

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Kateřiny Šimáčkové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **M. P.**, zast. JUDr. Radkem Kellerem, advokátem se sídlem Jaselská 23, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, Dopravní inspektorát Český Krumlov**, se sídlem Tovární 165, Český Krumlov, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 10. 2010, č. j. 10 A 53/2010 - 18,

t a k t o :

- I. V odvolacím řízení lze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), případně b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, i z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 a 2 téhož zákona. Zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu nicotnosti je odvolací správní orgán povinen vyjádřit ve výroku svého rozhodnutí.
- II. Podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či rozhodnutí o odvolání, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Ustanovení § 68 písm. c) soudního řádu správního je obsoletní a nemůže být ani v případě takové žaloby důvodem pro její odmítnutí.
- III. Ani žalobu, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí, však nelze podat kdykoliv. Počátek lhůty pro její podání je určen dnem oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení žalobci, nikoliv dnem, v němž mu byl oznámen úkon správního orgánu ve věci prohlášení nicotnosti podle § 77 a 78 správního řádu.
- IV. Žaloba, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je nepřipustná podle § 68 písm. a) soudního řádu správního.
- V. Účastník řízení, v němž mělo být vydáno nicotné rozhodnutí, je oprávněn namítat tuto nicotnost v navazujících řízeních, ve kterých má tvrzený neexistující správní akt sloužit jako exekuční titul nebo jako podklad pro další úkon správního orgánu.
- VI. Věc **se v r a c í** k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalovaná uložila žalobci v blokovém řízení pokutu ve výši 2.500 Kč za přestupek podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o přestupcích“), ve spojení s § 18 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Uvedeného přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 16. 1. 2008 v 10:45 hodin v obci Střítež, část obce Kaplice-nádraží, okres Český Krumlov, na silnici I. třídy jako řidič osobního automobilu registrační značky X překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zvláštním právním předpisem v obci o 20 km/hod a více. Pokutový blok série DB/2005 č. B 0197460 obsahoval žalobcovo jméno a příjmení, datum jeho narození, adresu jeho bydliště, číslo jeho občanského průkazu, právní kvalifikaci přestupku, dobu a místo přestupkového jednání, celkovou výši uložené pokuty, datum, razítko a podpisy osob oprávněných k projednání přestupku a podpis žalobce potvrzující převzetí bloku.

[2] Následně žalobce dne 15. 6. 2010 podal žalované podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) a k prohlášení nicotnosti rozhodnutí vydaného v blokovém řízení podle § 78 odst. 1 správního řádu. V tomto podání uvedl, že policejní orgán nebyl příslušný k vyřízení přestupku ze dne 16. 1. 2008 v blokovém řízení a tento přestupek měl ohlásit příslušnému správnímu orgánu, který jej měl projednat v běžném správním řízení. Přestupek podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o přestupcích totiž spáchal v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců dvakrát, neboť stejného přestupku se dopustil již dne 2. 8. 2007, za což mu byla uložena pokuta příkazem o uložení pokuty Městského úřadu Šumperk ze dne 11. 12. 2007, č. j. 118013/2007 DOP/MAKO-698, který nabyl právní moci dne 15. 1. 2008. Za této situace mu za přestupek ze dne 16. 1. 2008 mohla být podle § 22 odst. 8 zákona o přestupcích uložena sankce zákazu činnosti na dobu od jednoho měsíce do šesti měsíců, o níž nelze rozhodovat v blokovém řízení. Rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení za přestupek ze dne 16. 1. 2008 je tudíž podle žalobce nicotné.

[3] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, sdělením ze dne 25. 6. 2010, č. j. KRPC-38336-6/ČJ-2010-0200DP, žalobci s odkazem na § 96 odst. 1 správního řádu oznámila, že přezkumné řízení není možné zahájit z důvodu uplynutí jednorocní lhůty od právní moci rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení ze dne 16. 1. 2008. Podnětem k prohlášení nicotnosti tohoto rozhodnutí se policejní orgán ve sdělení ze dne 25. 6. 2010, č. j. KRPC-38336-6/ČJ-2010-0200DP, nikterak nezabýval.

[4] V žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 1. 2008 žalobce nenapadl skutkové závěry žalované, avšak z důvodů uvedených v podnětu k zahájení přezkumného řízení a k prohlášení nicotnosti rozhodnutí namítl, že žalovaná nebyla věcně příslušná k rozhodnutí o přestupku ze dne 16. 1. 2008 v blokovém řízení, a proto je toto rozhodnutí nicotné. Vyslovení nicotnosti rozhodnutí pak žalobce navrhl v doplnění žaloby.

[5] Krajský soud v Českých Budějovicích napadeným usnesením žalobu odmítl. V odůvodnění tohoto usnesení krajský soud uvedl, že rozhodnutí v blokovém řízení lze vydat tehdy, je-li přestupek spolehlivě zjištěn a osoba, která se jej měla dopustit, je ochotná pokutu zaplatit. Jestliže by ten, kdo by se měl podle závěru správního orgánu přestupku dopustit,

pokračování

nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný nebo by nebyl z jiného důvodu ochoten pokutu zaplatit, bylo by potřeba provádět dokazování. Zahájení správního řízení je tak v dispozici osoby, která se měla přestupku dopustit, neboť právě jí je dáno na výběr, zda využije svého práva, aby spáchání přestupku bylo prokazováno a bylo prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání. V dané věci žalobce tohoto práva nevyužil, v důsledku čehož nebyly skutkové otázky předmětem dokazování. Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany v případech, kdy osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Jestliže tedy žalobce nepožádal o vedení správního řízení, v němž by mohl využít i řádné opravné prostředky, nemůže se dožadovat soudní ochrany proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení. Není rozhodné, že proti tomuto rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky. Podstatné je pouze to, že žalobce nevyužil opravné prostředky v řízení o přestupku, které mohl svým jednáním iniciovat. Podle § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), je žaloba nepřipustná tehdy, nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, které zákon připouští. Proto musí být žaloba nepřipustná i za situace, kdy žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z důvodu jeho souhlasu s projednáním věci v blokovém řízení. Na základě těchto skutečností dospěl krajský soud k závěru, že žaloba proti rozhodnutí žalované o uložení pokuty v blokovém řízení je nepřipustná, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[6] Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítl nezákonnost rozhodnutí krajského soudu, neboť ten žalobu odmítl formalisticky s odkazem na nevyčerpání všech opravných prostředků, aniž by se zabýval namítanou nicotností žalobou napadeného rozhodnutí. Tu spatřuje nadále v tom, že rozhodnutí vydal správní orgán, který k tomu nebyl věcně příslušný. O přestupku ze dne 16. 1. 2008 totiž rozhodl v blokovém řízení policejní orgán, ačkoliv jej měl projednat příslušný obecní úřad ve správním řízení. Nicotný správní akt přitom nemůže nikoho zavazovat, protože neexistuje, jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96. Krajský soud měl tedy napadené rozhodnutí přezkoumat a následně vyslovit jeho nicotnost. Argumentace o nevyčerpání všech opravných prostředků by byla příhodná jen tehdy, kdyby předmětné blokové řízení vedl věcně příslušný správní orgán. Je-li však napadené rozhodnutí nicotné, nezbyvá, než na ně pohlížet jako na neexistující, v důsledku čehož nelze požadovat vyčerpání všech opravných prostředků. Stěžovatel se tedy podle svého tvrzení nedomáhá soudní ochrany proti rozhodnutí v blokovém řízení jako takovému, jak se nesprávně uvádí v rozhodnutí krajského soudu, nýbrž pro rozpor tohoto rozhodnutí se zákonem. Z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že bloková pokuta byla uložena policejním orgánem, který je k tomu oprávněn. Rovněž byly splněny obě podmínky umožňující řešení přestupku uložení blokové pokuty, neboť přestupek byl spolehlivě zjištěn, vzhledem k charakteru přestupku nestačila domluva a obviněný byl ochoten pokutu zaplatit, což stvrdil podpisem na pokutovém bloku. Stěžovatel měl možnost se proti uložení blokové pokuty odvolat, a to ještě před vydáním a podepsáním pokutového bloku. Případně na místě mohl uvést důvody nezákonného postupu při uložení pokuty za přestupek ze dne 16. 1. 2008 v blokovém řízení, které měly spočívat ve spáchání stejného přestupku v období předchozích dvanácti měsíců, a to obzvláště za situace, kdy byl nositelem této informace. Tohoto práva však stěžovatel nevyužil. Z těchto důvodů žalovaná navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

II.

Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[8] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vysloveného dříve v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, č. j. 2 As 10/2010 - 22, a který lze stejně jako dále zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyhledat na www.nssoud.cz. V tomto judikátu Nejvyšší správní soud dovodil, 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., lhotejno 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.“

[9] S tímto rozhodnutím souvisí podle sedmého senátu i konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu představovaná rozsudky ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003 - 46, ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009 - 39, ze dne 15. 1. 2009, č. j. 2 As 89/2008 - 54, a ze dne 25. 10. 2007, č. j. 4 As 27/2006 - 72, podle nichž je s odkazem na § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná žaloba proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona o přestupcích, které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení.

[10] Sedmý senát má za to, že právní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 3. 6. 2010, č. j. 2 As 10/2010 - 22, přenáší do oblasti soudní ochrany před nicotností aktů veřejné správy pravidla, která lze uplatnit pouze u nezákonných, avšak existujících rozhodnutí. Navíc tento právní názor nevzal dostatečně v úvahu, že zákonodárce zakotvením doktrinnálního pojmu nicotnosti v českém právním řádu jednoznačně vyjádřil vůli rozlišovat mezi běžnou nezákonností správního rozhodnutí a kvalifikovanou nezákonností spočívající v nicotnosti. Jak vyplývá z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, doktrína i judikatura nicotnost a nezákonnost od sebe důsledně odděluje, přičemž toto oddělení má pro právní účinky dotyčného aktu zcela zásadní důsledky. Nezákonné, avšak nikoli nicotné, rozhodnutí je existující, právně závazné a případně vynutitelné, dokud není zrušeno, přičemž se vychází z presumpce jeho správnosti. To znamená, že pro nezákonnost je rušeno jen v případě, že je patřičným způsobem, tedy užitím příslušných právních prostředků ve stanovených lhůtách, napadeno. Jinak i objektivně nezákonné rozhodnutí zůstává existující a právně závazné, takže pokud vůči němu nebyly uplatněny příslušné právní prostředky či tyto prostředky byly uplatněny například opožděně nebo někým, kdo k tomu nebyl oprávněn, nelze takové rozhodnutí již odstranit. Naopak na nicotné rozhodnutí se bez ohledu na to, zda jeho nicotnost byla či nebyla deklarována, vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, které nezakládá práva ani povinnosti a které nemusí být respektováno. Veřejnou mocí dokonce nesmí být ani vynucováno.

[11] Výše uvedeným naprosto zásadním rozdílům mezi běžnou nezákonností a kvalifikovanou nezákonností spočívající v nicotnosti odpovídají podle sedmého senátu i právní prostředky na ochranu proti nim. Nicotnost v tom rozsahu, v jakém k tomu mají pravomoc, správní orgány prohlašují (deklaratorně) z moci úřední, a to kdykoliv, jak vyplývá z § 78 odst. 1 věty první správního řádu. Objektivní právo považuje nicotnost za natolik závažnou vadu správního aktu, že umožňuje, aby kdykoli, tedy bez ohledu na jakékoli lhůty k použití řádných nebo

pokračování

mimořádných opravných prostředků nebo prostředků dozorčího práva, bylo možno nastolit vydáním deklaratorního rozhodnutí právní jistotu o tom, že určitý akt, jenž se *prima facie* jeví být závazným aktem správního orgánu, je ve skutečnosti akt nicotný, a tedy že vůbec správním aktem není a nikdy nebyl.

[12] V případě stěžovatele je podle sedmého senátu zřejmé, že rozhodnutí v blokovém řízení ve věci přestupku nebylo vydáno orgánem, který byl k takovému rozhodnutí věcně příslušný, neboť stěžovatele nebylo možné proto, že se dotyčného přestupku dopustil opakovaně v zákonem stanovené lhůtě, vůbec postihnout rozhodnutím vydaným v blokovém řízení. O jeho přestupku byl věcně příslušný rozhodnout výlučně správní orgán projednávající věci přestupků na úseku dopravy, ne však policista v blokovém řízení. V takovémto případě je jisté hájitelný (sedmý senát však netvrdí, že správný) právní názor, že akt vydaný policistou, který se *prima facie* jeví být rozhodnutím vydaným v blokovém řízení, je aktem nicotným, neboť jde o rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný (§ 77 odst. 1 věta první správního řádu), přičemž nejde o případ, že by dotyčné rozhodnutí vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu.

[13] Sedmý senát má totiž za to, že v případě žalob, jejichž jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, neplatí obecná ustanovení § 72 s. ř. s. o žalobních lhůtách v tom smyslu, že by bylo možno žalobu podat pouze ve dvouměsíční lhůtě počítané od doručení aktu či zdánlivého aktu, jenž je napaden pro tvrzenou nicotnost, nýbrž ve dvouměsíční lhůtě od doručení rozhodnutí správního orgánu ve věci vyslovení nicotnosti vydaného v řízení podle § 77 odst. 1 věty druhé a § 78 správního řádu. Teprve toto rozhodnutí totiž je nutno považovat za výsledek vyčerpání zvláštního opravného či nápravného prostředku v řízení před správními orgány, jak mu rozumí i § 68 písm. c) s. ř. s. Takový prostředek lze v určitém ohledu považovat za řádný ve smyslu § 5 s. ř. s., neboť je to jediný prostředek v řízení před správními orgány, který umožňuje dosažení deklarace nicotnosti. Odvolání či jakási zvláštní forma opravného prostředku proti rozhodnutí v blokovém řízení totiž nejsou prostředky k deklaraci nicotnosti, neboť odvolací orgán může prvoinstanční rozhodnutí změnit, zrušit či potvrdit, avšak deklarovat jeho nicotnost není v odvolacím řízení oprávněn. Podklady odvolacího řízení tak mohou být pouze důvodem pro vyslovení nicotnosti. Rovněž ani prvoinstanční správní orgán v přestupkovém řízení nemá pravomoc vyslovit nicotnost policistou vydaného rozhodnutí v blokovém řízení.

[14] Podle názoru sedmého senátu tedy případné konání standardního správního řízení není opravným prostředkem proti rozhodnutí vydanému v blokovém řízení, nýbrž jednou z paralelně vedle sebe jdoucích a navzájem se vylučujících cest, kterou může být řízení ve věci přestupku vedeno. Navíc musí existovat obrana proti rozhodnutí vydanému v přestupkovém řízení i v případě, že bylo vydáno, ačkoli vydáno být nemělo, přičemž okolnosti vydání jsou takové, že vedou k nicotnosti tohoto rozhodnutí. Například tomu může být tehdy, byl-li souhlas obviněného z přestupku vynucen nebo absentoval-li a vedly-li tyto vady vzhledem k okolnostem k nicotnosti daného rozhodnutí.

[15] Na základě těchto úvah sedmý senát rozšířenému senátu navrhl, aby vyslovil právní závěr, podle něhož žalobu, jejichž jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, lze podat ve dvouměsíční lhůtě od doručení rozhodnutí správního orgánu ve věci vyslovení nicotnosti vydaného v řízení podle § 77 odst. 1 věty druhé a § 78 správního řádu.

III.

Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené věci a její aspekty

[16] Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc v projednávané věci rozhodovat. Dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který

je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2010, č. j. 2 As 10/2010 - 22, dospěl k závěru, podle něhož se i vůči nicotnému rozhodnutí lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen po vyčerpání zákonem stanovených řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, za něž je možné považovat i odvolání. Naproti tomu sedmý senát v posuzované věci učinil závěr, že odvolání nepředstavuje prostředek k deklaraci nicotnosti rozhodnutí a že tak za vyčerpání řádného opravného prostředku ve správním řízení je nutné považovat rozhodnutí správního orgánu ve věci prohlášení nicotnosti vydané v řízení podle § 77 odst. 1 věty druhé a § 78 správního řádu. Až den doručení takového rozhodnutí pak podle sedmého senátu určuje počátek dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí správního orgánu. Sedmý senát tak k posuzované otázce zaujal právní názor, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V důsledku toho zde existuje rozpor, o němž přísluší rozhodnout rozšířenému senátu.

[18] Současně je splněna i druhá podmínka pro rozhodování rozšířeného senátu, neboť posouzení předložené právní otázky rozšířeným senátem je potřebné pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o projednávané věci. Žalobce totiž podal žalobu proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 1. 2008 ve dvouměsíční lhůtě od doručení sdělení správního orgánu ve věci vyslovení nicotnosti vydaného podle § 78 odst. 1 věty druhé správního řádu, neboť shora uvedené sdělení žalované ze dne 25. 6. 2010, č. j. KRPC-38336-6/ČJ-2010-0200DP, bylo žalobci doručeno dne 29. 6. 2010 a ten proti němu podal žalobu, kterou zaslal k poštovní přepravě dne 11. 8. 2010. Při akceptaci uvedeného právního názoru sedmého senátu by tak byl učiněn závěr o včasnosti žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 16. 1. 2008 vydaného v blokovém řízení. Sedmým senátem zmíněná judikatura Nejvyššího správního soudu představovaná například rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003 - 46, dovodila, že rozhodnutí vydané v blokovém řízení nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť udělením souhlasu s tímto způsobem vyřízení přestupku se obviněný vzdává jeho projednání v běžném správním řízení, v němž by mohl vyčerpat řádné opravné prostředky. Jestliže by však rozšířený senát rovněž dovodil přípustnost žaloby, v níž se namítá jediné nicotnost pokutového bloku, nemohla by taková žaloba být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za použití § 68 písm. a) s. ř. s. Při splnění obou těchto předpokladů by tedy v posuzované věci muselo být rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby shledáno nezákonným.

[19] Obě podmínky pro postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu stanovené v § 17 odst. 1 větě první s. ř. s. jsou tedy splněny, a proto se rozšířený senát může předloženou právní otázkou meritorně zabývat.

[20] S předloženou právní otázkou týkající se počítání lhůty pro podání žaloby obsahující jen tvrzenou nicotnost napadeného rozhodnutí, však bezprostředně souvisejí další aspekty, bez jejichž posouzení není možné tuto otázku náležitě zodpovědět.

[21] Rozšířený senát považuje za potřebné pro účely rozhodnutí o předložené právní otázce se dále zabývat pojmem a podstatou institutu nicotnosti rozhodnutí, možností nápravy nicotnosti rozhodnutí prvního stupně v odvolacím řízení, lhůtou pro podání žaloby obsahující jen tvrzení o nicotnosti napadeného rozhodnutí, aplikovatelností § 68 písm. c) s. ř. s., přípustností žaloby obsahující jen tvrzení o nicotnosti rozhodnutí vydaného v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona o přestupcích a možností přihlížet k nicotnosti rozhodnutí správního orgánu v navazujících řízeních.

pokračování

IV.

Pojem nicotnosti rozhodnutí a její podstata

[22] Podle § 77 správního řádu

„(1) Nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím proklaňuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.

(2) Nicotné je dále 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. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

(3) Pokud se důvod nicotnosti týká jen některého výroku rozhodnutí nebo vedlejšího ustanovení výroku, je nicotná jen tato část, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatního obsahu.“

[23] Podle § 78 správního řádu

„(1) Nicotnost se zjišťuje a proklaňuje z moci úřední, a to kdykoliv. Účastníci řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, a dále ti, kdož jsou uvedeni v písemném vyhotovení tohoto rozhodnutí, jakož i právní nástupci všech těchto osob, pokud by byli rozhodnutím vázáni, mohou dát podnět k prohlášení nicotnosti; jestliže správní orgán neshledá důvody k zabíjení řízení o prohlášení nicotnosti, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.

(2) Proti rozhodnutí, jímž správní orgán prohlásil nicotnost, nelze podat odvolání.

(3) Jestliže správní orgán dojde k závěru, že jiný správní orgán učinil úkon, který je nicotným rozhodnutím, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k prohlášení nicotnosti.“

[24] Podle § 182 odst. 1 správního řádu „[u]stanovení tohoto zákona o nicotnosti se použijí jen pro úkony správních orgánů učiněné po účinnosti tohoto zákona“.

[25] 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“.

[26] Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. „[z]jistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.“

[27] Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. „Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné“. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. „Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné“.

[28] Uvedená ustanovení správního řádu i soudního řádu správního tedy používají pojem nicotnosti rozhodnutí, avšak nepodávají jeho úplnou legální definici a charakteristiku. Na to již upozornil rozšířený senát v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, který byl publikován pod č. 1629/2008 Sb. NSS. V tomto judikátu se proto rozšířený senát nicotností rozhodnutí a její povahou podrobněji zabýval a uvedl následující skutečnosti:

[29] „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, protože 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 prodeit effectum“ (srov. Máša, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. *Správní právo*, 1972, č. 3, s. 139). V tomto ohledu se jedná o tradičně podávané charakteristické vlastnosti nicotnosti, které lze nalézt již v československé správněprávní literatuře (srov. např. Merkl, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha - Brno : nakladatelství Orbis, akciová společnost, 1932, s. 24 a násl.; nebo Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich a. s., 1934, s. 268 a násl.). Obdobné závěry jsou rovněž obsaženy jak v současné odborné literatuře zahraniční (srov. Starošiak, J. *Pravo Administracyjne*. Warszawa : Państwowe wydawnictwo naukowe, 1969, s. 245 a násl.; či Erbguth, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2005, s. 134.), tak i domácí (např. Průcha, P. *Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání*. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 369; nebo Staša, J. in Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 212 a násl.).

[30] Na tyto teoretické závěry, v důsledku dlouhodobé absence výslovné pozitivněprávní úpravy nicotnosti, nejprve navázala správní judikatura, zejména Vrchního soudu v Praze (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94, kde se uvádí, že právní úprava ... nevypočítává důvody nicotnosti aktu a ponechává právní teorii a soudní praxi, aby samy vymezily okruh případů, kdy vady aktu dosahují takové míry, že již o aktu vůbec nelze hovořit. Judikatura Vrchního soudu v Praze považuje za důvody nicotnosti aktu např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu.) a posléze i Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS, podle jehož právních závěrů nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přiblíží z úřední povinnosti).

[31] Jak plyne z výše uvedeného, podstatu nicotnosti, obdobně jako skupinu vad, které ji způsobují, v dobách, kdy institut nicotnosti rozhodnutí nebyl legislativně upraven, vymezovala především teorie správního práva a správní judikatura. Na doktrinální a judikatorní závěry navázal zákonodárce právní úpravou institutu nicotnosti rozhodnutí obsaženou v ustanoveních § 77 a § 78 nového správního řádu. Při jeho tvorbě se do značné míry rovněž projeví závěry německé teorie správního práva a právní úpravy obsažené v tamním správním řádu (zákon ze dne 25. 5. 1976, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, dále jen „*VwVfG*“). Podle § 44 odst. 1 *VwVfG* je správní akt nicotný, pokud obsahuje tak závažné vady, resp. trpí zvláště závažnými nedostatky, přičemž se zřetelem na všechny okolnosti je jeho nicotnost každému zcela zřejmá a je očividná. Podle zmíněné generální klauzule nicotnosti jsou nicotné takové správní akty, které trpí: a) obzvláště závažnou vadou, která je současně b) zjevná. Závažnost je kvalifikovaným pochybením, není prostou nezákonností. Pro posouzení zjevnosti vady vychází německá teorie a judikatura z tzv. *Evidenztheorie*, podle níž je vada zjevná tehdy, pokud by se základními okolnostmi případu seznámený laik došel bez dalšího k závěru, že správní akt musí být nicotný. Nicotnost rozhodnutí tak v případě generální klauzule nicotnosti vychází a je patrná z rozhodnutí samého. Vedle generální klauzule obsažené v § 44 odst. 1 *VwVfG*, jednotlivé (speciální) důvody nicotnosti

pokračování

posléze výslovně vyjmenovává § 44 odst. 2 VwVfG, který obsahuje šest důvodů nicotnosti. Při posuzování nicotnosti správního aktu je třeba nejprve zkontrolovat, zda není nicotnost dána podle jednotlivých speciálních důvodů nicotnosti (tzv. absolutní důvody nicotnosti, srov. Finke, W. a kol. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. přepracované vydání. Hamburg : Maximilian-Verlag, 2006, s. 187) podle § 44 odst. 2 VwVfG a až poté lze uvažovat, zda nemůže být správní akt nicotný s ohledem na naplnění definičních znaků generální klauzule.“

[32] Současná právní úprava, judikatura i doktrína tedy považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od institutu nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a vychází se z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušeno. Proti němu lze brojit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto nejsou včas a řádně uplatněny, zůstává nezákonné rozhodnutí objektivně existující a nelze ho již odstranit. Naproti tomu se na nicotné rozhodnutí vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může tak k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti.

V.

Možnost nápravy nicotnosti rozhodnutí prvního stupně v odvolacím řízení

[33] Uvedenému rozdílu mezi nicotností a nezákonností však ještě nutně nemusí odpovídat odlišné právní prostředky, které podle správního řádu slouží na ochranu proti nim.

[34] K nápravě nezákonnosti správního aktu je určeno především odvolací řízení vedené podle § 81 a násl. správního řádu. V něm odvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 věty první správního řádu přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy v plném rozsahu, a nikoliv jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Jestliže dojde k závěru, že rozhodnutí prvního stupně je v rozporu s právními předpisy, a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, anebo c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změní (§ 90 odst. 1 správního řádu).

[35] Těžkou, kvalifikovanou formou nezákonnosti rozhodnutí je i jeho nicotnost. Kvůli ní se totiž sice hledí na rozhodnutí prvního stupně jako na neexistující a zdánlivé, nicméně takové rozhodnutí současně není v souladu s konkrétními ustanoveními zákona či jiného právního předpisu. Proto i důvody nicotnosti vymezené v § 77 odst. 1 a 2 správního řádu znamenají rozpor rozhodnutí prvního stupně s právními předpisy. Navíc odvolání představuje řádný opravný prostředek, jenž slouží k nápravě všech vad rozhodnutí prvního stupně i jemu předcházejícího řízení. Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací správní orgán přezkoumává nejen soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, nýbrž i jeho správnost v rozsahu odvolacích námitek nebo tehdy, pokud to vyžaduje veřejný zájem, a přihlíží také k vadám řízení před správním orgánem prvního stupně, o nichž lze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost. Není tedy žádný důvod k tomu, aby odvolací orgán nemohl napravit i takovou vadu rozhodnutí prvního stupně, která způsobuje jeho nicotnost. Jestliže je totiž odvolací řízení určeno k odstranění všech pochybení správního orgánu prvního stupně, tak tím spíše v něm musí být napravena i nejtěžší vada rozhodnutí, pro kterou na něho nelze nahlížet jako na existující správní akt.

[36] Jestliže tedy odvolací správní orgán považuje napadené rozhodnutí za nicotné a žádné jiné jeho vady či vady jemu předcházejícího řízení neshledá, nemůže odvolání zamítnout s odkazem na to, že tato jediná vada zjištěná v odvolacím řízení ho vede k závěru, podle něhož nebylo odvolání podáno proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž proti neexistujícímu správnímu aktu a že se tak náprava lze domáhat jen v řízení o prohlášení nicotnosti podle § 77 a § 78 správního

řádu a v soudním řízení správním. Takové řešení by bylo přepjatým formalismem a neodpovídalo by smyslu a účelu odvolacího řízení, tedy zjištěné vady odstranit co nejdříve a prostředky běžně dostupnými účastníkům řízení.

[37] Navíc by takové řešení neodpovídalo ani platné a účinné právní úpravě. Řízení o prohlášení nicotnosti má totiž charakter dozorčího prostředku, neboť se podle § 78 odst. 1 správního řádu zahajuje z moci úřední, a nikoliv podáním žádosti osoby, která má být dotyčným správním aktem vázána. Ta může dát k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti pouze podnět, nicméně pokud správní orgán shledá, že v něm uvedené skutečnosti či jiné okolnosti nenasvědčují tomu, že by se mohlo jednat o nicotné rozhodnutí, takové řízení nezahájí a pouze o tom podatele uvědomí. Dále řízení o prohlášení nicotnosti vedené podle § 77 a 78 správního řádu nepokrývá všechny případy nicotnosti, neboť v něm lze prohlásit nicotnost výhradně z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti. Nicotnost rozhodnutí z dalších důvodů je totiž podle výslovného znění § 77 odst. 2 správního řádu oprávněn vyslovit jen soud podle soudního řádu správního.

[38] Jestliže by tedy správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, nicotnost z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti uvedeného v § 77 odst. 1 správního řádu v odvolacím řízení nenapravit a místo toho zahájil řízení o prohlášení nicotnosti, byl by takový postup nejen formalistický a neodpovídající smyslu odvolacího řízení, nýbrž i v rozporu se zásadou procesní ekonomie. V případě nicotnosti podle § 77 odst. 2 správního řádu zjištěné v odvolacím řízení by nicotný správní akt mohl být odstraněn až v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž je soud oprávněn i bez návrhu vyslovit nicotnost správního aktu ze všech důvodů, tedy i kvůli absolutnímu nedostatku věcné příslušnosti, jak vyplývá z § 76 odst. 2 s. ř. s. Náprava nicotnosti rozhodnutí prvního stupně z důvodu uvedeného v § 77 odst. 2 správního řádu až v řízení o žalobě, která by byla podaná výhradně kvůli takové nicotnosti, by však nebyla v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu. Navíc by takové řešení mohlo být ve svém důsledku na újmu těm, jimž je nicotné rozhodnutí svými faktickými důsledky k tíži, neboť v odvolacím řízení by byla nicotnost rozhodnutí prvního stupně většinou shledána až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, v důsledku čehož by již nebylo možné tuto nicotnost napravit žádnými právními prostředky.

[39] Řízení o prohlášení nicotnosti je tedy toliko subsidiární možností k dosažení nápravy nicotnosti rozhodnutí z důvodu uvedeného v § 77 odst. 1 správního řádu v případech, kdy takové rozhodnutí nelze odstranit v odvolacím řízení. Stejným způsobem je nutné pojímat i vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu v soudním řízení správním. Nejprve je totiž zapotřebí v souladu s § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. vyčerpat řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem a teprve pokud odvolací správní orgán neshledá rozhodnutí prvního stupně nicotným, lze nicotnost namítat v řízení před správním soudem.

[40] Nic tedy nebrání tomu, aby odvolací správní orgán mohl napravit vadu rozhodnutí prvního stupně způsobující jeho nicotnost. K takové těžké formě nezákonnosti správního aktu je přitom podle § 89 odst. 2 věty první správního řádu zapotřebí přihlídnout z úřední povinnosti, takže v tomto směru není podstatné, zda je nicotnost namítána v odvolání nebo zda ji shledá samotný odvolací správní orgán.

[41] Ten však není oprávněn nicotnost napadeného rozhodnutí prohlásit, neboť takový deklaratorní výrok nelze podle § 90 odst. 1 správního řádu v odvolacím řízení učinit. Nicotnost rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, lze (s výjimkou vydání rozhodnutí správním orgánem nadřízeným věcně příslušnému správnímu orgánu) prohlásit jen podle § 77 odst. 2 věty druhé a § 78 odst. 1 věty první správního řádu. Uvedená pravomoc správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal, je však systematicky zařazena mezi ustanovení upravující řízení o prohlášení nicotnosti. Toto řízení je samostatným procesním institutem, a proto ustanovení v něm uvedená nelze použít pro účely

pokračování

jiných řízení upravených ve správním řádu. V tomto směru se ustanovení správního řádu upravující prohlašování nicotnosti rozhodnutí z moci úřední poněkud liší od znění § 105 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), podle něhož není prohlašování nicotnosti rozhodnutí správce daně výslovně součástí samostatného řízení o prohlášení nicotnosti. Ustanovení § 105 daňového řádu, které umožňuje prohlásit nicotnost ze všech důvodů, tak otevírá určitý prostor pro závěr o možnosti prohlásit nicotnost rozhodnutí prvního stupně ve všech řízeních, v nichž bude rozhodovat správce daně nejbližší nadřízený správci daně, který nicotné rozhodnutí vydal. Bude tedy záležet na budoucí judikatuře, zda shledá oprávnění nadřízeného správce daně k vydání takového deklaratorního rozhodnutí v rámci odvolacího daňového řízení. Tuto otázku však nemůže rozšířený senát řešit ani není oprávněn jakkoliv předjímat způsob jejího posouzení, neboť předmětem nyní projednávané věci je pouze nicotnost správního aktu podle správního řádu.

[42] Nicotnost ze shora uvedených důvodů nelze v odvolacím správním řízení prohlásit. Proto se rozšířený senát nemůže ztotožnit s právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010 - 44, který byl publikován pod č. 2096/2010 Sb. NSS. V tomto judikátu se totiž ve vztahu k přezkumnému řízení, které je dozorcím prostředkem určeným k nápravě nezákonných rozhodnutí a v němž taktéž nelze učinit výrok o prohlášení nicotnosti správního aktu, uvádí, že *„jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který vydal nicotné rozhodnutí, toto rozhodnutí zruší či změní v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu namísto toho, aby prohlásil jeho nicotnost, zatíží své rozhodnutí vadou, která jej činí rovněž nicotným. Je totiž z povahy věci vyloučené, aby správní orgán změnil či zrušil neexistující rozhodnutí.“*

[43] Jediným způsobem nápravy nicotného rozhodnutí prvního stupně v rámci odvolacího řízení je tedy pouze některý z výroků uvedených v § 90 odst. 1 správního řádu. V případě nicotnosti z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti tedy odvolací správní orgán napadené rozhodnutí pro jeho rozpor s právními předpisy podle písmena a) téhož ustanovení zruší a řízení zastaví. Jestliže odvolací správní orgán nicotnost shledá z jiného důvodu, který umožňuje pokračování řízení v prvním stupni před správním orgánem, který nicotné rozhodnutí vydal (např. absolutní nedostatek formy správního aktu), podle písmena b) stejného ustanovení napadené rozhodnutí nebo jeho část pro rozpor s právními předpisy zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Nicotné rozhodnutí nelze změnit, takže jeho náprava výrokem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nebude z povahy věci možná.

[44] V odvolacím řízení lze tedy nicotné rozhodnutí z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 a 2 správního řádu zrušit pro jeho rozpor s právními předpisy postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), případně b) téhož zákona. Nicméně na nicotné rozhodnutí se vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky bez ohledu na to, zda jeho nicotnost byla či může být výslovně deklarována. Odvolací správní orgán tedy musí k nicotnosti rozhodnutí prvního stupně přihlédnout z úřední povinnosti, a to i přesto, že není oprávněn tuto nicotnost prohlásit deklaratorním výrokem. Z tohoto důvodu je odvolací správní orgán povinen ve výroku svého rozhodnutí vyjádřit, že se rozhodnutí prvního stupně zrušuje z důvodu jeho nicotnosti. Nicotné rozhodnutí totiž od počátku neexistuje, a proto musí být zrušeno s účinky, jako by nebylo nikdy vydáno, na rozdíl od rozhodnutí nezákonného, které trvá až do okamžiku jeho zrušení.

[45] Zrušení rozhodnutí prvního stupně z důvodu jeho nicotnosti neodporuje § 90 odst. 1 písm. a), případně b) správního řádu. Napadené rozhodnutí totiž může být v rozporu s právními předpisy jak kvůli jeho běžným vadám, tak i kvůli jeho nejtěžším vadám, které způsobují, že se na ně hledí jako na neexistující správní akt. Proto je nezbytné, aby odvolací správní orgán ve výroku svého rozhodnutí, který jediný (oproti odůvodnění) může vyvolat právní účinky, vyjádřil závěr o naplnění jedné z těchto dvou forem nesouladu rozhodnutí prvního stupně s právními předpisy. Navíc zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu nicotnosti znamená pro účastníka řízení příznivější výsledek rozhodnutí o odvolání. V takovém případě se totiž

rozhodnutí prvního stupně zrušuje s účinkem, jako by nikdy nebylo vydáno, což má praktický význam zejména při předběžné vykonatelnosti rozhodnutí prvního stupně a v případech, kdy na základě takového zdánlivého správního aktu bylo v navazujícím řízení vydáno jiné rozhodnutí, které nabylo právní moci. Naopak, pokud výrok rozhodnutí o odvolání nevyjadřuje, že se rozhodnutí prvního stupně zrušuje z důvodu jeho nicotnosti, považuje se tento správní akt za existující až do okamžiku jeho zrušení. Proti takovému rozhodnutí odvolacího správního orgánu by účastník řízení byl oprávněn podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., v níž by se mohl domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí prvního stupně s poukazem na to, že toto rozhodnutí není zatíženo pouhou nezákonností, nýbrž trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. I z tohoto důvodu musí odvolací správní orgán svůj závěr o nicotnosti napadeného rozhodnutí vyjádřit ve výroku rozhodnutí o odvolání tím, že jím rozhodnutí prvního stupně zruší z důvodu jeho nicotnosti.

[46] V odvolacím řízení lze tedy rozhodnutí prvního stupně zrušit z důvodu jeho nicotnosti. Stejným způsobem je možné postupovat také v řízení o rozkladu, neboť pro něho v tomto směru platí příslušné ustanovení o odvolání, jak vyplývá z § 152 odst. 4 správního řádu. Tentýž závěr je možné učinit i ve vztahu k přezkumnému řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Ostatně rušení nicotného rozhodnutí pro jeho rozpor s právními předpisy v odvolacím řízení se uplatňovalo i v době platnosti předchozího správního řádu č. 71/1967 Sb., který neobsahoval ustanovení o prohlášení nicotnosti. Potřeba pokračování takové praxe i za současné právní úpravy vyplývá ze skutečnosti, že nový správní řád obsahuje tytéž prostředky k nápravě skutkových a právních vad rozhodnutí správního orgánu a jemu předcházejícího řízení jako předchozí správní řád a oproti němu navíc zavedl jen řízení o prohlášení nicotnosti z důvodu absolutního nedostatku věcné příslušnosti, které má však povahu pouhého dozorčího prostředku a na jehož zahájení nemá nárok účastník řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno.

[47] Uvedený závěr respektuje podstatu institutu nicotnosti rozhodnutí a zároveň umožňuje k ní ve prospěch účastníka řízení přihlížet již v rámci odvolacího řízení, které slouží k nápravě všech pochybení správního orgánu prvního stupně. Ostatně k řešení nápravy nicotnosti rozhodnutí prvního stupně v rámci odvolacího řízení se přiklání i odborná literatura, která ho upřednostňuje před variantou zamítnutí odvolání s poukazem na to, že odvolání není podáno proti rozhodnutí, nýbrž proti neexistujícím správnímu aktu. Navíc o této variantě se komentáře k správnímu řádu zmiňují především kvůli právnímu názoru vyslovenému v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010 - 44, který je tímto rozhodnutím rozšířeného senátu překonán (srov. J. Vedral: Správní řád, Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 670-671 a 776-777, L. Jemelka, K. Pondělíčková, D. Bohadlo: Správní řád, Komentář, 2. vydání, C.H. BECK, Praha 2009, str. 291).

VI.

Lhůta pro podání žaloby obsahující jen tvrzení o nicotnosti napadeného rozhodnutí

[48] Je-li možné nicotnost rozhodnutí prvního stupně napravit v rámci odvolacího řízení, je nutné za výsledek vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. považovat rozhodnutí o odvolání. Proto teprve den oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení určuje počátek lhůty pro podání žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí prvního stupně. Takovou žalobu je proto 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. Stejným způsobem se počítá i lhůta pro podání žaloby, v níž se namítá toliko nicotnost rozhodnutí o odvolání.

pokračování

[49] Řízení o prohlášení nicotnosti podle § 77 odst. 1 a § 78 správního řádu je pouhým dozorčím prostředkem a příslušný správní orgán jej tedy na základě podnětu není povinen zahájit, pokud k tomu neshledá důvod. Podnět k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti tedy nelze považovat za řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem, který musí žalobce vyčerpat před podáním žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí prvního stupně nebo rozhodnutí o odvolání. K stejnému závěru dospěla i odborná literatura (srov. J. Vedral: Správní řád, Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 675). Právní názor, podle něhož uplatnění podnětu k prohlášení nicotnosti podle § 78 odst. 1 správního řádu není podmínkou přístupu k soudu, navíc vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 7. 2010, č. j. 8 As 16/2009 - 31, který byl publikován pod č. 2135/2010 Sb. NSS. S tímto názorem se rozšířený senát z uvedených důvodů zcela ztotožňuje a na základě něho dospívá k závěru, že počátek lhůty pro podání žaloby, v níž je namítána pouze nicotnost rozhodnutí správního orgánu, nelze odvíjet od oznámení sdělení správního orgánu žalobci o tom, že neshledává důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti (§ 78 odst. 1 věta druhá správního řádu).

[50] Navíc § 65 a násl. s. ř. s. neobsahuje zvláštní řízení o žalobě na vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu ani zvláštní podmínky řízení o žalobě, v níž je namítána pouze nicotnost rozhodnutí správního orgánu. Naopak podle § 72 odst. 1 ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat ve dvouměsíční či jiné zvláštním zákonem stanovené lhůtě od oznámení zpochybnutého aktu, a nikoliv až od oznámení úkonu učiněného v řízení o mimořádném opravném prostředku nebo o dozorčím prostředku, v němž je toto rozhodnutí napadeno.

[51] Dále v případě žaloby obsahující jen tvrzení o nicotnosti rozhodnutí správního orgánu nelze uvažovat o tom, že by tvrzený nicotný správní akt nebylo možné účinně oznámit, že by tak lhůta pro podání takové žaloby vůbec neběžela a že by v důsledku toho žaloba mohla být podána kdykoliv. Na nicotný správní akt se totiž sice hledí jako na neexistující a zdánlivý, avšak otázka jeho nicotnosti je právě předmětem soudního přezkumu a soud tak může po posouzení obsahu napadeného rozhodnutí vyslovit jeho nicotnost až ve výroku rozsudku, kterým se řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. končí. Z tohoto důvodu musí běžet lhůta i pro podání takové žaloby, v níž je namítána jen nicotnost rozhodnutí správního orgánu. Při opačném závěru by ostatně ani nebylo možné řízení o takové žalobě vést, neboť pokud by nicotné rozhodnutí nebylo možné žalobci účinně oznámit, nemohlo by při této logice ani založit, změnit, zrušit nebo závazně určit jeho práva nebo povinnosti, v důsledku čehož by žalobce nebyl aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.

VII.

Aplikovatelnost § 68 písm. c) soudního řádu správního

[52] Podle § 68 písm. c) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, „*je-li jediným jejím důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhá-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem*“. V odvolacím řízení se však lze nápravy nicotnosti domoci jen formou zrušení rozhodnutí prvního stupně z důvodu jeho nicotnosti, a nikoliv vyslovením jeho nicotnosti. Ani podle § 77 odst. 1 a 78 správního řádu nemá účastník řízení nárok na to, aby jeho podáním bylo zahájeno řízení o prohlášení nicotnosti, neboť toto řízení je dozorčím prostředkem, jehož vedení je plně v dispozici příslušného správního orgánu. Také prohlášení nicotnosti postupem podle § 105 daňového řádu představuje pouhý dozorčí prostředek příslušného správce daně.

[53] Řízení o prohlášení nicotnosti, které by se zahajovalo na základě žádosti účastníka řízení, tak není v platném právu obsaženo. V důsledku toho se účastník řízení, v němž mělo být nicotné rozhodnutí vydáno, nemůže domáhat vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem. Proto i kdyby žalobce nenamítal nicotnost rozhodnutí v odvolacím řízení a následně podal žalobu

obsahující toliko tvrzení o nicotnosti rozhodnutí prvního stupně, nemohl by soud takovou žalobu jako nepřijatelnou odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) za použití § 68 písm. c) s. ř. s.

VIII.

Přijatelnost žaloby obsahující jen tvrzení o nicotnosti pokutového bloku

[54] V nyní projednávané věci byla stěžovateli, který v žalobě namítá jen nicotnost rozhodnutí správního orgánu, uložena pokuta v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003 - 46, který byl publikován pod č. 505/2005 Sb. NSS, dovodil, že „pokud soudní řád správní označuje za nepřijatelnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal žádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (a *minor ad maius*) musí být nepřijatelná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona o přestupcích), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání“. K stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i v dalších judikátech zmíněných předkládajícím senátem.

[55] Rozšířený senát se s tímto právním názorem plně ztotožňuje a neshledává žádný důvod se od něho odchýlit, přičemž odkazuje na své usnesení ze dne 12. 3. 2013, sp. zn. 1 As 21/2010, ve kterém se povahou blokového řízení zevrubně zabýval.

IX.

Možnost přihlížet k nicotnosti rozhodnutí správního orgánu v navazujících řízeních

[56] S ohledem na již zmíněnou nutnost hledět na nicotné rozhodnutí jako na neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky bez ohledu na to, zda nicotnost byla či nebyla výslovně deklarována, však musí být k nicotnosti přihlédnuto z úřední povinnosti ve všech řízeních, která na takový zdánlivý správní akt navazují. Správní orgán oprávněný k exekuci podle § 103 a násl. správního řádu proto přihlédne *ex officio* k nicotnosti rozhodnutí, které má být exekučním titulem, a takový neexistující správní akt nevykoná. Podobně kupříkladu z úřední povinnosti přihlédne k nicotnosti rozhodnutí, za které lze uložit body v bodovém hodnocení řidičů, také správní orgán, který má podle § 123b odst. 2, § 123c odst. 3 a § 123f zákona o silničním provozu provést záznam bodů v registru řidičů, oznámit řidiči dosažení celkového počtu 12 bodů s výzvou k odevzdání řidičského průkazu nebo rozhodnout o námitkách proti těmto úkonům. Správní orgán je v navazujícím řízení povinen přihlédnout z úřední povinnosti i k nicotnosti rozhodnutí, které bylo vydáno v blokovém řízení, neboť ani takový správní akt nemůže být veřejnou mocí respektován a vynucován. Účastníci všech těchto navazujících řízení jsou přitom oprávněni namítat nicotnost podkladového rozhodnutí a příslušný správní orgán je povinen se touto námitkou zabývat.

X.

Závěrečné shrnutí

[57] Rozšířený senát po posouzení jednotlivých aspektů předložené právní otázky rozhodl takto:

[58] V odvolacím řízení lze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), případně b) správního řádu i z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 a 2 téhož zákona. Zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu nicotnosti je odvolací správní orgán povinen vyjádřit ve výroku svého rozhodnutí.

pokračování

[59] Podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či rozhodnutí o odvolání, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s. je obsoletní a nemůže být ani v případě takové žaloby důvodem pro její odmítnutí.

[60] Ani žalobu, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí, však nelze podat kdykoliv. Počátek lhůty pro její podání je určen dnem oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení žalobci, nikoliv dnem, v němž mu byl oznámen úkon správního orgánu ve věci prohlášení nicotnosti podle § 77 a 78 správního řádu.

[61] Žaloba, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona o přestupcích, je nepřipustná podle § 68 písm. a) s. ř. s.

[62] Účastník řízení, v němž mělo být vydáno nicotné rozhodnutí, je oprávněn namítat tuto nicotnost v navazujících řízeních, ve kterých má tvrzený neexistující správní akt sloužit jako exekuční titul nebo jako podklad pro další úkon správního orgánu.

[63] S tímto závěrem rozšířený senát věc vrací k projednání a rozhodnutí sedmému senátu, který je právním názorem obsaženým v tomto usnesení vázán (§ 21 odst. 2 s. ř. s. a § 71 odst. 2 písm. b), odst. 3 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu).

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

V Brně dne 12. března 2013

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlíšné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Jakuba Camrda k druhé větě výroku I a k příslušné části odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65

[1] Ztotožňuji se s většinou závěrů, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v posuzované věci, nemohu však souhlasit s tím, že by odvolací správní orgán měl povinnost, pokud ruší odvoláním napadené rozhodnutí z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 nebo 2 správního řádu, uvést ve výroku svého rozhodnutí, že důvodem zrušení je právě nicotnost rozhodnutí prvního stupně.

[2] Lze jednoduše konstatovat, že takový závěr nemá žádnou oporu v pozitivním právu. Podle § 90 odst. 1 správního řádu, pokud odvolací orgán dojde k závěru, že odvoláním napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, nebo b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Správní řád tedy na rozdíl od některých jiných procesních předpisů (srov. např. § 78 odst. 1 s. ř. s.) nestanoví, že by zrušující výrok měl obsahovat důvod zrušení napadeného rozhodnutí, tím méně pak, že by tímto výslovně uváděným důvodem měla být nicotnost rozhodnutí správního orgánu.

[3] Má-li být totiž výrokem odvolacího rozhodnutí vysloveno, že se správní rozhodnutí prvního stupně ruší pro nicotnost, pak taková formulace se ve výsledku jen málo liší od toho, že by odvolací správní orgán přímo prohlašoval nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tady ovšem závěr většinového rozhodnutí koliduje s tím, že zákonodárce, vzhledem k dikci § 77 odst. 1 a 2 správního řádu, pravomoc nadřízeného správního orgánu prohlásit nicotnost správního rozhodnutí z jiných důvodů než pro absolutní věcnou nepříslušnost výslovně vyloučil.

[4] Rozšířený senát jistě mohl v nyní posuzované věci dospět k závěru, že je vhodné, aby v případech, kdy odvolací orgán ruší odvoláním napadené rozhodnutí pro jeho nicotnost, tuto skutečnost výslovně poznamenal v odůvodnění svého rozhodnutí. Pokud by se jednalo o postup podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, byl by správní orgán 1. stupně při novém projednání věci tímto právním názorem odvolacího orgánu vázán. I v ostatních případech, přestože by se jednalo o „nejudikátní“ posouzení nicotnosti rozhodnutí prvního stupně, by státní orgány, pokud by neshledaly zvláštní důvody se od hodnocení odvolacího orgánu odchýlit, jistě vycházely z toho, že rozhodnutí prvního stupně bylo shledáno nicotným a že je tedy třeba na ně hledět, jakoby nikdy nebylo vydáno. Nelze však požadovat, aby odvolací orgán bez příslušného zákonného podkladu a přinejmenším za obcházení § 77 odst. 2 správního řádu uváděl nicotnost ve výroku svého rozhodnutí.

[5] Ze všech uvedených důvodů mám tedy za to, že druhá věta výroku I a k tomu se vztahující část odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nemůže obstát.

V Brně dne 12. března 2013

JUDr. Jakub Camrda
člen rozšířeného senátu

pokračování

**Odlíšné stanovisko soudce Jaroslava Vlašína podle § 55a soudního řádu správního
k větě druhé výroku I. usnesení.**

- 1) Mám za to, že věta první výroku I. usnesení je správná, věta druhá je však již v rozporu s konkrétními ustanoveními správního řádu a v části odůvodnění též s Ústavou České republiky, a to z následujících důvodů:
- 2) Rozšířený senát musel při svém rozhodování především posoudit, zda je odvolací správní orgán oprávněn v rámci své pravomoci zrušit i správní rozhodnutí, které trpí vadami, jež by bylo možno případně podřadit ustanovením § 77 odst. 1 a 2 správního řádu, tedy tak závažnými vadami, že způsobují jeho nicotnost, či zda musí v takovém případě odkázat účastníka na zvláštní řízení podle § 78 odst. 1 správního řádu (či je sám zahájit) nebo na přezkumné řízení soudní, kde lze nicotnost takového správního aktu výslovně deklarovat. V souvislosti s tím pak musel vyřešit i otázku, jakou podobu má v případě kladné odpovědi výrok odvolacího správního orgánu mít.
- 3) Senát dospěl dle mého názoru ke správnému závěru, že v odvolacím řízení může být pro rozpor s právními předpisy ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu zrušeno jakékoliv rozhodnutí, tedy i takové, na které by se pro jeho těžké vady mělo hledět jako na rozhodnutí neexistující, neboť z citovaného ustanovení správního řádu nelze dovodit žádné omezení pravomoci odvolacího správního orgánu (a tím i omezení práva účastníků domoci se nápravy vadných rozhodnutí opravnými prostředky jim dostupnými) k odstranění vadných aktů (viz bod 36 usnesení). Postup odvolacího správního orgánu by se tak v tomto směru neměl lišit od postupu užívaného za účinnosti správního řádu starého (srovnej jeho ustanovení § 53 a § 59 odst. 1).
- 4) V novém správním řádu byla k dosavadním tradičním opravným prostředkům pouze doplněna definice nicotnosti, kterou je možné ve zvláštním řízení, jež je možné zahájit pouze z úřední povinnosti, vyslovit kdykoliv, případně ji může vyslovit soud v přezkumném řízení soudním. Zákonodárce tím vyjádřil zájem na tom, aby do budoucna mohla být rozhodnutí s nejtěžšími vadami, pro něž se na ně hledí, jako by nikdy neexistovala, nadřízeným správním orgánem alespoň v případě vad podle § 77 odst. 1 správního řádu odstraněna bez ohledu na plynutí času a též bez ohledu na procesní aktivitu účastníků řízení, z nichž takové akty vzešly. Tomu pak odpovídá i přechodné ustanovení § 182 odst. 1 správního řádu.
- 5) Zakotvení institutu nicotnosti i nového dozorcího prostředku k jejímu zjišťování a prohlášení v novém správním řádu však dle mého názoru neznamená, že by byl nyní odvolací správní orgán při svém rozhodování povinen vždy provádět doktrinální hodnocení zjištěných vad, rozlišovat, jestli je odvoláním napadené rozhodnutí pouze nezákonné nebo již nicotné a dokonce tomu nad rámec stanovený § 90 správního řádu přizpůsobovat výrok svého rozhodnutí. Takovouto povinnost nelze z ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu vyčíst, označit takto namítané vady nejsou ostatně povinni ani účastníci ve svém odvolání (viz § 82 odst. 2 správního řádu).
- 6) Je třeba si přitom dále uvědomit, že nicotnost není objektivní skutečností, ale závěr o nicotnosti rozhodnutí je vždy výsledkem hodnocení charakteru a závažnosti vad správního aktu, kdy hranice mezi správním aktem nezákonným a nicotným je v některých případech velmi nezřetelná a v judikatuře také proměnlivá. Definice nicotnosti obsažená v ustanovení § 77 správního řádu totiž ani zdaleka neodpovídá definici doktrinální tak, jak je podána v bodu 31 usnesení, především pak požadavku, aby „*nicotnost byla se zřetelem na všechny okolnosti očitá a každému zcela zřejmá s tím, že vada je zjevná tebdy, pokud by se základními okolnostmi případu seznámený laik došel bez dalšího k závěru, že správní akt musí být nicotný.*“

- 7) K ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu lze výše uvedenou tezi nejlépe demonstrovat na případě, který byl u Nejvyššího správního soudu veden pod sp. zn. 1 As 36/2010. Zde rozhodl městský úřad ve věci přestupku proti plynulosti a bezpečnosti silničního provozu, dodatečně však bylo zjištěno, že pachatel přestupku je příslušníkem hasičského záchranného sboru a přestupek tedy měl být projednán příslušným služebním funkcionářem. Rozhodnutí městského úřadu bylo tehdy soudem hodnoceno jako nicotné pro absolutní věcnou nepřislušnost tohoto orgánu, podle současných názorů však bylo takové rozhodnutí pouze nezákonné, neboť se nejednalo o nepřislušnost věcnou, ale pouze o překročení vymezené osobní působnosti zákona.
- 8) Obdobné je to s ustanovením § 77 odst. 2 správního řádu. Za nicotné se zde považuje rozhodnutí, které je vnitřně rozporné nebo právně či fakticky neuskutečnitelné, anebo trpí jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí. To je ovšem velmi vágní definice, která ponechává široký prostor pro úvahy, co hodnotit jako vadu způsobující nezákonnost rozhodnutí a co již jeho nicotnost. Zde lze pouze připomenout, že například vnitřní rozpornost rozhodnutí, či jeho nevykonatelnost měla podle dosavadní doktríny (viz Mazanec: Správní soudnictví, str. 198) i navazující judikatury Nejvyššího správního soudu za následek pouze nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost, nikoliv jeho nicotnost. Kudy vede hranice mezi nepřezkoumatelností rozhodnutí a jeho nicotností z důvodů výše uvedených není dodnes zákonem či judikaturou ani přibližně stanoveno, tím méně pak, aby to bylo „i laikovi na první pohled zřejmé.“
- 9) Ať tak, či onak, výše uvedené příklady mají jeden společný rys. Nikdo zde totiž není na pochybách, že správní akty trpící takovými vadami je třeba odstranit. V odvolacím řízení toto nelze učinit jinak než zrušením prvoinstančního rozhodnutí, k tomu však stačí odvolacímu správnímu orgánu zjištění rozporu s právními předpisy ve smyslu ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu, aniž by se musel dále zabývat jejich podrobnějším hodnocením a hledáním hranice mezi nezákonností a nicotností. Rozbor zjištěných vad rozhodnutí nad rámec daný tímto ustanovením by totiž už z hlediska efektivního fungování institutu odvolání, jakožto obecného řádného opravného prostředku, nebyl účelný (a proto jej zákon ani nepředepisuje), dle mého názoru pak není bezpodmínečně nutný ani z hlediska kvality ochrany práv účastníků řízení, neboť praktický rozdíl v dopadech vyslovení nicotnosti rozhodnutí a zrušení nepravomocného a zpravidla nevykonatelného rozhodnutí je zanedbatelný.
- 10) Ač se tedy rozšířený senát při řešení předloženého problému vydal správným směrem, druhou větou právní věty I. dosažený pozitivní výsledek poněkud znehodnotil, zcela zbytečně se dostal do konfliktu s ustanoveními § 89 a § 90 správního řádu a založil též rozpor mezi východisky a závěry, které přijal. Nejmarkantněji je tento rozpor vidět v odstavci 44 usnesení, kde na straně jedné názorová většina uvádí, že odvolací orgán není oprávněn deklaratorním výrokem prohlásit nicotnost rozhodnutí prvního stupně, zároveň však uvádí, že nicotnost rozhodnutí musí být uvedena přímo ve výroku, jímž se takové rozhodnutí zrušuje, a to za situace, kdy tamtéž uvádí, že nicotné rozhodnutí od počátku neexistuje.
- 11) Z usnesení není jasné, v čem by měl spočívat faktický či právní rozdíl mezi vyslovením nicotnosti (což odvolací správní orgán nesmí, zvláště pak v případech uvedených v § 77 odst. 2 správního řádu) a „zrušením rozhodnutí pro nicotnost“ (což by naopak odvolací orgán dle názorové většiny činit měl ve všech případech), stejně tak, jako není jasné, pokud už se odvolací orgán vydá za hranice zákonem stanovených povinností a učiní si rámci odvolacího řízení úsudek o nicotnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jak by pak mohl takové rozhodnutí výrokem rušit, jestliže dle jeho vlastního názoru od počátku neexistuje. Dle mého názoru jsou výše uvedené rozpory důsledkem chybného

pokračování

a nepřípustného směšování dvou zcela odlišných institutů správního řádu, z nichž každý má jiný cíl a účel, jak bylo vyloženo výše.

- 12) Za přímé „přepisování zákona“ a ve svém důsledku za porušení ústavních limitů pro činnost soudů daných ustanoveními čl. 1 odst. 1 a čl. 90 Ústavy České republiky pak považuji pasáž odstavce 45 usnesení, v němž názorová většina dovozuje možnost podat žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se rozhodnutí pouze zrušuje a řízení zastavuje, aniž by bylo ve výroku uvedeno, že ke zrušení došlo z důvodu nicotnosti. Z čl. 1 odst. 1 Ústavy lze dovodit, že Česká republika je vybudována na principu právního státu, jehož součástí je požadavek právní jistoty a předvídatelnosti práva. Soudy jsou pak podle čl. 90 Ústavy povolány především k tomu, aby poskytovaly ochranu právům zákonem stanoveným způsobem.
- 13) V daném případě však rozšířený senát stanoveným způsobem nepostupoval, ale předepsal odvolacímu správnímu orgánu v rámci řízení o přezkumu správního rozhodnutí novou povinnost ohledně formy výroku rozhodnutí, kterou zákon neupravuje; nedosti na tom, nedodržení povinnosti učinit výrok v takto *extra legem* vytvořené formě postavil pod sankci zrušení správního rozhodnutí soudem. V praxi to tedy znamená, že k žalobě jednoho z účastníků správního řízení může soud zrušit rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které bude z hlediska jediného aplikovatelného ustanovení § 90 správního řádu zákonné, přičemž rušit ho bude pro nezákonnost, kterou nebude schopen s odkazem na právní předpisy definovat, a zavazovat ho bude k tomu, aby učinil výrok ve formě, kterou zákon nezná, a který v této podobě, jak sama názorová většina uvádí, bude mít jiné právní účinky než výrok zákonem upravený. Dle mého názoru se zde již jedná o překročení pravomoci soudu, které dosahuje ústavního rozměru. Pokud by navíc v takovém řízení vystupovaly též osoby, které by měly oproti žalobci protichůdný zájem na výsledku řízení, dalo by se zde hovořit nejen o porušení čl. 1 odst. 1 v návaznosti na čl. 90 Ústavy, ale též čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
- 14) Jakkoliv chápu pohnutky, jež vedly většinu k zaujetí takto radikálního názoru, a podobně jako ona mám rovněž na zřeteli pokud možno co největší ochranu práv účastníků řízení, přeci jen mám za to, že v daném případě nebyly řádně zváženy proporce mezi sledovaným cílem a použitými prostředky a že pro takovýto (ve svém důsledku excesivní) postup nebyl dostatečný důvod. I když připouštím, že by mohly výjimečně nastat situace, kdy by mělo pro účastníky řízení nějaký praktický význam, jestli bude rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pouze zrušeno s účinky *ex nunc*, nebo zrušeno pro nicotnost s dovozovanými účinky *ex tunc*, cena, kterou je za to nutné zaplatit, je dle mého názoru příliš vysoká. Na první pohled vyšší ochrana některých účastníků je totiž vykoupena porušením principu právní jistoty a předvídatelnosti práva v návaznosti na ústavní limity uplatňování pravomoci soudů, porušením konkrétních ustanovení správního řádu o odvolání spojeným s nabouráním koncepce tohoto klasického opravného prostředku a (vzhledem ke snadné zneužitelnosti práva podávat žaloby i proti v zásadě vyhovujícím rozhodnutím odvolacího správního orgánu) rovněž narušením principu rychlosti a efektivnosti řízení. Z uvedených důvodů se tedy nemohu s názorem většiny na formu výroku odvolacího správního orgánu při odstraňování nicotných rozhodnutí ani s názorem na možnost soudní ochrany ztotožnit.

V Brně dne 12. března 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
člen rozšířeného senátu