

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem JUDr. Bc. Kryštofem Hornem v právní věci

žalobce: **R. B.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Ing. Vlastimilem Němcem
sídlem Kadaňská 3550/39, Chomutov

proti
žalovaným: **1. Policejní prezidium České republiky**
sídlem Strojnická 27, Praha 7

2. Krajské ředitelství policie Středočeského kraje
sídlem Na Baních 1535, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného 1 ze dne 11. 5. 2022, č. j. PPR-15020-2/ČJ-2022-990440; a proti rozhodnutí žalovaného 2 ze dne 2. 2. 2022, č. bloku B3465107, série DB/2020,

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného 1 se odmítá.**
- II. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného 2 se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- IV. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou k Městskému soudu v Praze dne 3. 6. 2022, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného 1 (dále jen „rozhodnutí PPČR“), jímž žalovaný 1 dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí žalovaného 2 ze dne 9. 3. 2022, č. j. KRPS-30371-8/ČJ-2022-0100DP-PŘEZKUMŘ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím zrušil žalovaný 2 ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu v návaznosti na § 97 odst. 3 správního řádu rozhodnutí vydané dopravním inspektorátem územního odboru Kolín Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále jen „dopravní inspektorát“) formou příkazu na místě dne 2. 2. 2022, č. bloku B3465107, série DB/2020 (dále jen „příkaz na místě“). Příkazem na místě byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Přestupku se měl žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. N.

dopustit tím, že dne 2. 2. 2022 v obci Zásmyky jako řidič osobního motorového vozidla předjížděl v místě přechodu pro chodce jiné vozidlo, čímž porušil § 17 odst. 5 písm. d) zákona o silničním provozu. Za uvedené protiprávní jednání byl žalobci uložen příkazem na místě toliko správní trest pokuty ve výši 500 Kč, ačkoliv platí, že za tento přestupek se řidiči dle § 125c odst. 6 písm. b) zákona o silničním provozu uloží rovněž správní trest zákazu činnosti. Příkaz na místě správní orgány zrušily poté, co dospěly k závěru, že byl vydán v rozporu s § 125c odst. 8 zákona o silničním provozu, dle kterého platí, že přestupek, za který se podle zákona o silničním provozu ukládá zákaz činnosti, nelze projednat příkazem na místě.

2. Žalobce se současně žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s. domáhá vyslovení nicotnosti příkazu na místě.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobu proti rozhodnutí PPČR žalobce podal z týchž důvodů, které měl prezentovat již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí – tj. že příkaz na místě představuje nicotné rozhodnutí, a lze proto vyslovit pouze jeho nulitu postupem dle § 77 správního řádu, nikoliv jej v přezkumném řízení zrušit. Žalobce přitom odkazuje na doktrínu týkající se nicotnosti rozhodnutí jakožto specifických vad správních aktů, jakož i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že je nutné rozlišovat běžnou nezákonnost správního rozhodnutí a jeho kvalifikovanou nezákonnost spočívající v jeho nicotnosti. V případě nyní projednávané věci je dle žalobce zřejmé, že příkaz na místě je akt nicotný, neboť byl vydán správním orgánem, který k tomu nebyl vůbec věcně příslušný. Věcně příslušným byl výlučně správní orgán projednávající věci na úseku dopravy, nikoliv však policista. Žalobce proto soudu navrhuje, aby zrušil jak rozhodnutí PPČR, tak i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí. Současně žalobce požaduje, aby soud vyslovil nicotnost příkazu na místě.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvedl rovněž, že se domnívá, že žalobce *contra bonos mores* usiluje pouze o vyhnutí se odpovědnosti za závažné porušení zákona.

K pasivní žalobní legitimaci

5. Ačkoliv se z nadpisu žaloby podává, že žalobce žalobou brojí výhradně proti rozhodnutí PPČR, jímž byl (ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím) v přezkumném řízení zrušen příkaz na místě, v samém závěru žaloby se žalobce domáhá rovněž vyslovení nicotnosti příkazu na místě, který představuje samostatné správní rozhodnutí.
6. Žalobce tedy uplatnil v podstatě dva žalobní návrhy. Soud si proto musel předně položit otázku, zda v případě obou těchto návrhů svědčí pasivní žalobní legitimace opravdu policejnímu útvaru, který žalobce za žalovaného označil v záhlaví žaloby, tj. *Ředitelství služby dopravní policie Policejního prezidia České republiky*,
7. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu platí podle § 69 s. ř. s., že žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.
8. Právní předpisy přiznávají některým útvarům Policie České republiky postavení správního orgánu, a to výslovně (srov. § 161 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), nebo implicitně. O druhou možnost jde právě při projednávání přestupku proti bezpečnosti a

plynulosti provozu na veřejných komunikacích; správním orgánem jednajícím za Policii České republiky je v takovém případě útvar krajského ředitelství, a nikoliv jím zřizované útvary jako vnitřní organizační jednotky. Řízení a organizaci policie upravuje hlava II zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky; podle § 6 tohoto zákona policii tvoří útvary, jimiž jsou a) Policejní prezidium České republiky v čele s policejním prezidentem, b) útvary policie s celostátní působností, c) krajská ředitelství policie, d) útvary zřízené v rámci krajského ředitelství. Podle § 8 odst. 1 citovaného zákona pak je krajské ředitelství organizační složkou státu a účetní jednotkou. Útvary policie zřízené v rámci působnosti krajského ředitelství jsou vnitřními organizačními jednotkami krajského ředitelství. Z uvedeného tedy plyne, že správním orgánem je krajské ředitelství policie, neboť každý další útvar, jež je jím zřízen, je „pouhou“ vnitřní organizační jednotkou. Je jisté, že v rámci vnitřního uspořádání mohou útvary policie zřízené v rámci působnosti krajského ředitelství vykonávat činnosti, určené právě jejich interními předpisy, avšak „navenek“ policie jedná svým organizačním útvarem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 66/2013 - 29).

9. V řízení o přestupku žalobce bylo organizačním útvarem Policie České republiky, který příkaz na místě vydal, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, které tak učinilo prostřednictvím své organizační složky, kterým byl dopravní inspektorát územního odboru Kolín. S Krajským ředitelstvím policie Středočeského kraje tedy soud jedná jako se žalovaným v řízení o žalobě proti příkazu na místě. V případě řízení o žalobě proti rozhodnutí PPČR pak správním označení žalovaného je *Policejní prezidium České republiky*, neboť Ředitelství služby dopravní policie v daném případě představovalo rovněž pouhou organizační složku právě jmenovaného policejního útvaru. Úvahu o tom, jaký správní orgán napadená rozhodnutí vydal, nicméně soud učinil pouze z důvodu, aby věděl, s jakým orgánem jednat, resp. jakému orgánu toto usnesení doručovat. Jak bude uvedeno níže, soud žaloby neprojednal, neboť pro to nebyly splněny podmínky.

Splnění procesních podmínek

10. Dále se soud tedy musel zabývat otázkou projednatelnosti obou žalob. Nejprve soud zkoumal, zda žalobce mohl podat žalobu proti rozhodnutí PPČR.
11. Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí: *„Kdo tvrdí, že byl na svých 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, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“*
12. Podmínkou aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je uplatnění plausibilního tvrzení o zkrácení žalobcových práv, ať již přímo, nebo v důsledku porušení jeho práv v předcházejícím řízení. Judikatura vyložila dané ustanovení tak, že žalobní legitimace ve správním soudnictví není svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do jeho právní sféry. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Aktivní žalobní legitimace v řízení

o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

13. Soud po prostudování žaloby konstatuje, že žaloba žádné tvrzení o tom, jak se rozhodnutí PPČR negativně projevuje v právní sféře žalobce, neobsahuje. Tento nedostatek žaloby by snad bylo možné překlenout, pokud by potencionální dotčení žalobcových veřejných subjektivních práv vyplývalo ze žaloby jako takové. Dotčení veřejných subjektivních práv osoby pravomocně potrestané za spáchání přestupku zrušením daného pravomocného rozhodnutí si přitom soud představit dokáže. Zahájení přezkumného řízení a následné zrušení pravomocného rozhodnutí totiž představuje zásah do právní jistoty adresáta původního rozhodnutí, který měl důvěru v jeho zákonnost a neměnnost. Zrušením pravomocného rozhodnutí o přestupku [např. z důvodu, že dodatečně vyjdou najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu – srov. § 100 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)], totiž osoba, která byla již pravomocně potrestána, může být vrácena do situace, kdy bude opětovně čelit trestnímu obvinění, pro které jí nadto může hrozit přísnější trestní sankce, než která byla uložena původním (zrušeným) rozhodnutím. Ostatně zdejší soud již v minulosti rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno rozhodnutí o přestupku (vydané v příkazním řízení na místě, resp. v blokovém řízení), přezkoumával (srov. např. rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 44 A 58/2019 - 50; či ze dne 20. 5. 2020, č. j. 44 A 42/2018 - 31, a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 As 148/2020 - 28, č. 4075/2020 Sb. NSS). Soud je tedy názoru, že osoba, která se dopustila přestupku, může mít legitimní zájem na tom, aby řízení o tomto přestupku bylo pravomocně ukončené a aby toto řízení nebylo již znovu „otevřeno“ prostřednictvím mimořádných opravných prostředků. Zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku, které zakládalo překážku věci rozhodnuté, tedy může představovat zásah do jejích veřejných subjektivních práv.
14. V kontextu tvrzení, které žalobce v žalobě proti rozhodnutí PPČR uplatnil, však soudu není jasné, jak by toto napadené rozhodnutí mohlo do právní sféry žalobce vůbec zasáhnout. Naopak z těchto tvrzení soud může dedukovat pouze to, že žádný zásah do veřejných subjektivních práv žalobce nenastal. Žalobce v žalobě formuloval jediný žalobní bod. Argumentuje, že nebylo možné příkaz na místě zrušit, neboť toto rozhodnutí bylo od počátku – protože bylo vydáno správním orgánem, který k jeho vydání nebyl vůbec věcně příslušný – nicotné. Je tedy od počátku stále považován za nevinného a domáhá se správného a zákonného postupu tak, aby věc byla řešena v rámci přestupkového řízení, kterému nemá v úmyslu se jakkoliv vyhýbat (viz předposlední stranu žaloby). Z toho důvodu navrhuje rozhodnutí PPČR a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí, jimiž byl příkaz na místě revokován, zrušit (a příkaz na místě prohlásit za nicotný).
15. Žalobce tedy v nyní projednávané věci nebrojí proti tomu, že bylo odstraněno pravomocné rozhodnutí o jím spáchaném skutku. Brojí proti rozhodnutí, jímž bylo zrušeno jiné rozhodnutí, které ale dle jeho domněnky jakožto rozhodnutí nicotné vůbec neexistuje. Pokud by soud tedy dal žalobci zapravdu, že příkaz na místě byl nicotným aktem (a v takovém případě by rozhodnutí PPČR nikoliv zrušil, jak navrhuje žalobce, nýbrž by vyslovil rovněž jeho nicotnost – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5.

2010, č. j. 1 As 36/2010 - 44, č. 2096/2010 Sb. NSS), znamenalo by to, že neexistujícím rozhodnutím bylo „zrušeno“ jiné neexistující rozhodnutí. Pokud však žádný příkaz na místě nikdy neexistoval, nemůže se žalobce nikterak dotýkat ani to, že jiným neexistujícím rozhodnutím (rozhodnutím PPČR) bylo toto rozhodnutí „zrušeno“, neboť k žádnému zrušení z podstaty ani dojít nemohlo. Jinými slovy, těžko mohl být žalobce za této situace zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, neboť – jak se zpívá ve známé písni hudební skupiny *Sto zvířat* – „nikdy nic nebylo“.

16. V každém případě platí, že důsledkem rozhodnutí PPČR je přesně to, čeho se žalobce výslovně domáhá – tedy že je příkaz na místě odstraněn a o žalobcově údajném protiprávním jednání může být vedeno přestupkové řízení.
17. Výše uvedené tedy nemůže soud vést k jinému závěru, než že žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí PPČR nesplnil podmínky aktivní žalobní legitimace. Je tedy k podání žaloby zjevně neoprávněný, pročť soudu nezbylo než **žalobu proti rozhodnutí PPČR podle § 46 odst. 1 písm. c) odmítnout.**
18. Dále se soud zabýval přípustností žaloby proti příkazu na místě. Byť ani v tomto případě žalobce výslovně netvrdí, jak se ho příkaz na místě dotýká na jeho právní sféře, je zásah do jeho veřejných subjektivních práv snadno představitelný, neboť tímto rozhodnutím byl pravomocně potrestán. Domáhá-li se tedy žalobce vyslovení nicotnosti takového správního aktu, pak to – na rozdíl od žaloby, kterou soud výše odmítl – může mít logické důvody, neboť v důsledku tohoto rozhodnutí, jakkoliv možná neexistujícího, byla žalobci uložena pokuta, popř. byl proveden též záznam v bodovém hodnocení řidiče.
19. Dle § 68 písm. a) s. ř. s. platí, že *„[ž]aloba je nepřípustná také tehdy, nevychýpal-li žalobce žádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.“*
20. Dle § 92 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *„[j]e-li příkazem na místě ukládána pokuta nebo peněžitá záruka za splnění povinnosti, obdrží obviněný příkazový blok. Podpisem příkazového bloku obviněným se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.“*
21. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že pokud platí výše uvedené ustanovení soudního řádu správního, pak tím spíše (dle interpretačního pravidla *a fortiori* – *a minori ad maius*) musí být nepřípustná žaloba proti rozhodnutí (zde rozhodnutí o uložení pokuty v příkazním řízení na místě), 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003 - 46, č. 505/2005 Sb. NSS).
22. Zásadně tedy platí, že žaloba proti pravomocnému rozhodnutí vydanému v příkazním řízení na místě není přípustná, a soud proto takovýto návrh musí v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 68 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Jiná situace by teoreticky mohla nastat tehdy, pokud by žalobce rozporoval, že souhlas s tímto postupem skutečně dal – tedy např. pokud by tvrdil, že podpis na příkazovém bloku zanesený není ve skutečnosti jeho anebo že se sice pod příkazový blok podepsal, ale podpis není projevem jeho svobodné vůle, protože tak učinil pod nátlakem. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 9 As 2/2011- 93). Žalobce nicméně v žalobě nic

takového netvrdí, proč soudu nezbylo, než žalobu proti příkazu na místě jako nepřipustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

23. Vedle toho soud poznamenává, že žaloba proti příkazu na místě je navíc zjevně opožděná. Jak však vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 - 100, č. 2276/2011 Sb. NSS, důvod odmítnutí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. má přednost před důvodem odmítnutí pro její opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

24. Vzhledem k tomu, že žalobce v žalobě proti rozhodnutí PPČR neuvedl, jak se ho toto rozhodnutí dotklo v jeho právní sféře, přičemž s ohledem na formulované žalobní body má soud za to, že je takové dotčení vyloučeno (přičemž není úkolem soudu konstruovat jiné žalobní body, se kterými by bylo případné dotčení právní sféry žalobce spojeno), žalobu proti rozhodnutí PPČR dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl, neboť byla podána osobou zjevně neoprávněnou (výrok I).
25. Žalobu proti příkazu na místě soud odmítl jako nepřipustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v návaznosti na § 68 písm. a) s. ř. s., neboť žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem (výrok II).
26. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože obě žaloby žalobce byly odmítnuty (výrok III).
27. Jelikož řízení skončilo odmítnutím žalob před prvním jednáním, soud podle § 10 odst. 3 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů rozhodl rovněž o vrácení žalobcem zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Tato částka bude žalobci vrácena z účtu Krajského soudu v Praze do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení – § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích (výrok IV).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 12. prosince 2022

JUDr. Bc. Kryštof Horn, v. r.
samosoudce