

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **A. H.,** zastoupený JUDr. Michalem Kalenským, advokátem, se sídlem Madridská 762/9, Praha 10, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2016, č. j. 4 A 54/2016 – 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal dne 3. 12. 2012 příkaz o uložení pokuty č. j. MHMP 1545110/2012/Ant (dále jen „příkaz"), jímž shledal žalobce vinným ze spáchání přestupků podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v rozhodném znění. Podáním ze dne 19. 5. 2016 žalobce brojil proti tomu, že mu na základě příkazu bylo zaznamenáno 7 bodů v bodovém hodnocení řidiče. Žalovaný tuto listinu vyhodnotil podle jejího obsahu jako a) vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí ve věci námitek proti záznamu 12 bodů v bodovém hodnocení řidiče a b) jako podnět k zahájení přezkumného řízení ohledně

příkazu, a to v té části, v níž žalobce příkaz napadl. Sdělením ze dne 30. 5. 2016, č. j. MHMP 956061/2016/Pec (dále jen „sdělení“), žalovaný informoval žalobce o tom, že přezkumné řízení nelze zahájit, neboť již uplynula roční lhůta počítaná od právní moci příkazu. Jelikož žalobce nepodal proti příkazu v zákonné lhůtě odpor, nabyl právní moci již dne 28. 12. 2012.

[2] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobce brojil proti příkazu i sdělení a navrhoval, aby je městský soud zrušil pro nezákonnost a vady řízení. Městský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Shledal, že sdělení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť jím nebyla založena, změněna nebo závazně určena žalobcova práva či povinnosti, a tudíž bylo toto sdělení vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Ve vztahu k příkazu pak žalobce nevyčerpal opravné prostředky v řízení před správním orgánem, neboť proti němu nepodal odpor, ačkoli byl o této možnosti poučen.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby).

[4] Stěžovatel předně rekapituluje, že mu bylo přípisem oznámeno dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení řidiče a byl vyzván k odevzdání řidičského příkazu. Proti tomuto oznámení podal včas námitky a následně svým podáním ze dne 19. 5. 2016 požádal o přezkoumání příkazu. V návaznosti na to mu žalovaný doručil sdělení o tom, že příkaz nelze přezkoumat z důvodu uplynutí zákonných lhůt.

[5] Stěžovatel se domnívá, že městský soud pochybil, když sdělení nepovažoval za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a má naopak za to, že se o rozhodnutí jedná. S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 25/2002 a sp. zn. 1 Afs 147/2005 argumentuje tím, že sdělení je třeba posuzovat podle jeho materiální podstaty, nikoli dle formálních znaků. Sdělení je individuálním právním aktem vydaným orgánem veřejné moci, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétnímu adresátovi a dotýká se jeho sféry tím, že jím bylo nesprávně rozhodnuto o nemožnosti přezkoumat příkaz. Ve zbývající části kasační stížnosti stěžovatel uvádí své výtky vztahující se přímo ke sdělení a příkazu, jimiž zpochybňuje závěr žalovaného o spáchání přestupku, jímž byl uznán vinným.

[6] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s rozhodovacími důvody městského soudu a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Připomíná znění § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s., podle nichž se lze ochrany ve správním soudnictví domáhat po vyčerpání opravných prostředků, a cituje také z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1861/07, podle kterého je podmínka vyčerpání dostupných opravných prostředků výrazem subsidiarity soudního přezkumu. Stěžovatel sice proti

příkazu podal opravný prostředek, ten však byl opožděný. Ke sdělení žalovaný uvádí, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[9] Na úvod Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel svými kasačními námitkami nezpochybňoval závěr městského soudu, že žaloba v části směřující proti příkazu je nepřípustná, neboť nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky ve správním řízení (v daném případě odpor). Předmětem přezkumu tohoto řízení o kasační stížnosti je tak pouze to, zda městský soud správně určil, že sdělení ze dne 30. 5. 2016 není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a zda postupoval v souladu se zákonem, když žalobu odmítl. Úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení tudíž není věcně zkoumat důvodnost žaloby, potažmo zákonnost sdělení či příkazu, neboť tak nečinil ani městský soud.

[10] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. „*[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen 'rozhodnutí'), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*“.

[11] Stěžovatel svou stížní argumentaci opírá o starší judikaturu Nejvyššího správního soudu, která stavěla na ryze materiálním pojetí rozhodnutí správního orgánu. Podle ní „*nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce* (...), *tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS). Ve druhém ze stěžovatelem zmiňovaných rozhodnutí pak bylo vysloveno, že „*pojem 'rozhodnutí' je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení*“ (rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS).

[12] Aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu nadále zastává názor, že to, zda je správní akt rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno primárně posuzovat z hlediska jeho obsahu, nikoli formy (srov. např. rozsudky ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 62/2015 – 29, nebo ze dne 5. 2. 2015, č. j. 7 As 254/2014 – 48). Nejedná se však o jediný aspekt, který by měl být v tomto ohledu posuzován. Dřívější ryze materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu v judikatuře správních soudů totiž korigoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zejména ve svých usneseních ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, a ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS., z nichž plyne, že je třeba zkoumat, zda má úkon, proti němuž žalobce brojí, povahu individuálního správního aktu. V usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS, pak rozšířený senát rozvedl, že je nutno posuzovat, zda je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva (či povinnosti), a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi.

[13] Rozšířeným senátem vymezená kritéria pro posouzení naplnění pojmu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutno hodnotit s ohledem na to, jak je předpokládá právní úprava, nikoli podle toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně naplněny. V rozsudku ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 – 52, publ. pod č. 3151/2015 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že i pouhý přípis či sdělení správního orgánu mohou být posuzovány jako rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, pokud je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí, tj. vrchnostenského aktu splňujícího rozšířeným senátem vymezené prvky.

[14] Současná judikatura Nejvyššího správního soudu se tedy vzdálila (legitimní procedurou a transparentně) od shora citovaného názoru vysloveného ve stěžovatelem vyzdvihovaném rozsudku č. j. 6 A 25/2002 – 42. Naopak považuje za podstatné, zda napadený úkon sám o sobě zakládá, mění, ruší či závazně určuje práva nebo povinnosti. Úkony, které tomuto požadavku nevyhoví, nejsou samostatně soudně přezkoumatelné (např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, publ. pod č. 2908/2013 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 – 24).

[15] Sdělení, které stěžovatel napadl žalobou, bylo vydáno v intencích § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle jehož poslední věty „*[ú]častník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli*“. K povaze sdělení o nezahájení přezkumného řízení se zcela v souladu se shora citovanými aktuálními právními názory vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, publ. pod č. 1831/2009 Sb. NSS, takto: „*Z konstrukce ustanovení § 94 správního řádu o přezkumném řízení je zřejmé, že se nejedná o řádný opravný prostředek, ale o zvláštní prostředek dozorčího práva, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na který není právní nárok. V případě, že příslušný správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání*

napadeného správního rozhodnutí (není důvodné podezření, že pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný právní předpis), a podnět k zahájení přezkumného řízení učinil jiný subjekt než správní orgán, vyrozumí jej o tom, že neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení. O tomto zjištění však správní orgán nevydává rozhodnutí, pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodu do 30 dnů podateli. Oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 správního řádu je tedy pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím. V tomto případě totiž není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčeny“ (důraz přidán). Shodný názor, že sdělení podle § 94 odst. 1 věty poslední správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto proti němu nelze brojit žalobou proti rozhodnutí, Nejvyšší správní soud konstantně vyslovil také v dalších judikátech (srov. rozsudek ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 127/2015 – 24, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 1 As 2/2014 – 56, nebo ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 As 90/2013 – 33). Nejvyšší správní soud nemá jakýkoli důvod se od těchto judikatorních závěrů odklonit a ani stěžovatel žádný důvod, pro který by se tak mělo stát, nepředestřel.

[16] Žalovaný tedy sdělením nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil práva či povinnosti stěžovatele, neboť o nich bylo závazně rozhodnuto již příkazem ze dne 3. 12. 2012. Sdělením ze dne 30. 5. 2016 byl stěžovatel pouze informován, že žalovaný neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení z úřední povinnosti, což odůvodnil uplynutím zákonných lhůt. Stěžovatelova žaloba směřovala proti úkonu žalovaného, který nebyl rozhodnutím, a městský soud tudíž nepochybil, když ji v té části, v níž směřovala proti sdělení, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady nad rámec jeho běžné činnosti vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

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

V Brně dne 24. ledna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu