci pochybení správní orgánu I. stupně při doručování rozhodnutí ztížilo žalobcovu možnost účinné, zákonem zaručené, obrany ve správním řízení, přitom toto pochybení nebylo následným průběhem správního řízení před žalovaným nijak zhojeno. Žalovaný naopak považoval odvolání podané osobou, které mělo být předchozí rozhodnutí doručeno, a která tak pro jeho podání nemohla využít celé lhůty stanovené § 54 odst. 2 správního řádu, za opožděné a toliko o tuto skutečnost své rozhodnutí o zamítnutí odvolání opřel. Pokud by Nejvyšší správní soud toto pochybení správního orgánu I. stupně bagatelizoval, pak by tím popřel samotný smysl kodifikace odvolací lhůty a zákonného stanovení její délky. Takovou bagatelizaci tak Nejvyšší správní soud musí nutně shledat nemístnou.

Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů námitce žalobce přisvědčil a pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí žalovaného o věci samé, napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil. O věci přitom Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť ruší-li napadené rozhodnutí soud pro vady řízení podle tohoto ustanovení, činí tak bez jednání.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem,

které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci, který měl ve věci úspěch, vznikly s tímto řízením náklady zaplacením soudního poplatku v částce 1000 Kč, přičemž přiznání odměny právní zástupkyni žalobce bylo požadováno v částce 3500 Kč podle § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb. Soud proto žalobci přiznal náhradu nákladů řízení v částce 4500 Kč. Náhradu hotových výdajů (2 x 75 Kč podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů), jež by nad rámec shora uvedeného mohla být též proti žalovanému uplatňována, žalobce nepožadoval, a proto mu ji soud nepřiznal. Ke splnění povinnosti stanovil soud žalovanému přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 28. dubna 2004

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu