



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudců Mgr. Barbory Berkové a Mgr. Michala Rendy ve věci

žalobce: J. Ch.
bytem X.
proti
žalovanému: Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje
Tř. Kosmonautů 10, Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2015, č. j. KRPM-138937-2/ČJ-2015-1400DP,

takto:

I. Rozhodnutí Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 11. 11. 2015, č. j. KRPM-138937-2/ČJ-2015-1400DP, a rozhodnutí Dálničního oddělení Kocourovec, Odboru služby dopravní policie Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje ze dne 6. 10. 2015, č. j. KRPM-118587-5/ČJ-2015-140040 **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

Odůvodnění:

1. Žalobce dne 22. 9. 2015 podal u žalovaného „žádost ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., o určení neexistence právního vztahu, založeného pokutovým blokem ze dne 21. 10. 2011“. Kromě uvedeného označení v žádosti uvedl pouze to, že „žádá o stanovení lhůty v délce 15 dnů pro doplnění náležitostí žádosti s odkazem na § 37 zák. č. 500/2004 Sb.“ Žádost byla postoupena Odboru služby dopravní policie Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje, Dálniční oddělení Kocourovce (dále jen „správní orgán I. stupně“), který opatřil pokutový blok č. P 0487917, a dále úřední záznam inspektora prap. Jana Krčka, jenž v něm uvedl, že blokovou pokutu série AP/2009 č. P0487917 řádně vyplnil a založil do systému, přičemž přestupce na místě pokutový blok podepsal. Správní orgán I. stupně následně dne 6. 10. 2015 vydal rozhodnutí č. j. KRPM-118587-5/ČJ-2015-140040 o tom, že se neruší a potvrzuje trvání rozhodnutí o blokové pokutě - blok na pokutu v hodnotě 1 000 Kč série X č. X. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že po přezkoumání předmětného pokutového bloku a na základě úředního záznamu policisty, který pokutu uložil, dospěl k závěru, že právní vztah založený tímto pokutovým blokem vznikl, trvá a rozhodnutí tak zůstává v platnosti.
2. Dne 2. 11. 2015 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno blanketní odvolání žalobce, v němž žalobce toliko požádal o poskytnutí lhůty 20 dnů pro doplnění odvolacích důvodů.
3. Žalovaný obratem dne 11. 11. 2015 vydal žalobou napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalovaný uvedl, že neshledal důvod pro poskytnutí lhůty žalobci k doplnění odvolání, neboť podané odvolání obsahuje veškeré náležitosti a netrpí vadou, která by znemožňovala věcné posouzení. Dále žalovaný popsal okolnosti silniční kontroly, během které byl žalobce přistižen při spáchání přestupku, za nějž mu byla uložena bloková pokuta. Zdůraznil, že žalobce si byl vědom svého zavinění, proto mu byl oproti podpisu vydán na místě blok na pokutu na místě zaplacenou, který tak nabyl právní moci. Žalobce pak nevyužil v zákonných lhůtách ani žádného z mimořádných opravných prostředků. Vztah mezi žalobcem a Policií ČR založený tímto pokutovým blokem tak stále trvá. Závěrem uvedl, že v řízení nevyšly najevo žádné nové skutečnosti nebo důkazy, které by vznik právního vztahu mezi žalobcem a Policií ČR nepotvrdily.
4. Žalobce se včas podanou žalobou, doplněnou podáním doručeným soudu dne 2. 2. 2016, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Uvedl, že předmětnou žádost podal v souladu s recentní judikaturou, konkrétně s odlišným stanoviskem JUDr. V., podaným k usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65. Správními orgány však byly porušeny veškeré zásady vedení správního řízení dle § 2 až 10 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), nebyla mu v rozporu s § 37 odst. 3 s. ř. poskytnuta přiměřená lhůta k doplnění žádosti, ač o ni výslovně požádal, tudíž správní orgán I. stupně rozhodl o neprojednatelné žádosti, následně nebylo provedeno řádné, resp. žádné dokazování a nebyly dodrženy ani podmínky § 36 odst. 3 s. ř. V důsledku závažných vad, jichž se správní orgány v řízení dopustily, jsou jejich rozhodnutí nicotná dle § 77 odst. 2 s. ř., případně nezákonná.
5. Žalovaný požadoval zamítnutí žaloby. Dle jeho názoru připouští § 142 s. ř. řízení o určení právního vztahu jako správní řízení v plném slova smyslu se všemi procesními postupy jen

v případě, kdy je to nezbytné pro uplatnění práv účastníka a jestliže nebyla daná otázka řešena v rámci jiného správního řízení. Uvedl, že ačkoli mu § 142 odst. 2 s. ř. umožňoval vyřídit žádost žalobce neformálním přípisem, dobrovolně se zavázal k plnohodnotnému správnímu řízení, čímž hodlal co nejlépe osvětlit žalobci právní stránku věci, tj. že právní vztah z uložení blokové pokuty v případě žalobce dozajista vzniknout musel. Žalovaný připustil, že došlo k rozvolnění postupu správního orgánu, na které žalobce poukazuje, avšak současně zdůraznil, že žalobce nenavrhoval žádné důkazy, jimiž by existenci právního vztahu jakkoli zpochybnil. Veškeré rozhodné skutečnosti byly správnímu orgánu známy z dokumentace vztahující se k předmětnému blokovému řízení a neshledal potřebu jakýchkoli nových důkazů náhle snesených po 5 letech od právní moci předmětného bloku. Žalobce nadto neprokázal nezbytnost určení právního vztahu pro uplatnění svých práv. Jakýkoli jiný postup správních orgánů by tak vedl ke stejnému závěru.

6. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
7. Podle § 142 odst. 1 s. ř. *správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo*. Podle odstavce 2 téhož ustanovení však správní orgán podle odstavce 1 *nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení*. Podle odstavce 3 téhož ustanovení *pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně*.
8. Správní řízení podle citovaného ustanovení je řízením o žádosti ve smyslu ustanovení § 44 a násl. s. ř. (shodně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 2. 2010, č. j. 30 Ca 49/2008-57, publikovaný pod č. 2413/2011 Sb. NSS a dostupný, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014-52, publikovaný pod č. 3151/2015 Sb. NSS, oba dostupné na www.nssoud.cz).
9. Pokud nemá žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, vyzve dle § 45 odst. 2 s. ř. správní orgán žadatele k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě. Předepsanými náležitostmi je pak třeba rozumět nejen obecné náležitosti podání uvedené v § 37 odst. 2 s. ř. („z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje“), nýbrž i tvrzení o skutečnostech rozhodných pro vydání rozhodnutí o podané žádosti, bez nichž správní orgán nemůže vědět, o čem má vlastně řízení vést a žádost je tudíž neprojednatelná. Následkem neodstranění vad žádosti je dle § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. vydání usnesení o zastavení řízení.
10. V posuzované věci však žádost žalobce ze dne 22. 9. 2015 neobsahovala základní skutková tvrzení jakožto svou podstatnou náležitost, neboť v ní žalobce uvedl toliko, že požaduje určení neexistence právního vztahu mezi svou osobou a Policií ČR založeného vymezeným pokutovým blokem, neuvedl však, z čeho sám dovozuje, že mezi ním a Policií žádný právní vztah z uvedeného pokutového bloku nevznikl, či zanikl. Absence těchto tvrzení měla být pro správní orgán důvodem pro postup dle zmíněného § 45 odst. 2 s. ř., tj. k vydání výzvy k odstranění vad podání obsahující poučení o tom, které náležitosti podání scházejí a jaké by byly následky jejich nedoplnění. Správní orgán I. stupně však uvedeným

způsobem nepostupoval, nýbrž po opatření podkladů, které sám považoval za relevantní, vydal bez dalšího, tj. bez provedení dokazování opatřenými podklady a bez poskytnutí možnosti žalobce se s podklady seznámit, rozhodnutí. Projednáním neprojednatelné žádosti a znemožněním uplatnění jakýchkoli procesních práv žalobce zatížil správní orgán I. stupně řízení zásadními vadami, pro které měl žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle § 90 odst. 1 písm. b) s. ř. zrušit a vrátit věc správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

11. Žalovaný však uvedeným způsobem nepostupoval, nýbrž zatížil řízení dalšími procesními vadami, když s blanketním odvoláním žalobce nenaložil zákonem předepsaným způsobem.
12. Podle § 82 odst. 2 s. ř. musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.
13. Mezi účastníky není sporu o tom, že odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemělo náležitosti předepsané ustanovením § 82 odst. 2 s. ř., neboť neobsahovalo údaje o tom, v jakém rozsahu toto rozhodnutí napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 s. ř., a s ohledem na § 93 odst. 1 s. ř., podle nějž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části s. ř., je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 s. ř., je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 s. ř. tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.
14. V rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34 Nejvyšší správní soud uvedl: *„Odvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly „blanketní“ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007-71). Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.“*
15. Z obsahu spisu však jednoznačně vyplynulo, že odvolání žalobce ze dne 2. 11. 2015 obsahovalo toliko základní náležitosti podání dle § 37 odst. 2 s. ř., tj. kdo je činí, které věci se týká a kterému orgánu je určeno, a dále jednoznačné vymezení, že se jedná o odvolání, zcela však postrádalo obligatorní náležitosti odvolání dle citovaného § 82 odst. 2 s. ř.
16. Krajský soud se pak ztotožňuje v souladu s konstantní judikaturou s názorem žalobce, že jeho nevyzvání k odstranění vad blanketního odvolání je podstatnou vadou řízení, která má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Chybějící důvody odvolání totiž nahradit

nelze a je v rozporu s dispoziční zásadou, pokud odvolací orgán neučiní dle § 37 odst. 3 s. ř. opatření k odstranění nedostatků odvolání a namísto toho sám možné vady vyhledává, konstruuje odvolací důvody a (zdánlivě) posuzuje odvoláním napadené rozhodnutí v celém rozsahu.

17. Žalovaný tedy rozhodoval o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které hodlal žalobce uplatnit. Takový postup žalovaného považuje soud za zcela nepřípustný a naprosto v rozporu s procesními pravidly, která jsou zakotvena v citovaných ustanoveních s. ř., a vyplývají z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), neboť nezbytným předpokladem („*condicio sine qua non*“) řádného posouzení odvolacích námitek je jistě znalost takových námitek (viz zcela shodně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34 a v tomto rozsudku citovaná judikatura).
18. Krajský soud proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. žalobou napadené rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení, spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil. S ohledem na zásadní vady v řízení před soudem I. stupně zrušil krajský soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud věc vrací žalovanému k dalšímu řízení v něm jsou správní orgány v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku.
19. Krajský soud považuje za nezbytné dále uvést, že v případě řízení o žádosti o vydání deklaratorního rozhodnutí přistupuje k povinnosti vymezit skutkové okolnosti žádosti také povinnost žadatele uvést tvrzení o naléhavosti právního zájmu na požadovaném určení, tj. jasné vymezení a pojmenování toho, že požadované určení je *nezbytné pro uplatnění práv žadatele* ve smyslu § 142 odst. 1 s. ř. S uvedenou povinností tvrzení je pak dále spojena také povinnost důkazní (viz odkaz § 142 odst. 3 s. ř. an § 141 odst. 4 s. ř. upravující dokazování ve sporném řízení). Řízení o určení právního vztahu je totiž ve vztahu subsidiarity k jiným řízením, což je vyjádřeno v § 142 odst. 2 s. ř. tak, že správnímu orgánu je zakázáno o existenci či neexistenci právního vztahu rozhodnout, jestliže *může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení*. Žadatel tedy musí vymezit, k uplatnění jakého jeho práva je požadované určení nezbytné a toto své tvrzení prokázat, přičemž správní orgán na základě uvedených tvrzení vyhodnotí, zda k uplatnění tvrzeného práva nesvědčí žadateli jiné právní prostředky. Neunese-li žadatel své důkazní břemeno, nebo dospěje-li správní orgán k závěru, že požadované určení by sice mohlo být významné pro uplatnění práva žadatele, avšak že otázku vzniku, trvání či zániku sporného právního vztahu lze řešit v jiném správním řízení (typicky v řízení o některém opravném prostředku), žádost správní orgán zamítne.
20. Uvedená tvrzení však žádost žalobce rovněž neobsahovala. Správní orgán I. stupně proto v dalším řízení vyzve žalobce k tvrzení a prokázání jeho naléhavého právního zájmu na požadovaném určení. Pokud žalobce na výzvu správního orgánu relevantní tvrzení neuvede, správní orgán žádost žalobce zamítne. Při posuzování existence jiných prostředků nápravy by měl správní orgán přihlídnout zejména k usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65.

21. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení plně procesně úspěšný žalobce má právo vůči žalovanému na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.
22. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení žalobcům ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na nařízení exekuce.

Olomouc 28. listopadu 2017

JUDr. Zuzana Šnejdrová, Ph.D., v. r.
předsedkyně senátu