

USNESENÍ

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: **M. P.**, zastoupen JUDr. Radkem Kellerem, advokátem se sídlem Jaselská 23, Brno, proti žalovanému: **Krajské ředitelství Policie Jihočeského kraje, Dopravní inspektorát Český Krumlov**, se sídlem Tovární 165, Český Krumlov, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 10. 2010, č. j. 10 A 53/2010 – 18,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 10. 2010, č. j. 10 A 53/2010 – 18, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského ředitelství Policie Jihočeského kraje, Dopravní inspektorát Český Krumlov (dále jen „krajské ředitelství“) o uložení blokové pokuty ve výši 2500 Kč ze dne 16. 1. 2008, č. j. ORCK-9-365/DS-BP-2008, za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích podle ust. § 22 odst. 8 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“).

Krajský soud se v odůvodnění svého usnesení nejprve zabýval povahou blokového řízení. Podle jeho názoru uložení pokuty v blokovém řízení je řízení o přestupku skončeno a proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat. Jedná se o akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku, tedy rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu, čímž jsou splněny podmínky ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Při posuzování takového rozhodnutí nelze vycházet z formálních náležitostí správních rozhodnutí, neboť rozhodnutí vydané v blokovém řízení, jež je formálně vydáno vystavením bloku, jsou-li pro to splněny podmínky, musí obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v § 85 odst. 4 zákona o přestupcích, a další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle § 85 odst. 1 uvedeného zákona. Jako podmínky přípustnosti vydání rozhodnutí v blokovém řízení vymezil krajský soud skutečnost, že osoba, která se měla přestupku dopustit, je ochotna pokutu zaplatit a že přestupek je spolehlivě zjištěn. V případě, že by ten, kdo by se měl podle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný nebo by nebyl z jiného důvodu ochoten pokutu zaplatit, bylo by potřeba provádět dokazování. Zahájení správního řízení je tedy v dispozici té osoby, která se měla přestupku dopustit, byť je

zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva, aby spáchání přestupku bylo prokazováno a bylo prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání. V dané věci stěžovatel tohoto svého práva nevyužil. Zejména skutková otázka tak předmětem dokazování učiněna nebyla. Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je podle krajského soudu poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Za situace, kdy stěžovatel nepožádal, aby bylo vedeno řízení o přestupku, jež by bylo správním řízením v I. stupni, takže by měl i možnost využít i řádné opravné prostředky, nemůže se soudní ochrany proti blokovému řízení dožadovat. Za nerozhodnou označil krajský soud skutečnost, že proti uložení pokuty v blokovém řízení nejsou přípustné opravné prostředky, nýbrž to, že stěžovatel nevyužil opravné prostředky v řízení o přestupku, které mohl svým jednáním iniciovat. Podle ust. § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná tehdy, nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, které zákon připouští. Proto musí být žaloba nepřipustná i tam, kde žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z toho důvodu, že nevedl příslušné správní řízení ani v prvním stupni a souhlasil s ukončením věci v blokovém řízení. Krajský soud proto žalobu stěžovatele odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou podle ust. § 68 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti namítá, že krajský soud žalobu formalisticky odmítl s odkazem na nevyčerpání všech opravných prostředků, aniž by se jakkoliv zabýval namítanou nicotností napadeného rozhodnutí. Rozhodl tak nezákonně, když nesprávně posoudil právní otázku. V žalobě byla namítána nicotnost blokového řízení, kterou stěžovatel spatřuje v tom, že v blokovém řízení rozhodl orgán Policie ČR přesto, že podle ust. § 58 odst. 1 zákona o přestupcích měl věc projednat a rozhodnout o ní pověřený obecní úřad ve správním řízení. Stěžovatel připomíná, že se dopustil přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. f) bod 3. zákona o přestupcích dne 2. 8. 2007 a dne 16. 1. 2008 a mohl být tedy potrestán podle ust. § 22 odst. 8 zákona o přestupcích pokutou ve výši od 2500 Kč do 5000 Kč a zákazem činnosti od jednoho měsíce do šesti měsíců. Podle ust. § 22 odst. 11 zákona o přestupcích nelze projednat v blokovém řízení přestupek, za který se ukládá trest zákazu činnosti. Napadené správní rozhodnutí tedy podle stěžovatele vydal správní orgán, který nebyl k jeho vydání věcně příslušný. Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že nicotný správní akt nemůže podle ustáleného výkladu nikoho zavázat, protože neexistuje a nikdo jej není povinen respektovat. V tomto směru odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96. Podle jeho přesvědčení je napadené rozhodnutí podle ust. § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen “správní řád”) neplatné pro nicotnost. Krajský soud měl přezkoumat napadené rozhodnutí a následně měl nicotnost prohlásit. Místo toho však odmítl žalobu s odkazem na nevyčerpání všech opravných prostředků. Taková argumentace by byla podle stěžovatele příhodná, kdyby předmětné blokové řízení vedl věcně příslušný správní orgán. Je-li však napadené rozhodnutí nicotné, nezbyvá než na ně pohlížet jako na neexistující, a tedy nelze požadovat po stěžovateli, aby vyčerpал všechny opravné prostředky, když mu ani proti nicotnému rozhodnutí nepřislušely. Stěžovatel se tedy nedožaduje soudní ochrany proti rozhodnutí v blokovém řízení ve smyslu ust. § 84 zákona o přestupcích jako takovému, jak

nesprávně tvrdí krajský soud, ale pro rozpor tohoto rozhodnutí se zákonem, a to s ust. § 84 odst. 4 v návaznosti na § 22 odst. 8 zákona o přestupcích. Z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že bloková pokuta byla uložena policejním orgánem, který je k tomu oprávněn. Rovněž byly splněny obě podmínky umožňující řešení přestupku uložením blokové pokuty ve smyslu § 84 odst. 1 zákona o přestupcích, neboť přestupek byl spolehlivě zjištěn, vzhledem k charakteru přestupku nestačila domluva a obviněný byl ochoten pokutu zaplatit, což stvrdil podpisem na pokutovém bloku. Měl možnost se proti uložení blokové pokuty odvolat, a to ještě před vydáním a podepsáním pokutového bloku, případně uvést na místě důvody nezákonného postupu, bude-li řešen dvakrát pro stejný druh přestupku v období jednoho roku v blokovém řízení. Především byl nositelem informace o blokovém řízení vedeném proti němu v minulosti. Tohoto svého práva však nevyužil. Krajské ředitelství proto navrhlo zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Protože žaloba stěžovatele byla krajským soudem odmítnuta pro její nepřípustnost, přichází v úvahu pouze posouzení naplnění kasačního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu důvod speciální, je-li žaloba odmítnuta (rozsudky ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, publ. pod č. 427/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny dostupné z www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se proto omezil pouze na posouzení, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl, a tím vyloučil meritorní projednání věci.

K názoru stěžovatele, že napadené rozhodnutí je podle ust. § 77 odst. 1 správního řádu neplatné pro nicotnost, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v souladu s uznávanými teoretickými závěry není možné nicotné rozhodnutí považovat za neplatné pro nicotnost, neboť takové rozhodnutí nikdy nemohlo být platným ani neplatným. Nicotnost sama je jeho jediným a určujícím přívlastkem. Rozsáhlý rozbor k této právní problematice provedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz:

„Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, pročť tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky. Logicky jde o právní nullum a platí zásada „quod nullum est, nullum prodest effectum“ (srov. Máša, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. Správní právo, 1972, č. 3, s. 139). V tomto

ohledu se jedná o tradičně podávané charakteristické vlastnosti nicotnosti, které lze nalézt již v československé správněprávní literatuře (srov. např. Merkl, A. Obecné právo správní. Díl druhý. Praha – Brno: nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 24 a násl.; nebo Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich a. s., 1934, s. 268 a násl.). Obdobné závěry jsou rovněž obsaženy jak v současné odborné literatuře zahraniční (srov. Starościak, J. Prawo Administracyjne. Warszawa: Państwowe wydawnictwo naukowe, 1969, s. 245 a násl.; či Erbguth, W. Allgemeines Verwaltungsrecht. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, s. 134.), tak i domácí (např. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 369; nebo Staša, J. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 212 a násl.).

Na tyto teoretické závěry, v důsledku dlouhodobé absence výslovné pozitivněprávní úpravy nicotnosti, nejprve navázala správní judikatura, zejména Vrchního soudu v Praze [srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94, kde se uvádí, „že právní úprava nevypočítává důvody nicotnosti aktu a ponechává právní teorii a soudní praxi, aby samy vymezily okruh případů, kdy vady aktu dosahují takové míry, že již o aktu vůbec nelze hovořit. Judikatura Vrchního soudu v Praze považuje za důvody nicotnosti aktu např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu“], a posléze i Nejvyššího správního soudu [srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS, podle jehož právních závěrů „nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přiblíží z úřední povinnosti]“.

Jak plyne z výše uvedeného, podstatu nicotnosti, obdobně jako skupinu vad, které ji způsobují, v dobách, kdy institut nicotnosti rozhodnutí nebyl legislativně upraven, vymezovala především teorie správního práva a správní judikatura. Na doktrinní a judikatorní závěry navázal zákonodárce právní úpravou institutu nicotnosti rozhodnutí obsaženou v ustanoveních § 77 a § 78 nového správního řádu. Při jeho tvorbě se do značné míry rovněž projevíly závěry německé teorie správního práva a právní úpravy obsažené v tamním správním řádu (zákon ze dne 25. 5. 1976, Verwaltungsverfahrensgesetz, dále jen „VwVfG“). Podle § 44 odst. 1 VwVfG je správní akt nicotný, pokud obsahuje tak závažné vady, resp. trpí zvláště závažnými nedostatky, přičemž se zřetelem na všechny okolnosti je jeho nicotnost každému zcela zřejmá a je očividná. Podle zmíněné generální klauzule nicotnosti jsou nicotné takové správní akty, které trpí: a) obzvláště závažnou vadou, která je současně b) zjevná. Závažnost je kvalifikovaným pochybením, není prostou nezákonností. Pro posouzení zjevnosti vady vychází německá teorie a judikatura z tzv. Evidenztheorie, podle níž je vada zjevná tehdy, pokud by se základními okolnostmi případu seznámený laik došel bez

dalšího k závěru, že správní akt musí být nicotný. Nicotnost rozhodnutí tak v případě generální klauzule nicotnosti vychází a je patrná z rozhodnutí samého. Vedle generální klauzule obsažené v § 44 odst. 1 VwVfG, jednotlivé (speciální) důvody nicotnosti posléze výslovně vyjmenovává § 44 odst. 2 VwVfG, který obsahuje šest důvodů nicotnosti. Při posuzování nicotnosti správního aktu je třeba nejprve zkoumat, zda není nicotnost dána podle jednotlivých speciálních důvodů nicotnosti (tzv. absolutní důvody nicotnosti, srov. Finke, W. a kol. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. přepracované vydání. Hamburg : Maximilian-Verlag, 2006, s. 187) podle § 44 odst. 2 VwVfG a až poté lze uvažovat, zda nemůže být správní akt nicotný s ohledem na naplnění definičních znaků generální klauzule.“

Výše uvedenému vymezení odpovídá i současná právní úprava, kdy podle ust. § 77 odst. 1 správního řádu je nicotným rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán, který nicotné rozhodnutí vydal. Tento postup však připadá v úvahu pouze tehdy, vydal-li rozhodnutí správní orgán, který k jeho vydání nebyl vůbec věcně příslušný. Pro proces prohlášení nicotnosti z tohoto důvodu, který je upraven v ust. § 78 správního řádu, platí, že nicotnost se zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv.

Podle ust. § 77 odst. 2 správního řádu je dále nicotné rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Z těchto důvodů nicotnost vyslovuje soud podle soudního řádu správního, a nikoli správní orgán.

Současná právní úprava tedy definuje nicotné rozhodnutí, a nadto upravuje jako jakýsi procesní nadstandard nad rámec běžných opravných prostředků také zvláštní institut v podobě možnosti prohlášení či vyslovení nicotnosti rozhodnutí, přičemž pravomoc tak učinit je v závislosti na důvodech nicotnosti rozdělena mezi správní orgány a správní soudy. Nesporným účelem úpravy prohlášení či vyslovení nicotnosti rozhodnutí je odstranění právní nejistoty a předejití faktickým problémům, které s sebou nicotné rozhodnutí přináší tím, že se může těm, kteří s ním přijdou do styku nebo pro něž by mohlo mít právní význam, jevit jako rozhodnutí existující a právně závazné. Nicotnost se vyslovuje deklaratorním rozhodnutím. Nicotný akt se tedy neruší, pouze se autoritativně označuje za neexistující.

Ale ani v případě, že nicotnost rozhodnutí není prohlášena či vyslovena, neplatí u tohoto aktu presumpce jeho správnosti a ani v průběhu času či v důsledku nevyčerpání opravných či nápravných prostředků ve správním řízení či správním soudnictví nedochází ke „zhojení“ nicotnosti. I nadále je takové rozhodnutí nicotné, hledí se na ně, jako by vůbec neexistovalo, nikdo není povinen je respektovat a řídit se jím a nikdo nemůže na jeho podkladě provést navazující úkon či vydat akt podmíněný existencí takového nicotného rozhodnutí, např. zapsat body do registru řidičů. Jeho nicotnost, byť nebyla, nebo nemohla být, prohlášena či vyslovena nadřízeným správním orgánem nebo soudem, tak lze vždy řešit jako předběžnou otázku v rámci jiného správního řízení podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, popř. odst. 4 citovaného ustanovení (stejně jako předběžnou otázku v soudním řízení), má-li pro toto řízení význam. Taková předběžná otázka musí

být správním orgánem řešena a vyřešena, vyvstane-li, a správní orgán nemůže odmítnout se jí zabývat s poukazem na to, že žádný orgán nicotnost dotyčného rozhodnutí nevyslovil.

V tomto smyslu se proto jeví jako poněkud problematická judikatura Nejvyššího soudu ohledně odpovědnosti státu za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím, neboť řadí akt, který je jako správní akt neexistentní a neplatí u něho tedy ani presumpce správnosti, mezi nezákonná rozhodnutí, ač z povahy věci nejde o nezákonná rozhodnutí, nýbrž o důsledek nezákonného postupu státu, který tím, že v třetích osobách případně vyvolal mylný dojem, že se o rozhodnutí jedná, mohl způsobit škodu. Nejvyšší soud totiž v rozsudku ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3375/2008, judikoval, že *„I když takové rozhodnutí vlastně nemá žádné právní účinky (nemůže ani nabýt právní moci a vykonatelnosti), je namístě, aby okolnosti svědčící pro nicotnost byly soudem zjišťovány a hodnoceny a nicotnost soudním rozhodnutím vyslovena (dříve se z důvodu právní jistoty taková rozhodnutí zrušovala, ač fakticky nejde o rozhodnutí - srov. např. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 151). Za použití výkladového argumentu a minori ad maius je proto třeba dovodit, že odpovědnost státu za škodu způsobenou nicotným rozhodnutím je ve své podstatě odpovědností za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) a § 7 a § 8 zákona č. 82/1998 Sb.“*

Citovaný rozsudek nicméně vychází z určitých úvah vyslovených v judikatuře Nejvyššího správního soudu o tom, jakým způsobem se má procesně postupovat ve věci rozhodnutí, o nichž je tvrzeno, že jsou nicotná (tato judikatura tedy v této souvislosti neřeší hmotněprávní podstatu nicotnosti). Judikatura Nejvyššího správního soudu se opírá o tezi, 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 (srov. např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 – 53, publ. pod č. 619/2005 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 7 Afs 17/2005 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Je-li jediným důvodem žaloby tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, je tato žaloba podle ust. § 68 písm. c) s. ř. s. nepřipustná, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem. Je-li pak podána žaloba podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. napadající odvolací rozhodnutí, soud sám vysloví nicotnost, pokud ji zjistí, a není rozhodující, že byla namítána pouze nezákonnost správního rozhodnutí a požadováno jeho zrušení. Podle ust. § 68 písm. a) je taková žaloba nepřipustná, 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. V požadavku vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, případně v požadavku domáhání se nicotnosti v řízení před správním orgánem, spatřuje dosavadní judikatura procesní, zřejmě však nikoli hmotněprávní, pravidlo pro postup deklarování nicotnosti správního rozhodnutí v řízení před soudem, podle kterého je pro účely soudního řízení třeba na neexistující akt za účelem vyslovení jeho nicotnosti pohlížet zpočátku jako na nezákonné, ovšem existující rozhodnutí, neboť podání oprávněného prostředku může vést k efektivní nápravě nezákonnosti rozhodnutí ve správním řízení v případně vadných rozhodnutí, jejichž nicotnost je namítána mylně. V tomto duchu se ostatně Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 3. 6. 2010, č. j. 2 As 10/2010 – 22, www.nssoud.cz, kdy dospěl k názoru, že *„podle § 5 s. ř. s. se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen*

na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon, pokud současně tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Přezkoumání rozhodnutí správního orgánu se lze domáhat prostřednictvím žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s., lhotejno při tom, zda důvodem podání žaloby je tvrzená nezákonnost napadeného rozhodnutí, nebo jeho nicotnost. Soudní řád správní neupravuje zvláštní řízení o návrhu na prohlášení nicotnosti, a ani nestanoví zvláštní podmínky řízení o žalobě, jež je založena právě na tvrzené nicotnosti rozhodnutí. Proto i v případě namítané nicotnosti je vyčerpání řádných opravných prostředků před správními orgány jednou z podmínek řízení, jejichž nesplnění je překážkou věcného projednání žaloby (§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s.). Proti rozhodnutí o přestupku totiž není vyloučeno podání opravného prostředku, je jím odvolání podle § 81 odst. 1 přestupkového zákona. I skutečně nicotné rozhodnutí je formálně rozhodnutím až do doby, než je jeho nicotnost k tomu oprávněným orgánem vyslovena a účastník tak vůči němu musí využít prostředků tak, jak je zákon stanoví.“

V dané by se pohledem právních závěrů vyslovených v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu stěžovatel současně s převzetím napadeného rozhodnutí z vlastní vůle vzdal práva na odvolání proti němu, důsledkem čehož bylo vyloučení možnosti odvolat se proti uložení pokuty v blokovém řízení, a tedy i nemožnosti napadat takové rozhodnutí žalobou ve správním soudnictví. To potvrzuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, když v rozsudku ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003 - 46, publ. pod č. 505/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz, bylo vysloveno, že „pokud soudní řád správní označuje za nepřipustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky (§ 68 písm. a) s. ř. s.), tím spíše (a *minori ad maius*) musí být nepřipustná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona o přestupcích), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání.“ Na právní názor vyslovený v tomto rozsudku je pak opakovaně odkazováno v pozdější judikatuře, např. v rozsudku ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009 - 39, ze dne 15. 1. 2009, č. j. 2 As 89/2008 - 54, nebo ze dne 25. 10. 2007, č. j. 4 As 27/2006 - 72, všechny dostupné na www.nssoud.cz.

Sedmý senát má za to, že právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 3. 6. 2010, č. j. 2 As 10/2010 - 22, přenáší do oblasti soudní ochrany před nicotností aktů veřejné správy pravidla, která lze uplatnit pouze u nezákonných, avšak existentních rozhodnutí, aniž by vzal dostatečně v potaz to, že zákonodárce zakotvením doktrinálního pojmu nicotnosti v českém právním řádu jednoznačně vyjádřil vůli rozlišovat mezi „běžnou“ nezákonností správního rozhodnutí a „kvalifikovanou“ nezákonností spočívající v nicotnosti. Jak vyplývá z již citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, www.nssoud.cz, doktrína i judikatura nicotnost a nezákonnost od sebe důsledně odděluje, přičemž toto oddělení má pro právní účinky dotyčného aktu zcela zásadní důsledky. Nezákonné, avšak nikoli nicotné, rozhodnutí je existentní, právně závazné a případně vynutitelné, dokud není zrušeno, přičemž se vychází z presumpce jeho správnosti. To znamená, že pro nezákonnost je rušeno jen v případě, že je patřičným způsobem, tj. užitím příslušných právních prostředků ve stanovených lhůtách, napadeno. Jinak i objektivně nezákonné rozhodnutí zůstává existentní a právně závazné, a nebyly-li vůči němu příslušné právní prostředky uplatněny či byly-li uplatněny např. opožděně nebo někým, kdo k tomu nebyl

oprávněn, nelze takové rozhodnutí již odstranit. Naopak na nicotné rozhodnutí se bez ohledu na to, zda jeho nicotnost byla či nebyla deklarována, vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, které nezakládá práva ani povinnosti a nemusí být respektováno, dokonce veřejnou mocí ani nesmí být respektováno, a tím spíše nemůže být vynucováno.

Výše uvedeným naprosto zásadním rozdílem mezi běžnou nezákonností a kvalifikovanou nezákonností spočívající v nicotnosti odpovídají i právní prostředky na ochranu proti nim. Nicotnost v tom rozsahu, v jakém k tomu mají pravomoc, správní orgány prohlašují (deklaratorně) z moci úřední, a to kdykoliv (§ 78 odst. 1 věta první správního řádu). Objektivní právo nicotnost považuje za natolik závažnou vadu správního aktu, že umožňuje, aby kdykoli, tedy bez ohledu na jakékoli lhůty k použití řádných nebo mimořádných opravných prostředků nebo prostředků dozorčího práva, bylo možno nastolit vydáním deklaratorního rozhodnutí právní jistotu o tom, že určitý akt, jenž se *prima facie* jeví být závazným aktem správního orgánu, je ve skutečnosti akt nicotný, a tedy že vůbec správním aktem není a nikdy nebyl.

V případě stěžovatele je podle sedmého senátu zřejmé, že rozhodnutí v blokovém řízení ve věci přestupku nebylo vydáno orgánem, který byl k takovému rozhodnutí věcně příslušný, neboť stěžovatele nebylo možno proto, že se dotyčného přestupku dopustil opakovaně v zákonem stanovené lhůtě, vůbec postihnout rozhodnutím vydaným v blokovém řízení. O jeho přestupku byl věcně příslušný rozhodnout výlučně správní orgán projednávající věci přestupků na úseku dopravy, ne však policista v blokovém řízení. V takovémto případě je jistě hajitelný (sedmý senát však netvrdí, že správný) právní názor, že akt vydaný policistou, který se *prima facie* jeví být rozhodnutím vydaným v blokovém řízení, je aktem nicotným, neboť jde o rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný (§ 77 odst. 1 věta první správního řádu), přičemž nejde o případ, že by dotyčné rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Stěžovatel přitom přesně takový důvod nicotnosti uváděl ve svém podání ze dne 11. 6. 2010, kterým se domáhal jednak vyslovení nicotnosti, jednak otevření přezkumného řízení ve věci napadeného rozhodnutí vydaného v blokovém řízení. Jestliže správní orgán o podání rozhodl tak, že je odložil pro uplynutí lhůty k zahájení přezkumného řízení, je nutno mít zřejmě za to, že implicitně shledal, že stěžovatelem napadený akt není nicotný, neboť přezkumné řízení lze konat (nebo nekonat pro marné uplynutí příslušné lhůty) pouze ve věci existentního správního rozhodnutí. Nápravný prostředek spočívající ve vyslovení nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu je totiž podle názoru sedmého senátu nutno považovat za prostředek ve vztahu k přezkumnému řízení speciální (a na rozdíl od přezkumného řízení nelhůtovaný, což jasně vyplývá z prosté dikce § 78 odst. 1 věty první správního řádu).

V takovém případě se však stěžovatel domáhal vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem, jak mu ukládá § 68 písm. c) s. ř. s. Učinil tedy vše, co ve vztahu ke speciální, kvalifikované formě nezákonnosti, kterou napadenému rozhodnutí vytýká, mohl učinit, a proto podle sedmého senátu nemůže být jeho žaloba odmítnuta pro nevyčerpání opravných prostředků, jak by bylo třeba učinit, pokud by se sedmý senát ztotožnil s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, č. j. 2 As 10/2010 – 22. Sedmý senát má totiž za to, že v případě žalob, jejichž jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, neplatí obecná ustanovení § 72 s. ř.

s. o žalobních lhůtách v tom smyslu, že by bylo možno tuto žalobu podat pouze ve dvouměsíční lhůtě počítané od doručení aktu či zdánlivého aktu, jenž je napaden pro tvrzenou nicotnost, nýbrž ve dvouměsíční lhůtě od doručení rozhodnutí správního orgánu ve věci vyslovení nicotnosti vydaného v řízení podle § 77 odst. 1 věty druhé a § 78 správního řádu. Teprve toto rozhodnutí totiž je nutno považovat za výsledek vyčerpání zvláštního opravného či nápravného prostředku v řízení před správními orgány, jak mu rozumí i § 68 písm. c) s. ř. s. Takový prostředek lze v určitém ohledu považovat za „řádný“ ve smyslu § 5 s. ř. s., neboť je to jediný prostředek v řízení před správními orgány, který umožňuje dosažení deklarace nicotnosti. Odvolání, a ani jakási zvláštní forma opravného prostředku proti eventualitě vydání rozhodnutí v blokovém řízení, totiž požadavek konání řádného správního řízení, totiž prostředkem k deklaraci nicotnosti není. Odvolací orgán může prvoinstanční rozhodnutí změnit, zrušit či potvrdit. Deklarovat nicotnost však není v odvolacím řízení oprávněn. Podklady odvolacího řízení mohou být pouze důvodem podnětu k vyslovení nicotnosti. Rovněž ani prvoinstanční správní orgán v přestupkovém řízení nemá pravomoc vyslovit nicotnost policistou vydaného rozhodnutí v blokovém řízení.

Ve skutečnosti tedy případné konání standardního správního řízení není „opravným prostředkem“ proti rozhodnutí vydanému v blokovém řízení, nýbrž jednou z paralelně vedle sebe jdoucích a navzájem se vylučujících cest, kterou může být řízení ve věci přestupku vedeno. Navíc musí existovat obrana proti rozhodnutí vydanému v přestupkovém řízení i v případě, že bylo vydáno, ačkoli vydáno být nemělo, přičemž okolnosti vydání jsou takové, že vedou k nicotnosti takového rozhodnutí. Například tomu může být tehdy, byl-li souhlas obviněného z přestupku vynucen nebo absentoval-li a vedly-li tyto vady vzhledem k okolnostem k nicotnosti daného rozhodnutí (tímto směrem uvažuje devátý senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 10. 8. 2011, č. j. 9 as 25/2010 - 44, www.nssoud.cz).

Závěr o tom, že stěžovatelova žaloba neměla být z uvedeného důvodu (nevyčerpání opravných prostředků) odmítnuta, však sedmý senát nemůže učinit sám, neboť mu v tom brání již vyslovený právní názor druhého senátu. Proto věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil rozšířenému senátu.

Obiter dictum sedmý senát dodává, že vzhledem k zásadním negativním důsledkům pro jednotlivce, které rozhodnutí v blokovém řízení může mít, zejména v případě dopravních přestupků, za které se udělují body podle § 123a a násl. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 83/2010 - 54, www.nssoud.cz), má za to, že ve věci rozhodnutí vydaných v blokovém řízení by měla existovat možnost nápravy jejich nezákonnosti i v případech, že nejde o jejich nicotnost, přinejmenším tehdy, nebyly-li splněny zákonné podmínky pro jejich vydání. Ostatně podobné důvody vedly první senát Nejvyššího správního soudu k předložení jím projednávané věci, vedené pod sp. zn. 1 As 21/2010, rozšířenému senátu (viz usnesení ze dne 22. 9. 2010, č. 1 As 21/2010 - 47, www.nssoud.cz), v níž jde o otázku přípustnosti obnovy řízení ve věci přestupku postiženého v blokovém řízení.

Nad rámec nosných důvodů usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu sedmý senát dále uvádí, že v případech, kdy pravomoc k vyslovení nicotnosti nemá správní orgán, tj. v případech podle § 77 odst. 2 správního řádu, není z povahy věci vůbec možno domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem, neboť takový nápravný prostředek správní řád ani jiný předpis upravující pravomoc a působnost správních orgánů nezná. Pravomoc k vyslovení nicotnosti zde má jen a výlučně soud ve správním soudnictví. Jestliže správní řád u důvodů nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu zakládá časově neomezenou pravomoc správních orgánů k deklarování nicotnosti, tím spíše nemůže být tato pravomoc časově omezena u vyslovování nicotnosti soudem v případech, u nichž důvod nicotnosti je někdy typově podstatně závažnější a společensky škodlivější (např. uložení plnění, které je podle zákona trestné) než „pouhá“ neexistence věcné příslušnosti správního orgánu, který nicotný akt vydal, jak je tomu u důvodu podle § 77 odst. 1 správního řádu. Sedmý senát má proto za to, že žaloby domáhající se vyslovení nicotnosti z důvodů, pro které tak může učinit pouze soud, nejsou omezeny dvouměsíční lhůtou podle § 72 odst. 1 s. ř. s., resp. případně lhůtou podle zvláštního zákona. Určitým podpůrným argumentem zde může být i to, že lhůta se počítá od doručení „rozhodnutí“, tedy existentního aktu splňujícího podmínky legální definice v § 65 odst. 1 s. ř. s., takže nemůže běžet od doručení aktu, který se toliko takovým „rozhodnutím“ *prima facie* jeví být, avšak ve skutečnosti je (možná) aktem nicotným. Dalším podpůrným argumentem je zcela odlišný výrok rozsudku soudu u nicotných rozhodnutí na straně jedné a „pouze“ nezákonných rozhodnutí na straně druhé, odpovídající doktrinální koncepci nicotnosti. Nezákonná rozhodnutí se konstitutivním výrokem zrušují, zatímco u nicotných se deklaratorním výrokem autoritativně prohlašuje jejich nicotnost. Je-li tomu tak, nelze bez dalšího lhůtu primárně vztáženou na akty existentní a nadané presumpcí jejich správnosti, které se mají případně rušit, vztahovat na akty neexistentní, jejichž nicotnost se toliko autoritativně prohlašuje.

Na doplnění sedmý senát uvádí, že si je vědom praktických obtíží, které mohou být spojeny s opuštěním žalobní lhůty v případě, že je žalobcem namítána nicotnost jím napadeného aktu. Tyto obtíže mohou spočívat zejména ve snaze „dohánět“ žalobami na nicotnost neuplatnění či špatné uplatnění předchozích opravných prostředků. Takové snahy však nemohou mít naději na úspěch za situace, kdy nicotnost bude, tak jako dosud, vykládána relativně restriktivně a bude se vztahovat pouze na ty nejzávažnější vady vrchnostenských aktů. To znamená, že žalobce sice bude často připuštěn k soudu, ale jen zřídka bude ve věci deklarace nicotnosti úspěšný, neboť správní orgány vydávají nicotné akty spíše zřídka. V případech, kdy je však jeho námitka nicotnosti na místě, není důvodu mu jen kvůli plynutí času odpírat soudní ochranu, neodpírá-li mu ji ve srovnatelném případě ani správní právo procesní (§ 78 odst. 1 správního řádu a tam stanovené neomezení deklarace nicotnosti lhůtou) a vychází-li objektivní právo z konceptu nicotného aktu jako aktu právně neexistujícího a jen zdánlivě se jako akt existující a závazný jevícího.

Tyto obtíže však plynou ze samotného doktrinálního konceptu nicotnosti. Jestliže ji však zákonodárce zcela jednoznačně zvolil jako institut platného práva (viz zejm. § 77 až 78 správního řádu, avšak i koncept deklaratorního vyslovování nicotnosti v s. ř. s.), pak soud nemůže tuto volbu ignorovat a výkladem rozhodných ustanovení s. ř. s. zužovat prostor pro ochranu jednotlivce před nicotnými akty a jejich důsledky. Navíc otázka důsledků nicotnosti dotyčného aktu nezmizí tím, že se procesními podmínkami omezí

možnost deklarování nicotnosti. Tím více pak vyvstane potřeba zkoumat, zda určitý akt není nicotný, jako otázku předběžnou v případě, že takový akt má být podkladem pro jiný postup či jiné rozhodnutí správního orgánu.

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

V Brně dne 28. července 2011

Cihlářová

JUDr. Eliška
předsedkyně senátu