



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Ing. I. K.**, zastoupeného JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M., advokátem, se sídlem Praha 1, Školská 32, proti žalované: **Městská policie hl. m. Prahy**, se sídlem Praha 10, Korunní 98, týkající se žaloby na vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. listopadu 2011, č. j. 0552963, série SH/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2014, č. j. 2 A 52/2012 -29,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce se dne 17. ledna 2012 prostřednictvím svého právního zástupce, JUDr. Emila Flegela, obrátil na Magistrát hl. m. Prahy, odbor dopravně správních agend, s žádostí o opravu záznamu o dosaženém počtu stanovených bodů o celkem pět bodů. Žalobcův právní zástupce zpochybnil spáchání celkem tří dopravních přestupků zaznamenaných žalobci v registru řidičů. Předmětem nyní vedeného řízení je přestupek, kterého se měl žalobce dopustit dne 31. října 2011 tím, že při řízení vozidla SPZ X na Jižní spojce směr Krč – Chodovská překročil nejvyšší povolenou rychlost o 12 km/hod. Přestupek byl zachycen záznamovým zařízením (radarem a fotografií). Jelikož jako vlastník vozidla byla

evidována společnost JOT – obchodní transakce, spol. s r. o. (v níž byla tehdy jednatelkou Ing. Jitka Karabinová), zaslala žalovaná (Městská policie hl. m. Prahy) této společnosti dne 16. listopadu 2011 výzvu k podání vysvětlení. Ze zápisu o podání vysvětlení sepsaného dne 30. listopadu 2011 vyplývá, že se k podání vysvětlení dostavil žalobce, spáchání přestupku uznal s tím, že se poznává na předložené fotografii ze záznamového zařízení, a následně podepsal pokutový blok č. H 0552963, jímž mu byla uložena pokuta ve výši 1 000 Kč.

[2] Ve výše citovaném podání ze dne 17. ledna 2012 (doručeném Magistrátu hl. m. Prahy dne 18. ledna 2012) žalobcův právní zástupce namítl, že žalobce v době spáchání přestupku vozidlo neřídil ani nepodával vysvětlení na městské policii dne 30. listopadu 2011. Osoba, která vysvětlení podávala, se prokázala žalobcovým občanským průkazem, který však žalobce již dříve nahlásil jako ukradený na Místním oddělení policie Radotín. Jeho nový (platný) občanský průkaz byl podle žalobce vydán dne 21. července 2011. Proto žalobcův právní zástupce navrhl k objasnění věci výslech strážníka J. Z., který sepsal zápis o podání vysvětlení a vystavil pokutový blok. Ze správního spisu dále vyplývá, že Magistrát hl. m. Prahy postoupil tento žalobcův požadavek žalované (není však již zřejmé, zda žalovaná nějak reagovala či nikoliv). Dne 7. září 2012 podal žalobce k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“) proti pokutovému bloku žalobu, v níž toto rozhodnutí označil za nicotné z výše popsaných důvodů (absolutní omyl v osobě adresáta); městský soud však žalobu odmítl jako opožděnou usnesením označeným v návěti.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti usnesení Městského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) dne 28. dubna 2014 kasační stížnost. V ní namítal, že pro žaloby, jimiž je namítána nicotnost napadeného rozhodnutí, neplatí dvouměsíční lhůta pro podání žaloby zakotvená v § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Na podporu svého názoru poukázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2011 sp. zn. 25 Cdo 3375/2005 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. srpna 2011 č. j. 9 As 25/2010-44, přičemž zdůraznil své právo na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Judikaturu Nejvyššího správního soudu v této otázce označil za nejednotnou. Zákonodárce podle stěžovatele jednoznačně rozlišuje mezi „běžnou“ nezákonností správního rozhodnutí a „kvalifikovanou“ nezákonností spočívající v nicotnosti, kterou má soud povinnost vyslovit i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.), a to bez ohledu na jakékoliv lhůty (zde stěžovatel poukázal na § 77 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů).

[4] Vedle nesprávné aplikace práva namítl stěžovatel též nepřezkoumatelnost napadeného usnesení městského soudu. Odůvodnění rozhodnutí označil za strohé bez náznaku vlastních hodnotících úvah a opomíjející stěžovatelovu námitku nicotnosti napadeného správního rozhodnutí. Jako příklad nepřesnosti uvádí, že soud se v odůvodnění odvolává na podání jeho právního zástupce, JUDr. Emila Flegela, ze dne 14. ledna 2012, které má dokazovat, že nejpozději k tomuto dni se stěžovatel seznámil s obsahem napadeného rozhodnutí. Žádné podání z uvedeného dne se však ve správním spise nenachází. Má-li se jednat o podání doručené na Magistrát hl. m. Prahy dne 18. ledna 2012, v tomto podání zmocněnec pouze reagoval na informaci, že se

v registru řidičů nachází záznam o přestupku spáchaném dne 31. října 2011 a učinil námitku v tom směru, že stěžovatel takový přestupek nespáchal.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že nicotnost může soud vyslovit pouze za předpokladu, že žaloba proti takovému aktu je sama způsobilá soudní přezkum vůbec vyvolat, tj. jsou splněny všechny podmínky řízení. K tomu žalovaná citovala komentářovou literaturu a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 31/2004-53. Nedodržení lhůty pro podání žaloby podle žalované prokazuje obsah podání stěžovatele ze dne 17. ledna 2012 doručené na podatelnu Magistrátu hl. m. Prahy dne 18. ledna 2012, jak soud dostatečně popsal v napadeném usnesení.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení městského soudu, přičemž nemohl dát stěžovateli za pravdu. Městský soud jednoznačně a srozumitelně vyjádřil svou úvahu, že i pro žalobu napadající správní rozhodnutí z důvodu jeho údajné nicotnosti platí dvouměsíční lhůta stanovená v § 72 odst. 1 s. ř. s. Dále konstatoval, že ačkoliv stěžovatel neuvedl, kdy a jakým způsobem mu bylo předáno rozhodnutí žalované vydané v blokovém řízení, z podání jeho právního zástupce ze dne 17. ledna 2012 vyplývá, že nejpozději tohoto dne byl stěžovateli znám jeho plný obsah. Podle názoru městského soudu tudíž nejpozději tohoto dne započal běh doby k podání žaloby. Popsané úvahy městského soudu jsou zcela srozumitelné a tudíž i přezkoumatelné, a to navzdory tomu, že na jednom místě rozsudku (str. 3 nahoře) městský soud nedopatřením uvedl, že stěžovatelův právní zástupce učinil své podání dne 14. ledna 2012. Dále však již městský soud předmětné podání opakovaně správně označuje jako podání ze dne 17. ledna 2012. Proto se Nejvyšší správní soud může nyní zabývat věcnými výhradami, které stěžovatel proti odůvodnění usnesení městského soudu vznesl.

[8] Nejvyšší správní soud již v minulosti řešil otázku, zda žaloba namítající nicotnost napadeného rozhodnutí je vázána nějakou zákonnou lhůtou, či nikoliv. V rozsudku ze dne 17. března 2005 č. j. 7 Afs 17/2005-42 Nejvyšší správní soud dospěl k jednoznačnému závěru, že i pro podání žaloby, kterou se žalobce domáhá vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí, platí lhůty stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s. Tento náhled nepřímě aproboval i Ústavní soud, který ústavní stížnost proti citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu odmítl svým usnesením ze dne 2. února 2006 sp. zn. II. ÚS 335/05. Na tuto linii úvah pak Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 21. dubna 2005 č. j. 4 As 31/2004-53, publ. pod č. 619/2005 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) obecnější tezí, podle níž „*možnost vyslovení nicotnosti právního aktu přichází v úvahu jen za splnění předpokladu, že žaloba proti takovému aktu směřující je sama způsobilá soudní přezkum vůbec vyvolat*“ (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. srpna 2006 č. j. 5 As 67/2005-88, publ. pod č. 988/2006 Sb. NSS). Později se uvedenou otázkou zabýval též rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 12. března 2013

č. j. 7 As 100/2010-65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS, na jehož důvody Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje. Rozšířený senát se v citovaném usnesení obsáhle zabýval zejména otázkou napadení (údajně) nicotného rozhodnutí vydaného v řádném správním řízení. Zde dospěl k závěru, že nicotnost je jedním z možných důvodů pro zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení a že „žalobu je ... *nutné podle § 72 odst. 1 s. ř. s. podat do dvou měsíců poté, kdy bylo žalobci oznámeno rozhodnutí o odvolání doručením jeho písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.*“ Městskému soudu lze tedy dát jednoznačně za pravdu v tom, že žaloba napadající správní rozhodnutí pro nicotnost je vázána stejnými podmínkami jako žaloba požadující zrušení rozhodnutí pro nezákonnost – musí jít tedy o žalobu přípustnou, včasnou apod.

[9] Spornou tak může být pouze otázka, zda bylo správné počítat lhůtu pro podání žaloby ode dne, k němuž byl stěžovatel prokazatelně seznámen s obsahem rozhodnutí, které napadá, ačkoliv mu (jak vyplývá z jeho skutkových tvrzení) nebylo formálně správním orgánem oznámeno. Ani na této úvaze neshledává Nejvyšší správní soud nic chybného; ostatně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu na podobných principech založil své úvahy o počátku běhu lhůty pro napadení správního rozhodnutí opomenutým účastníkem správního řízení (srov. k tomu rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. února 2009 č. j. 2 As 25/2007-118, publ. pod č. 1838/2009 Sb. NSS). Stěžovatelovo tvrzení v kasační stížnosti, že jeho zmocněnec v podání ze dne 17. ledna 2012 pouze reagoval na informaci, že se v registru řidičů nachází záznam o přestupku spáchaném dne 31. října 2011, je v příkrém rozporu s obsahem uvedeného podání. V něm jeho zmocněnec výslovně uvádí, že „pokutový blok nesplňuje zákonné požadavky.“ Jménem stěžovatele popírá, že by se stěžovatel dostavil k podání vysvětlení na městskou policii v Praze dne 30. listopadu 2011, dále uvádí číslo občanského průkazu, které je uvedeno na pokutovém bloku, a z něj dovozuje, že k identifikaci byl použit doklad, který stěžovatel již dříve nahlásil jako odcizený, a konečně navrhuje výslech strážníka č. X J. Z., který pokutový blok vydal. Ze souhrnu všech těchto informací vyplývá, že právní zástupce stěžovatele musel mít při sepisování uvedeného podání napadený pokutový blok k dispozici, neboť tyto informace nelze vyčíst z registru řidičů.

[10] Zbývá reagovat na stěžovatelův výše citovaný poukaz na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3375/2005 a rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 25/2010-44. Oba odkazy považuje Nejvyšší správní soud za nepřipadné. Nejvyšší soud se ve svém citovaném rozsudku zabýval otázkou náhrady škody způsobené při výkonu veřejné moci tím, že správní orgány měly pokračovat ve výkonu dvou rozhodnutí o uložení pokuty i poté, co byla Krajským soudem v Plzni prohlášena za nicotná. Prohlášení nicotnosti tak představovalo v občanském soudním řízení pravomocně vyřešenou právní otázku, ze které Nejvyšší soud při svém rozhodování vycházel (viz § 135 odst. 2 občanského soudního řádu). Pokud jde o citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 25/2010-44, zdejší soud v něm zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem pro nepřezkoumatelnost. Důvodem bylo to, že krajský soud odmítl žalobu proti pokutovému bloku pro nevyčerpání opravných prostředků, a to pouze s odvoláním na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. prosince 2004 č. j. 6 As 49/2003-46, publ. pod č. 505/2005 Sb. NSS, ačkoliv v daném případě stěžovatel zpochybňoval, že by vůbec udělil souhlas s projednáním věci v blokovém řízení. Nejvyšší správní soud pouze upozornil, že takováto skutková situace je specifická, a zavázal krajský soud, aby znovu posoudil, zda v takovém případě není žaloba

přímo proti pokutovému bloku přípustná. Sam však žádný definitivní názor na tuto právní otázku nevyjádřil.

[11] Jen pro pořádek Nejvyšší správní soud podotýká, že i když v předchozích letech by snad mohla být oprávněná stěžovatelova výtká, že judikatura Nejvyššího správního soudu ohledně výše popsaných otázek je nejednotná, v současné době tomu tak není. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013 č. j. 1 As 21/2010-65, publ. pod č. 2838/2013 Sb. NSS, vyplývá jednoznačný závěr, že osoba, která tvrdí, že jí bez jejího souhlasu správní orgán uložil pokutu v blokovém řízení (např. proto, že došlo k záměně s jinou osobou), může požádat o obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Případné rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení podléhá soudnímu přezkumu, čímž je zajištěna soudní ochrana takových osob. Z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 21/2010-65, ve spojení s taktéž citovaným usnesením rozšířeného senátu č. j. 7 As 100/2010-65, i z pozdější judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 121/2013-33 ze dne 27. listopadu 2013) tedy vyplývá, že přímé napadení pokutového bloku žalobou ke správnímu soudu v tomto případě možné není a dotčená osoba musí usilovat o vydání rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení. Pro úplnost a nad rámec nutného odůvodnění proto Nejvyšší správní soud uvádí, že v nyní projednávaném případě připadalo na základě citované judikatury v úvahu též odmítnutí žaloby jako nepřipustné. Z hlediska ochrany procesních práv stěžovatele je však tato úvaha nepodstatná – žalobu každopádně nebylo možno věcně projednat a není tedy důvod napadené usnesení městského soudu rušit (srov. k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 129/2004-76 ze dne 3. února 2006, publ. pod č. 1476/2008 Sb. NSS, a č. j. 2 As 46/2006-100 ze dne 31. října 2007, publ. pod č. 2276/2011 Sb. NSS).

[12] Nad rámec nutného odůvodnění lze poznamenat, že žalobce může tvrzení o nicotnosti pokutového bloku uplatnit samozřejmě kdykoliv a kdekoliv, i v řízení o námitkách ve věci záznamu o počtu řidičem dosažených bodů podle § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Jak vyplývá z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65, nicotný správní akt nevyvolává žádné právní následky bez ohledu na to, zda nicotnost byla či nebyla výslovně deklarována. Pokud by se tedy o nicotné rozhodnutí v daném případě skutečně jednalo, pak by z něj podle citovaného usnesení rozšířeného senátu nemohl vycházet ani správní orgán, který má podle zákona o silničním provozu provést záznam bodů v registru řidičů; námitkou nicotnosti podkladového blokového rozhodnutí by byl povinen se zabývat a vyjádřit se k ní v rozhodnutí vydaném v řízení o námitkách. Opírá-li však stěžovatel své tvrzení o nicotnosti pokutového bloku jen o námitku, že k projednání věci v blokovém řízení nedal souhlas, resp. že došlo k záměně osoby, z výše citovaných usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že s takovou námitkou obvykle neuspěje, neboť správní orgán jej s poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu odkáže na případnou obnovu řízení.

[13] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud stěžovatelovu žalobu správně ve výroku odmítl. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. srpna 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu