



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: JUDr. Z. S., proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2010, č. j. KRPA-43352-8/ČJ-2010-0000PZ, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2012, č. j. 2 A 5/2011 - 32,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2012, č. j. 2 A 5/2011 - 32, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo jako nezákonné podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 13. 12. 2010, č. j. KRPA-43352-8/ČJ-2010-0000PZ. Tímto rozhodnutím žalovaný podle § 97 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zastavil přezkumné řízení zahájené dne 6. 10. 2010, vedené pod č. j. ORII-

pokračování

30957/PŘ-2009-001213, neboť dospěl k závěru, že nedošlo k porušení ustanovení § 84 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o přestupcích“), které mělo dle tvrzení žalobce spočívat v jeho nesouhlasu s vyřízením přestupku v blokovém řízení, který měl být vyjádřen nepodepsáním pokutového bloku na pokutu na místě nezaplacenou série NA/2007, č. A 1487109.

Městský soud se v napadeném rozsudku zabýval zákonností uložené blokové pokuty, konkrétně otázkou zpochybnění pravosti podpisu obsaženého na dokladu o blokové pokutě série NA/2007, č. A1487109. Zpochybněním pravosti podpisu zpochybnil dle městského soudu žalobce i svůj souhlas s uložením blokové pokuty a ochotu pokutu zaplatit. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a na závěry obsažené ve vyjádření Kriminalistického ústavu Praha a sdělení Inspekce Policie České republiky ze dne 24. 11. 2010 městský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci nebylo bez jakýchkoliv pochybností prokázáno, že podpis vyskytující se na bloku blokové pokuty NA/2007, č. A1487109, je podpisem žalobce. S ohledem na zásadu „v pochybnostech ve prospěch obviněného“ je proto dle městského soudu třeba vyjít z toho, že nebylo prokázáno, že žalobce byl ochoten zaplatit pokutu za přestupek, kterého se měl dne 29. 11. 2009 dopustit. Nebyly tak splněny veškeré podmínky pro vydání rozhodnutí v blokovém řízení dle ustanovení § 84 odst. 1 zákona o přestupcích, a proto došlo k vydání rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. Žalovaný měl proto podle městského soudu o návrhu žalobce rozhodnout tak, že rozhodnutí o uložení blokové pokuty dle ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu zruší a řízení o přestupku postoupí k vyřízení příslušnému správnímu orgánu. Z uvedených důvodů městský soud rozhodl o zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody výslovně podřadil pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Městský soud se dle jeho názoru omezil pouze na přezkoumání možnosti identifikace autora podpisu na pokutovém bloku, z rozsudku však není zřejmé, zda a jak se vypořádal s vyjádřeními zasahujících policistů, která jsou obsažena ve správním spise a z nichž shodně vyplynulo, že záměna vozidel je nepravděpodobná. Tato vyjádření shodně vyvrací tvrzení žalobce, že se přestupku nedopustil, s projednáním přestupku nesouhlasil a pokutový blok nepodepsal. V této souvislosti odkazuje stěžovatel na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na rozsudky ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007 - 114 a ze dne 21. 9. 2011, č. j. 2 As 52/2011 - 47 (též dostupné na www.nssoud.cz, stejně jako všechna v tomto rozsudku uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Stěžovatel nepopírá, že je třeba respektovat zásadu „v pochybnostech ve prospěch obviněného“, nicméně s odkazem na ni nelze zcela rezignovat na zjišťování skutečného stavu věci. Přitom je na místě přihlédnout i ke zvláštnostem blokového řízení, kdy není reálné ověřovat, zda podpis přestupce na pokutovém bloku odpovídá jeho běžnému podpisu či podpisu uvedenému na dokladech.

Městský soud tak dle stěžovatele nesprávně zjistil skutkový stav, nevyčerpal všechny důkazy a důkazní prostředky, ačkoliv na ně byl stěžovatelem upozorněn a tím došlo k vadě řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Na základě takto nesprávně zjištěného skutkového stavu městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se splnění podmínek pro uložení pokuty v blokovém řízení, což vedlo k jeho

nesprávnému právnímu závěru o postupu žalovaného v rozporu s ustanovením § 84 odst. 1 zákona o přestupcích.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém názoru, že jeho podpis na pokutovém bloku byl zfalšován, neboť žádný pokutový blok nepodepsal. Dále obsáhle zpochybnil sdělení zasahujících policistů a trvá na tom, že v případě, kdy nelze potvrdit ani vyvrátit eventualitu zfalšování podpisu, je na místě aplikovat zásadu „v pochybnostech ve prospěch obviněného“, jak správně učinil městský soud. Z uvedených důvodů žalobce Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby kasační stížnosti nevyhověl a napadený rozsudek městského soudu potvrdil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o kasační stížnost proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že v řízení před městským soudem nebyly splněny podmínky řízení.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že žalobou bylo napadeno rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení, vydané podle ustanovení § 97 odst. 1 správního řádu, tedy na základě zjištění, že přezkoumávané rozhodnutí vydané v blokovém řízení nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

V případě žaloby proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. musí žalobce tvrdit, že byl na svých (veřejných subjektivních) 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 (pro takový úkon s. ř. s. vytváří legislativního zkratku „rozhodnutí“).

Ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. stanoví, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. S ohledem na vymezení v § 2 s. ř. s. a použitou legislativní zkratku v § 65 odst. 1 s. ř. s. lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu posledně citovaného ustanovení lze považovat jen takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, a jen proti takovýmto rozhodnutím je žalobce legitimován brojit postupem podle § 65 a násl. s. ř. s.

Podle § 94 odst. 1 správního řádu „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

pokračování

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 podatelci.“

Přezkumné řízení nemá charakter mimořádného opravného prostředku, jehož pojmovým znakem je právní nárok odvolatele na meritorní projednání věci. Naopak se jedná o dozorčí prostředek, který slouží zejména k efektivní vnitřní kontrole činnosti správních orgánů (blíže viz Vedral, J.: Správní řád – komentář, 2. vydání. Praha, Bova Polygon 2012, str. 801 a násl.).

Účastník, který takový podnět podá, tedy nemá právní nárok na vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Stejný názor vyslovil Nejvyšší správní soud již v minulosti, například v rozsudku ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, kde uvedl: „*Přípis, jímž správní orgán intimuje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu z roku 2004), je pouhým sdělením úřadu straně a není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; takový úkon je vyloučen z přezkoumání soudem ve správním soudnictví a žalobu proti němu podanou správní soud odmítne jako nepřijatelnou [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. e), § 70 písm. a) s. ř. s.]*.“ Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud při posouzení totožné právní otázky i v rozsudku ze dne 22. 5. 2008, č. j. 9 Ans 1/2008 - 135, v němž převzal názor vyjádřený v usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, č. j. 6 A 53/97 - 18.

Podle § 97 odst. 1 správního řádu „*jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu*“. Odst. 3 téhož ustanovení stanoví, že „*rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu*“.

Jestliže přezkumné řízení skončilo jeho zastavením podle ustanovení § 97 odst. 1 správního řádu, jakožto procesním rozhodnutím ve smyslu § 76 správního řádu, pak je jeho výsledek vzhledem k právům a povinnostem účastníků řízení zcela neutrální. Pokud účastníci původního správního řízení nemají nárok na zahájení a provedení přezkumného řízení, nemohou být ani zkráceni na svých právech tím, že původně zahájené řízení již neprobíhá. Tento názor vychází z konstantní judikatury Vrchního soudu v Praze, který např. v usnesení ze dne 9. 2. 2000, č. j. 5 A 142/99 - 16, vyslovil: „*Rozhodnutím správního orgánu o zastavení řízení, zahájeného o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. správního řádu) se nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nestvrzují práva a povinnosti. Účastník původního řízení před správním orgánem nemohl být proto ve svých právech zastavením řízení zkrácen. Takové rozhodnutí proto je z přezkumu soudem vyloučeno dle § 244, resp. § 247 odst. 1 o. s. ř. (zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění pozdějších předpisů) a contrario. I kdyby účastník řízení byl původním (přezkoumávaným) rozhodnutím zkrácen na svých právech, nedošlo k tomuto zkrácení zastavením řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. K zásahu do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob dochází jedině tehdy, jestliže původní pravomocné rozhodnutí je v řízení o přezkoumání rozhodnutí zrušeno nebo změněno, a to rovněž pravomocně*“. [Pozn.: Správním řádem je míněn zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších

předpisů; institut přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení zakotvený v ustanoveních § 65 až § 68 zákona č. 71/1967 Sb. byl v novém správním řádu nahrazen přezkumným řízením (§ 94 - § 99 zákona č. 500/2004 Sb.)). Na uvedenou judikaturu Vrchního soudu v Praze navázal ve svých rozhodnutích shodně Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008 - 81 či ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 33/2010 - 75, potvrzený usnesením Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2012, sp. zn. III. ÚS 2467/10, případně i rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 As 60/2011 - 37).

Rozhodnutí, kterým se žalobce cítí být dotčen, tedy o uložení blokové pokuty, zůstalo po zastavení přezkumného řízení nedotčeno. Rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení podle ustanovení § 97 odst. 1 správního řádu tak nemůže být rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., kterým by mohlo být zasaženo do jeho zákonem zaručených práv.

Z uvedených důvodů městský soud v projednávané věci pochybil, pokud žalobu jako nepřípustnou podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s. neodmítl.

Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že nepřípustnost žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení je dle stávající judikatury Nejvyššího správního soudu dána pouze v případech zastavení řízení podle ustanovení § 97 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí o zastavení řízení vydané na základě ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, tedy za situace kdy správní orgán dojde k závěru, že rozhodnutí sice bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, nicméně újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva v dobré víře, by byla ve zjevném nepoměru k újmě, která by vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, podléhá přezkumu ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79). Stejně tak je přípustné domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí vydaného podle ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu (viz rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, publikované též pod č. 1513/2008 Sb. NSS).

Podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud v případě, kdy již v řízení před krajským (městským) soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodne o zrušení rozhodnutí krajského soudu, přičemž současně rozhodne o odmítnutí žaloby. Za tohoto stavu věci bylo bezpředmětné, aby se Nejvyšší správní soud zabýval důvodností námitek obsažených v kasační stížnosti.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí městského soudu bylo zrušeno a žaloba byla odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Ohledně nákladů řízení o kasační stížnosti, podle ustanovení § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. platí, že 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. Žalobce ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu

pokračování

proto nepřísluší. Stěžovatel sice navrhoval zrušení rozsudku městského soudu, nicméně již nikoliv odmítnutí žaloby. Za této situace nelze uzavřít, že by měl stěžovatel ve věci plný úspěch, nadto ze soudního spisu plyne, že mu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 9. ledna 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu