

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. D. H.**, zastoupen JUDr. Klárou Alžbětou Veselou Samkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Španělská 742/6, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 252/15, Praha 1, zastoupen JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Nám. 14. října 3, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2010, č. j. 6 Ca 180/2007 – 59,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2010, č. j. 6 Ca 180/2007 – 59, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce – J. D. H. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2010, č. j. 6 Ca 180/2007 – 59, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 11. 5. 2010, č. j. 6 Ca 180/2007 – 59, zamítl žalobu J. D. H., kterou se domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva financí (dále též „žalovaný nebo ministerstvo“) ze dne 12. 6. 2007, č. j. 16/46469/2007/1521, jímž bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Ústí nad Labem (dále jen „finanční ředitelství nebo správní orgán prvého stupně“) ze dne 11. 4. 2007, č. j. 4889/418/07 -2700 -500325, sp. zn. 17545/445/06-2700-506041, o uložení pokuty za porušení cenových předpisů ve výši 900 000 Kč, a vrácení celé věci žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud po zjištění, že žalobou napadené zamítavé rozhodnutí ministerstva bylo vydáno z důvodu opožděnosti odvolání žalobce, došel nejprve k závěru,

že mu nepřísluší zabývat se žalobními výtkami (body), která nesměřují proti závěrům o opožděnosti opravného prostředku, ale představují věcné námitky proti uložení pokuty. Ani ministerstvo jako odvolací orgán neposuzovalo věcnou nesprávnost stanovené pokuty, ale jen včasnost opravného prostředku. V žalobě však kromě tvrzení, že jde o řádné odvolání, nebyla obsažena žádná výtka o nesprávném posouzení lhůty k odvolání. Toliko k obsahu přednesu zástupkyně žalobce správní soud zjistil, že ve spise je založena plná moc, která tuto zástupkyni zmocňovala k zastupování manželů H. a že nebyla žádnou ze stran vypovězena. Následná příkazní smlouva se pak vztahuje pouze ke správě příslušných nemovitostí a nelze ji proto považovat za smlouvu rušící dříve udělenou plnou moc k zastupování. Ze všech uvedených důvodů proto městský soud došel k závěru, že žaloba nebyla podána opodstatněně.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce J. D. H. jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel především městskému soud vytýká, že jeho věc pojal velmi zjednodušeně, pokud žalobu vůbec neposoudil v mezích podané žaloby, zejména pokud jde o námitky směřující vůči věci samé. Nesouhlasí ani se zúženým pojetím soudního přezkumu, jak jej podal městský soud ve svém rozsudku. Je tomu tak proto, že již v podaném odvolání proti rozhodnutí správce daně (na str. V, odst. 2) namítal, že Mgr. M. B. není od roku 2002 jeho zmocněncem. Tuto skutečnost dále uvedl i jako jeden z bodů ve své žalobě. Konkrétně na str. IV. v odstavci prvém, cit.: „.. *správní orgán vyvodil, že uvedená osoba je pouze mým zástupcem, ačkoliv mu bylo sděleno, že v mezičase od roku 2000 došlo ke změně postavení mezi stranami a že tedy nejedná nadále již mým jménem a k mé tíži, ale pouze a jedině jako smluvní ... samostatný a odlišný subjekt*...“. Je proto s podivem, že správní orgány i v odvolacím řízení korespondovaly toliko s Mgr. B., a nikoliv s ním samotným. Namítá proto neúčinnost doručení správních rozhodnutí vůči své osobě, neboť tato rozhodnutí měla být doručována výhradně k jeho rukám. To se ovšem doposud nestalo a správní orgány s ním - jako s účastníkem řízení - vůbec nejednaly, i když jsou si vědomi toho, že je pro něj uložená sankce likvidační. Rozhodnutí ministerstva nadto nemůže ani obstát pro rozpor s § 85 odst. 1 a § 84 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalované ministerstvo má za to, že městský soud posoudil věc správně, a to jak po skutkové, tak i po právní stránce. Zcela se proto ztotožňuje s jeho argumentací. K jednotlivým vytkám stěžovatele, např. že Mgr. B. není jeho zmocněncem uvádí, že ji plnou mocí ze dne 1. 11. 2000 zmocnil k zastupování na dobu neurčitou, a tato plná moc nebyla doposud vypovězena. Poukazuje na to, že tato plná moc je součástí spisu. Že je uvedená plná moc stále platná potvrdila ústně i sama Mgr. M. B. Stalo se tak podle záznamu o podání vysvětlení ze dne 18. 9. 2006. Na základě této informace pak byla této osobě zaslána žádost o poskytnutí cenové informace ze dne 20. 9. 2006, na kterou řádně reagovala. Této osobě bylo rovněž zasláno oznámení o zahájení cenové kontroly. Uvedená osoba odpověděla správci daně dopisem v němž uvádí, že „*v plné moci J.D. H. ...*“. Obdobně dne 27. 12. 2006 sám J.D.Horsky v dopise zaslaném správci daně uvádí, že „*Dne 14. 12. 2006 byl k rukám mého právního zástupce doručen protokol ...*“ a dále na konci se uvádí za jménem stěžovatele: „*zastoupen Mgr. M. B. ...*“. Z uvedeného proto dovozuje, že v průběhu cenové kontroly a následného správního řízení stěžovatel nevypověděl plnou

moc k zastupování udělenou Mgr. M.B. Naopak uvedl, že je jí zastoupen. Ani sama Mgr. B. nenamítala, že již není zmocněna k zastupování a jednala jako zmocněnec stěžovatele. Správní orgány tak správně a v souladu se zákonem doručovaly právě jen jí. Pokud jde o poukaz stěžovatele na str. V. odst. 2 odvolání, jde o text, který se týká vztahu mezi majitelem domu a Mgr. B., který vznikl na základě příkazní smlouvy ze dne 14. 8. 2004. Tato odvolací námitka se tak týká správy nemovitostí. Nemůže být proto ani sporu o tom, že J.D.H. je jako pronajímatel prodávajícím ve smyslu zákona o cenách. Z uvedených důvodů proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je opodstatněná.

V odvolání stěžovatele ze dne 16. 5. 2007, č.j. 6877/07-2700, je zásadně deklarováno, že mu bylo rozhodnutí finančního ředitelství (správního orgánu prvého stupně), doručeno až dne 30. 4. 2007, a že se tak mělo stát osobně prostřednictvím Mgr. M. B. V bodě V.odst. 1 a 2 odvolání je pak obsažena námitka, podle které nemůže obstát závěr finančního ředitelství, že by Mgr. M. B. byla zástupcem stěžovatele. Na podporu tohoto svého tvrzení zde stěžovatel poukazuje na „změnu odpovědných subjektů“, a to právě v souvislosti s uzavřenou příkazní smlouvou ze dne 1. 11. 2002 - ve vztahu k plné moci ze dne 1. 11. 2000, udělené Mgr. B. za účelem uzavření nájemních smluv. Byť to není v tomto odvolání výslovně a pregnantně vyjádřeno, lze z obsahu uvedené odvolací námitky dovozovat, že stěžovatel předestřenými tvrzeními v odvolání vytýká neúčinnost úkonů Mgr. B. vůči své osobě. Tato výtka pak ovšem v sobě nezahrnuje pouze popření účinnosti úkonů, v jejichž důsledku mu byla stanovena předmětná sankce, ale ve svém důsledku vyjadřuje přesvědčení stěžovatele, že mu nemohlo být rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu - finančního ředitelství účinně doručeno fikcí, pokud bylo doručeno jen a pouze Mgr. B. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v podaném odvolání je obsažena výtka, která zpochybňuje účinnost doručení prvostupňového správního orgánu stěžovateli, a tedy legalitu rozhodnutí ministerstva o zamítnutí odvolání pro jeho opožděnost.

Z obsahu správní žaloby, konkrétně strany IV., odstavce prvého, pak vyplývá, že stěžovatel v žalobě namítal, že se žalovaný správní orgán v napadeném rozhodnutí nevypořádal s jeho odvolacími námitkami, že není osobu povinnou k úhradě stanovené sankce, a že Mgr. M. B. nebyla v důsledku změny smluvních vztahů od roku 2000 jeho zástupcem, jakož i to, že správní orgány nesprávně dovodily, že Mgr. M. B. byla jeho zástupkyní. I z podané správní žaloby tedy lze, byť s určitými obtížemi, dovozovat, že stěžovatel vytýkal správním orgánům nejen nedostatečnost jejich závěru o opožděnosti podaného odvolání, ale i jeho nesprávnost. Obdobně jako v případě odvolání tomu tak bylo v souvislosti s uzavřenou příkazní smlouvou ze dne 1. 11. 2002 ve vztahu k rozsahu plné moci ze dne 1. 11. 2000, udělené Mgr. B. za účelem uzavření nájemních smluv.

Jelikož stěžovatel výslovně v podané kasační stížnosti uvedl, že ji podává z důvodu obsažených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Je tomu tak nejen proto,

že mu to umožňuje ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., ale i z toho důvodu, že námitku nepřezkoumatelnosti uplatňuje ve skutečnosti i sám stěžovatel.

Nejvyšší správní soud při posuzování uvedené námitky kasační stížnosti vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž tento soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, také konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“.

Uvedená ustálená judikatura Ústavního soudu měla svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze (např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, uveřejněné v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994) a našla svůj odraz i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na www.nssoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č.j. 2 Afs 24/2005-44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Této judikatuře je společné, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č.j. 1 Afs 135/2004-73, který byl uveřejněn pod č. 787/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že „*opomene-li krajský (městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.)*“.

Uvedené principy je třeba bezezbytku vztáhnout i na případy, kdy jsou přezkoumávána nikoliv soudní, ale i správní rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen a právě

skrze řádně odůvodněná správní rozhodnutí se může účastník řízení účinně domáhat svých práv u nestranného soudu. Jinak vyjádřeno „jen řádně a srozumitelně vysloveným právním závěrům správních orgánů lze vytýkat jejich nesprávnost“. Pokud pak správní rozhodnutí nedostojí vytčeným principům, například pro to, že se správní orgán nevypořádá se všemi odvolacími námitkami, resp. z jeho rozhodnutí není zřejmé, jak s těmito námitkami naložil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Přestože na projednávanou věc výslovně nedopadá níže uvedený judikát (jednalo se o přezkoumání rozhodnutí vydaného v daňovém řízení), nemohl Nejvyšší správní soud ponechat stranou své pozornosti usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, dostupné na wwwnssoud.cz, v němž tento soud vyslovil právní názor, že odvolací správní orgán je povinen přezkoumat správní rozhodnutí v rozsahu v jakém bylo napadeno a že rozsah provedeného přezkumu musí nalézt svůj obraz v písemném odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu. Je tomu tak proto, že smyslem a účelem odůvodnění je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl, neboť jen tím lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu právem a nejsou založeny na libovůli (srov. např. i nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 271/1996, který je dostupný na www.usoud.cz).

Stěžovatel v kasační stížnosti především namítl, že městský soud neposuzoval jeho žalobu v mezích vytčených žalobních námitek. Správní soud měl ponechat stranou svého rozhodování námitku, že žalovaný správní orgán nevážil jeho výtky, že jej Mgr. B. nezastupuje. Jinými slovy vyjádřeno, stěžovateli nemělo být k tíži přičítáno doručení písemností k rukám této osoby fikcí. Správní soud se tedy nezabýval výtkou o neúčinnosti doručení správních rozhodnutí samotnému stěžovateli, a obdobně nereagoval na jeho výtku, že se totožnou námitkou řádně nezabýval již odvolací správní orgán.

Jak již shora Nejvyšší správní soud uvedl, aby bylo rozhodnutí (zde rozsudek městského soudu) přezkoumatelné, musí z něj být patrno, jak uvážilo o jednotlivých žalobních námitkách stěžovatele. Bylo tedy povinností městského soudu, aby se v mezích vytýčených obsahem správní žaloby zabýval i otázkou, zda se odvolací správní orgán vůbec, resp. řádně a přezkoumatelně, vypořádal s námitkou stěžovatele, že jej Mgr. B. nezastupovala a že mu tedy nebyla účinně doručena správní rozhodnutí. Městský soud tak měl posoudit, jak žalované ministerstvo ve svém rozhodnutí naložilo s vytýkanou námitkou o neúčinností doručení prvostupňového správního orgánu k rukám osoby - Mgr. M. B. namísto stěžovatele - účastníka správního řízení.

Tomuto požadavku městský soud nedostál.

Správní soud ponechal stranou své pozornosti rozhodnou okolnost, zda se ministerstvo vypořádalo se všemi odvolacími námitkami, jakož i to, zda se s nimi vypořádalo přezkoumatelným způsobem. Městský soud se omezil na konstatování, že mu při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí o zastavení odvolacího řízení pro opožděné podání odvolání nepřísluší zabývat se důvody, pro které byla stěžovateli stanovena pokuta. Tomuto dílčímu závěru lze jistě přisvědčit. Tento závěr však správní soud nezbavuje povinnosti, aby posoudil otázku přezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího správního orgánu (mimo jiné, zdali se tento orgán vypořádal s odvolací námitkou, jejíž posouzení /účinnost doručení prvostupňového rozhodnutí/ mohlo mít přímý vliv na přezkoumávané rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost). Je tomu tak i proto, že jen vyslovené právní úvahy odvolacího orgánu mohou být napadeny relevantními a pregnantně formulovanými žalobními body. Pokud tyto úvahy absentují, nelze účastníku

správního řízení účinně vytýkat, že dotčené správní rozhodnutí případně nenapadl relevantními námitkami.

Z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku není patrno, že se s uvedenou žalobní námitkou stěžovatele městský soud zabýval. Z tohoto rozsudku není ani zřejmé, proč správní soud nepovažoval žalobní argumentaci účastníka řízení za důvodnou, popř. proč ji považuje za lichou, mylnou nebo vyvrácenou. Pokud tedy městský soud neposoudil při svém rozhodování podstatnou okolnost, zda se ministerstvo vypořádalo se všemi odvolacími námitkami, jakož i to, zda se s nimi vypořádalo přezkoumatelným způsobem, zatížil své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud se nevyjádřil k otázce přezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí, jakož i k vytýkanému rozporu s ustanovením § 84 a § 85 odst. 1 správního řádu. Neučinil tak proto, že by tím přinejmenším nepřípustně předjímal závěry, které přísluší v prvé řadě městskému soudu. Ve svém důsledku by tímto způsobem znemožnil účastníkům řízení, aby vyslovené právní názory mohli napadnout opravným prostředkem - kasační stížností.

Městský soud se rovněž mýlí, pokud dovodil, že žaloba neobsahovala žádné tvrzení, které by žalovanému vytýkalo nesprávné posouzení lhůty k podání odvolání. Pokud totiž stěžovatel namítal, že Mgr. B. není jeho zástupkyní, lze jen stěží dovozovat, že nebrojil proti termínu, od nějž se měla lhůta k podání odvolání počítat.

Nejvyšší správní soud proto z uvedeného důvodu dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), a proto jej zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V tomto řízení bude na městském soudu, aby v mezích správní žaloby a vysloveného právního názoru posoudil zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Při tom i uváží, zda toto rozhodnutí obstojí na poli přezkoumatelnosti, a teprve po té vydá rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

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

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

V Brně dne 11. listopadu 2010

:

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu