

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka 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 26. 9. 2012, č. j. 9 Ca 237/2009 – 76,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 Ca 237/2009 – 76, **se zrušuje.**

II. Žaloba ze dne 6. 7. 2012 proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2009, č. j. 570/2042-02b/07, **se odmítá.**

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

IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

V. J. D. H. ml., nar. X, se k rukám Ing. M. H. zákonné zástupkyně, **vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2.000 Kč.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 9. 2012 ze dne č. j. 9 Ca 237/2009 – 76, zrušil rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „stěžovatel“) ze dne 25. 5. 2009, č. j. 570/2042-02b/07, a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zároveň rozhodl o povinnosti stěžovatele zaplatit žalobci náklady řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatele bylo jako opožděné zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 20. 12. 2005, č. j. 01/OL/18424/05/Mi, jímž mu byl ustanoven opatrovník

k hájení jeho práv v řízení o uložení pokuty podle ust. § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 282/1991 Sb.“), za nesplnění zákonných povinností při ochraně lesa a vytvoření podmínek pro působení škodlivých biotických činitelů v období červenec až říjen 2004. Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že nebyly splněny podmínky nezbytné k ustanovení opatrovníka žalobci a rozhodnutí o ustanovení opatrovníka tak nemohlo být řádně doručeno veřejnou vyhláškou. Lhůta k podání odvolání proti rozhodnutí o ustanovení opatrovníka tak vůbec nezačala běžet a odvolání podané žalobcem nemohlo být zamítnuto pro opožděnost.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané proti tomuto rozsudku v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti především namítal, že nebyly splněny podmínky řízení o žalobě z důvodu úmrtí žalobce dne 18. 2. 2011, tedy v průběhu řízení o žalobě. Žalobce tak ztratil způsobilost být účastníkem soudního řízení a okamžikem jeho smrti 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 fyzickou osobu a jejichž povaha vylučuje přechod na právní nástupce. V daném případě bylo předmětem soudního přezkumu rozhodnutí v oblasti správního trestání fyzických osob. Procesní nástupnictví tak nepřichází v úvahu, neboť rozhodnutí je vázáno na osobu žalobce, který byl pachatelem správního deliktu. Trestní řízení i řízení o přestupcích vyházejí ze zásady nepřípustnosti stíhání toho, kdo zemřel. Protože městský soud měl žalobu odmítnout, je namístě, aby tak učinil Nejvyšší správní soud. Z důvodu procesní opatrnosti stěžovatel dále namítal nesprávnost závěrů městského soudu ohledně zastoupení žalobce ve správním řízení. Správní orgán nemá „vyšetřovací“ povinnost zjišťovat, zda v jím vedeném řízení je či není účastník řízení zastoupen a kým. Z dikce ust. § 17 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) vyplývá, že zmocnění k zastupování ve správním řízení je třeba prokázat a upuštění od průkazu plnou mocí je pouze na úvaze správního úřadu a je možné jen v nepochybných případech. Ani jedna z těchto podmínek nebyla 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 a v Rakousku. Dále stěžovatel namítal, že rozhodnutí o ustanovení opatrovníka je rozhodnutím nicotným, neboť k jeho vydání nebyl právní důvod, což bylo žalobci sděleno přípisem stěžovatele ze dne 9. 3. 2007. Správní orgán I. 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 účastníka řízení. Vzhledem k tomu, že možnost prohlášení nicotnosti upravil teprve zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nezbylo stěžovateli než o všech podáních týkajících se tohoto rozhodnutí vést řízení a formálně o nich rozhodovat. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a žalobu odmítl, případně věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Rovněž navrhl, aby byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, aby tak až do skončení řízení o kasační stížnosti byly pozastaveny veškeré právní účinky napadeného rozsudku.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané

kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Před věcným posouzením se nejvyšší správní soud zabýval tím, zda jsou splněny všechny procesní podmínky. V situaci, kdy před vydáním napadeného rozsudku žalobce zemřel, bylo zejména nutno zkoumat, zda kasační stížnost směřuje proti pravomocnému rozsudku, jak je stanoveno v ust. § 102 s. ř. s. Protože žalobce ztratil způsobilost být účastníkem řízení, přičemž s ohledem na povahu projednávané věci nepřichází v úvahu procesní nástupnictví, byl jediným účastníkem řízení o žalobě 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 advokátce JUDr. Kláře Samkové Veselé, Ph.D. nemělo ve vztahu k napadenému rozsudku žádné právní účinky. Ze stejných důvodů je stěžovatel také jediným účastníkem řízení o kasační stížnosti.

Smrtí žalobce v průběhu řízení o žalobě vznikla překážka řízení, přičemž je třeba posoudit, zda smrt žalobce v průběhu řízení o žalobě představuje překážku řízení odstranitelnou nebo neodstranitelnou. Absenci procesní způsobilosti na straně žalobce by přitom bylo možné zhojit jedině vydáním rozhodnutí o procesním nástupnictví, pokud by pro takový postup byly splněny zákonné podmínky. Pro procesní nástupnictví se ve správním soudnictví v souladu s ust. § 64 s. ř. s. použijí přiměřeně ustanovení třetí části o. s. ř.

Podle ust. § 107 odst. 1, 2 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. 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 závěr o možnosti pokračovat v řízení s procesním nástupcem je tak rozhodující posouzení povahy věci. V projednávaném případě byla žaloba podána proti rozhodnutí vydanému v řízení o uložení sankce za správní delikt podle zákona č. 282/1991 Sb.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu se ve správním trestání obecně uplatňují základní zásady trestání soudního (viz např. rozsudek ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz). V trestněprávní doktríně přitom platí zásada, že výkon trestu zaniká v případě smrti odsouzeného, popř. jeho prohlášení za mrtvého. Trestní sankce, jako např. peněžitý trest, 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 charakter sankce ukládané podle zákona č. 282/1991 Sb. (až 1 mil. 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 nahlíženo pouze jako na pohledávku státu za fyzickou osobou, u níž by přicházel v úvahu přechod na dědice jako je tomu např. podle ust. § 239 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Je nutno vzít v úvahu, že represivní, ale i výchovný a preventivní, charakter sankce je naplňován nikoliv vydáním pravomocného rozhodnutí, nýbrž i jeho 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 fyzické osobě tedy nemůže v důsledku její smrti přejít na jinou fyzickou osobu – dědice. Nejedná se tedy o pohledávku, kterou by bylo možno zahrnout do pasiv dědictví. Nejvyššímu správnímu soudu však v projednávané věci nepřísluší přezkoumávat postup příslušného celního úřadu či notáře v řízení o dědictví.

Uvedené závěry plně korespondují s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten konkrétně v rozsudku ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 Ads 42/2008 – 75, publ. pod č. 1592/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz, 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 charakter řízení o správním deliktu podle zákona č. 282/1991 Sb. neshledal Nejvyšší správní soud 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 napadeného správního 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 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.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek podle ust. § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil. Jelikož zároveň 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 podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Ve věci bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť věcně rozhodl věc bez většího prodlení.

Výroky o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě se opírají o ust. § 60 odst. 3 s. ř. s. (první z nich ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle něhož nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Podle ust. § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu

soudu zaplacený poplatek. Žaloba podaná žalobcem řízení byla odmítnuta, přičemž se tak stalo bez toho, aby ve věci bylo nařízeno jednání, proto zde existuje nárok na vrácení zaplaceného soudního poplatku. Jedná se o majetkový nárok, který není osobní povahy, a proto přechází na právní nástupce žalobce. Proto jeho právnímu nástupci vznikl nárok na vrácení soudního poplatku za žalobu ve výši 2.000 Kč.

Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, konkrétně z potvrzení ze dne 11. 5. 2012 vydaného notářem JUDr. Vlastimilem Heřmanem v dědické věci vedené u Okresního soudu v Klatovech pod sp. zn. 12 D 338/2012 (založené ve spise vedeném pod sp. zn. 7 As 180/2012), že jediným dědicem žalobce je jeho nezletilý syn J. D. H. ml., nar. X., zastoupený zákonnou zástupkyní Ing. M. H. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že zaplacený soudní poplatek bude vrácen dědici zemřelého žalobce k rukám jeho zákonné zástupkyně.

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

V Brně dne 20. prosince 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu