

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.,** proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2012, č. j. 9 Ca 236/2009 – 52,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2012, č. j. 9 Ca 236/2009 – 52, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalované Ministerstvo životního prostředí domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2012, č. j. 9 Ca 236/2009 – 52, a žaloba odmítnuta, příp. věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2009, č. j. 570/2042-01b/07, a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zároveň rozhodl o povinnosti žalovaného zaplatit žalobci náklady řízení. Uvedeným rozhodnutím stěžovatele bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha ze dne 20. 12. 2005, č. j. 01/OL/18423/05/Mi, jímž byl žalobci ustanoven opatrovník k hájení jeho práv v řízení o uložení pokuty podle ust. § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen „zákon č. 282/1991

Sb.“), za nesplnění zákonných povinností při ochraně lesa a za vytvoření podmínek pro působení biotických činitelů – kůrovců v období duben 2003 až červen 2004, na lesních pozemcích v k. ú. Soutice v okrese Benešov, p. p. č. 1301, 1592/1 (díl 1) PK, 1248, 1050 PK a 650 PK.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku dospěl k názoru, že nebyly splněny podmínky nezbytné k ustanovení opatrovníka žalobci; rozhodnutí o ustanovení opatrovníka tak nemohlo být řádně doručeno prostřednictvím veřejné vyhlášky. Běh lhůty k podání odvolání proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka proto vůbec nezapočal. Lhůta k podání odvolání nemohla uplynout a odvolání žalobce nemohlo být žalovaným zamítnuto pro opožděnost. Městský soud proto zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost, a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

Stěžovatel předně namítl, že nebyly splněny podmínky řízení o žalobě z důvodu úmrtí žalobce, ke kterému došlo dne 18. 2. 2012, tedy v průběhu řízení před městským soudem. Žalobce tak ztratil způsobilost být účastníkem soudního řízení a okamžikem jeho úmrtí zanikla i plná moc udělená jeho právní zástupkyni. Pokračování v řízení není možné v situaci, kdy předmětem řízení jsou práva a povinnosti, jež jsou podle hmotného práva vázána na osobu žalobce a jejichž povaha vylučuje přechod na právní nástupce. V daném případě bylo předmětem soudního přezkumu rozhodnutí v oblasti správního trestání fyzických osob, procesní nástupnictví žalobce tak nepřichází v úvahu, neboť rozhodnutí je váženo na osobu žalobce – pachatele správního deliktu. Trestní řízení i řízení o přestupcích vycházejí ze zásady nepřípustnosti stíhání toho, kdo zemřel. Protože měl městský soud žalobu žalobce odmítnout, je namístě, aby tak učinil Nejvyšší správní soud. Z důvodu procesní opatrnosti je namítána i nesprávnost závěrů ohledně zastoupení žalobce ve správním řízení. Správní orgán nemá „vyšetřovací“ povinnost zjišťovat, zda v řízení jím vedeném je či není žalobce zastoupen a kým. Z dikce ust. § 17 správního řádu vyplývá, že zmocnění k zastupování ve správním řízení je třeba prokázat a že upuštění od průkazu plnou mocí je pouze na úvaze správního úřadu a je možné jen v nepochybných případech. Ani jedna z těchto podmínek nebyla v dané věci splněna. Nejednalo se o nepochybný případ a žalobce neprojevil vůli být zastupován. Mgr. B. své zmocnění ani na výzvu správního orgánu nikdy neprokázala. Zmocnění k zastupování nemohl prokázat ani žalobce, kterému opakovaně nebylo možno doručit jakoukoliv písemnost na známé adresy v České republice i v Rakousku. Rozhodnutí o ustanovení opatrovníka je rozhodnutím nicotným, neboť k jeho vydání nebyl právní důvod, což bylo žalobci sděleno přípisem ze dne 9. 3. 2007. Orgán prvého stupně vydal toto rozhodnutí v době, kdy bylo řízení o uložení pokuty, pro které byl žalobci opatrovník ustanoven, již pravomocně ukončeno. Toto rozhodnutí nijak nezasáhlo a ani nemohlo zasáhnout do právní sféry žalobce. Vzhledem k tomu, že možnost prohlášení nicotnosti upravil teprve nový správní řád, nezbylo žalovanému než o všech podáních týkajících se tohoto rozhodnutí vést řízení a formálně o nich rozhodovat. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a žalobu žalobce odmítl, případně věc

vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Rovněž navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

S ohledem na tvrzení stěžovatele o úmrtí žalobce vyžádal Nejvyšší správní soud od notářské kanceláře JUDr. Vlastimila Heřmana, který byl jako soudní komisař pověřen úkony v řízení o dědictví po žalobci, kopii úmrtního listu žalobce, z níž vyplývá, že žalobce zemřel dne 18. 2. 2012.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu je třeba zrušit a žalobu odmítnout.

Před věcným posouzením však musel soud zkoumat splnění všech procesních podmínek. V situaci, kdy před vydáním napadeného rozsudku žalobce zemřel, bylo zejména nutno posoudit, zda kasační stížnost směřuje proti pravomocnému rozsudku, jak požaduje ust. § 102 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v dané věci žalobce ztratil způsobilost být účastníkem řízení, přičemž s ohledem na povahu projednávané věci nepřichází v úvahu procesní nástupnictví (důvody pro tyto závěry budou následně podrobněji rozvedeny v rámci věcného posouzení kasační stížnosti). Jediným účastníkem řízení o žalobě byl proto v době vydání napadeného rozsudku stěžovatel a tento rozsudek tak v souladu s ust. § 54 odst. 5 s. ř. s. nabyl právní moci doručením tomuto jedinému účastníku řízení. Doručení rozsudku také JUDr. Kláře Samkové, Ph.D., advokátce, nemělo žádný vliv na právní moc napadeného rozsudku.

Ze stejných důvodů je stěžovatel také jediným účastníkem řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud však vzal v potaz také stanovisko JUDr. Kláry Samkové, Ph.D., advokátky, které je mu známo z jeho úřední činnosti. Tato advokátka totiž podala ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 7 As 180/2012 a sp. zn. 7 As 181/2012 kasační stížnosti jménem zemřelého žalobce a jeho syna (jediného dědice) proti usnesením městského soudu o odmítnutí žalob žalobce v obdobné věci. Poukázala na skutečnost, že Celní úřad Zdiby přihlásil pohledávky z titulu sankce za správní delikt do dědického řízení po žalobci a trvá na zaplacení těchto sankcí dědicem. Zastává proto názor, že řízení o žalobě mělo být přerušeno do skončení dědického řízení.

Jelikož jsou podmínky řízení o kasační stížnosti splněny, přistoupil Nejvyšší správní soud k věcnému posouzení kasační stížnosti. Stěžovatel v prvé řadě namítl, že řízení před městským soudem bylo zatíženo zásadní procesní vadou. S ohledem na úmrtí žalobce totiž nebyla splněna podmínka řízení, a městský soud měl proto žalobu odmítnout.

Tato námitka je důvodná.

Smrtí žalobce v průběhu řízení o žalobě vznikla překážka řízení, přičemž je potřeba posoudit, zda se jedná o nedostatek odstranitelný či neodstranitelný. Absenci procesního subjektu na straně žalobce by přitom bylo možné zhojit jedině cestou rozhodnutí o procesním nástupnictví, byly-li by pro takový postup splněny zákonné podmínky. Pro

procesní nástupnictví se ve správním soudnictví uplatní přiměřeně úprava občanského soudního řádu (§ 64 s. ř. s.).

Podle ust. § 107 odst. 1 o. s. ř., jestliže účastník ztratí po zahájení řízení způsobilost být účastníkem řízení dříve, než řízení bylo pravomocně skončeno, posoudí soud podle povahy věci, zda v řízení může pokračovat. Není-li možné v řízení ihned pokračovat, soud řízení přeruší. O tom, s kým bude v řízení pokračováno, soud rozhodne usnesením.

Podle ust. § 107 odst. 2 o. s. ř., ztratí-li způsobilost být účastníkem řízení fyzická osoba a umožňuje-li povaha věci pokračovat v řízení, jsou procesním nástupcem, nestanoví-li zákon jinak, její dědici, popřípadě ti z nich, kteří podle výsledku dědického řízení převzali právo nebo povinnost, o něž v řízení jde.

Pro učinění závěru o možnosti pokračovat v řízení s procesním nástupcem je tak rozhodující posouzení povahy věci. V projednávaném případě bylo žalobou napadeno usnesení o ustanovení opatrovníka žalobci v řízení o uložení sankce za správní delikt, vedeného podle zákona č. 282/1991 Sb. Přípustnost procesního nástupnictví v řízení o žalobě proti usnesení o ustanovení opatrovníka ve správním řízení přitom musí být zákonitě posuzována podle povahy celého správního řízení a zejména meritorního rozhodnutí, k němuž toto řízení směřuje.

Podle ust. § 4 zákona č. 282/1991 Sb. Česká inspekce životního prostředí uloží pokutu až do výše jednoho miliónu Kčs právnickým nebo fyzickým osobám, které svojí činností ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že a) neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, b) při zpracování lesního hospodářského plánu a jeho realizaci ohrozí životní prostředí, popřípadě způsobí jeho poškození, c) vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů, d) neplní opatření uložená orgány životního prostředí podle zvláštních zákonů a tohoto zákona a e) neplní povinnosti stanovené zvláštním právním předpisem.

Předně je nutno poznamenat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se ve správním trestání obecně uplatňují základní zásady trestání soudního (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, č. 1338/2007 Sb. NSS, všechna zde a dále citovaná rozhodnutí jsou dostupná též na www.nssoud.cz). V trestněprávní doktríně přitom platí zásada, že výkon trestu zaniká v případě smrti odsouzeného, popř. jeho prohlášení za mrtvého (viz např. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, s. 1132). Trestní sankce (jako například peněžitý trest) tak nemůže přejít na jinou osobu, tj. na dědice. Důvodem je mimo jiné skutečnost, že každá trestní sankce má ryze osobní charakter a je neodmyslitelně spojena s osobou odsouzeného.

S ohledem na výrazně represivní (a tudíž „trestní“) charakter sankce podle zákona č. 282/1991 Sb. (až jeden milión Kč) je zcela na místě uplatnit i zde shodné pravidlo. Ani po právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt tato finanční částka neztrácí svou povahu veřejnoprávní sankce represivního charakteru. Bylo by přílišným zjednodušením, pokud by na ni bylo pohlíženo pouze jako na pohledávku státu za

fyzickou osobou, u níž by přicházel přechod na dědice například na základě ust. § 239 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Je nutno vzít v úvahu, že represivní (ale i výchovný a preventivní) charakter sankce je naplňován nikoliv již vydáním rozhodnutím či jeho právní mocí, nýbrž především jejím výkonem. Proto má taková sankce osobní charakter a je neoddělitelně spojena s osobou delikventa; zákon mu neumožňuje s touto sankcí jakkoliv nakládat *inter vivos* či *mortis causa*. Výkon takové sankce uložené konkrétní fyzické osobě tudíž nemůže v důsledku její smrti přejít na jinou fyzickou osobu – dědice. Nejedná se tedy o pohledávku, která by spadala do pasiv dědictví. Nejvyššímu správnímu soudu však v nyní projednávané věci nepřísluší přezkoumávat postup příslušného celního úřadu či notáře v řízení o dědictví.

Výše učiněné závěry také plně korespondují s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Konkrétně v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 Ads 42/2008 - 75 (č. 1592/2008 Sb.NSS) Nejvyšší správní soud uvedl: „*Jestliže ten, kdo podal u krajského soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o vině za spáchání správního deliktu a o uložení správní sankce, v průběhu tohoto řízení zemřel, nemůže krajský soud v řízení pokračovat s procesním nástupcem (§ 107 odst. 1, 2 o. s. ř.), protože to povaha věci neumožňuje.*“ S ohledem na výše popsaný charakter řízení o správním deliktu podle zákona č. 282/1991 Sb. neshledal Nejvyšší správní soud v posuzované věci žádný důvod se od citované judikatury odchýlit.

V řízení o žalobě tedy nebyla v důsledku smrti žalobce splněna jedna z podmínek řízení, přičemž s ohledem na charakter žalobou napadeného rozhodnutí se jedná o nedostatek neodstranitelný. Žalobce totiž ztratil způsobilost být účastníkem řízení, přičemž nepřichází v úvahu procesní nástupnictví. Žaloba proto měla být podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnuta a městský soud pochybil, pokud namísto toho žalobu věcně projednal a vydal napadený rozsudek. S ohledem na charakter této vady se již Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími námitkami, jimiž stěžovatel rozporuje správnost věcného posouzení žaloby městským soudem.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2012, č. j. 9 Ca 236/2009 – 52, je opodstatněná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil. Jelikož shledal, že již v řízení před městským soudem byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby, rozhodl zároveň podle ust. § 110 odst. 1 věta prvá za středníkem s. ř. s. tak, že žalobu na základě ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť věcně rozhodl bez většího prodlení. Stěžovatel nadto

svůj návrh nijak blíže nezdůvodnil a nedoložil hrozbu újmy v důsledku účinků napadeného rozsudku.

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

V Brně dne 13. prosince 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu