



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdlila a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobkyně: Mgr. J. J.**, proti **žalované: Policie České republiky - Správa hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 2, Praha 4, adresa pro doručování: Policie ČR, Správa hl. m. Prahy, Bartolomějská 7, Praha 1 (všeobecný odbor, právní a obchodní skupina), o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2003, č. j. 2 Ca 24/2003 - 6,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalované **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá kasační stížností usnesení Městského soudu v Praze č. j. 2 Ca 24/2003 - 6 ze dne 18. 8. 2003, kterým byla odmítnuta její žaloba, jíž se stěžovatelka domáhala zrušení rozhodnutí žalované o uložení blokové pokuty ve výši 500 Kč blokem č. 803545 ze dne 5. 7. 2003 za porušení § 26 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (§ 22 odst. 1 písm. f/ zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Skutkově šlo o to, že stěžovatelka nezabezpečila své vozidlo na parkovišti, zatímco hledala kočku, která jí z vozidla utekla při vystupování. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že uložení pokuty v blokovém řízení je pouze projednáním přestupku, nikoli vydáním správního rozhodnutí, a proto není dána pravomoc soudu podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Z tohoto důvodu stěžovatelčin návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že blokové řízení je zvláštním druhem řízení o přestupcích a představuje zkrácený způsob vyřizování přestupků jako správních deliktů. Na pokutových blocích je vyznačeno komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena. Uložením pokuty v blokovém řízení je řízení o přestupku skončeno a proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat. Stěžovatelka z toho dovozuje, že uložení pokuty v blokovém řízení je aktem vydaným příslušným správním orgánem, osobou jím pověřenou, autoritativně zasahujícím do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o správní rozhodnutí, které splňuje jak náležitosti materiální, tak náležitosti formální, a je tedy v řízení před soudy přezkoumatelné. Městský soud v Praze proto dospěl dle stěžovatelky k nesprávnému právnímu závěru, když nevzal v úvahu ustanovení zákona o přestupcích, požadavky na rozhodnutí vydané v blokovém řízení dovozoval z § 47 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správního řádu“), a stěžovatelčinu žalobu odmítl. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na rozhodovací praxi Nejvyššího soudu a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve stanovené lhůtě své vyjádření k obsahu kasační stížnosti nepodala. Postavení účastníka řízení o kasační stížnosti se domáhalo Ministerstvo vnitra. Poté, kdy bylo Nejvyšším správním soudem poučeno v tom směru, že žalovaným byla v řízení o žalobě vedeném před Městským soudem v Praze Policie České republiky - Správa hlavního města Prahy, která je tak podle § 105 odst. 1 s. ř. s. i účastníkem řízení o kasační stížnosti, bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno vyjádření žalované ze dne 29. 10. 2004, ve kterém uvádí, že projednání přestupku v blokovém řízení se vyznačuje zejména svojí neformálností, tj. neformálním uložením pokuty, a není tedy ukončeno vydáním správního rozhodnutí. V situacích, kdy je správní řízení ukončeno vydáním rozhodnutí o přestupku, pak je zaručena soudní ochrana proti tomuto rozhodnutí. Zákon o přestupcích však umožňuje také přestupek projednat uložením pokuty v blokovém řízení a v příkazním řízení. Tato řízení jsou však řízeními specifickými. V případě, že by stěžovatelka nebyla ochotna pokutu zaplatit, čímž by vyjádřila svůj nesouhlas s projednáním přestupku v tomto specifickém řízení, bylo by v řádném řízení příslušným správním orgánem dokazováno, zda se přestupku dopustila, či nikoli. Takové řízení by bylo ukončeno rozhodnutím o přestupku, které by bylo soudem přezkoumatelné. Žalovaná se tedy ztotožňuje s právním závěrem, jak jej učinil Městský soud v Praze, a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Ke svému vyjádření předložila žalovaná úřední záznam ze dne 25. 10. 2004, ve kterém se prap. S. Č. vyjadřuje k tomu, co se odehrálo dne 5. 7. 2003, tedy v den, kdy stěžovatelce byla uložena pokuta. Dále předkládá kopii bloku na pokutu na místě nezaplacenou ve výši 500 Kč (část A).

Kasační stížnost byla tedy podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a kasační stížnost je přípustná. Stěžovatelka sice na žádný z kasačních důvodů podávaných z § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s. výslovně nepoukazuje, z obsahu kasační stížnosti je však nepochybné, že je namítáno nesprávné posouzení právní otázky, které mělo za následek dle stěžovatelky nezákonné rozhodnutí o odmítnutí jejího návrhu; kasační stížnost se tedy opírá o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V případě stěžovatelky není

potřeba zastoupení advokátem, neboť stěžovatelka prokázala, že sama splňuje podmínky podávané z § 105 odst. 2 s. ř. s., tj. vysokoškolské právnické vzdělání, které je vyžadováno pro výkon advokacie.

Nejvyšší správní soud tedy v rozsahu kasační stížnosti ze stěžovatelkou uplatněných důvodů napadené rozhodnutí přezkoumal (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud musel vyřešit klíčovou otázku, jež spočívá v posouzení právního charakteru aktu spočívajícího v uložení blokové pokuty. Správní řád samotný ani zákon o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů) definici správního rozhodnutí nepodává. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. považuje za rozhodnutí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti těch, kdo tvrdí, že takovým úkonem byli zkráceni na svých právech (tedy obecně fyzických a právnických osob, vůči nimž takový úkon správního orgánu směřoval). Teorie správního práva přitom s takto podanou definicí koresponduje; za správní rozhodnutí je zpravidla považován akt vydaný správním orgánem s cílem autoritativně stvrdit nebo zasáhnout do právních vztahů nebo postavení účastníků řízení. Blokové řízení, které je v zákoně o přestupcích upraveno v ustanoveních § 84 až § 86, je specifickým druhem řízení o přestupcích. V takovém blokovém řízení lze přestupek projednat uložení pokuty, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit (§ 84 odst. 1 zákona o přestupcích). Přestupek lze projednat v blokovém řízení tehdy, jsou-li splněny předpoklady uvedené v ustanoveních § 84 odst. 1 a 4 zákona o přestupcích, přitom platí, že výsledkem blokového řízení je uložení pokuty pachateli přestupku a že pachateli přestupku se vydá blok na pokutu na místě nezaplacenou, nemůže-li pokutu zaplatit na místě. Uložení pokuty v blokovém řízení je řízení o přestupku skončeno a proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat. Posuzuje-li Nejvyšší správní soud charakter uložení blokové pokuty z hlediska přímého dopadu do sféry stěžovatelčiny, tj. do stěžovatelčiny subjektivních práv, pak dospívá k závěru, že uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu. Jsou tak splněny podmínky podávané z § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. jde o úkon správního orgánu, jímž se osobě, která se přestupku dopustila, zakládá povinnost zaplatit pokutu. Materiální sféra stěžovatelčina tedy byla takovým úkonem zřetelně zasažena a takový úkon si tedy obecně vyžaduje nutnost přezkumu ve správním soudnictví, neboť subsumpci pod žádnou z legálních výjimek přezkoumatelnosti tu dovodit nelze. Při posuzování této právní otázky nelze vycházet toliko z formálních náležitostí správních rozhodnutí podávaných z § 47 správního řádu, jak učinil Městský soud v Praze, 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 § 85 odst. 4 zákona o přestupcích, a další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle § 85 odst. 1 tohoto zákona.

Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že právní názor, o který Městský soud v Praze opřel kasační stížností napadené usnesení, Nejvyšší správní soud nesdílí. Přesto však Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že v této právní věci byly dány důvody pro odmítnutí stěžovatelčiny žaloby.

Jednou z podmínek přípustnosti vydání rozhodnutí v blokovém řízení je podle § 84 odst. 1 zákona o přestupcích skutečnost, že osoba, která se měla přestupku dopustit,

je ochotna pokutu zaplatit. Další podmínkou podávanou z téhož ustanovení, jež musí být kumulativně s první podmínkou splněna pak je, že přestupek je spolehlivě zjištěn. V případě, že by ten, kdo se měl dle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, případně by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku, posuzovat a bylo by tak potřeba provádět ve věci dokazování. To by probíhalo v „běžném“ správním řízení. Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se měla přestupku dopustit, byť je zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby spáchání přestupku bylo správním orgánem prokazováno a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání. Faktická dispozice osoby obviněné z přestupku je tu tedy dána tím, že osoba, jež se měla přestupku dopustit, buď považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést takové řízení, v němž by byly posuzovány jak otázky skutkové, tak otázky právní, a souhlasí se sankcí, jež je jí v blokovém řízení ukládána, nebo přestupek nemá za prokázaný a nesouhlasí tedy se zaplacením pokuty, přičemž využívá svého práva, jež jí nelze odepřít, na zahájení správního řízení o přestupku. V této právní věci stěžovatelka svého práva na to, aby s ní bylo vedeno řízení o jejím jednání, jež mělo být přestupkem, nevyužila. Zejména skutková otázka tak předmětem dokazování učiněna nebyla, což se projevuje nyní v odlišných skutkových tvrzeních stěžovatelky a žalované. Vychází-li tedy Nejvyšší správní soud ze shora zjištěných skutečností z toho, že smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily, pak za situace, kdy sama stěžovatelka ani nepožadovala, aby s ní bylo vedeno řízení o přestupku, jež by bylo správním řízením v prvním stupni, proti němuž by byly přípustné opravné prostředky, a stěžovatelka tak mohla ve skutečnosti využít ještě dvou instancí v samostatném správním řízení, nemůže se nyní soudní ochrany oprávněně dožadovat.

Nejvyšší správní soud plně respektuje právo na spravedlivý proces, jehož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, nicméně je-li podle § 68 písm. a) s. ř. s. žaloba nepřipustná tehdy, nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, které zákon připouští, pak musí být nepřipustná i tam, kde žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z toho důvodu, že žalobce nehodlal vést příslušné správní řízení ani v prvním stupni a spokojil se s ukončením věci v blokovém řízení. Při použití opačného výkladu na případy přezkumu správních rozhodnutí vydaných v blokovém řízení by totiž soud namísto činnosti přezkumné prováděl sám činnost, jež by jinak měl uskutečňovat správní orgán tehdy, pokud by osoba obviněná z přestupku takové řízení hodlala svým nesouhlasem s uložením pokuty v blokovém řízení vyvolat. Pokud by takový postup nebyl připraven aprobeovat, musel by rozhodnutí správního orgánu vydané v blokovém řízení nutně shledat vždy nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Oba přístupy by popřely smysl blokového řízení. Není tedy v projednávané věci rozhodující, že proti uložení pokuty v blokovém řízení nejsou přípustné opravné prostředky, jichž by bylo možno využít (§ 84 odst. 2 zákona o přestupcích). Rozhodující je, že stěžovatelka nevyužila opravné prostředky v řízení o přestupku, jež mohlo být z její dispozice vyvoláno, a to proto, že nevyvolala ani samotné řízení v prvním stupni. Jde tak o situaci, kdy stěžovatelka skutečně nevyčerpala všechny opravné prostředky v řízení před správním orgánem, které jsou právními předpisy připuštěny. Za tohoto stavu byl dán důvod pro odmítnutí žaloby jako nepřipustné podle § 68 písm. a) s. ř. s. K významu nevyčerpání procesních prostředků, které zákon v řízení správním k ochraně práv poskytoval, při uložení blokové pokuty, se obdobně - byť ve skutkově i právně odlišném případě - vyslovil i Ústavní

soud, a to podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu zcela v duchu zde provedeného výkladu (sp. zn. IV. ÚS 103/99).

Městský soud v Praze tedy dospěl sice ke správnému závěru, když žalobu odmítl, avšak učinil tak z jiných důvodů, než shora podal Nejvyšší správní soud. Pokud by však uvedl ty důvody, pro které shledal potřebu žalobu odmítnout, jak je nyní osvětlil Nejvyšší správní soud, pro stěžovatelku by jeho rozhodnutí mělo tytéž důsledky, neboť důvody pro odmítnutí její žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tu skutečně byly; stěžovatelčin návrh (žaloba) byl totiž podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustným.

Nejvyšší správní soud vědom si právní závažnosti závěrů, které vyslovil v tomto rozhodnutí, zabýval se i konformitou výše učiněného výkladu s principy, které jsou obsaženy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), která je ve smyslu čl. 10 Ústavy součástí právního řádu. Citovaný článek představuje záruku, že jakékoli trestní obvinění bude spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednáno nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem. Judikatura Evropského soudu již vyložila, že trestním obviněním je nutno chápat i obvinění z přestupku (například případ Lauko proti Slovensku 1998, a další). Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za nutné zdůraznit, že stěžovatelka měla možnost přímé a rychlé ochrany práv zaručených citovaným článkem Úmluvy, pokud by vyjádřila svůj nesouhlas s uložením pokuty v blokovém řízení, a tedy bylo-li by zahájeno řízení o přestupku. Stěžovatelka též nebyla vystavena žádnému zásadnímu dilematu mezi rozhodnutím souhlasit s uložením pokuty či vést správní řízení; v postupu orgánu ukládajícího pokutu v blokovém řízení nelze shledat žádný prvek nátlaku, jenž by byť jen dílčím způsobem mohl zpochybnit stěžovatelčino rozhodnutí zříci se vedení správního řízení o přestupku. Stěžovatelka měla ve svých rukou použitelné opravné prostředky, které umožňovaly vyřešit nedostatky, jež vytýkala v žalobě blokovému řízení. Z hlediska emocionálního lze pochopit stěžovatelčino psychické rozpoložení vzniklé z důvodu obavy o život zvířete, to však nemůže být právně relevantním důvodem pro vyslovení závěru, že stěžovatelka nebyla s to posoudit důsledky svého rozhodnutí souhlasit s vyřízením věci blokovou pokutou, zvláště vezme-li se v úvahu, že stěžovatelka je osobou s vysokoškolským vzděláním v oboru právo.

Ze všech shora uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalované. Protože však žalovaná žádné náklady neuplatňovala a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by jí vznikly a jež by překročily náklady její běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že žalované, přestože měla ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. prosince 2004

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu