



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: JUDr. J. Z., proti žalovanému: Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Kraje Vysočina**, se sídlem Vrchlického 46, Jihlava, proti sdělení žalovaného ze dne 6. 3. 2012, č. j. KRPJ-13357-9/ČJ-2012-1600DP-MULL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 4. 2013, č. j. 22 A 32/2012 - 64,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **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

Včas podanou kasační stížností brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti sdělení žalovaného ze dne 6. 3. 2012, č. j. KRPJ-13357-9/ČJ-2012-1600DP-MULL, jímž byl stěžovatel informován o tom, že na základě jeho podnětu k zahájení přezkumného řízení žalovaný neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení.

Podáním, na které žalovaný reagoval žalobou napadeným sdělením a které žalovaný vyhodnotil jako podnět k zahájení přezkumného řízení, se stěžovatel snažil domoci přezkumu přestupku projednaného v blokovém řízení. Ve svém podnětu stěžovatel uvedl,

že přestupek spáchala osoba jemu blízká, která omylem předložila doklady k vozidlu společně se stěžovatelskými doklady. Vzhledem k tomu, že pokuta byla uhrazena na místě, tato osoba blízká nepostřehla, že došlo k záměně dokladů.

V žalobou napadeném sdělení žalovaný uvedl, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení, jelikož přestupek byl spolehlivě zjištěn, a to technickým prostředkem určeným k měření rychlosti, ztotožnění osoby přestupce bylo provedeno jednak předložením dokladů a následně i lustrací cestou Operačního střediska Jihlava a stěžovatel projevil ochotu blokovou pokutu uhradit, o čemž svědčí jeho vlastnoruční podpis na pokutovém bloku.

Krajský soud usnesení o odmítnutí žaloby odůvodnil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71 (publikovaný pod č. 1831/2009 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), dle něhož je z konstrukce § 94 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“), který reguluje přezkumné řízení, zřejmé, že nejde o řádný opravný prostředek, ale o zvláštní prostředek dozorčího práva, na který není právní nárok. Pokud správní orgán shledá, že není důvodu pro podrobení určitého rozhodnutí přezkumnému řízení, a pokud podnět k přezkumnému řízení učinil někdo jiný než správní orgán, vyrozumí podatele o důvodech nezahájení řízení. O tomto zjištění správní orgán však nevydává rozhodnutí, ale tuto skutečnost pouze sdělí podateli. Oznámení o nezahájení přezkumného řízení je tak pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím, a nezasahuje do právní sféry účastníků, jelikož ponechává jejich práva a povinnosti nedotčeny.

Vzhledem k tomu, že žalobou napadené sdělení žalovaného nezasáhlo do právní sféry stěžovatele, jelikož na zahájení přezkumného řízení není právní nárok, krajský soud konstatoval, že napadené sdělení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a žalobu proti němu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) tohoto zákona.

II. Obsah kasační stížnosti

Proti zmíněnému usnesení krajského soudu byla podána kasační stížnost, v níž bylo namítnuto nesprávné hodnocení hmotněprávních účinků postupu žalovaného, který věc vyřešil mimo správní řízení, čímž stěžovatele zcela zásadně poškodil tím, že mu zabránil v řízení osobního automobilu v situaci, kdy musí osobní automobil užívat pro své drobné koncesované podnikání. Stěžovatel přitom v den spáchání přestupku v dopravě osobní automobil rozhodně neřídil a tuto skutečnost se snažil před žalovaným dokázat.

Stěžovatel dále uvedl, že předmětná věc splňuje veškeré náležitosti opravňující požadovat na žalovaném rozhodnutí ve správním řízení, a pokud tak žalovaný neučinil, může pouze příslušný správní soud nezákonný stav napravit. Stěžovatel namítl, že sdělení žalovaného v dané věci svým obsahem, rozsahem i důsledky pro něj musí být posuzováno jako rozhodnutí, a pokud dle názoru krajského soudu není žalovaná věc správním

pokračování

rozhodnutím, je na soudu, aby žalovanému nařídil rozhodnout o věci v řádném správním řízení.

Stěžovatel následně vyjádřil své přesvědčení, že zákonodárce ani Nejvyšší správní soud svými zákonnými ustanoveními a judikaturou neměl na mysli omezování práv občana na spravedlivé rozhodnutí ve věci způsobem, jakým krajský soud nesprávně posoudil zákonné předpoklady, pro které žalobu odmítl.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a krajskému soudu nařídil zahájit ve věci příslušné řízení před soudem.

III. Vyjádření žalovaného

Ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti žalovaný odkázal na své stanovisko, které je součástí spisového materiálu a na němž žalovaný trvá.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a neshledal žádný důvod, který by bránil jejímu věcnému projednání. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. namítané nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Zdejší soud konstatuje, že podstatou kasační stížností napadeného usnesení krajského soudu bylo hodnocení, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze považovat sdělení žalovaného v nynější věci, jímž byl stěžovatel informován o tom, že v návaznosti na jeho podnět nebyly shledány důvody k zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je přitom úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

Přezkumným řízením se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval již v minulosti. To je svou povahou dozorčím, nikoliv nárokovým opravným prostředkem, což se projevuje tím, že účastník předchozího řízení může pouze podat podnět k jeho zahájení, na samotné jeho zahájení však nemá právní nárok. Samotným podáním příslušného podnětu není přezkumné řízení zahájeno. Takové řízení lze zahájit jen z moci úřední, to znamená, že je zahájeno až tehdy, když správní orgán zahájení řízení oznámí účastníku postupem dle § 46 odst. 1 správního řádu. Zda přezkumné řízení bude skutečně zahájeno, však závisí na hodnocení příslušného správního orgánu o tom, zda jsou pro takový postup dány zákonné předpoklady (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2011, č. j. 4 As 16/2011 - 37, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008 - 81). Krajský soud v dané souvislosti zcela adekvátně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, publikovaný pod č. 1831/2009 Sb. NSS, v němž bylo uvedeno: „*V případě, že příslušný*

správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného správního rozhodnutí (není důvodné podezření, že pravomocným nebo předběžně vykonatelným rozhodnutím byl porušen obecně závazný právní předpis), a podnět k zahájení přezkumného řízení učinil jiný subjekt než správní orgán, vyzoomí jej o tom, že neshledal důvod k zahájení přezkumného řízení. O tomto zjištění však správní orgán nevydává rozhodnutí, pouze sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodu do 30 dnů podateli. Oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 správního řádu je tedy pouhým sdělením, nikoliv rozhodnutím. V tomto případě totiž není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčeny.“ Od těchto závěrů nemá zdejší soud nejmenšího důvodu se odchýlit a lze konstatovat, že sdělení správního orgánu, že přezkumné řízení nebylo zahájeno, ponechává právní sféru účastníka zcela nedotčenou. Takové sdělení totiž nijak nemění dosavadní stav, kdy již existující pravomocné rozhodnutí, jehož se mělo přezkumné řízení dle podnětu týkat, zůstává zachováno, nelze tedy hovořit o žádném založení, změně, zrušení či závazném určení nových dosud neexistujících práv či povinností. Vzhledem k tomu, že na zahájení přezkumného řízení, jak bylo již uvedeno, není právní nárok, nemůže být právní sféra podatele zasažena ani skutečností, že přezkumné řízení zahájeno nebylo.

Dále lze v návaznosti na kasační námitky uvést, že z právní úpravy přezkumného řízení ve správním řádu je možno dovodit, že po dobu hodnocení správního orgánu, zda v návaznosti na podnět zahájit přezkumné řízení nebo ne, se nevede žádné správní řízení. V takovém případě jde o méně formální postup správního orgánu, který lze zařadit pod pojem „postup před zahájením řízení“. Sem spadají úkony, které správní orgán činí dříve, než je správní řízení zahájeno a jejich smyslem je zjištění, zda má řízení být vůbec zahájeno, či nikoli, případně slouží k zajištění nebo usnadnění budoucího správního řízení, bude-li zahájeno (srov. Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2008. s. 140). Správní řízení se začíná vést až v případě, pokud správní orgán shledá podmínky pro zahájení přezkumného řízení a toto řízení zahájí.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že sdělení žalovaného o nezahájení přezkumného řízení jej poškodilo v tom smyslu, že mu zabránilo v řízení osobního automobilu, který potřebuje pro výkon svého podnikání. S touto námitkou není možno souhlasit, jelikož případná nemožnost řízení osobního automobilu se v případě stěžovatele nemůže odvíjet od žalobou napadeného sdělení žalovaného, ale od správních rozhodnutí či jiných skutečností, jichž se zmíněné sdělení nedotklo.

Nejvyšší správní soud se tak zcela ztotožnil s postupem krajského soudu, který žalobu proti sdělení žalovaného o nezahájení přezkumného řízení odmítl z důvodu, že nejde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti takovému sdělení není soudní obrana možná, což však neznamená žádné odepření soudní ochrany veřejných subjektivních práv stěžovatele, jelikož žalobou napadený správní akt již ze své podstaty nemohl zasáhnout do stěžovatelových práv či povinností.

Z právě uvedeného však nelze vyvozovat, že neexistuje žádná možnost obrany v případě, že má dotčená osoba za to, že se přestupku projednaného v blokovém řízení nedopustila, jeho projednání v tomto řízení nebyla vůbec přítomna, natož aby s ním souhlasila, jelikož při projednání přestupku v blokovém řízení došlo k záměně osoby

pokračování

přestupce. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 - 65, dospěl k závěru, že v případě účastníka, který neudělil souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení, je možné provést obnovu řízení na jeho žádost dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, kde novou skutečnost může představovat informace o záměně identity přestupce. Případné zamítnutí žádosti o obnovu řízení přitom podléhá soudnímu přezkumu (k tomu srov. část VIII. výše zmíněného usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 - 65), stejně jako nové rozhodnutí vydané v obnoveném řízení.

V dané souvislosti lze též stručně zmínit, že nelze vyloučit, že v praxi mohou nastat spory o to, zda konkrétní podání, jímž se účastník hodlá proti uložení pokuty v blokovém řízení tvrzením o absenci svého souhlasu s projednáním věci v blokovém řízení (např. z důvodu záměny identity přestupce) bránit, je podnětem k zahájení přezkumného řízení nebo žádostí o obnovu řízení. S odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 11. 2011, č. j. 1 As 100/2011 - 43, zejména jeho bod [23], je možno uvést, že i v případě, že účastník nesouhlasí s posouzením svého podání jako podnětu k provedení přezkumného řízení, ale považuje jej za žádost o obnovu řízení, o níž správní orgán nerozhodl, nabízí se pro takovou situaci žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. V rámci této žaloby, při vyčerpání prostředků ochrany, dodržení lhůty k jejímu podání a splnění dalších podmínek řízení, lze namítat nečinnost spočívající v nerozhodnutí o žádosti na obnovu řízení. Jak dále bylo poznamenáno v odkazovaném rozhodnutí, proti zmíněné nečinnosti se však nelze bránit žalobou na zrušení sdělení o nezahájení přezkumného řízení.

Stěžovatel však v daném případě nezvolil žádnou z naznačených možností obrany, ale svoji žalobou napadl sdělení o nezahájení přezkumného řízení, které z výše uvedených důvodů nezasahuje do jeho práv, a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu ve správním soudnictví. Zdejší soud se tak zcela ztotožnil s názorem krajského soudu o nutnosti žalobu odmítnout.

V petitu kasační stížnosti, v níž vedle zrušení napadeného usnesení krajského soudu, jemuž nebylo možno vyhovět, stěžovatel požadoval po zdejším soudu, aby krajskému soudu nařídil zahájit ve věci příslušné řízení před soudem. Ani druhé části petitu nebylo možno vyhovět, jelikož Nejvyšší správní soud nedisponuje pravomocí uložit povinnost krajským soudům zahájit soudní řízení. Zde lze jen poznamenat, že dle § 32 s. ř. s. je řízení před soudem ve správním soudnictví zahájeno dnem, kdy soudu došel návrh, a to již na základě obdržení takového návrhu. V s. ř. s. není žádné ustanovení, které by umožnilo soudu, aby sám zahájil vlastní řízení obdobně, jak to v určitých případech umožňuje např. § 81 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl v řízení o kasační stížnosti plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 18. července 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu