



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **Ing. M. N.**, zastoupeného JUDr. Martinem Alešem, advokátem se sídlem Houškova 30, Plzeň, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy - odboru provozu silničních vozidel**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2009, č. j. 385/2009-160-SPR/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2010, č. j. 2 Ca 18/2009 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2010, č. j. 2 Ca 18/2009 - 29 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu ze dne 18. 2. 2010, který zamítl jeho žalobu proti v záhlaví specifikovanému rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2009.

[2] Jak plyne ze správního a soudního spisu, žalobce byl v noci ze 6. na 7. 9. 2008 nalezen na místě dopravní nehody u silnice mezi obcemi Luhov a Líšťany, okres Plzeň-sever, a dopraven s těžkými zraněními do Fakultní nemocnice Plzeň. Zde mu byl odebrán vzorek krve na zjištění požití alkoholu a rozbořem krve byla naměřena hodnota 1,09 g/kg alkoholu v krvi. Dne 11. 9. 2008 zahájila Policie České republiky úkony trestního řízení s tím, že na podkladě zjištěných skutečností je dostatečně odůvodněn závěr, že žalobce mohl spáchat trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 201 odst. 1 a 2 písm. c) zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona (dále jen „trestní zákon“). Uvedeného činu se měl dopustit dne 6. 9. 2009 okolo 23:55, kdy řídil osobní vozidlo na výše uvedené silnici ve stavu vylučujícím způsobilost,

který si přivodil vlivem návykové látky, tedy vykonával činnost, při které mohl ohrozit život nebo zdraví lidí, a způsobil přitom dopravní nehodu.

[3] Dne 6. 1. 2009 odevzdala Policie České republiky věc k projednání přestupku s odůvodněním, že nelze mít jednoznačně za prokázané, že jednání žalobce naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle výše citovaného ustanovení trestního zákona, vzhledem k neprokázání požadované minimální hladiny alkoholu v krvi ve výši 1 g/kg. Dne 12. 1. 2009 postoupil Magistrát města Plzně věc Městskému úřadu Nýřany, jakožto místně příslušnému správnímu orgánu, k jejímu projednání dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“). Městský úřad Nýřany – odbor dopravy (dále jen „městský úřad“) nejprve dne 15. 1. 2009 žalobci ustanovil opatrovníka (manželku P. N.), neboť jeho zdravotní stav byl natolik nepříznivý, že nebyl schopen verbální komunikace v takovém rozsahu, aby mohl učinit výpověď. Městský úřad rozhodnutím ze dne 29. 1. 2009, č. j. 2/OD-přest/20/09, řízení zastavil s tím, že nelze jednoznačně prokázat, že havarované vozidlo řídil žalobce.

[4] Dne 4. 3. 2009 byl Krajskému úřadu Plzeňského kraje (dále jen „krajský úřad“) doručen podnět Hasičského záchranného sboru Plzeňského kraje (dále jen „HZS Plzeňského kraje“) „*ke zrušení*“ výše specifikovaného rozhodnutí městského úřadu ze dne 29. 1. 2009. Žalobce byl dle tohoto podnětu v době spáchání jednání, které má znaky přestupku, příslušníkem Hasičského záchranného sboru České republiky, a tímto příslušníkem nadále je. Jeho jednání proto nemělo být řešeno v přestupkovém řízení a neměl o něm rozhodovat městský úřad. Jednání příslušníka bezpečnostního sboru musí být projednáno podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a musí o něm rozhodnout příslušný služební funkcionář. Protože městský úřad vydal své rozhodnutí v rozporu se zákonem jako věcně nepříslušný správní úřad, je třeba na toto rozhodnutí nahlížet jako na nicotné rozhodnutí.

[5] Krajský úřad si následně vyžádal od městského úřadu spisovou dokumentaci týkající se věci a dne 23. 3. 2009 vydal rozhodnutí č. j. DSH/3353/09, kterým zrušil předmětné rozhodnutí městského úřadu. Krajský úřad shledal, že námitky uvedené v podnětu mají oporu v zákoně a že městský úřad nebyl příslušný k projednání jednání, které mělo znaky přestupku, neboť žalobce se jej dopustil jako příslušník bezpečnostního sboru. V tomto postupu shledal krajský úřad vadu „*razance nezákonnosti*“ a jelikož nebylo zapotřebí dalšího vysvětlení účastníka řízení, provedl zkrácené přezkumné řízení dle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) a rozhodnutí městského úřadu dle § 97 odst. 3 správního řádu zrušil. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí odvolání. Dne 26. 5. 2009 doplnil žalobce odvolání o sdělení, že rozhodnutím ze dne 18. 5. 2009 jej ředitel HZS Plzeňského kraje na základě jeho žádosti propustil ke dni 31. 5. 2009 ze služebního poměru. Zároveň poukázal na ustanovení § 10 odst. 2 zákona o přestupcích. Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 5. 2009, č. j. 385/2009-160-SPR/2 odvolání zamítl.

[6] Městský soud poté dne 18. 2. 2010 zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění svého rozsudku uvedl, že posouzení podnětu HZS Plzeňského kraje bylo toliko posouzením věci ve smyslu § 95 odst. 1 správního řádu, tedy předběžným posouzením toho, zda městský úřad rozhodl v rozporu se zákonem. Krajský úřad tak mohl provést zkrácené přezkumné řízení. Městský soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku, podle níž v případě, že bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno skutečně za situace, kdy správní orgán nebyl k jeho vydání věcně příslušný, pak na takový skutkový stav dopadá úprava správního řádu o nicotnosti rozhodnutí a nelze použít ustanovení o přezkumu rozhodnutí v přezkumném řízení. K tomu městský soud poukázal na skutečnost, že nicotnost rozhodnutí je upravena v § 77 a § 78 správního řádu, tedy v jeho Hlavě VI, která upravuje průběh řízení v prvním stupni.

Z toho dovodil, že o nicotnosti rozhodnutí může správní orgán rozhodnout pouze v „*řádném správním řízení*“, nikoli v řízení podle Hlavy IX správního řádu, upravující přezkumné řízení.

[7] Proti rozsudku městského soudu brojil žalobce kasační stížností. V té nejprve namítl, že v přezkumném řízení nelze měnit či doplňovat skutková zjištění a správní orgán je tak vázán skutkovým stavem, jak jej zjistil správní orgán, který vydal přezkoumávané rozhodnutí. V daném případě přezkoumávající správní orgán doplnil skutková zjištění, a to provedením důkazu listinou, tedy podnětem HZS Plzeňského kraje, obsahujícím tvrzení o tom, že stěžovatel je příslušníkem bezpečnostního sboru. Toto skutkové zjištění však nemůže představovat předběžné posouzení věci podle § 95 správního řádu. Ze spisového materiálu totiž porušení právního předpisu zjevné není. Krajský úřad tedy neměl provádět přezkumné řízení, které je omezeno toliko na otázky právního posouzení. Namísto toho měl provést obnovu řízení z moci úřední.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že správní orgány obou stupňů prostupovaly v rozporu s § 98 správního řádu. Toto ustanovení upravuje zkrácené přezkumné řízení, které může správní orgán provést, jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu. Dokazování se při něm neprovádí. V daném případě však ze spisového materiálu není zjevné, že by stěžovatel podléhal zvláštní kázeňské pravomoci nebo že by byl příslušníkem bezpečnostního sboru, což ostatně konstatoval ve svém rozhodnutí i krajský úřad. Důkazem o tom, že stěžovatel je příslušníkem bezpečnostního sboru, je až sdělení hasičského záchranného sboru. Pokud však správní orgán nesmí provádět dokazování ve zkráceném přezkumném řízení, pak nesměl provést důkaz ani touto listinou a vzít takto zjištěnou skutečnost za podklad pro své rozhodnutí. Pokud správní orgán dokazování prováděl, měl umožnit stěžovateli uplatnit jeho procesní práva, zejména právo vyjádřit se k provedenému důkazu. Nesprávným postupem tak krajský úřad zkrátil stěžovatele na jeho právech.

[9] Stěžovatel konečně také namítl, že pokud bylo přezkoumávané rozhodnutí vydáno skutečně za situace, kdy správní orgán nebyl k jeho vydání vůbec věcně příslušný, pak na takový skutkový stav dopadá úprava správního řádu o nicotnosti rozhodnutí a nelze použít ustanovení o přezkumu rozhodnutí v přezkumném řízení.

[10] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

II.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž nelze rozhodnutí vydané správním orgánem, který k jeho vydání vůbec nebyl věcně příslušný, podrobit přezkumu podle § 94 a násl. správního řádu, ale je nutno prohlásit jeho nicotnost. Městský soud k tomu uvedl, že nicotnost rozhodnutí správního orgánu lze prohlásit pouze v řádném správním řízení. S tímto právním názorem však nelze souhlasit. Podle § 78 odst. 1 správního řádu se nicotnost „*zjišťuje a prohlašuje z moci úřední, a to kdykoliv.*“ Systematickému zařazení uvedeného ustanovení do hlavy správního řádu upravující průběh řízení v prvním stupni přitom nelze přiznávat takové důsledky, jak činí městský soud. Tím by byl popřen smysl institutu nicotnosti. Nicotnost správního rozhodnutí totiž označuje stav, kdy správní akt vydaný správním orgánem není v důsledku určité závažné vady vůbec správním aktem, ale je paaktem, který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Nulitní (tj. nicotný) správní akt nikoho právně nezavazuje. Nicotnost nemůže být zhojena ani uplynutím času, na rozdíl od nezákonnosti či věcné nesprávnosti [srov. např. Vedral, J. 2006. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON,

str. 450 a násl.: k podrobnému vymezení pojmu nicotnost správního aktu a k odkazům na další relevantní judikaturu a literaturu viz zejména rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, Sb. NSS 793/2006, a ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, Sb. NSS 1629/2008 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[13] Nicotnost je tedy nutno nahlížet jako podstatně závažnější vadu správního rozhodnutí, než je např. nezákonnost, kterou přitom správní orgány mohou napravit i po skončení řádného správního řízení (v rámci přezkumného řízení). Bylo by tak dost absurdní, kdyby takovou možnost neměly v případě nicotnosti. Ostatně soudní řád správní výslovně povínuje soudy vyslovit nicotnost, a to i z moci úřední [viz § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)]. Správní orgán, který by např. zahájil přezkumné řízení a v jeho průběhu by dospěl k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je nicotné, by v případě nemožnosti vyslovit nicotnost byl postaven před neřešitelné dilema, jak toto řízení ukončit. Výklad, podle něž by to byl až správní soud, kdo by v takovém případě mohl v následném soudním řízení prohlásit nicotnost, by byl v rozporu s jednou ze základních zásad správního řízení, kterou je zásada rychlosti a hospodárnosti, zakotvená v § 6 správního řádu. Městský soud tedy pochybil, jestliže konstatoval, že krajský úřad (a následně ani žalovaný) neměli možnost či povinnost zabývat se otázkou, zda je rozhodnutí městského úřadu nicotné.

[14] Povinnost zabývat se touto otázkou zároveň měl i samotný městský soud a v případě, že by dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského úřadu a žalovaného jsou nicotná, měl na základě § 76 odst. 2 s. ř. s. jejich nicotnost vyslovit. Pokud totiž bylo nicotné rozhodnutí městského úřadu, pak musela být nicotná i na něj navazující rozhodnutí správních orgánů. Jak již dříve judikoval Nejvyšší správní soud, pokud je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nicotné je i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, č. j. 6 A 26/95-29, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 6 A 32/2002 - 117). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, uvedl, že je „*nutno vycházet z premisy, že nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či např. o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.*“ Uvedené závěry lze bezpochyby přiměřeně vztáhnout také na rozhodnutí vydaná správními orgány v řízení o přezkumu nicotného správního aktu podle § 94 a násl. správního řádu. Z povahy věci je vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí. Pokud tak přesto rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení učiní, pak musí být toto jeho rozhodnutí rovněž nicotným.

[15] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je typickým důvodem nicotnosti rozhodnutí absolutní nedostatek věcné příslušnosti na straně správního orgánu, který jej vydal. V nyní posuzovaném případě je zjevné, že primární rozhodnutí, tj. výše specifikované rozhodnutí městského úřadu z 29. 1. 2009, bylo vydáno absolutně věcně nepříslušným správním orgánem. Žalobce byl v době rozhodování městského úřadu i v době spáchání posuzovaného jednání příslušníkem Hasičského záchranného sboru České republiky. Podle § 10 odst. 1 zákona o přestupcích se jednání, které má znaky přestupku a jehož se dopustili příslušníci bezpečnostních sborů, projedná podle zvláštních zákonů. Takovým zvláštním zákonem je v daném případě zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Předmětné jednání žalobce tak vůbec nemělo být posuzováno městským úřadem v rámci řízení podle zákona o přestupcích, ale příslušným služebním funkcionářem v řízení podle § 186 a násl. zákona č. 361/2003 Sb.

[16] Nejvyšší správní soud zároveň nepřisvědčil námitkám stěžovatele, podle něž ze spisového materiálu není zřejmé, že byl příslušníkem bezpečnostního sboru. Již v Protokolu o nehodě v silničním provozu ze dne 7. 9. 2008, který je součástí správního spisu, je totiž uvedeno, že od přítomných zasahujících hasičů bylo zjištěno, že účastník dopravní nehody (tj. žalobce), je jejich nadřízený, má hodnost plukovník a je ředitelem územního odboru Plzeň (příslušná pasáž protokolu je navíc barevně zvýrazněna). Údaje uvedené v citovaném protokolu, ve spojitosti s výše rekapitulovaným podnětem HZS Plzeňského kraje (viz bod [4] výše) a s doplněním odvolání žalobce ze dne 26. 5. 2009 (viz bod [5] výše) podle Nejvyššího správního soudu představují dostatečný podklad pro konstatování, že o skutkovém stavu nemohou být v této otázce žádné pochyby. Námitky stěžovatele, že nebyly dostatečně respektovány jeho procesní práva, se tak jeví být ryze účelovými.

[17] Lze tak uzavřít, že již rozhodnutí městského úřadu z 29. 1. 2009 je rozhodnutím nicotným, neboť bylo vydáno absolutně věcně nepřislušným správním orgánem. Nicotnými jsou také na něj navazující rozhodnutí krajského úřadu ze dne 23. 3. 2009 a žalovaného ze dne 28. 5. 2009. Městský soud tím, že nevyslovil nicotnost těchto navazujících rozhodnutí, zatížil své rozhodnutí vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d), tedy nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky a nepřezkoumatelností spočívající v jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[18] Nejvyšší správní soud zároveň konstatuje, že nepřehlédl doplnění žaloby ze dne 26. 5. 2009, podle něž byl žalobce propuštěn ředitelem HZS Plzeňského kraje ze služebního poměru ke dni 31. 5. 2009. Podle § 10 odst. 2 zákona o přestupcích se přitom jedná, které má znaky přestupku, jehož se dopustil příslušník bezpečnostního sboru, projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 1 citovaného ustanovení (tedy příslušníkem bezpečnostního sboru). Nejvyšší správní soud si tak je vědom jisté „akademickosti“ svého rozhodnutí, avšak v situaci, kdy dospěl k závěru o nicotnosti posuzovaných rozhodnutí správních orgánů, nemohl postupovat jiným způsobem.

III.

[19] S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. Městský soud tedy vysloví nicotnost předmětných rozhodnutí krajského úřadu a žalovaného a vrátí věc krajskému úřadu k novému posouzení podnětu HZS Plzeňského kraje ze dne 4. 3. 2009. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. května 2010

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu