

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **D. S.**, zastoupeného Mgr. Miroslavem Burgetem, advokátem se sídlem nám. T. G. Masaryka 11, Prostějov, proti žalovanému: **Městský úřad Konice**, se sídlem Masarykovo nám. 28, Konice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2009, č. j. OD 018/2008/ŽIL – 024, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2009, č. j. 57 Ca 94/2009 - 7,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Brně, jímž byl odmítnut jeho návrh na vyslovení nicotnosti výše uvedeného rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím byl stěžovatel shledán vinným ze spáchání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon) a podle § 6 odst. 8 písm. b) a c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, neboť dne 26. 2. 2009 přibližně v 10.30 hodin řídil na silnici mezi obcemi Konice a Skřípov motorové vozidlo bez připevněných tabulek státních poznávacích značek a na výzvu policie nebyl schopen předložit osvědčení o registraci

vozidla a doklad o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Za tento přestupek byla dotyčnému uložena pokuta ve výši 5000 Kč a zákaz řízení motorových vozidel na dobu 2 měsíců podle § 22 odst. 7 přestupkového zákona, a současně mu byla uložena povinnost zaplatit 1000 Kč na náhradě nákladů řízení.

Krajský soud návrh stěžovatele odmítl s tím, že jmenovaný před jeho podáním nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Poukázal na skutečnost, že se stěžovatel při převzetí napadeného správního rozhodnutí dne 23. 4. 2009 výslovně vzdal práva na odvolání, a v této souvislosti zdůraznil, že smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy se osoby, které tvrdí, že byly dotčeny na svých právech, nedomohly jejich ochrany v řízení před správním orgánem, ačkoliv se o to pokusily. Vzhledem k tomu, že v dané věci stěžovatel nevyužil možnosti podat proti napadenému správnímu rozhodnutí odvolání, krajský soud shledal naplnění důvodu pro odmítnutí jeho návrhu podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti namítá, že uplatnění řádného opravného prostředku (v daném případě odvolání) je možné pouze proti existujícímu rozhodnutí. V případě napadeného usnesení se však dle jeho mínění jedná o rozhodnutí stižené nicotností, tedy o právní akt, který de iure neexistuje, a proti kterému proto nelze podávat opravné prostředky. Stěžovatel uvádí, že dle platné právní úpravy nelze takové rozhodnutí na návrh zrušit, nýbrž jeho nicotnost pouze deklarovat, přičemž nicotnost z jiného zákonem předpokládaného důvodu než pro nedostatek věcné příslušnosti rozhodujícího správního orgánu může prohlásit pouze soud rozhodující ve správním soudnictví. Stěžovatel též připomíná, že otázka přípustnosti žaloby, jež je opřena pouze o tvrzenou nicotnost napadeného rozhodnutí, je řešena v § 68 písm. c) s. ř. s., podle kterého je žaloba nepřípustná tehdy, nedomáhal-li se žalobce vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem, a v této souvislosti poukazuje na to, že se vyslovení nicotnosti předmětného rozhodnutí u žalovaného domáhal podáním podnětu ze dne 25. 8. 2009. Stěžovatel má za to, že pokud by bylo záměrem zákonodárce podmínit návrh na vyslovení nicotnosti předchozím uplatněním řádného opravného prostředku ve správním řízení, byla by tato podmínka v textu citovaného § 68 písm. c) s. ř. s. výslovně stanovena. Dále jmenovaný s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96, zdůrazňuje nutnost důsledného rozlišování pojmů nicotnost, neplatnost a nezákonnost správního aktu, z čehož dovozuje, že u návrhu na vyslovení nicotnosti nelze aplikovat stejné podmínky jako v případě žaloby proti nezákonnému rozhodnutí. Stěžovatel se rovněž domnívá, že krajský soud měl v daném případě zkoumat tvrzenou nicotnost z úřední povinnosti podle § 76 odst. 2 s. ř. s. současně s posouzením podmínek řízení. Krajskému soudu stěžovatel dále vytýká nesprávnou formulaci výroku I. napadeného usnesení, jenž zní: „*řízení o podání ze dne 30. 9. 2009 se odmítá*“. Soudní řád správní nezná institut odmítnutí řízení a z uvedeného výroku není jednoznačně patrné, podání kterého účastníka se týká, ani to, zda krajský soud zamýšlel podání odmítnout anebo zastavit řízení. Stěžovatel proto považuje výrok I. napadeného usnesení za neurčitý. K samotné nicotnosti pak uvádí, že mu byla předmětným správním rozhodnutím uložena sankce mimo zákonem stanovený rozsah, pročež se domnívá, že správní orgán rozhodl při neexistenci právního podkladu pro vydání takového rozhodnutí. Z výše uvedených

důvodů tedy stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Kasační stížnost je dle § 102 s. ř. s. zásadně přípustná, s výjimkou případů taxativně vypočtených v § 104 s. ř. s, pokud splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.), je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 s. ř. s.). Vzhledem ke splnění všech formálních náležitostí a podmínek řízení shledává soud kasační stížnost přípustnou.

Z předloženého spisového materiálu bylo zjištěno, že se stěžovatel dne 23. 4. 2009 vzdal práva na odvolání proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného, jímž bylo rozhodnuto o jeho přestupku. Podáním ze dne 5. 8. 2009 se jmenovaný u Krajského soudu v Brně domáhal vyslovení nicotnosti tohoto rozhodnutí. Krajský soud jeho návrh usnesením ze dne 13. 8. 2009, č. j. 57 Ca 78/2009 – 12, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. c) s. ř. s. Toto usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 17. 8. 2009 a téhož dne nabylo právní moci. Stěžovatel se dne 26. 8. 2009 obrátil na žalovaného s podnětem k vyslovení nicotnosti jeho rozhodnutí ze dne 23. 4. 2009 a dne 1. 10. 2009 se prohlášení nicotnosti opětovně domáhal u krajského soudu.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud v rámci meritorního posouzení dané věci především připomíná, že proti usnesení, kterým byl návrh odmítnut, lze v kasační stížnosti uplatnit pouze důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (k tomu srovnej např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná též na www.nssoud.cz). V rámci tohoto kasačního důvodu Nejvyšší správní soud zkoumá veškeré námitky, pokud směřují proti důvodům či způsobu odmítnutí návrhu. V těchto mezích byla zkoumána důvodnost stěžovatelových námitek.

Nejvyšší správní soud se z uplatněných kasačních důvodů zabýval v první řadě námitkou směřující proti znění výroku I. napadeného usnesení. Stěžovatel považuje v důsledku nesprávné a neurčité formulace tohoto výroku napadené usnesení za nicotné. Z jeho odůvodnění je patrné, že krajský soud postupoval podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., který stanoví, že soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřípustný. Soud tedy v takovém případě rozhoduje nikoliv o odmítnutí řízení, nýbrž o odmítnutí návrhu. Stěžovateli lze proto nepochybně přisvědčit v tom, že krajským soudem zvolená formulace citovaného výroku není nejvhodnější. Na druhou stranu ale již nelze souhlasit s jeho názorem, že soudní řád správní vůbec nezná procesní institut odmítnutí řízení, neboť i s takovým postupem zákon počítá, byť pouze v případě aplikace § 37 odst. 5.

Pro posouzení této námitky je však podstatné především to, zda v důsledku krajským soudem užité formulace není jeho rozhodnutí nesrozumitelné, tedy zda je z něj jednoznačně seznatelné, jakým způsobem soud rozhodl a jakého návrhu se jeho rozhodnutí týká. V této souvislosti je namístě poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 3. 2009, č. j. 1 As 7/2009 – 40, podle kterého: *„(s)oučástí (...) usnesení pak není pouze jeho výrok,*

nýbrž také záhlaví, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích. Soudní rozhodnutí je tak třeba posuzovat jako celek. V záhlaví napadeného usnesení jsou jednoznačným způsobem identifikováni účastníci řízení před soudem (tj. žalobce a žalovaný) a rovněž správní rozhodnutí žalovaného, jehož zrušení se žalobce domáhal (toto je určeno uvedením správního orgánu, který je vydal, dne, kdy se tak stalo, a čísla jednacího). Ve výroku je pak uvedeno jakým způsobem soud rozhodl a v jeho odůvodnění je uvedeno, proč tak učinil. Tak tomu bylo i v této právní věci, napadené usnesení odpovídá zákonným požadavkům na obsah písemného vyhotovení rozhodnutí (§ 55 odst. 5, § 54 odst. 2 s. ř. s.)"

Závěry shodné se shora uvedenými lze vyslovit i ohledně nyní posuzovaného usnesení krajského soudu, z jehož odůvodnění je zcela zřejmé, že návrh stěžovatele byl na základě § 68 písm. a) s. ř. s. odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona, a že jediným podáním datovaným dnem 30. 9. 2009 byl v této věci stěžovatelův návrh na prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalovaného, doručený krajskému soudu dne 1. 10. 2009. Proto nelze mít pochybnosti ohledně toho, o kterém návrhu a jakým způsobem bylo krajským soudem rozhodnuto. Rozhodnutí krajského soudu tak není možné považovat za nesrozumitelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; tím spíše nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že se jedná o rozhodnutí nicotné.

Stěžejní námitka stěžovatele však cílí proti závěru krajského soudu, že nutným předpokladem uplatnění žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného správního rozhodnutí, je předchozí vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Bylo tedy nutné se dále zabývat otázkou, zda krajský soud postupoval správně, pokud na základě tohoto ustanovení stěžovatelův návrh odmítl.

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, 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., lhostejno 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. Případy nicotnosti rozhodnutí jsou vymezeny v § 77 odst. 1, 2 zákona č. 500/2004, správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). V ustanovení odst. 2 jsou vymezeny případy nicotnosti, jíž přísluší vyslovit jen soudu; jde o 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. Posouzení je zde poměrně složité, neboť nicotnost tu nezřídka hraničí s pouhou nezákonností. Podání opravného prostředku tak může vést k odstranění nezákonnosti ve správním řízení. V nyní posuzovaném případě

se stěžovatel ovšem současně s převzetím napadeného rozhodnutí dne 23. 4. 2009 z vlastní vůle vzdal práva na odvolání proti tomuto rozhodnutí, přičemž tuto skutečnost ve svém podání krajskému soudu ani v kasační stížnosti nikterak nezpochybnil.

Je-li pak podána žaloba podle § 65 odst. 1 s. ř. s. napadající odvolací rozhodnutí, soud sám vysloví nicotnost, pokud ji zjistí (76 odst. 2 s. .ř.) a není rozhodující, že byla namítána pouze nezákonnost správního rozhodnutí a požadováno jeho zrušení. Není vyloučeno, aby stěžovatel podal žalobu požadující pouze vyslovení nicotnosti rozhodnutí; takový postup je ovšem spojen s rizikem, že pokud jde pouze o rozhodnutí nezákonné a důvody nezákonnosti tvrzeny nejsou, soud sám tyto nezákonnosti nevyhledává (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

Konstantní judikatura zdejšího soudu přitom setrvává na závěru, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřípustná (srov. např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004 – 53, publikovaný pod č. 619/2005 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 7 Afs 17/2005 – 42). ,

Shora uvedený závěr byl zdejším soudem ostatně opakovaně potvrzen i v případech skutkově podobných nyní projednávané věci. Tak například v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 – 111, či aktuálně též v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 42/2010 – 49, soud uvedl, že ačkoliv vzal v úvahu, jak závažnými vadami nicotné správní rozhodnutí trpí, a že zde existuje veřejný zájem na deklarování této nicotnosti, je žaloba směřující proti nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepřípustná ve smyslu ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s., neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.

Z výše uvedených důvodů proto nelze stěžovateli přisvědčit v závěru ohledně nesprávného postupu krajského soudu v důsledku odmítnutí jeho návrhu pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem.

Nejvyšší správní soud k otázce nicotnosti napadeného rozhodnutí nad rámec potřebného odůvodnění dále uvádí, že uložení zákazu řízení motorového vozidla po dobu dvou měsíců, ačkoliv § 22 odst. 7 přestupkového zákona, podle kterého žalovaný postupoval, umožňuje uložení této sankce v rozsahu od šesti měsíců do jednoho roku, by nebylo možno hodnotit jako nedostatek právního podkladu pro rozhodnutí. Judikatura zdejšího soudu za nedostatek právního podkladu pro vydání rozhodnutí jako jeden z možných důvodů nicotnosti rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2005, č. j. 4 As 53/2004 – 73, či rozsudek ze dne 23. 3. 2010, č. j. 4 As 17/2009 – 62) považuje např. rozhodnutí, které bylo vydáno na základě již zrušeného předpisu, nebo jímž byla uložena sankce takového druhu, jenž příslušný právní předpis vůbec nepředpokládá. V případě daného správního rozhodnutí by šlo o pouhou nezákonnost odstranitelnou v odvolacím řízení postupem podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť možnost změny rozhodnutí ve smyslu písm. c) téhož ustanovení je zde ovlivněna § 82 přestupkového zákona. Stěžovateli by proto nebylo možno přisvědčit v argumentaci stojící na tvrzené nicotnosti napadeného rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud rovněž vážil další skutečnosti, které by mohly mít vliv na jeho rozhodnutí. V daném případě bylo totiž již dříve krajským soudem v téže věci týchž účastníků pravomocně rozhodnuto usnesením ze dne 13. 8. 2009, č. j. 57 Ca 78/2009 - 12, a to tak, že byl návrh na prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalovaného odmítnut na základě § 68 písm. c) s. ř. s. Jak ovšem vyplývá z četné judikatury zdejšího soudu, dřívější pravomocné rozhodnutí v téže věci nezakládá překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tehdy, pokud byl takovým rozhodnutím návrh odmítnut, aniž by bylo přistoupeno k jeho věcnému projednání (srov. např. rozsudek z 27. 1. 2005, č. j. 1 Afs 30/2004 - 71, publikovaný pod č. 538/2005 Sb. NSS, rozsudek ze dne 23. 2. 2006, č. j. 6 Azs 398/2004 – 45, či rozsudek ze dne 16. 7. 2008, č. j. 4 As 28/2008 - 70). Krajský soud proto správně nepovažoval věc za rozhodnutou, ovšem věcný přezkum by byl možný jen v případě, že druhý návrh by byl návrhem přípustným.

Pro úplnost je třeba uvést, že stěžovatel se domáhal vyslovení nicotnosti správního rozhodnutí až po uplynutí lhůty stanovené pro podání správní žaloby v § 72 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou; podle odst. 4 cit. ustanovení nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout. Za stanovení jiné lhůty nelze označit ustanovení § 78 odst. 1 správního řádu, neboť nejde o založení jiné lhůty pro podání žaloby zvláštním zákonem. Ostatně posouzení včasnosti žaloby nemůže být vázáno na posouzení merita věci; tedy je vyloučeno stanovení jiné lhůty pro napadení rozhodnutí nicotného. (K tomu srovnej např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 12. 2009, č. j. 8 As 57/2009 - 488, případně též výše citovaný rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 7 Afs 17/2005 - 42). Byl-li by tedy návrh stěžovatele přípustným, musel by být odmítnut jako opožděný podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Jak bylo výše uvedeno krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud návrh stěžovatele odmítl jako nepřípustný. Kasační stížnost proto byla podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první před středníkem jako nedůvodná zamítnuta.

Stěžovatel podle § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s. nemá právo na náhradu nákladů řízení; úspěšnému žalovanému náhrada nákladů nebyla přiznána, neboť mu náklady přesahující běžnou úřední činnost nevznikly.

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

V Brně dne 3. června 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu