

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Ing. F. K.**, zastoupeného JUDr. Ladislavem Salvetem, advokátem se sídlem Příměstická 1185, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Tychonova 221/1, Praha 6, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2008, čj. 246-2/2008/DP-2697, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2010, č. j. 8 Ca 286/2008 – 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2008, čj. 246-2/2008/DP-2697.

Městský soud v Praze ze správního spisu zjistil, že Hlavní úřad ubytovací a stavební služby MO zaslal stěžovateli výzvu, aby se dne 11. 1. 2006 v 9.00 hod. dostavil k projednání skutečností při šetření škody u VUSS Praha. Tato výzva byla stěžovateli doručena v souladu s § 266a odst. 3 a 4 zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), s tím, že písemnost byla dne 5. 1. 2006 uložena na poště, vzhledem k tomu, že nebyla v úložní době vyzvednuta, vrátil ji držitel poštovní licence odesílajícímu zaměstnavateli jako nedoručitelnou. Stejným způsobem byla stěžovateli doručena i výzva,

aby se dostavil ke správnímu orgánu dne 6. 2. 2006. Zásilka obsahující výzvu byla dne 30. 1. 2006 uložena na poště a po uplynutí úložní doby jako nedoručitelná vrácena zpět.

Rozhodnutí o náhradě škody vydané Vojenským zařízením 5439 Stará Boleslav č. j. 123-11-17/2006/DP-5439, ze dne 17. 2. 2006 bylo stěžovateli rovněž doručováno v souladu s § 266a zákoníku práce, dne 21. 2. 2006 byla zásilka uložena na poště a po uplynutí úložní doby jako nedoručitelná vrácena zpět.

Výzva k úhradě pohledávky vydaná Ministerstvem obrany, Vojenský úřad sociálního zabezpečení, č.j. 9841766-OPIP/F, ze dne 6. 9. 2007, byla stěžovateli doručena do vlastních rukou dne 12. 9. 2007. Touto výzvou byl stěžovatel vyrozuměn, že rozhodnutí o náhradě škody, jímž mu bylo uloženo uhradit pohledávku ve výši 135 310,50 Kč, nabylo právní moci dne 17. 3. 2006, a že je stěžovatel povinen do třiceti dnů ode dne právní moci rozhodnutí, tj. do dne 17. 4. 2006, tuto pohledávku uhradit.

Dne 15. 5. 2008 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno podání stěžovatele označené jako odvolání proti rozhodnutí ze dne 17. 2. 2006 a žádost o prominutí zmeškání lhůty k odvolání. Jako důvod zmeškání stěžovatel uvedl, že byl nepřítomen v místě trvalého bydliště od 20. 2. 2006 do 23. 4. 2006 z rodinných důvodů a čerpání dovolené mimo trvalé bydliště s tím, že přesné datum a doklady předloží při zdůvodnění odvolání. V průběhu správního řízení však takto neučinil.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 6. 2008, čj. 246-2/2008/DP-2697, neprominul zmeškání lhůty k odvolání proti rozhodnutí o náhradě škody k EKŠ č. 0571030001817, č.j. 123-11-17/2006/Dp-5439, vydanému ředitelem VZ-5439 Stará Boleslav dne 17. 2. 2006, které nabylo právní moci dne 21. 3. 2006 a je vykonatelné dnem 21. 4. 2006, a současně zamítl odvolání jako opožděné. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že stěžovatel neprokázal, že ke zmeškání lhůty k odvolání došlo ze závažných důvodů. Nesdělil, kdy přesně pominula příčina zmeškání, aby odvolací orgán mohl toto tvrzení ověřit a zároveň posoudit, zda byla zachována 15ti denní lhůta. Žalovaný proto vycházel z tvrzení stěžovatele, že se v době od 20. 2. 2006 do 23. 4. 2006 nezdržoval v místě svého trvalého bydliště. V takovém případě 15ti denní lhůta pro podání žádosti o prominut zmeškání lhůty k odvolání počala běžet dne 24. 4. 2006 a skončila dne 8. 5. 2006. Z uvedených důvodů žalovaný nemohl vyhovět žádosti o prominutí zmeškání lhůty k odvolání.

Městský soud v Praze považoval za prokázané, že stěžovatel byl před vydáním prvoinstančního správního rozhodnutí dvakrát vyzván k dostavení se ke správnímu orgánu, zásilku s výzvou si však na poště nevyzvedl, ačkoli se v dané době prokazatelně zdržoval v místě svého bydliště, jak vyplývá z jeho tvrzení v žalobě. Z tohoto důvodu soud odmítnul jako nepatřičnou námitku stěžovatele, že před vydáním prvoinstančního rozhodnutí nebyl vyslechnut, ani nebylo provedeno žádné dokazování.

Městský soud v Praze dále považoval za prokázané, že stěžovatel se o prvoinstančním rozhodnutí dozvěděl již dne 12. 9. 2007, kdy mu byla do vlastních rukou doručena výzva k úhradě pohledávky vydaná Ministerstvem obrany, Vojenský úřad sociálního zabezpečení, č.j. 9841766-OPIP/F, ze dne 6. 9. 2007. Tvrzení stěžovatele, že se s tímto rozhodnutím seznámil teprve v květnu 2008 v souvislosti s exekučním řízením u Obvodního soudu pro Prahu 5, tak soud zhodnotil jako nepravdivé. Stěžovatel požádal o prominutí zmeškání lhůty k odvolání dne 13. 5. 2008. Ve svém odvolání žádné konkrétní

důvody neuvedl, své tvrzení o závažných důvodech zmeškání lhůty nijak nedoložil. Za této situace se Městský soud v Praze ztotožnil se závěrem žalovaného, že stěžovatel neprokázal, že ke zmeškání lhůty došlo ze závažných důvodů a nepožádal o to do 15ti dnů ode dne, kdy pominul důvod zmeškání.

Městský soud v Praze nepřisvědčil ani žalobní námitce, že řízení nemělo být vedeno podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, jestliže stěžovatel v době rozhodování již nebyl ve služebním poměru. Vzhledem k tomu, že stěžovatel způsobil škodu jako voják z povolání, byla mu podle § 107 citovaného zákona stanovena povinnost k náhradě škody ve výši čtyř a půl násobku průměrného platu. Na základě uvedeného Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou ve smyslu § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatel předně namítl nesprávné posouzení nutnosti doručení rozhodnutí napadeného kasační žalobou, čímž mu byla odepřena možnost podat ve věci vyjádření a účinně se bránit. Začátkem roku 2006 se v místě bydliště nezdržoval, pouze však na dobu přechodnou, a tudíž bylo povinností služebního orgánu mu napadené rozhodnutí řádně doručit do vlastních rukou. S ohledem na závažnost projednávaného případu doručení tzv. fikcí podle názoru stěžovatele nepostačovalo a zakládalo tak nezákonnost spočívající v tom, že mu byla odepřena možnost bránit se postupu služebního orgánu v řádném řízení. Je obecným principem českého právního řádu, že rozhodnutí zakládající změnu poměrů nebo ukládající jakoukoli povinnost k plnění, musí být účastníkovi doručena do vlastních rukou a teprve v případech zvláštního zřetele hodných (trvalá nepřítomnost, nezvěstnost apod.) je nutno nejprve ustanovit opatrovníka, aby byla práva účastníka řádně chráněna. Tento postup se rovněž nabízí v daném služebním řízení, kdy měl služební orgán nejprve vyčerpat všechny zákonné možnosti ochrany účastníka řízení, což však neučinil a tím zatížil řízení vadou, která má za následek nesprávné, popř. přímo nezákonné rozhodnutí ve věci.

Stěžovatel dále namítl, že soud nesprávně posoudil právní otázku promlčení nároku ze strany služebního orgánu, kdy marně uplynula tříletá promlčecí lhůta. Nezákonnost prvoinstančního správního rozhodnutí spatřoval i v tom, že nebyl respektován zákon č. 218/2000 Sb. v komparaci s příkazní smlouvou č. 23. Nesprávným postupem správního orgánu mu byla odňata možnost řádně se hájit a uplatnit ve správním řízení argumenty, které ostatně vznesl ve svědecké výpovědi dne 14. 11. 2005.

Stěžovatel dále namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Městský soud v Praze se podle něj nevypořádal s jeho skutkovými námitkami, stejně jako s otázkou povinného doručení správního rozhodnutí. Pokud soud uvedl, že se stěžovatel o prvoinstančním rozhodnutí dozvěděl dne 12. 9. 2007, opomněl, že neměl možnost se vyjádřit k podkladům v rámci řízení podle služebního zákona. Stěžovatel má dále za to, že napadený rozsudek je nesrozumitelný, jelikož v něm chybí logické a věcně správné vyložení toho, z jakých důvodů soud nezkoumal věcné námitky proti původnímu rozhodnutí. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný ohledně námitky promlčení uvedl, že tato námitka nebyla nikdy stěžovatelem vznesena, a to ani ve správní žalobě. Pokud

stěžovatel argumentuje chybným procesním postupem při doručování rozhodnutí služebního orgánu, čímž mu bylo znemožněno uplatnit tuto námitku ve správním řízení, resp. podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek, je nutné připomenout, že advokátka, která stěžovatele v minulosti zastupovala, požádala správní orgán podáním ze dne 13. 5. 2008 o prominutí zmeškání lhůty k odvolání a současně podala odvolání s tím, že je zdůvodní do 15ti dnů. Žádné dodatečné zdůvodnění odvolání, v němž by případně vznesla námitku promlčení, však nepodala. Stěžovatel by měl podle žalovaného konkretizovat, v čem spatřuje důvody nezákonnosti rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky. Stěžovatel dále ve své žalobě neuplatnil ani argument, že správní rozhodnutí je nezákonné, neboť nerespektuje zákon č. 218/2000 Sb. v komparaci příkazní smlouvou. Žalovaný poukázal na to, že jiné důvody, než které stěžovatel uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, které však uplatnit mohl, jsou nepřípustné. Žalovaný má dále za to, že napadený rozsudek nelze považovat za nepřezkoumaný. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku Městského soudu v Praze pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu lze za nesrozumitelné obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.). Na podkladě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že námitka nepřezkoumatelnosti není opodstatněná. V napadeném rozsudku nebyly zjištěny žádné výše uvedené vady nesrozumitelného rozsudku. Námitka stěžovatele, že rozsudek neobsahuje logické a věcně správné vyložení toho, z jakých důvodů soud nezkoumal věcné námitky proti původnímu rozhodnutí, není námitkou nesrozumitelnosti rozsudku, ale tvrzením o nedostatku důvodů. Co se pak týče požadavku na odůvodnění rozhodnutí, Městský soud v Praze náležitě objasnil, na základě jakých důvodů se ztotožnil se závěrem žalovaného, že nebyly splněny podmínky pro prominutí lhůty k odvolání. Dále objasnil, proč podle jeho názoru žalovaný nepochybil, jestliže v řízení postupoval podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. V odůvodnění rozsudku se náležitě zabýval i námitkou stěžovatele, že před vydáním prvoinstančního rozhodnutí nebyl vyslechnut, ani nebylo provedeno žádné dokazování. Nejvyšší správní soud podotýká, že tato námitka nebyla pro přezkoumání rozhodnutí žalovaného o zmeškání lhůty k odvolání a zamítnutí odvolání pro opožděnost relevantní.

Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že Městský soud v Praze neobjasnil, z jakých důvodů se nezabýval žalobními námitkami vůči prvoinstančnímu rozhodnutí,

Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že žalovaným je podle § 69 s. ř. s. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Žalobou tak lze i v souladu s § 68 písm. a) s. ř. s. úspěšně brojit pouze proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Byť obecně platí, že rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně tvoří jeden celek, je v rámci soudního přezkumu nutno odlišit situaci, kdy odvolací orgán odvolání účastníka řízení neprojednal meritorně, ale zamítl je jako opožděné. V takovém případě krajský soud posuzuje pouze to, zda obstojí závěr žalovaného odvolacího orgánu, že nebyla dodržena lhůta pro podání odvolání, případně, ještě jako tomu bylo v projednávaném případě, že nebyly splněny podmínky pro prominutí zmeškání lhůty k odvolání na žádost účastníka. Prvoinstanční rozhodnutí za této situace není předmětem přezkumu krajského soudu, námitkami směřujícími proti řešení hmotněprávních otázek v prvoinstančním rozhodnutí se krajský soud nemůže zabývat. Vzhledem k tomu, že rozsah přezkumu Nejvyššího správního soudu je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného soudního rozhodnutí, nemůže se námitkami uplatněnými fakticky vůči prvoinstančnímu rozhodnutí zabývat ani Nejvyšší správní soud.

Žalobní námitky stěžovatele v prvé řadě směřovaly proti posouzení jeho žádosti o prominutí zmeškání lhůty k odvolání žalovaným. Ve své kasační stížnosti pak již stěžovatel nikterak nezpochybnil závěry Městského soudu v Praze ohledně nesplnění podmínek pro prominutí zmeškání lhůty podle § 153 odst. 3 zákona č. 221/1999 Sb., ve znění účinném do 30. 9. 2009, a vznesl především námitky proti postupu správního orgánu při doručování prvoinstančního rozhodnutí s tím, že bylo jeho povinností doručit mu rozhodnutí do vlastních rukou. Doručení tzv. fikcí nebylo podle stěžovatele vzhledem k závažnosti věci postačující.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tuto námitku stěžovatele je nutno posoudit jako nepřípustnou v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti totiž nelze rozšiřovat nad rámec žalobních bodů, lze je opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 2 Azs 134/2005, publ. pod č. 685/2005 Sb. NSS). Stěžovatel však v žalobě ani následně v průběhu soudního řízení o žalobě doručení prvoinstančního rozhodnutí nezpochybnil, resp. nenamítl, že mu prvoinstanční rozhodnutí nebylo řádně doručeno. Proto nelze nikterak Městskému soudu v Praze vytýkat, že se touto skutečností nezabýval a nelze tudíž z tohoto hlediska ani posuzovat zákonnost napadeného rozsudku. Z totožných důvodů je nutno jako nepřípustnou hodnotit námitku, že správní rozhodnutí je nezákonné, neboť správní orgán nerespektoval zákon č. 218/2000 Sb. v komparaci s příkazní smlouvou č. 23.

Námitka stěžovatele, že neměl možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí v rámci prvoinstančního správního řízení, se nikterak nevtahuje k rozhodnutí žalovaného, které přezkoumával Městský soud v Praze. Nejvyšší správní soud se jí proto rovněž nezabýval.

Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti neshledal žádné pochybení Městského soudu v Praze při posouzení rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolaní pro opožděnost a o neprominutí zmeškání lhůty k odvolání, ani jiné vady řízení, k nimž by byl nucen přihlédnout podle § 109 odst. 3 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze netrpí nezákonností z důvodů tvrzených stěžovatelem podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 18. května 2011

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu