

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **T. Z.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2016, č. j. 41 A 25/2015 - 18,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Uherský Brod (dále též „správní orgán I. stupně) ze dne 14. 11. 2014, č. j. OS-D/2950/1714/HN, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu, jehož se dopustil tím, že dne 9. 7. 2014 v 10:21 hod., v obci Uherský Brod, ul. Prakšická, na pozemní komunikaci silnice III. třídy č. 49714, překročil nejvýše povolenou rychlost pro jízdu v obci. Dále byl uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále též „zákon o silničním provozu“, kterého se dopustil tím, že v rámci silniční kontroly nepředložil ke kontrole platný řidičský průkaz. Za tato jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 1.800 Kč.

[2] Rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 2. 2015, č. j. KUZL-4066/2015, sp. zn. KUSP-4066/2015/DOP/Mu, bylo dle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), zamítnuto odvolání žalobce jako nepřípustné.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou zamítl krajský soud shora označeným rozsudkem. Krajský soud v rozsudku uvedl, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 14. 11. 2014. Dle § 24 odst. 1 správního řádu platí, že nevyzvedne-li si adresát písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla zásilka připravena k vyzvednutí, považuje se za doručenou posledním dnem této lhůty. Podle údajů vyznačených na doručence prvostupňového rozhodnutí byla zásilka připravena k vyzvednutí dne 18. 11. 2014 a vzhledem k tomu, že si zmocněnec žalobce zásilku nepřevzal, bylo mu rozhodnutí doručeno tzv. fikcí dne 28. 11. 2014. Od následujícího dne počala plynout lhůta k podání odvolání v délce 15 dnů a skončila dne 15. 12. 2014. Právní moc prvostupňového rozhodnutí nastala dne 16. 12. 2014. Pokud žalobce podal odvolání dne 10. 9. 2014, učinil tak v době, kdy rozhodnutí ještě nebylo vydáno a pravděpodobně nebylo započato s jeho vypracováním, jak uvedl žalovaný. Žalovaný tedy nepochybil, pokud o odvolání rozhodl výše uvedeným způsobem, to platí tím spíše za situace, kdy postupem správních orgánů nemohl být žalobce na svých právech nikterak poškozen. Nadto žalobce dne 2. 3. 2015, tj. po datu vydání prvostupňového rozhodnutí, podal další odvolání. Jeví se jako poněkud nelogické, když žalobce takovým způsobem učiní odvolání, žalovaný o tomto odvolání rozhodne a tento postup žalovaného je následně zmocněncem zpochybňován žalobou, v níž tvrdí, že o odvolání nemělo být vůbec rozhodováno, a následně si podá druhé odvolání (téměř dva měsíce ode dne, kdy bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí a zároveň tři týdny poté, kdy mu bylo doručeno rozhodnutí žalovaného o prvním odvolání). Krajský soud spatřuje v takovém postupu i účelovost, což podtrhuje i osoba předmětného zmocněnce, který obdobné kroky činí i v jiných řízeních.

III.

[4] Proti citovanému rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel") kasační stížnost.

[5] Podle stěžovatele jsou závěry krajského soudu nesprávné. Krajský soud zamítl žalobu směřující proti rozhodnutí o odvolání, které bylo podáno v době, kdy nebylo vydáno prvostupňové rozhodnutí. Předpokladem k tomu, aby žalovaný správní orgán vůbec mohl zamítnout odvolání jako nepřípustné je, aby bylo podáno odvolání, a aby toto odvolání směřovalo do určitého rozhodnutí. To se nestalo. Krajský soud proto neměl žalobu zamítnout. Poukázal i na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 4. 2. 2016, č. j. 58 A 2/2015 - 28.

[6] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost směřuje proti rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání jako nepřípustného (§ 92 odst. 1 správního řádu). Stěžovatel namítá, že krajský soud pochybil, pokud žalobu zamítl.

[9] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *„Kdo 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.“*
[10] Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. *„Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.“*

[11] Podle § 81 odst. 1 správního řádu *„Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.“*

[12] Podle § 83 odst. 1 správního řádu *„Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.“*

[13] Podle § 83 odst. 1 správního řádu *„Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty*.“

[14] Podle § 92 odst. 1 správního řádu *„Opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“*

[15] Jak vyplývá ze správního spisu, dne 25. 8. 2014 vydal správní orgán I. stupně příkaz, kterým shledal stěžovatele vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu, jehož se dopustil tím, že dne 9. 7. 2014 v 10:21 hod. v obci Uherský Brod, překročil nejvýše povolenou rychlost. Dále byl uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kterého se dopustil tím, že v rámci silniční kontroly nepředložil ke kontrole platný řidičský průkaz. Za tato jednání byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 1.800 Kč.

[16] Uvedený příkaz byl stěžovateli doručen dne 26. 8. 2014. Dne 10. 9. 2014 doručil zmocněnec stěžovatele správnímu orgánu I. stupně podání ze dne 1. 9. 2014, ve kterém uvedl, že podává odpor proti příkazu. Dále uvedl, že se současně odvolává i proti případnému rozhodnutí ve věci, a to i v případě, že toto rozhodnutí bude teprve vydáno v budoucnu.

[17] Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 14. 11. 2014, č. j. OS-D/2950/1714/ HN, byl stěžovatel opětovně uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu z důvodu překročení nejvyšší povolené rychlosti. Dále byl opětovně uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu z důvodu, že v rámci silniční kontroly nepředložil ke kontrole platný řidičský průkaz. Za tato jednání byla stěžovateli opětovně uložena pokuta ve výši 1.800 Kč. Dále mu správní orgán uložil uhradit náklady spojené s projednáváním přestupku ve výši 1.000 Kč.

[18] Dne 17. 12. 2014 vydal správní orgán I. stupně výzvu k odstranění vad podání, kterou vyzval stěžovatele k doplnění odvolání obsaženého v podání ze dne 1. 9. 2014 o odvolací důvody. Z důvodu, že stěžovatel na tuto výzvu nereagoval, předložil věc odvolacímu orgánu, který dne 9. 2. 2015 vydal rozhodnutí, jímž dle § 92 odst. 1 správního řádu odvolání zamítl jako nepřípustné. Zabýval se přitom i tím, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (§ 92 odst. 1 věta druhá správního řádu).

[19] Ze správního spisu tedy vyplývá, že správní orgán (nad rámec svých povinností – k tomu srov. § 83 odst. 1 správního řádu) vyzval stěžovatele k doplnění podaného odvolání. Poté, co stěžovatel na výzvu nereagoval, předložil věc odvolacímu orgánu, který o něm rozhodl výše uvedeným způsobem. Krajský soud pak žalobu směřující proti uvedenému rozhodnutí zamítl shora citovaným rozsudkem.

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu a neshledal, že by byly dány důvody k jeho zrušení. Krajský soud nepochybil, pokud s ohledem na všechny okolnosti dané věci nezrušil žalobou napadené rozhodnutí.

[21] Nejvyššímu správnímu soudu předně není zřejmé, jak by se vydání rozhodnutí o nepřípustném odvolání v daném případě mohlo negativně dotknout práv stěžovatele. Stěžovatel se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým v podstatě došlo ještě k větší ochraně jeho práv (žalovaný se totiž nad rámec zkoumání přípustnosti odvolání zabýval ve smyslu § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu i důvody pro zahájení přezkumného řízení, resp. pro obnovu řízení). Zrušení takové rozhodnutí (i s ohledem na další okolnosti dané věci) by odporovalo koncepci správního soudnictví, kterým je efektivní ochrana veřejných subjektivních práv. Nevedlo by k (vyšší) ochraně veřejných subjektivních práv, ale naopak paradoxně k ochraně nižší. Nutno dodat, že zrušení odvolacího rozhodnutí by nikterak neovlivňovalo nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí (které se dotýká práv stěžovatele; stěžovatel jím byl uznán vinným ze spáchání přestupků), resp. by nic neměnilo na důsledcích tohoto rozhodnutí pro stěžovatele. V řízení podle § 92 odst. 1 správního řádu správní orgán nezkoumá důvodnost uplatněných žalobních námitek, zkoumá pouze otázku včasnosti a přípustnosti odvolání; odvolání nezamítá z věcných důvodů. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu

odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřípustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit. Proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřípustného odvolání současně potvrzováno. K tomu srov. odbornou literaturu, např. Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, Správní řád, komentář, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 447 a násl., či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5 As 18/2011 - 81 a ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 61/2014 - 34). V souladu s posledně citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu nutno doplnit, že zamítnutí opožděného či nepřípustného odvolání nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí, na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřípustném odvolání s napadeným rozhodnutím jeden celek netvoří.

[22] Pokud stěžovatel skutečně nechtěl, aby se odvolací orgán zabýval jeho odvoláním, není zdejšímu soudu zřejmé, z jakého důvodu nesdělil správnímu orgánu, že o jeho odvolání nemá být rozhodováno. Zdejší soud připomíná, že výzvou ze dne 17. 12. 2014 vydal správní orgán I. stupně výzvu k odstranění vad podání, kterou vyzval stěžovatele k doplnění odvolání obsaženého v podání ze dne 1. 9. 2014 o odvolací důvody, na tu však stěžovatel nikterak nereagoval (a další odvolání podal až několik týdnů po doručení prvostupňového rozhodnutí – viz řízení vedené u krajského soudu pod sp. zn. 41 A 26/2015 a zdejšího soudu pod sp. zn. 7 As 291/2016). Nejvyšší správní soud není ani názoru, že by rozhodnutí žalovaného bylo rozhodnutím nicotným z důvodu, že nebylo vydáno na základě právního podkladu, jak uvedl Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v rozsudku ze dne 4. 2. 2016, č. j. 58 A 2/2015 - 28, na který poukazoval stěžovatel v kasační stížnosti. Na danou věc by bylo možno aplikovat spíše usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, resp. rozsudek ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006, ve kterém rozšířený senát mj. uvedl, že *„Nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. 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, pročež 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 produsit effectum“ (srov. Máša, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. Správní právo, 1972, č. 3, s. 139).“*

[23] Krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu směřující proti žalobou napadenému rozhodnutí zamítl. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem i v závěrech o jednoznačné účelovosti jednání žalobce, resp. jeho zmocněnce. Ze všech okolností dané věci je zřejmé, že se jedná o promyšlenou procesní strategii, jejímž hlavním cílem je pouze zkomplikování a znepřehlednění správních řízení. Takovýto přístup nelze dle názoru zdejšího soudu akceptovat a připustit tímto zneužívání procesních institutů k cíleným obstrukcím, v konečném výsledku znemožňujícím faktické působení práva (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007 - 93, ze dne 22. 12. 2010, č. j. 5 Afs 55/2010 - 92, ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 100/2010 - 60, ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26, ze dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 282/2015 - 32, ze dne 31. 7. 2015, č. j. 4 As 101/2015 - 29, ze dne 24. 7. 2015, č. j. 8 As 55/2015 - 26).

[24] S ohledem na všechny výše uvedené důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 26. ledna 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu