



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: P. F.**, zastoupený Mgr. Přemyslem Hoke, advokátem se sídlem Doudlebská 1046/8, Praha 4, proti **žalovanému: Magistrát města Pardubic, odbor správních agend**, se sídlem nám. Republiky 12, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2008, č. j. OSA/P-2044/08-D/18, o přestupcích proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích ze dne 9. 3. 2010, č. j. 52 Ca 60/2009 - 11,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubic jako správního orgánu I. stupně (dále též „žalovaný“) ze dne 10. 12. 2008, č. j. OSA/P-2044/08-D/18, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 4. a § 22 odst. 1 písm. a)

bod 1. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), přičemž za spáchání těchto přestupků mu byl uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a dále pokuta ve výši 5000 Kč.

Stěžovatel podává kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že se žalobou domáhal prohlášení nicotnosti výše uvedeného rozhodnutí žalovaného. Tvrdí, že o existenci tohoto rozhodnutí se dozvěděl teprve poté, kdy byl dne 9. 11. 2009 kontrolován hlídkou Policie ČR, která mu během kontroly sdělila, že dle jejich záznamů řídí motorové vozidlo bez řidičského oprávnění, neboť mu byl výše uvedeným rozhodnutím žalovaného uložen trest zákazu činnosti (na základě něhož měl odevzdat svůj řidičský průkaz). Tento trest sice skončil dne 14. 7. 2009, nicméně stěžovatel si nepožádal o navrácení řidičského průkazu, a proto řídil bez řidičského oprávnění. Stěžovatel si proto u Magistrátu města Pardubic zažádal o zaslání předmětného rozhodnutí žalovaného, které obdržel dne 18. 11. 2009.

V souvislosti s tímto rozhodnutím stěžovatel namítá, že žalovaný postupoval při doručování oznámení o zahájení řízení o přestupcích, při předvolání k ústnímu jednání a rovněž v případě doručení samotného rozhodnutí v rozporu se zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nedoručoval podle § 23 a § 24 citovaného zákona, které stanoví, jakým způsobem má správní orgán postupovat v případě náhradního doručení. Žalovaný totiž nesprávně doručoval stěžovateli na adresu, na které již v dané době nebydlel. Stěžovatel má za to, že tato informace byla žalovanému známa, jelikož po prvním pokusu neúspěšného doručení bylo na doručence uvedeno a podpisem doručovatelky potvrzeno, že se stěžovatel z uvedené adresy odstěhoval. Podle stěžovatele žalovaný neměl následně doručovat formou náhradního doručení na stejnou adresu, aniž by se zabýval tím, zda jsou pro náhradní doručení splněny podmínky. Z toho důvodu je rozhodnutí žalovaného dle stěžovatele nicotné a trpí vadami uvedenými v ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu, neboť s ním nikdy přestupkové řízení nebylo zahájeno a ani mu nikdy nebylo předmětné rozhodnutí žalovaného doručeno. Podle stěžovatele byla na rozhodnutí vyznačena právní moc, aniž by byly splněny podmínky náhradního doručení.

Stěžovatel proto nesouhlasí s postupem krajského soudu, který, aniž by se zabýval žalobními body, odmítl jeho žalobu pro nevyčerpání řádných opravných prostředků. Stěžovatel si je vědom, že podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, nicméně zdůrazňuje, že v daném ustanovení je rovněž uvedeno - připouští-li takové opravné prostředky zvláštní zákon, pokud soudní řád správní nestanoví jinak.

V daném případě však nebylo možné s úspěchem odvolání jako řádný opravný prostředek podat. Stěžovatel dodává, že jím namítanou nicotnost rozhodnutí podle § 77 odst. 2 správního řádu, spočívající ve vadách předmětného rozhodnutí, které jej činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo v jiných vadách, pro něž je nelze vůbec za rozhodnutí správního orgánu považovat, může podle soudního řádu správního vyslovit pouze soud. V dané věci jde o nicotnost spočívající ve skutečnosti, že přestupkové řízení nebylo žalovaným vůbec zahájeno, a přesto správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí a vyznačil na něm právní moc. Stěžovatel podotýká, že jeho odvolání proti předmětnému rozhodnutí by bylo považováno za opožděné a rovněž v souladu s § 77 odst. 2 správního řádu a ve světle výše uvedeného zamítnuto pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu. Proto má stěžovatel za to, že krajský soud byl povinen, a to i s ohledem na § 76 odst. 2 s. ř. s., se žalobou věcně zabývat. Pokud tak krajský soud neučinil, dopustil se tím odepření spravedlnosti, neboť nikdo jiný než soud nicotnost z důvodů uvedených v § 77 odst. 2 správního řádu vyslovit nemůže. Pakliže by postup krajského soudu byl správný, znamenalo by to, že nicotnost rozhodnutí z důvodů uvedených v § 77 odst. 2 správního řádu je možno vyslovit pouze v případě podání odvolání a nadto ještě pouze ve lhůtách zákonem předpokládaných pro podání žaloby, jinak by bylo takové rozhodnutí dále nepřezkoumatelné a nebylo by možné se proti němu nikterak bránit. Stěžovatel má za to, že vycházelo-li by se z toho, že nicotné rozhodnutí není vůbec rozhodnutím správního orgánu a jako takové není schopné vyvolat právní následky, nemůže být takové rozhodnutí považováno za bezvadné jen z důvodu, že uplynul zákonem presumovaný čas, či nebylo využito řádných opravných prostředků, které konečně ani správní řád pro tyto případy neposkytuje. Stěžovatel dodává, že počítá-li zákon s tím, že určitá záležitost může být rozhodována pouze soudy, nemůže být odpíráno o takové otázce rozhodnout s odkazem na princip subsidiarity, jak učinil krajský soud, neboť takový postup způsobuje denegatio iustitiae.

Na závěr kasační stížnosti stěžovatel žádá o přiznání odkladného účinku, přičemž svou žádost řádně zdůvodnil.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil toliko v tom smyslu, že se plně ztotožňuje se závěry v napadeném rozhodnutí krajského soudu.

Ze správního a soudního spisu je patrné, že žalovaný obdržel oznámení Městské policie Pardubice o podezření ze spáchání přestupků, kterých se měl stěžovatel dopustit dne 4. 10. 2008 v době okolo 12:43 hodin, kdy jakožto řidič motorového vozidla s registrační značkou 7A3 2657 překročil v ulici Hradecká v Pardubicích nejvyšší povolenou rychlost o 16 km/h. Zároveň bylo zjištěno, že předmětné motorové vozidlo nemělo zákonem požadovanou státní poznávací značku na přední části vozidla. Žalovaný ve věci zahájil správní řízení, přičemž zaslal stěžovateli oznámení o zahájení správního řízení a předvolání k ústnímu jednání, které se mělo konat ve dne 18. 11. 2008. Toto oznámení a předvolání zaslal

žalovaný na adresu, která mu byla známa ze záznamu o podezření z přestupku vyplněného Městskou policií Pardubice podle předloženého občanského průkazu stěžovatele. Předmětné oznámení a předvolání nebylo stěžovateli řádně doručeno, nýbrž bylo vráceno z důvodu, že se adresát odstěhoval. Žalovaný učinil druhý pokus doručení oznámení o zahájení správního řízení a předvolání stěžovatele k ústnímu jednání, které se mělo konat dne 10. 12. 2008, oznámení zaslal na tutéž adresu, v tomto druhém případě bylo doručováno náhradním doručením, přičemž zásilka byla vrácena s poznámkou nevyžádáno. Žalovaný následně dne 10. 12. 2008 rozhodl ve věci stěžovatele bez jeho účasti, neboť ten se bez omluvy nedostavil k ústnímu jednání. Shledal stěžovatele vinným ze spáchání výše uvedených přestupků. Toto rozhodnutí zaslal opět na výše uvedenou adresu, přičemž ani tato zásilka nebyla doručena, nýbrž vrácena jako nevyžádaná. Žalovaný považoval zásilku za doručenou na základě tzv. fikce doručení podle § 24 odst. 1 správního řádu, podle níž bylo rozhodnutí stěžovateli doručeno dne 29. 12. 2008. Na rozhodnutí žalovaného bylo vyznačeno nabytí právní moci dne 14. 1. 2009.

Dne 9. 11. 2009 byl stěžovatel kontrolován hlídkou Policie ČR, která mu během kontroly sdělila, že dle jejich záznamů řídí motorové vozidlo bez řidičského oprávnění, neboť mu byl výše uvedeným rozhodnutím žalovaného uložen trest zákazu činnosti, který sice skončil dne 14. 7. 2009, nicméně stěžovatel si nepožádal o navrácení řidičského průkazu, a proto měl řídit bez řidičského oprávnění.

Stěžovatel si následně dne 11. 11. 2009 telefonicky zažádal u Magistrátu města Pardubic o zaslání stejnopisu předmětného rozhodnutí žalovaného, které obdržel dne 18. 11. 2009. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 1. 12. 2009 žalobu ke krajskému soudu, ve které namítal vady správního řízení ve věci výše uvedených přestupků, na základě nichž nemůže rozhodnutí žalovaného obstát. Především namítal nesprávnost postupu žalovaného při doručování oznámení o zahájení správního řízení a předvolání stěžovatele k ústnímu jednání, jakož i při doručování rozhodnutí žalovaného ve věci, když bylo z první doručky patrné, že se stěžovatel z předmětné adresy odstěhoval, a přesto bylo na tuto adresu doručováno ve smyslu náhradního doručení. Vzhledem k právě uvedenému je rozhodnutí žalovaného nicotné, neboť dle stěžovatele trpí vadami ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu, a proto stěžovatel krajskému soudu navrhl, aby vyslovil nicotnost tohoto rozhodnutí, popřípadě předmětné rozhodnutí zrušil pro nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

Krajský soud žalobu stěžovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky řízení a žaloba je ve smyslu § 68 písm. a) téhož zákona nepřipustná. V usnesení uvedl, že stěžovatel napadl žalobou rozhodnutí správního orgánu I. stupně, aniž by využil řádného opravného prostředku a podal odvolání. Vzhledem k tomu se nezabýval v žalobě uvedenou věcnou argumentací stěžovatele.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnosti napadené usnesení krajského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Zdejší soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Při přezkoumání postupu krajského soudu zjistil, že krajský soud při svém rozhodování zcela správně vycházel z ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, který je podle tohoto zákona nepřipustný. Krajský soud rovněž správně vycházel z § 68 písm. a) téhož zákona, v němž je stanoveno, že žaloba je nepřipustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k oprávněmu prostředku jiného. Za situace, kdy stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky, v daném případě nepodal odvolání proti předmětnému rozhodnutí žalovaného, a nebyly tak splněny podmínky řízení, krajskému soudu nezbývalo než žalobu odmítnout. Na tom nic nemění ani skutečnost namítané nicotnosti předmětného rozhodnutí. Z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřipustná podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 s. ř. s. (k tomu srovnej rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). Daný závěr byl Nejvyšším správním soudem potvrzen v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 - 111, dostupném na www.nssoud.cz, ve kterém obdobně judikoval, že „vzhledem k tomu, že stěžovatelka v žalobě, a následně v kasační stížnosti, namítala nicotnost rozhodnutí stavebního úřadu, z čehož dovozovala rovněž nicotnost rozhodnutí krajského úřadu, je třeba se vypořádat s dosud nejudikovanou otázkou, zda právě případná námitka nicotnosti správního rozhodnutí nepředstavuje výjimku z výše uvedených zásad omezujících přezkum rozhodnutí o zamítnutí opožděného odvolání pouze na otázku opožděnosti podaného oprávněného prostředku. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak není přesto, že vzal v úvahu, jak závažnými vadami nicotné správní rozhodnutí trpí a že zde existuje veřejný zájem na deklarování této nicotnosti. Jak však vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 - 53, publikovaného pod č. 619/2005 Sb. NSS, správní soud může vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu pouze za předpokladu, že jsou v dané věci splněny veškeré podmínky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Obdobný závěr vyplývá rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 7 Afs 17/2005 - 42, www.nssoud.cz či z rozsudku ze dne 22. 8. 2006 č. j. 5 As 67/2005 - 88, www.nssoud.cz. Tyto závěry je nutno vztáhnout i na situaci, kdy je v žalobě namítána nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které ovšem vzhledem k tomu, že proti němu nebylo podáno včas odvolání, nabylo právní moci (§ 52 odst. 1 správního řádu). Žaloba, která by směřovala pouze proti takovému rozhodnutí, by byla ve smyslu ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná, neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.“

Nejvyšší správní soud tedy setrvává na shora uvedeném názoru. Stejně jako krajský soud má za to, že se soud může zabývat meritem věci, tzn. i otázkou jeho případné nicotnosti, teprve po té, dospěje-li k závěru o přípustnosti žaloby. Otázka přípustnosti žaloby spadá do okruhu zkoumání podmínek řízení, které předchází zjišťování právních vad rozhodnutí samotného. Na tom nic nemění ani skutečnost, že vyslovit nicotnost rozhodnutí pro jeho vady musí soud ex offio, tj. z moci úřední, aniž by musel nařizovat jednání. Z výše uvedeného důvodu se krajský soud ani nemohl zabývat dalšími námitkami stěžovatele, nepříslušelo-li mu o žalobě jednat vůbec (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2006, č. j. 5 As 67/2005 - 88).

Zdejší soud dále konstatuje, že se v daném případě o odepření spravedlnosti, jak namítá stěžovatel, jednat nemohlo. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že přestože se stěžovatel domníval, že zmeškal lhůtu k podání odvolání, měl tohoto řádného opravného prostředku využít a zároveň měl využít možnosti podat žádost o prominutí zmeškání úkonu, v níž měl svoji námitku nesprávného postupu při doručování uplatnit. Podle § 24 odst. 2 správního řádu totiž platí, že prokáže-li adresát, že si pro dočasnou nepřítomnost nebo z jiného vážného důvodu nemohl bez svého zavinění uloženou písemnost ve stanovené lhůtě vyzvednout, může za podmínek ustanovení § 41 téhož zákona požádat o určení neplatnosti doručení nebo okamžiku, kdy byla písemnost doručena, resp. o navrácení v předešlý stav. Podle § 41 odst. 1 a 2 citovaného zákona se navrácením v předešlý stav rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit. Požádat o prominutí zmeškání úkonu účastník může do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podateli bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškaný úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu pak nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok. Stěžovatel tvrdí, že se o existenci předmětného rozhodnutí dozvěděl až dne 9. 11. 2009 a dne 18. 11. 2009 předmětné rozhodnutí obdržel. Toto rozhodnutí bylo podle správního spisu oznámeno stěžovateli prostřednictvím náhradního doručení dne 29. 12. 2008. Právní moc byla vyznačena na předmětném rozhodnutí s datem 14. 1. 2009, přičemž do tohoto data byl stěžovatel oprávněn podat proti němu odvolání. Z právě uvedeného vyplývá, že stěžovatel měl v daném případě poté, kdy se o existenci předmětného rozhodnutí dozvěděl, podat do 15 dnů odvolání spolu se žádostí o prominutí zmeškání úkonu. Z výše citovaného je zřejmé, že pokud by tak učinil, dostál by rovněž objektivní lhůtě pro využití této možnosti právní ochrany, neboť ta končila teprve až dnem 14. 1. 2010. Ve své žádosti měl stěžovatel jako důvod zmeškání podání odvolání uvést důvody, jež uplatnil v žalobě před krajským soudem, tj. nesprávný postup žalovaného při doručování, jehož důsledkem bylo, že se stěžovatel vůbec o správním řízení ani o předmětném rozhodnutí nedozvěděl. Za takové situace by správní orgán příslušný k projednání odvolání a žádosti o prominutí zmeškání úkonu byl povinen posoudit důvodnost žádosti a zabývat se tak rovněž otázkou namítaného nesprávného a nezákonného postupu při

doručování předmětného rozhodnutí. Stěžovatel by v rámci tohoto řízení měl možnost prokázat, že si pro nepřítomnost z důvodu odstěhování se nemohl uloženou písemnost bez svého zavinění vyzvednout.

Navíc měl stěžovatel také možnost poté, kdy se o předmětném rozhodnutí dozvěděl, podat podnět k provedení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Ze spisu Nejvyššího správního soudu je dokonce patrné, že tak stěžovatel ostatně dne 16. 4. 2010 učinil. Podle § 94 odst. 1 správního řádu správní orgány přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Podle § 96 odst. 1 citovaného zákona usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Jak vyplývá z výše uvedeného rozhodnutí, toto nabylo právní moci dne 14. 1. 2009, z čehož vyplývá, že stěžovatel měl dostatek času podat podnět k přezkumnému řízení před uplynutím výše uvedené lhůty, tj. do dne 14. 1. 2010. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nelze se stěžovatelem ohledně námitky odepření spravedlnosti v daném případě souhlasit, neboť z výše uvedeného vyplývá, že měl možnost se právní ochrany domoci, svých zákonem předpokládaných možností však včas a řádně nevyužil.

Stěžovatel dále podal v rámci kasační stížnosti návrh na odkladný účinek. Nejvyšší správní soud o tomto návrhu nerozhodl, neboť má za to, že rozhodnutím ve věci samé odpadl pro vydání předmětného usnesení důvod.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Účastníkovi řízení podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly, proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 20. května 2010

JUDr. Radan Malík
předseda senátu