



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci **žalobce M. H.**, bytem M. 16, pošta S., *zastoupeného Mgr. Kamilem Fotrem, advokátem, se sídlem Božanovská 10, Praha 9*, proti **žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal vydání rozsudku: „*Určuje se, že zásah žalovaného ze dne 6.8.2014 v souvislosti s neprovedením přezkumného řízení ve věci přestupku ze dne 18.10.2013 byl nezákonný.*“ Alternativně pak navrhoval vydání rozsudku: *Určuje se, že zásah žalovaného ze dne 6.8.2014 byl nezákonný.*“ Dále žalobce požadoval přiznání práva na náhradu nákladů řízení.

2. Na základě výzvy krajského soudu k odstranění nesrozumitelnosti návrhu výroku rozsudku žalobce v doplnění žaloby ze dne 17.9.2014 navrhoval, aby krajský soud vydal rozsudek: „*Postup žalovaného byl nezákonný, žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práva žalobce na dobrou zprávu spočívající v nezahájení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí o přestupku, které představuje pokutový blok série GE/2013, číslo E 0297876 ze dne 18.10.2013 a současně se žalovanému přikazuje, aby přijal a realizoval taková opatření, která povedou k napravení nezákonného stavu.*“

3. V replice na vyjádření žalovaného žalobce změnil návrh výroku rozsudku a navrhoval, aby krajský soud rozhodl: „*Určuje se, že zásah žalovaného spočívající v tom, že nezahájil přezkumné řízení ve věci rozhodnutí o přestupku, které představuje pokutový blok série GE/2013, číslo E 0297876 ze dne 18.10.2013, nebo nesdělil do 30 dní žalobci, že neshledal důvodů k zahájení přezkumného řízení, byl nezákonný.*“

II. Důvody žaloby

Odůvodnění prvního návrhu výroku rozsudku

4. Žalobce tvrdil, že byl přímo zkrácen na svých právech tím, že žalovaný svým nezákonným zásahem ponechal v platnosti rozhodnutí Obecní policie Strašice, které nenaplnuje požadavky zákonodárce na vyhotovení rozhodnutí o přestupku vydané v blokovém řízení.

5. Žalobce učinil dne 7.4.2014 podnět k přezkumnému řízení pro porušení zákona ve věci vydání rozhodnutí o přestupku, pokutového bloku série GE/2013, číslo E 0297876 ze dne 18.10.2013 (*dále jen „předmětný pokutový blok“*). V podnětu vytýkal prvostupňovému správnímu orgánu nesplnění zákonných požadavků pro realizaci blokového řízení, resp. pro vydání rozhodnutí ve formě pokutového bloku a poukazoval, že byl strážníky Obecní policie Strašice potrestán za přestupek v rozporu se zásadou *nulla poena sine lege*. Poukazoval, že rozhodnutí o přestupku, resp. předmětný pokutový blok, nesplňuje požadavky kladené na rozhodnutí vydané v blokovém řízení stanovené v § 85 odst. 4 věta druhá a § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „zákon o přestupcích“*), neboť zde není uvedeno konkrétní místo spáchání přestupku, není srozumitelně a nezaměnitelně popsán přestupek a jednoznačně definováno konkrétní porušení právní povinnosti, přestupek není označen zákonným pojmenováním s uvedením správné a konkrétní právní kvalifikace podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „ZPK“ nebo „zákon o pozemních komunikacích“*).

6. Žalovaný neformálním dopisem ze dne 6.8.2014 odmítl podnět žalobce k přezkoumání rozhodnutí o přestupku s odůvodněním, že neshledal pochybení, pro které by zde byly důvody pro zahájení přezkumného řízení podle § 95 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „správní řád“*), resp. provést zkrácené přezkumné řízení podle § 98 správního řádu.

7. Dle žalobce byl uvedený postup žalovaného v rozporu se zákonem, neboť strážníci při vydání pokutového bloku postupovali v rozporu se zákonem. Žalovaný ve sdělení tvrdil, že byl žalobce potrestán za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 ZPK, ačkoliv toto tvrzení nemá oporu v předmětném pokutovém bloku. S ohledem na neuvedení porušení právní povinnosti podle zákona o provozu na pozemních komunikacích, nelze rozumně a naděvší pochybnost uzavřít, že byl žalobce potrestán právě za tento přestupek. Žalobce nesouhlasil s žalovaným, že požadavky na vyplnění pokutového bloku jsou nižší, než na rozhodnutí vydané ve správním řízení. Dle žalobce je pokutový blok typizovaným formulářem sloužícím k provedení zrychlené formy řízení o přestupku. Okolnost, že ve věci proběhlo blokové řízení, nezbavuje strážníky povinnosti vyhotovit pokutový blok přinejmenším podle požadavků na něm předtištěných. Podle § 85 odst. 4 věta druhá zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „zákon o přestupcích“*) musí pokutové bloky obsahovat: komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena. V daném případě bylo přehlíženo, že rozhodnutí o přestupku vydané v blokovém řízení, jakožto individuální správní akt, musí splňovat i další zákonné požadavky, které jsou na pokutových blocích předtištěny a které odpovídají požadavkům § 67 odst. 2 správního řádu. To ostatně vyplývá z ustálené judikatury NSS, kde NSS konstatoval, že: „*Rozhodnutí vydané v blokovém řízení (pokuta uložená v blokovém řízení) musí, aby se jednalo o vykonatelné správní rozhodnutí (rozhodnutí orgánu státní správy nebo samosprávy), obsahoval náležitosti, které jsou uvedeny v ustanovení § 85 odst. 4, věty druhé, zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (ve znění pozdějších předpisů), a další údaje, jak vyplývají z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle ustanovení § 85 odst. 1 tohoto zákona. Nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, musí rozhodnutí v blokovém řízení (blok na pokutu na místě nezaplacenou) obsahovat též poučení o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty (§ 85 odst. 3 tohoto zákona).*“ (Usnesení NSS ze dne 12.4.2001 sp.zn. 21 Cdo 775/2000, sbírkové č. Rc 4/2002). Vyplývá to i činnosti Veřejného ochránce práv, srov. Zpráva o výsledku šetření VOP ze dne 11.4.2012, sp.zn.: 1281/2012/VOP/MK nebo Zpráva o výsledku šetření ze dne 5.12.2012, sp.zn.: 8387/2012/VOP/MK (dostupné na URL: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/stanoviska-doprava>). Žalovaný je ze své úřední činnosti obeznámen s tím, jak mají být pokutové bloky vyplňovány. Výše uvedené vady blokové pokuty jsou natolik zásadní, že každá z nich je způsobilá založit nezákonnost blokové pokuty, a tedy důvod pro její zrušení v přezkumném řízení, natož pak v jejich součtu. Postup žalovaného tedy žalobce vnímal jako chybný a nezákonný, pokud blokovou pokutu v rámci přezkumného řízení (i zkráceného) nezrušil.

8. Dle žalobce je nepochybně veřejným zájmem, aby byli pachatelé dopravních přestupků za svá pochybení potrestáni, nicméně se tak musí dít v souladu se zákony definovanými postupy, neboť státní orgány mohou postupovat pouze v mezích a způsoby, které stanoví zákon (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy, potažmo čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Pokud podřízené orgány žalovaného nejsou s to dodržet zákonný postup, kam spadá i řádné vyplnění formuláře blokové pokuty, je nezbytné, aby z toho žalovaný vyvodil patřičné důsledky, což se však nestalo. Postup žalovaného tak směřuje k tomu, že strážníci nejsou vedeni k tomu, aby v rámci realizace blokového řízení postupovali v souladu se zákonem. Argumentace žalovaného, že se žalobce přestupku zjevně dopustil, je dle žalobce v právním

státě nepřípustná a neudržitelná, s ohledem na skutečnost, že pokutový blok má mimo jiné funkci ochrannou a deklaratorní. Ochranná a deklaratorní funkce pokutového bloku spočívá zejména v tom, že pachateli přestupku má sloužit jako „potvrzení“ o projednání přestupku v blokovém řízení a zároveň plní i ochrannou funkci v tom, že zcela jasně deklaruje, za jaké provinění byl přestupce potrestán a chrání jej tak před opakovaným potrestáním za stejný skutek. S ohledem na vady pokutového bloku tyto funkce vymizely a pokutový blok se stal nepřezkoumatelným jako celek, jelikož z popisu přestupku nelze naděvší pochybnost uzavřít, že se žalobce dopustil přestupku, se kterým jsou vedle sankce spojeny i další důsledky, např. záznam bodů v bodovém hodnocení řidiče.

9. Žalobce na podporu svých tvrzení argumentoval rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 28.6.2006, čj. 3 As 19/2005-44 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu zde uvedené jsou dostupné na www.nssoud.cz), kde je uvedeno, že „*zásahem mohou být aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související většinou s výkonem správní činnosti.*“

10. Žalobce byl z uvedených důvodů přesvědčen, že postup žalovaného je nezákonný a další existence rozhodnutí o přestupku, které představuje předmětný pokutový blok, velmi významně zasahuje do jeho práv, jelikož je mu na základě tohoto správního aktu přičítáno jednání, které nemá oporu v pokutovém bloku. Žalobce se proto domáhal určení, že neprovedení, resp. odmítnutí zahájení, přezkumného řízení a dalších úkonů spojených s napravením zjevně nezákonného stavu je za dané situace nezákonným zásahem správního orgánu.

11. Žalobce v posledním odstavci textu žaloby, před návrhem výroku rozsudku (jak je uveden v odst. 1) uvedl, že alternativně navrhuje soudu zvážení postupu podle § 76 s.ř.s., aby soud sám napadené rozhodnutí vydané v blokovém řízení, které představuje předmětný pokutový blok, pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí zrušil.

Odůvodnění druhého návrhu výroku rozsudku

12. V pořadí druhý návrh výroku rozsudku (viz odst. 2) žalobce odůvodnil tím, že zopakoval svoji argumentaci o nezákonnosti předmětného pokutového bloku s tím, že žalovaný nemohl být na pochybách, zda má či nemá z úřední povinnosti přezkoumat předmětný pokutový blok. Přezkumné řízení podle § 94 správního řádu je nástrojem sebekontroly zákonnosti rozhodování veřejné správy. V přezkumném řízení se mají z moci úřední přezkoumávat pravomocná rozhodnutí v případech, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že není rozhodnutí v souladu s právními předpisy. Z předmětného pokutového bloku se důvodně podává, že byl vydán v rozporu s právními předpisy. Žalovaný přezkumné řízení z úřední povinnosti nezahájil, ačkoliv důvodem pro zahájení přezkumného řízení je nezákonnost rozhodnutí orgánu veřejné moci.

13. Žalobce se proto domáhal určení, že neprovedení, resp. odmítnutí, zahájení přezkumného řízení je za dané situace nezákonným zásahem žalovaného. Žalobce nemohl

podat žalobu ve správním soudnictví podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen „s.ř.s.“*), neboť podle § 68 s.ř.s. je nepřípustné podání žaloby proti rozhodnutí, proti němuž nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky. Žalobce proto brojil proti postupu žalovaného, neboť ten zjevně neplní svou dozorčí funkci.

14. Cílem podání žaloby podle § 82 s.ř.s. je ochrana práv žalobce dotčených zásahem veřejné moci, proti němuž neexistuje jiný právní prostředek. S ohledem na neuplynutí doby podle § 96 správního řádu je možné nezákonný postup žalovaného zhojit přímým donucením soudem, a to konstatováním, že postup žalovaného byl nezákonný a přikázáním, aby žalovaný konal v souladu se zákonem a zahájil přezkumné řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

15. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Uvedl, že realizace výroku rozhodnutí tak, jak se jej domáhá žalobce, není možná. Žalobce se domáhá, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování jeho práv spočívajících v nezahájení přezkumného řízení a přikázal mu realizovat taková opatření, která povedou k napravení nezákonného stavu. Takovýto požadavek však není realizovatelný, neboť předmětný pokutový blok byl vydán dne 18. 10. 2013. Dle § 96 odst. 1 správního řádu lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci. Z uvedeného je tedy zjevné, že v současné době již nelze přezkumné řízení zahájit (a tedy odstranit žalobcem namítaný domnělý nezákonný zásah).

16. Dle žalovaného se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem nelze domáhat zahájení přezkumného řízení. Argumentoval k tomu rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2010, čj. 2 As 81/2009 – 39, kde je uvedeno, že „z konstrukce § 94 správního řádu o přezkumném řízení je zřejmé, že se nejedná o řádný opravný prostředek, ale o zvláštní prostředek dozorčího práva, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na který není právní nárok.“ Nezahájení přezkumného řízení tak nelze považovat za nezákonný zásah, neboť nezákonným zásahem může být aktivní zásah orgánu veřejné moci (např. faktický pokyn, použití donucovacích prostředků ...). Nezákonným zásahem může být za určitých podmínek též pasivní přístup správního orgánu. Vždy je však třeba, aby v důsledku nezákonného zásahu vznikla jeho adresátovi povinnost něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět. Tyto podmínky však sdělení o neshledání důvodů k zahájení přezkumného řízení (resp. neprovedení přezkumného řízení) nesplňuje, když nezakládá, nemění ani neruší žádná práva a povinnosti žalobce. Do žalobcových práv bylo zasaženo rozhodnutím v blokovém řízení, nikoliv neformálním sdělením žalovaného, resp. neprovedením přezkumného řízení, jež je koncipováno jako mimořádný dozorčí prostředek, na nějž není právní nárok. Navrhovatel (jímž může být v zásadě kdokoliv) může podat toliko podnět k zahájení přezkumného řízení, na základě tohoto podnětu však nevzniká dozorčímu správnímu orgánu povinnost řízení zahájit. Nezákonným zásahem není ani blok, neboť tento je specifickou formou rozhodnutí. I kdyby však bylo možno dospět k závěru, že rozhodnutí v blokovém řízení je nezákonným zásahem, pak by pasivně legitimovaným nebyl žalovaný

(Krajský úřad Plzeňského kraje), nýbrž Obec Strašice jako zřizovatel Obecní policie Strašice, jenž blok vystavila. Přitom žalobce mohl odvrátit účinky spojené s vydáním rozhodnutí v blokovém řízení jednoduše tím, že by s vyřízením věci v blokovém řízení nesouhlasil. To však neučinil, s uložením blokové pokuty souhlasil, což stvrdil svým podpisem a pokutu následně uhradil. Žalovaný v tomto ohledu odkázal na závěry vyslovené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4.3.2011, sp.zn. 7Ca 81/2009, podle něhož „... sdělení nezasahuje do právních poměrů osob, nijak nemění existující právní a skutkový stav věci. Na základě tohoto sdělení není žalobcům ukládána povinnost konat či se jednání zdržet, popř., strpět výkon práva správním orgánem či třetí osobou. Sdělením o nezahájení přezkumného řízení správní orgán dává najevo, že není důvod, aby byl ve věci činný, z podstaty věci je tedy zásah (myslitelný výlučně jako důsledek faktického konání správního orgánu) v daném případě vyloučen. Soud dospěl k závěru, že sdělení zásahem vůči žalobcům není.“

17. Ohledně námitek vůči obsahu předmětného pokutového bloku a podnětu k zahájení přezkumného řízení žalovaný setrval na svých závěrech vyslovených v neformálním sdělení. Dle žalovaného datum, čas i místo spáchání je v předmětném bloku s ohledem na velikost obce, kdy jednotlivé ulice nejsou ani označeny názvem, popsáno dostatečně konkrétně. Taktéž skutek je nezaměnitelným způsobem popsán - a to jednak slovně jako rychlost v obci Strašice - 81/50, jednak i odkazem na zákonné ustanovení. Byť zákonné označení obsahuje formální vadu, kdy v tomto vypadl „odst. 1“, z předmětného bloku je jednoznačné, že žalobci byla naměřena rychlost 81 km/hod v obci, tedy naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 ZPK, tedy překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 20 km/hod a více. Přestupek je v pokutovém bloku vymezen tak, že jej není možno zaměnit s jiným přestupkem a uvedená formální vada nemůže zakládat nezákonnost rozhodnutí v blokovém řízení. Žalovaný setrval na svém názoru, že na vymezení skutku v bloku nelze klást stejné požadavky jako na vymezení skutku v rozhodnutí vzešlém ze správního řízení. Z povahy bloku vyplývá, že se jedná o specifické zjednodušené rozhodnutí, jež je ručně vypisováno policistou „v terénu“, přičemž předpokladem pro uplatnění blokového řízení je souhlas přestupce s vyřízením věci touto zjednodušenou formou. Při zohlednění specifík blokového řízení je tedy možno přijmout i strohé a zkratkovité formulace, je-li z nich patrné, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28.8.2014, čj. 4 As 127/2014 - 39.). Za mylný označil žalovaný názor, že v předmětném pokutovém bloku absentuje poučení o způsobu zaplacení pokuty, kdy v tomto je uvedeno: „Uloženou pokutu zaplatte na účet uvedený na složenke nebo na místě“. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že žalobce byl o způsobu zaplacení pokuty poučen, přičemž číslo účtu nemusí být na blok vypisováno, neboť toto může být sděleno jinak - složenkou. Skutečnost, že žalobce byl tímto způsobem o zaplacení pokuty vyrozuměn, prokazuje výpis z účtu Obce Strašice založený ve spise, z něhož je patrné, že ještě téhož dne jmenovaný pokutu na uvedený účet zaplatil, a to s uvedením konkrétního variabilního a konstantního symbolu. Na základě uvedeného tedy nevzniklo důvodné podezření, že rozhodnutí v blokovém řízení není v souladu s právními předpisy.

18. V závěru žalovaný uvedl, že nelze ve vztahu k předmětnému pokutovému bloku aplikovat ustanovení § 76 soudního řádu správního, neboť toto ustanovení se vztahuje k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

IV. Replika žalobce

19. V rámci repliky žalobce změnil návrh výroku rozsudku (viz odst. 3). Uvedl k tomu, že zpřesňuje žalobní body tak, že napadá nezákonný postup žalovaného, který postupoval v rozporu s § 94 odst. 1 správního řádu, ačkoliv mu zákonodárce uložil: „*neshledá-li důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.*“ Postupem žalovaného, který se neřídil příkazem zákonodárce, bylo zasaženo do legitimního očekávání žalobce, který spravedlivě předpokládal, že když nebyl zpraven do 30 dnů o důvodech nezahájení přezkumného řízení, bude mu ze strany žalovaného poskytnuta ochrana proti rozhodnutí Obecní policie Strašice, která vydala pokutový blok, který nesplňoval požadavky náležitostí pokutového bloku. Místo toho byl podnět žalovaným odmítnut bezprostředně předtím, než marně uplynula doba k zahájení přezkumného řízení.

20. Změnu žalobního petitu žalobce odůvodnil tím, že nečinnost žalovaného vedla k marnému uplynutí doby, kdy mohlo být přezkumné řízení zahájeno, resp. kdy mohl být žalovaný donucen soudem k přijetí takových opatření, aby byl napraven nezákonný stav. Citovanými ustanoveními správního řádu (§ 94 odst. 1 a § 95 odst. 1) žalobce dokládal úřední povinnost přezkoumávat rozhodnutí, ale i důvody a příslušnost k provedení přezkumného řízení, stejně jako postup, jak se chovat v případě, že je či není shledáno důvodů k zahájení přezkumného řízení. Uvedl, že se z neformálního dopisu žalovaného nepodává, že by byl vůbec realizoval předběžné posouzení rozhodnutí podřízeného orgánu. Žalobci byl zaslán neformální dopis žalovaného až 6.8.2014, tedy bezprostředně předtím, než uplynula doba podle § 96 odst. 1 ve spojení s § 97 odst. 2 správního řádu a po telefonických urgencích. Za dané situace se může žalobce pouze domáhat toho, aby krajský soud podle § 85 s.ř.s. určil, že zásah žalovaného byl nezákonný.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

21. Podle § 82 s.ř.s. „*každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*“

22. Podle § 87 odst. 1 s.ř.s. „*soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.*“ Podle odst. 2 věty první uvedeného ustanovení „*soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.* Podle odst. 3 tohoto ustanovení „*soud zamítne žalobu, není-li důvodná.*“

23. Žaloba není důvodná.

Právní hodnocení

24. Vzhledem ke změně návrhu výroku rozsudku, učiněné žalobcem v replice na vyjádření žalovaného, krajský soud posuzoval, zda lze ve smyslu § 87 odst. 2 věty první s.ř.s. rozsudkem určit, že byl provedený zásah nezákonný. Konkrétně posuzoval žalobcem označený nezákonný zásah žalovaného spočívající v tom, že žalovaný nezahájil přezkumné řízení ve věci rozhodnutí o přestupku, které představuje předmětný pokutový blok, nebo nesdělil do 30 dní žalobci, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení.

25. Krajský soud rozhodoval dle uvedeného návrhu výroku rozsudku ve smyslu § 87 odst. 1 část věty za středníkem s.ř.s., zda lze určit, že byl žalobcem označený zásah nezákonný. Bylo proto jeho povinností vycházet ve smyslu tohoto ustanovení ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.

26. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žalobce podal k Obecnímu úřadu Strašice podnět k zahájení přezkumného řízení dne 7.4.2014 s argumentací vůči nezákonnosti předmětného pokutového bloku shodnou s argumentací uplatněnou nyní v žalobě. Žalobce tedy podal podnět k zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu, kde je krom jiného uvedeno, že „účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli“. Žalovaný, kterému byl podnět žalobce postoupen Obecním úřadem Strašice dne 20.5.2014, neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení a tuto skutečnost žalobci sdělil sdělením ze dne 6.8.2014, ve kterém podrobně rozvedl důvody pro tento postup. Je tedy zřejmé, že žalovaný nesdělil žalobci k jeho podnětu k zahájení přezkumného řízení podanému dne 7.4.2014, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení ve lhůtě 30 dnů stanovené v § 94 odst. 1 správního řádu, ale až dne 6.8.2014.

27. Podnět žalobce k zahájení přezkumného řízení je nutno posuzovat podle § 94 odst. 1 správního řádu, podle něhož „v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabylo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.“ V dalších odstavcích tohoto ustanovení jsou uvedeny podmínky, za nichž lze, resp. nelze, přezkumné řízení zahájit.

28. K charakteru přezkumného řízení se vyjádřil též Nejvyšší správní soud, a to například v rozsudku ze dne 14.2.2008, čj. 7As 55/2007 – 71, kde uvedl, že: „Z konstrukce přezkumného řízení ve správním řádu je zřejmé, že se nejedná o řádný opravný prostředek, ale o zvláštní prostředek dozorcího práva, který byl svěřen do rukou správních orgánů a na

který není právní nárok. Přezkumné řízení zahajované na podnět účastníka se rozpadá do dvou fází. Je to jednak fáze vyhodnocení důvodnosti podnětu, jednak fáze samotného přezkumu rozhodnutí, jež následuje až v případě, že podnět důvodným shledán je. První fáze je přitom v případě negativního vyřízení ukončena pouhým sdělením podateli. Správní orgán tedy nevydává rozhodnutí, pouze tuto skutečnost podateli sdělí s uvedením důvodu, a to do 30 dnů. Oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu je tedy pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím. Přitom pouze proti rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy proti úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, poskytuje soudní řád správní právo domáhat se jeho zrušení cestou žaloby. V tomto případě tedy není důvod zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčeny.” S uvedeným závěrem Nejvyššího správního soudu se krajský soud ztotožňuje a v dané právní věci nemá důvod se od něj odchýlit.

29. Na základě uvedeného činí krajský soud dílčí závěr, že samo sdělení žalovaného ze dne 6.8.2014, učiněné ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu, jímž byly žalobci oznámeny důvody nezahájení přezkumného řízení, není zásahem ve smyslu § 82 s.ř.s., neboť nezasahuje do právních poměrů žalobce, nemění existující právní a skutkový stav věci. Na základě tohoto sdělení není žalobci ukládána povinnost konat či se jednání zdržet, popř. strpět výkon práva správním orgánem či třetí osobou. Sdělením o nezahájení přezkumného řízení sdělil žalovaný žalobci, že není důvod, aby byl ve věci činný, aby zahajoval přezkumné řízení. Z podstaty věci je tedy zásah (jako důsledek faktického konání správního orgánu) v takovém případě vyloučen.

30. Přezkumné řízení představuje dozorčí prostředek sloužící k nápravě nezákonných rozhodnutí instančně nadřízenými správními orgány a ve své podstatě se jedná o určitý nástroj sebekontroly zákonnosti rozhodování veřejné správy. Žalobce využil tohoto prostředku a v souladu s § 94 odst. 1 správního řádu podal podnět k zahájení přezkumného řízení. Podnět k zahájení přezkumného řízení však není návrhem na zahájení řízení, neboť to lze zahájit podle § 95 odst. 1 správního řádu jen z moci úřední, a to pouze v případě, že by žalovaný, jako příslušný nadřízený správní orgán Obecního úřadu Strašice, dospěl k závěru, že lze důvodně pochybovat o souladnosti předmětného pokutového bloku s právními předpisy. Při tom je nutno mít na paměti, že přezkumné řízení není řádným opravným prostředkem a na jeho zahájení tak není právní nárok, jak je tomu např. v případě odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí správního orgánu. Navíc v případě, že je vydáno podle § 94 odst. 1 správního řádu sdělení o tom, že nebude zahájeno přezkumné řízení, nemůže být toto napadeno žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s.ř.s., neboť takový návrh by byl podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. odmítnut jako nepřípustný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2008, čj. 7As 55/2007-72). Nelze proto v tom, že žalovaný nezahájil přezkumné řízení na základě podnětu žalobce spatřovat nezákonný zásah. Nelze proto rozhodnout, jak navrhuje žalobce: „Určuje se, že zásah žalovaného spočívající v tom, že nezahájil přezkumné řízení ve věci rozhodnutí o přestupku, které představuje pokutový blok série GE/2013, číslo E 0297876 ze dne 18.10.2013 byl nezákonný“.

31. Pokud v té souvislosti žalobce namítá, že se z neformálního dopisu žalovaného nepodává, že by byl žalovaný vůbec realizoval předběžné posouzení rozhodnutí podřízeného orgánu, tedy předmětného pokutového bloku, pak s tímto tvrzením žalobce nelze souhlasit. Žalovaný ve sdělení ze dne 6.8.2014 podrobně rozvedl důvody, které jej vedly k závěru, že z moci úřední nenařídí přezkumné řízení. Popsal přestupkové jednání, které je žalobci v řízení o přestupku kladeno za vinu a uvedl, proč se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že předmětný pokutový blok nesplňuje požadavky kladené na rozhodnutí vydané v blokovém řízení, jak jsou uvedeny v § 85 odst. 4 věta druhá zákona o přestupcích a přiměřeně v § 77 zákona o přestupcích. Součástí této části sdělení byl popis údajů uvedených na předmětném pokutovém bloku. Na základě uvedeného žalovaný konstatoval, že je z předmětného pokutového bloku zjevné, že žalobce překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy nejméně o 28 km/h v obci, tedy se jednoznačně dopustil přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Nic na tom nemění formální vada v zákonném označení skutkové podstaty přestupku, kde vypadlo spojení „odst. 1“. Není tedy pravdou, že by byl potrestán v rozporu se zásadou „nulla poena sine lege“, neboť překročení nejvyšší dovolené rychlosti v obci o 20 km/h a více nepochybně přestupkem je, přičemž předmětné zákonné ustanovení ve spojení s § 125c odst. 6 písm. c) určuje i sankci, kterou lze za předmětný přestupek uložit. Uložená sankce ve výši 1.500 Kč je plně v souladu s těmito zákonnými ustanoveními. Na závěr žalovaný shrnul, že v předmětném pokutovém bloku je uvedeno, byť stručně, místo, datum a čas spáchání přestupku i vymezení skutku. Formální vada v zákonném označení přestupku není takového charakteru, aby vedla ke zrušení rozhodnutí v blokovém řízení (předmětného pokutového bloku). Z předmětného pokutového bloku je zjevné, jaký přestupek byl spáchán a žalobce údaje tam uvedené stvrdil svým podpisem. Z uvedeného je dle krajského soudu zřejmé, že žalovaný ve smyslu § 95 odst. 1 správního řádu na základě podnětu žalobce věc předběžně posoudil. Uvedená obecně formulovaná námitka proto není důvodná.

32. Krajský soud nad rámec uvedeného uvádí, že žalobu na určení nezákonného zásahu nelze považovat za jakýsi opravný prostředek vedoucí k přezkumu celého blokového řízení za situace, kdy žalobce souhlasil s projednáním svého přestupku v rámci blokového řízení, předmětný pokutový blok podepsal a uloženou pokutu téhož dne uhradil.

33. Žalobce však spatřuje nezákonný zásah nejen v tom, že žalovaný nezahájil přezkumné řízení, ale současně i v tom, že žalovaný žalobci ve lhůtě 30ti dnů (stanovené v § 94 odst. 1 správního řádu) nesdělil, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení.

34. V té souvislosti krajský soud uvádí, že bylo procesním pochybením žalovaného a porušením ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu, že za situace, kdy neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, nesdělil tuto skutečnost s uvedením důvodů žalobci do 30 dnů od podání podnětu, tedy od 7.4.2014. Toto procesní pochybení žalovaného, které je v podstatě nečinností žalovaného, však nelze hodnotit jako nezákonný zásah, neboť skutečnost, že byl žalovaný po uplynutí zákonem stanovené lhůty (od 7.5.2014) do vydání sdělení (do 5.8.2014) nečinný (a to bez ohledu na skutečnost, že mu byl podnět předložen dne 20.5.2014), za situace, že na zahájení přezkumného řízení není právní nárok, nemohlo žádným způsobem zasáhnout do právních poměrů žalobce, nijak nebyl změněn existující právní a skutkový stav

věci. Správní orgán byl po tuto dobu nečinný, což znamená, že je vyloučeno tuto jeho nečinnost posoudit jako nezákonný zásah. Navíc podle § 85 s.ř.s. je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřipustná, lze-li se ochrany domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Část věty za středníkem dopadá na danou právní věc, proto krajský soud neposoudil žalobu jako nepřipustnou, uvedené ustanovení však cituje s tím, že žalobce měl možnost využít na ochranu před nečinností žalovaného ustanovení § 80 správního řádu. Obdobně lze hodnotit námitku žalobce, že tím bylo zasaženo do jeho legitimního očekávání, neboť spravedlivě předpokládal, že když nebyl zpraven do 30 dnů o důvodech nezahájení přezkumného řízení, bude mu ze strany žalovaného poskytnuta ochrana proti rozhodnutí Obecní policie Strašice. Legitimního očekávání se může žalobce dovolávat pro období od 7.5.2014 do 7.6.2014, neboť podle § 96 odst. 1 správního řádu „*usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci*“. Po uplynutí uvedené doby již nelze žalobci přiznat oprávněné očekávání, že bude zahájeno z moci úřední přezkumné řízení. Legitimní očekávání, kterého se může žalobce dovolávat za období od 7.5.2014 do 7.6.2014 však nelze posuzovat ve smyslu § 82 s.ř.s. jako přímé zkrácení žalobce na jeho právech, resp. že by nesplněním žalobcova legitimního očekávání bylo zasaženo přímo proti žalobci. Legitimní očekávání proto nemůže být důvodem, pro který by mohla být nečinnost žalovaného označena za nezákonný zásah.

35. Důvodnou není ani obecně formulovaná námitka, že žalovaný podnět k zahájení přezkumného řízení odmítnul bezprostředně předtím, než marně uplynula doba k zahájení přezkumného řízení. Předmětný pokutový blok byl vydán dne 18.10.2013, téhož dne nabylo toto rozhodnutí v blokovém řízení právní moci. Podle § 96 odst. 1 lze usnesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci a podle § 97 odst. 2 správního řádu je nutno rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni vydat do 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Sdělení žalovaného je datováno dnem 6.8.2014, zbývalo tedy více než 2 měsíce do uplynutí objektivní lhůty pro případné zahájení přezkumného řízení. V té souvislosti je však nutno zopakovat, že na zahájení přezkumného řízení není právní nárok. Není tedy správné tvrzení žalobce, že nečinnost žalovaného vedla k marnému uplynutí doby, kdy mohlo být přezkumné řízení zahájeno.

36. Nečinnost žalovaného, jak již bylo uvedeno, nelze posuzovat jako nezákonný zásah, a to zejména za situace, že následně ve sdělení ze dne 6.8.2014 žalovaný žalobci podrobně vysvětlil důvody, pro které nezahájí přezkumné řízení. Nelze proto dojít k závěru, že bylo nezákonným zásahem, když žalovaný žalobci ve lhůtě 30ti dnů stanovené v § 94 odst. 1 správního řádu nesdělil, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení.

Závěr

37. Krajský soud dospěl na základě uvedeného k závěru, že v dané věci nebyla splněna žádná z podmínek kumulativně formulovaných v ustanovení § 82 s.ř.s. Žalobu proto shledal nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl.

VI. Náklady řízení

38. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s.ř.s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.**
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 30. dubna 2015

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová