



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **M. P.**, zastoupený JUDr. Radkem Kellerem, advokátem se sídlem Jaselská 23, Brno, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje**, 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. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 10. 2010, č. j. 10 A 53/2010 – 18, byla podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřijatelná podle ust. § 68 písm. a) s. ř. s. odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, Dopravní inspektorát Český Krumlov (dále jen „krajské ředitelství“) ze dne 16. 1. 2008, č. j. ORCK-9-365/DS-BP-2008, o uložení blokové pokuty ve výši 2.500 Kč za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích podle ust. § 22 odst. 8 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). V odůvodnění usnesení se krajský soud nejprve zabýval povahou blokového řízení. Podle jeho názoru uložením pokuty v blokovém řízení je řízení o přestupku skončeno a proti uložení pokuty se nelze odvolat. Jedná se o akt vydaný správním orgánem s cílem zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku, tedy rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu, čímž jsou splněny podmínky ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Při posuzování tohoto rozhodnutí nelze vycházet z formálních náležitostí správních rozhodnutí, neboť rozhodnutí vydané v blokovém řízení, jež je formálně vydáno vystavením bloku, jsou-li pro to splněny podmínky, musí obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v § ust. 85 odst. 4 zákona o přestupcích, a další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle odst. 1 citovaného ustanovení. Podmínkou přípustnosti vydání rozhodnutí v blokovém řízení je podle krajského soudu

skutečnost, že osoba, která se měla přestupku dopustit, je ochotna pokutu zaplatit a že přestupek je spolehlivě zjištěn. V případě, že by tato osoba nepovažovala přestupek za spolehlivě zjištěný nebo by nebyla z jiného důvodu ochotna pokutu zaplatit, bylo by potřeba provádět dokazování. Zahájení správního řízení je tedy v dispozici té osoby, která se měla přestupku dopustit. V dané věci stěžovatel svého práva, aby spáchání přestupku bylo prokazováno a bylo prováděno skutkové i právní hodnocení jeho jednání, nevyužil. Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany subjektům, které tvrdí, že byly na svých právech dotčeny a svých práv se nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Za situace, kdy stěžovatel nepožádal, aby bylo vedeno správní řízení o přestupku a aby mohl podat řádné opravné prostředky, nemůže se dožadovat soudní ochrany. Za rozhodnou označil krajský soud nikoli skutečnost, že proti uložení pokuty v blokovém řízení nejsou přípustné opravné prostředky, nýbrž to, že stěžovatel nevyužil opravné prostředky v řízení o přestupku, které mohl svým jednáním iniciovat. Podle ust. § 68 písm. a) 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 tehdy, když žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z toho důvodu, že souhlasil s ukončením věci v blokovém řízení.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že krajský soud žalobu formalisticky odmítl s odkazem na nevyčerpání všech opravných prostředků, aniž by se jakkoliv zabýval namítanou nicotností napadeného rozhodnutí. Rozhodl tak nezákonně, když nesprávně posoudil právní otázku. V žalobě namítanou nicotnost správního rozhodnutí stěžovatel spatřuje v tom, že v blokovém řízení rozhodl orgán Policie ČR přesto, že podle ust. § 58 odst. 1 zákona o přestupcích měl věc projednat a rozhodnout o ní pověřený obecní úřad ve správním řízení. Stěžovatel poukázal na to, že se dopustil přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. f) bod 3. zákona o přestupcích dne 2. 8. 2007 a rovněž dne 16. 1. 2008. Mohl být tedy potrestán podle ust. § 22 odst. 8 zákona o přestupcích pokutou ve výši od 2.500 Kč do 5.000 Kč a zákazem činnosti od jednoho měsíce do šesti měsíců. Podle ust. § 22 odst. 11 zákona o přestupcích nelze projednat v blokovém řízení přestupek, za který se ukládá trest zákazu činnosti. Napadené správní rozhodnutí tedy vydal správní orgán, který nebyl k jeho vydání věcně příslušný. Nicotný správní akt nemůže podle ustáleného výkladu nikoho zavázat, protože neexistuje a nikdo jej není povinen respektovat. V tomto směru odkázal stěžovatel na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96. Podle jeho přesvědčení je napadené rozhodnutí podle ust. § 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád"), neplatné pro nicotnost. Krajský soud měl přezkoumat napadené rozhodnutí a následně měl nicotnost prohlásit. Místo toho žalobu odmítl s odkazem na nevyčerpání opravných prostředků. Taková argumentace by byla podle stěžovatele příhodná, kdyby blokové řízení vedl věcně příslušný správní orgán. Je-li napadené rozhodnutí nicotné, nelze na ně pohlížet jako na neexistující. Proto nemůže být po stěžovateli požadováno, aby vyčerpал všechny opravné prostředky, když mu ani proti nicotnému rozhodnutí nepřislušely. Stěžovatel se tedy nedožaduje soudní ochrany proti rozhodnutí v blokovém řízení ve smyslu ust. § 84 zákona o přestupcích, jak nesprávně tvrdí krajský soud, ale pro rozpor tohoto rozhodnutí se zákonem, a to s ust. § 84 odst. 4 v návaznosti na § 22 odst. 8 zákona o přestupcích. Z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajské ředitelství ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že bloková pokuta byla uložena policejním orgánem, který je k tomu oprávněn. Rovněž byly splněny obě podmínky umožňující řešení přestupku uložení blokové pokuty ve smyslu ust. § 84 odst. 1 zákona o přestupcích, neboť přestupek byl spolehlivě zjištěn. Vzhledem k charakteru přestupku nestačila domluva a stěžovatel byl ochoten pokutu zaplatit, což stvrdil podpisem na pokutovém bloku. Měl

pokračování

možnost se proti uložení blokové pokuty odvolat, a to ještě před vydáním a podepsáním pokutového bloku. Případně mohl uvést na místě důvody nezákonného postupu, pokud byl potrestán dvakrát pro stejný druh přestupku v období jednoho roku v blokovém řízení, když o blokovém řízení vedeném proti němu v minulosti věděl. Tohoto svého práva však nevyužil. Proto krajské ředitelství navrholo zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Protože žaloba stěžovatele byla krajským soudem odmítnuta pro její nepřípustnost, přichází v úvahu pouze posouzení naplnění kasačního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu důvod speciální, je-li žaloba odmítnuta (rozsudky ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, publ. pod č. 427/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se proto omezil pouze na posouzení, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl, a tím vyloučil meritorní projednání věci.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je podle ust. § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná žaloba proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona o přestupcích (viz 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, všechny dostupné na www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 3. 6. 2010, č. j. 2 As 10/2010 - 22, dostupný na www.nssoud.cz, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že 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.

Sedmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k odlišnému právnímu názoru. Odvolání podle jeho názoru nepředstavuje prostředek k deklaraci nicotnosti rozhodnutí a za vyčerpání řádného opravného prostředku ve správním řízení je nutné považovat rozhodnutí správního orgánu ve věci prohlášení nicotnosti vydané v řízení podle ust. § 77 odst. 1 věta druhá a § 78 správního řádu. Teprve den doručení takového rozhodnutí určuje počátek dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí správního orgánu. Závěr, že stěžovatelova žaloba neměla být z důvodu nevyčerpání opravných prostředků odmítnuta, však sedmý senát nemohl učinit, neboť mu v tom bránil právní názor vyslovený druhým senátem. Proto věc postoupil v souladu s ust. § 17 odst. 1 s. ř. s. usnesením ze dne 28. 7. 2011, č. j. 7 As 100/2010 – 46 rozšířenému senátu.

Rozšířený senát pak v usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, dostupné na www.nssoud.cz, vyjádřil právní názor, že v odvolacím řízení lze rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit postupem podle ust. § 90 odst. 1 písm. a), příp. b) správního řádu, i z důvodů uvedených v ust. § 77 odst. 1 a 2 správního řádu. Zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně z důvodu nicotnosti je odvolací správní orgán povinen vyjádřit ve výroku svého rozhodnutí. Podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně či rozhodnutí o odvolání, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu ust. § 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. Ani žalobu, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí, však nelze podat kdykoliv. Počátek lhůty pro její podání je určen dnem, kdy bylo rozhodnutí vydané v odvolacím řízení

žalobci oznámeno, nikoliv dnem, v němž mu byl oznámen úkon správního orgánu ve věci prohlášení nicotnosti podle ust. § 77 a 78 správního řádu. Žaloba, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení postupem podle ust. § 84 a násl. zákona o přestupcích, je nepřipustná podle ust. § 68 písm. a) s. ř. s.

K možnosti přihlížet k nicotnosti rozhodnutí správního orgánu v navazujících řízeních uvedl rozšířený senát v bodě 56 odůvodnění citovaného usnesení: „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 offo 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 namítnout nicotnost podkladového rozhodnutí a příslušný správní orgán je povinen se touto námitkou zabývat.“

Sedmý senát, kterému rozšířený senát vrátil věc k projednání a rozhodnutí, je závěry rozšířeného senátu vázán. Proto neshledal důvodné stížní námitky, že krajský soud pochybil, když se nezabýval namítanou nicotností napadeného správního rozhodnutí. Naopak, s ohledem na výše uvedené postupoval krajský soud v souladu se zákonem, pokud žalobu stěžovatele odmítl jako nepřipustnou. Je-li stěžovatel přesvědčen o nicotnosti rozhodnutí vydaném v blokovém řízení, je oprávněn namítnout tuto nicotnost v navazujících řízeních, ve kterých má být toto rozhodnutí exekučním titulem nebo podkladem pro další úkon správního orgánu.

Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a krajskému ředitelství žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 16. května 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu