



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. J. B.**, zast. JUDr. Hanou Loskotovou, advokátkou se sídlem Boskovice, Sokolská 1318/60, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Praha 7, Strojnická 27, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2013, č. j. PPR-14835-1/ČJ-2013-990420, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2013, č. j. 41 A 58/2013 – 13,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2013, č. j. 41 A 58/2013 - 13, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako „stěžovatel“ domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2013, č. j. PPR-14835-1/ČJ-2013-990420, jímž bylo na základě odvolání žalobce změněno rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu odboru služby pořádkové policie Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje ze dne 2. 5. 2013, č. j. KRPB-73312-11/ČJ-2013-0600PZ-JA. Tímto rozhodnutím bylo v přezkumném řízení změněno rozhodnutí ve věci pokuty uložené žalobci orgánem Policie České republiky, územního odboru Blansko – Vyškov v blokovém řízení dne 9. 3. 2013, pod č. j. KRPB-58374/PŘ-2013-061812, blok pokuty na místě nezaplacené série FC 2013, č. C 0142356, za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Krajský soud podanou žalobu jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl. Vyšel z toho, že podle ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřípustná,

nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon. V daném případě došlo k uložení pokuty v blokovém řízení podle ustanovení § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o přestupcích“) a toto rozhodnutí bylo vydáno v důsledku souhlasu stěžovatele, tzn. s jeho vědomým rozhodnutím, že přestupek nebude projednáván v rámci „klasického správního řízení.“ V tomto směru krajský soud odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek č. j. 6 As 49/2003 - 46, in: č. 505/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Rovněž konstatoval konformitu provedeného výkladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.).

Usnesení krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, v níž explicitně neodkázal na žádný zákonný důvod podle § 103 s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti, i samotné povahy napadeného soudního rozhodnutí, je nicméně zřejmé, že stěžovatelem může být tvrzen toliko kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá na případy přezkumu rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Jak vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti, v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, se fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c), d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je věcí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nezakládá proto nedostatek návrhu. K tomu srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že závěr krajského soudu o tom, že byl poučen zasahující policejní hlídkou, je nesprávný. Bylo mu pouze sděleno, že když pokutu nezaplatí v rámci projednávání přestupku, věc bude postoupena do přestupkového řízení a poněvadž nevěděl, co to obnáší, tuto variantu odmítl. Dle jeho názoru se jednalo pouze o „nevrlou odpověď“ na dotaz. Stěžovatel dále oponoval závěru soudu, že měl souhlasit s udělením pokuty, když uvedl, že došlo toliko k drobnému opomenutí, které hned napravit. Setrval tak na názoru, že k žádnému přestupku nedošlo. Stěžovatel zdůraznil, že má za to, že je jeho přirozeným právem zrušit jakékoliv rozhodnutí; právě proto po návratu domů roztržením zneplatnil pokutový blok a proti udělení pokuty podal odvolání a stížnost na chování policistů.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti vytkl krajskému soudu, že se ve svém rozhodnutí zabýval toliko důvody, proč se nebylo lze proti uložení pokuty odvolat a nikoliv již právem stěžovatele zneplatnit pokutový blok, nezabýval se pochybeními ze strany policejní hlídky ani pochybeními Policejního prezidia ČR, která popsal v žalobě a nevzal v potaz skutečnost, že nezákonný postup správního orgánu znamená neplatnost úředního úkonu ve smyslu § 250i ust. 3 o. s. ř. Krajský soud se pouze ztotožnil se závěry žalovaného, že k přestupku došlo a nezabýval se důkazy, které toto vyvracejí. V závěru kasační stížnosti označil stěžovatel postup správních orgánů a krajského soudu za typický „právní pozitivizmus“ a zamítnutí žaloby soudem za „legalizaci trestné činnosti policejních hlídek“ ohledně vybírání pokut.

Ze shora uvedených důvodů navrhl stěžovatel zrušit jak usnesení krajského soudu, tak rozhodnutí správních orgánů a správní řízení zastavit.

Žalovaný ve svém vyjádření vyslovil přesvědčení o správném postupu správních orgánů jak při blokovém, tak při zkráceném přezkumném řízení i v řízení odvolacím. Žalovaný zdůraznil, že v této věci je prokazatelnou skutečností, že stěžovatel vlastnoručním podpisem na bloku pokuty na místě nezaplacené vyjádřil souhlas se spácháním předmětného přestupku, přičemž též v odvolání uvedl, že si pouze opomněl zapnout bezpečnostní pás včas. Pokud jde o jeho právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, žalovaný uvedl, že souhlasil-li stěžovatel s projednáním přestupku v blokovém řízení, vzdal se práva, aby ve věci proběhlo řádné správní řízení včetně dokazování. Pokud jde o tvrzenou absenci ústního jednání, žalovaný upozornil, že není povinností správního orgánu nařídít ústní jednání v případě řízení o mimořádném oprávněném prostředku, zejména pak při zkráceném přezkumném řízení, kdy je prvním úkonem ve věci vydání rozhodnutí podle § 98 a § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“).

Stěžovatel zaslal k tomuto vyjádření repliku, v níž oponoval všem závěrům žalovaného a setrval na všem, co již uvedl v kasační stížnosti. Nesouhlasil zejména s tím, že by neměl mít možnost vyjádřit se k přestupku a navrhopvat důkazy. Popřel též, že by se spácháním přestupku udělil souhlas, přestože pokutový blok podepsal. Vyjádřil přesvědčení, že jeho odvolání, které podal na základě sdělení policisty, že „*je honěný za to, aby pokuty nosil,*“ tento souhlas zrušilo a navíc zněl pokutový blok na jiný paragraf. Zdůraznil též, že s policistou nebyla žádná řeč, a tudíž ani neměl možnost svůj nesouhlas vyjádřit. V závěru svého podání opětovně akcentoval, že z jeho strany došlo pouze k drobnému opomenutí a nikoliv ke spáchání přestupku a ohradil se proti závěru žalovaného o účelovosti jeho postupu.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovateli byl ustanoven právní zástupce a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. V daném případě je tak kasační stížnost přípustná.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

V této věci je nutno předně zdůraznit, že stěžovatel napadá usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda byla žaloba stěžovatele důvodná, zda v případě stěžovatelova přestupku byla zároveň naplněna formální a materiální kritéria či zda se vůbec protiprávního jednání dopustil. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu žádným způsobem neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí

žaloby; nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci.“ (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

S ohledem na práve uvedené je nutno odmítnout námitky stěžovatele, jimiž brojí proti nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu pro nedostatek důvodů. Stěžovatel spatřuje pochybení krajského soudu v tom, že ve svém rozhodnutí neposuzoval jeho námitky směřující do merita věci, zejména jeho právo na „zneplatnění“ pokutového bloku, jednání policistů, či údajný souhlas se spácháním přestupku. Jak však bylo uvedeno, přezkum uvedených věcných námitek byl v tomto případě pojmově vyloučen již ze samotné povahy usnesení o odmítnutí žaloby. Tyto námitky stěžovatele proto nejsou důvodné.

Ani další námitky stěžovatele, jež se týkají samotného řízení před správními orgány a postupu policistů při udělování pokuty, ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., nelze podle výše zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, uplatnit, je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby. Proto se jimi Nejvyšší správní soud nemohl zabývat.

Pro tuto věc je dále podstatné, že dne 9. 3. 2013 byla stěžovateli rozhodnutím orgánu policie v blokovém řízení uložena pokuta na místě nezaplacená ve výši 500 Kč za spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Ze spisu plyne, že souhlas se zahájením blokového řízení, zaviněním přestupku a výši sankce byl stvrzen podpisem stěžovatele na pokutovém bloku, části A. Stěžovatel podal proti udělení pokuty odvolání, které bylo posouzeno zčásti jako podnět k zahájení přezkumného řízení a zčásti jako stížnost na chování a jednání policistů (ta byla postoupena příslušnému orgánu k vyřízení). Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, odbor služby pořádkové policie, postupem podle § 98 správního řádu (zkrácené přezkumné řízení) změnilo uvedené rozhodnutí o udělení pokuty, když dospělo k závěru o vadě spočívající v nesprávně uvedené právní kvalifikaci porušení dle zákona č. 361/2000 Sb. Ve slovním popisu přestupkového jednání na dílu A pokutového bloku bylo uvedeno: „*Jako řidič nebyl za jízdy řádně připoután bezpečnostním pásem, lékařské potvrzení nevlastní, porušeno ust. § 5/1a z. č. 361/2000 Sb.*“ Vada spočívala v tom, že místo § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích bylo na předmětném pokutovém bloku uvedeno ust. § 5 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona. Žalovaný tuto vadu zhodnotil jako administrativní pochybení a změnou rozhodnutí tuto zjevnou nesprávnost napravil. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel včasné odvolání, na základě kterého došlo ke změně uvedeného rozhodnutí v části odůvodnění a to v tom smyslu, že tam uvedené nesprávné jméno přestupce „Ing. J. D.“ bylo nahrazeno správným „Ing. J. B.“; v ostatních částech bylo napadené rozhodnutí potvrzeno a odvolání zamítnuto.

Krajský soud vystavěl svou argumentaci na judikatuře zdejšího soudu (srov. rozsudek ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003 – 46), jež se týká (ne)možnosti přezkumu rozhodnutí vydaných v blokovém řízení, v níž dospěl k závěru, že „*pokud soudní řád správní označuje za nepřípustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (a minori ad maius) musí být nepřípustná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení*

podle § 84 a násl. zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání.“ Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ačkoli jsou tyto závěry správné a není zde důvod se od nich jakkoli odchýlovat, v právě projednávané věci se o tento případ nejedná.

Obecně platí, že právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Pravomoc správních soudů je založena na generální klauzuli, podle které lze přezkoumat každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Tato východiska je třeba mít na zřeteli i při výkladu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož prostřednictvím se na úrovni zákona realizuje právo na přístup k soudu. Citované ustanovení nelze vykládat za použití doslovného jazykového výkladu, nýbrž podle jeho smyslu a účelu, a to tak, že žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. tehdy, kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Legitimace je tedy založena tvrzením žalobce, že takový úkon správního orgánu měl negativní dopady do jeho právní sféry. Byl to již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který ve své dřívější judikatuře, jmenovitě v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54 (publikováno pod č. 792/2006 Sb. NSS), vyslovil zásadu, že: *„vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.“*

Přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu je mimořádným prostředkem směřujícím ke změně či zrušení již pravomocného rozhodnutí správního orgánu. Správní řád rozlišuje dva druhy přezkumného řízení, a to: a) základní přezkumné řízení, v jehož rámci se provádí omezené dokazování a b) zkrácené přezkumné řízení, v jehož rámci se dokazování neprovádí a prvním úkonem správního orgánu je meritorní rozhodnutí ve věci. Jediným důvodem, pro který může příslušný správní orgán přezkoumávané pravomocné správní rozhodnutí v přezkumném řízení změnit nebo zrušit, je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3 správního řádu). Kritériem přezkoumávání je pak pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoliv též věcná správnost nebo jiná hlediska. I v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování zásady proporcionality vyjádřené v § 94 odst. 4 správního řádu. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, který byl publikován pod č. 1513/2008 Sb. NSS, vyslovil právní názor, že: *„[r]ozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.“* Principy úpravy přezkumného řízení podle ustanovení § 65 a násl. zákona č.

71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, a dle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jsou přitom shodné, a závěry rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy lze bez dalšího aplikovat i na projednávanou věc a rozhodnutí v přezkumném řízení podle správního řádu z roku 2004.

Vzhledem k tomu, že v právě projednávané věci došlo ve zkráceném přezkumném řízení ke změně přezkoumávaného rozhodnutí, je nutno, s ohledem na posledně zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu, konstatovat, že stěžovatelem napadené rozhodnutí žalovaného nelze vyloučit ze soudního přezkumu a žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jak to učinil krajský soud. Zdejší soud podotýká, že žalobu nebylo lze odmítnout ani z důvodu podle § 68 písm. a) s. ř. s. pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, když je zřejmé, že stěžovatel proti prvostupňovému rozhodnutí v přezkumném řízení podal odvolání, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. Ani tuto tezi krajského soudu proto nelze přijmout.

Nutno rovněž upozornit na skutečnost, že krajský soud při posuzování podmínek přípustnosti žaloby vycházel z nesprávného rozhodnutí, a to z rozhodnutí o udělení pokuty v blokovém řízení dle § 84 a násl. zákona o přestupcích ze dne 9. 3. 2013, č. j. KRPB-58374/PŘ-2013-061812, blok pokuty na místě nezaplacené série FC 2013, č. C 0142356; toto rozhodnutí však nebylo předmětem soudního přezkumu. Krajský soud měl v řízení o podané žalobě posuzovat podmínky přípustnosti ve vztahu k rozhodnutí žalovaného o odvolání ze dne 27. 6. 2013, č. j. PPR-14835-1/ČJ-2013-990420, jímž bylo změněno rozhodnutí vydané ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu.

Poněvadž krajský soud žalobu odmítl z důvodů vztahujících se pouze k rozhodnutí o udělení blokové pokuty, ačkoli to nebylo namístě, nutno v jeho postupu shledat vadu způsobující nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e)].

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud pochybil, pokud žalobu jako nepřípustnou odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Jelikož v posuzovaném případě nebyly splněny podmínky pro odmítnutí žalobního návrhu, Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu pro nezákonnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Krajský soud je v něm povinen v souladu s vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, jímž je dle ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán, znovu posoudit žalobní návrh stěžovatele.

V novém rozhodnutí pak krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 12. prosince 2013

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu