

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **D. K.**, zastoupen JUDr. Boženou Hokeovou, advokátkou se sídlem Doudlebská 1046/8, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2010, čj. KrÚ 87640/2010/ODSHI/12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 6. 2011, čj. 52 A 2/2011 - 23,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobce se podáním ze dne 25. 10. 2010 nadepsaným jako „Podnět k přezkumu řízení vedeného Městskou policií Pardubice č. j. 2009/36473“ domáhal přezkumu řízení týkajícího se blokové pokuty uložené dne 30. 11. 2009 Městskou policií Pardubice ve výši 500 Kč za spáchání přestupku podle § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Uvedeného jednání se žalobce v tento den dopustil tím, že cca. v 13:30 hod jako řidič motorového vozidla registrační značky X nerespektoval dopravní značku B 11 (zákaz vjezdu všech motorových vozidel) a svým motorovým vozidlem vjel na Třídu míru v Pardubicích.

[2] Žalovaný sdělením ze dne 3. 12. 2010 žalobce informoval, že po přezkoumání rozhodnutí o uložení blokové pokuty dospěl k závěru, podle něhož blokové rozhodnutí

bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Proto neshledal skutečnosti, které by odůvodňovaly zahájení přezkumného řízení.

[3] Proti výše uvedenému sdělení podal žalobce správní žalobu ke krajskému soudu. Ten jí v záhlaví uvedeným usnesením odmítl. V odůvodnění uvedl, že § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád upravuje přezkumné řízení jako zvláštní prostředek dozorčího práva, na který není právní nárok. Dospěje-li správní orgán k závěru, že důvod pro přezkoumání napadeného správního rozhodnutí chybí, vyrozumí podatele o tom, že neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení. O takovém zjištění však správní orgán nevydává rozhodnutí, pouze podateli tuto skutečnost s uvedením důvodu do 30 dnů sdělí (§ 94 odst. 1 správního řádu). Sdělení žalovaného proto nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti kterému by bylo lze podat správní žalobu, tj. nejde o rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti. Z tohoto důvodu se krajský soud nemohl zabývat věcnými žalobními body a musel žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm a) s. ř. s. odmítnout.

II.
Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti, jakož i předtím v žalobě, stěžovatel uvádí řadu věcných argumentů směřujících proti postupu žalovaného; primárně však, že žalovaný dle názoru stěžovatele nevyhodnotil jeho podání podle obsahu též jako návrh na obnovu řízení, ač k tomu byly a jsou dány zákonné podmínky. Žalovaný se podáním stěžovatele zabýval jen jako podnětem k zahájení přezkumného řízení.

[5] Stěžovatel zastává názor, že z podání je „*naprosto evidentně zřejmé, že se jedná o návrh na obnovu řízení, což sám žalovaný i částečně ve svém toliko ‚sdělení‘ připouští*.“ Stěžovatel se údajně o následcích svého přestupku, právním posouzení a záznamu jednoho bodu do příslušné evidence řidičů dověděl až v prosinci 2009 (*pozn. NSS: přestupek se stal na konci listopadu 2009*). Pokud stěžovatel pokutu zaplatil, tak nevěděl zač a nebyl náležitě poučen, o jaký druh přestupku se jednalo; domníval se, že šlo jen o chybné parkování. Rozhodně nebyl řidičem, který vozidlo parkoval. Stěžovatel dodává, že žalovanému doložil údaje osoby, která se uvedeného přestupku skutečně dopustila. Zároveň stěžovatel uvádí, že je zcela nerozhodné, zda se jednalo o blokové řízení, a stejně tak, zda jde o podnět k zahájení řízení o přezkum nebo návrh na obnovu řízení, neboť „*v každém případě by měla být žalobci dána možnost přinejmenším prokázat, zda skutečně byl nebo nebyl skutečným pachatelem přestupku a zda byl vůbec řádně poučen, o jaký přestupek se jedná*.“

[6] Dále stěžovatel namítá nesrozumitelnost závěrů „sdělení“ žalovaného. Ten na jedné straně uvádí, že nejde o návrh na zahájení přezkumného řízení, na straně druhé však přezkum evidentně provádí, pokud stěžovateli sděluje, že po vyhodnocení jeho podnětu neshledal důvody k jeho zahájení. V dané situaci měl dle názoru stěžovatele žalovaný buďto seznat naprosto zjevné důvody obnovy řízení, anebo rozhodnout o přezkoumání postupu podřízeného správního orgánu. Stěžovatel rovněž namítá nedostatečné poučení ze strany žalovaného o dalším postupu přesto, že stěžovatel není právnicky vzdělán.

[7] Krajskému soudu pak stěžovatel vytýká, že se odmítl zabývat faktickými námitkami a pouze konstatoval, že v daném případě se nejedná o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ale o pouhé sdělení, které není přezkoumatelné ve správním soudnictví. Stěžovatel v takovém rozhodnutí soudu spatřuje *denegatio iustitiae*. Zároveň se krajský soud mylně přiklonil k vyhodnocení podnětu žalovaným pouze jako podnětu k zahájení přezkumného řízení dle § 94 správního řádu, aniž by však k tomu uvedl nějaké argumenty. Pouze předkládá právní konstrukce o mimořádnosti dozorčího prostředku, které jsou však pro běžného občana naprosto nesrozumitelné. Odmítnutí žaloby proto považuje stěžovatel za bezdůvodné a tvrdí, že krajský soud se zjevně neseznámil s obsahem spisu ani žaloby.

[8] Krajský soud dále údajně neřešil otázku, zda se mohlo jednat o žalobu podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Rovněž tak se krajský soud nevypořádal s tvrzenou nicotností sdělení. Konečně, stěžovatel namítá nestandardnost postupu krajského soudu, který nejdřív vyzval účastníky řízení ke sdělení, zda souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání a následně odmítl žalobu jako nepřípustnou.

[9] Z výše uvedených důvodů požaduje, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a vrácen k dalšímu řízení. Zároveň požaduje přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť právní následky rozhodnutí žalovaného znamenají pro stěžovatele nenahraditelnou újmu (ztráta řidičského oprávnění).

[10] Žalovaný ve svém vyjádření v plném rozsahu odkázal na vyjádření ze dne 2. 5. 2011, které zaslal krajskému soudu v souvislosti se správní žalobou. Na něm plně setrvává. Kasační stížnost navrhuje zamítnout.

III.
Právní názor Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti, a to v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Na úvod nutno upozornit, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta, lze podat výlučně z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V takové kasační stížnosti je stěžovatel povinen především vylíčit důvody, pro něž se domnívá, že rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby je nezákonné (viz rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2004, č. j. 3 Azs 43/2003 - 48, všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nezákonnost rozhodnutí může spočívat též v chybném posouzení právní otázky, zda je důvod pro odmítnutí žaloby dán (viz rozsudek ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53). Zabývat se výtkami směřujícími proti rozhodnutí správního orgánu proto zdejšímu soudu nepřísluší, neboť ty jdou mimo rámec rozhodnutí krajského soudu (srov. cit. rozsudek č. j. 3 Azs 43/2003 - 48).

[14] Nejvyšší správní soud nejprve zvážil, zda bylo podání stěžovatele žádostí o obnovu řízení podle § 100 násl. správního řádu nebo podnětem k přezkumnému řízení podle § 94 násl. správního řádu. Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že podal žádost o obnovu řízení. Žalovaný naproti tomu jeho podání vyhodnotil jako podnět k přezkumnému řízení.

[15] Správní řád v § 37 odst. 1 stanoví: *Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*. Účelem tohoto ustanovení je odstranění přílišného formalismu kladeného na žadatele, kteří se domáhají ochrany svých veřejných práv vůči správním orgánům (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2008, č. j. 1 As 30/2008 - 49, publ. pod č. 1746/2009 Sb. NSS).

[16] V posuzovaném případě obdržel správní orgán podání stěžovatele ze dne 25. 10. 2010, označené jako „podnět k přezkumu řízení". V samotném podnětu stěžovatel uvedl, že si není vědom, že by mu byla udělena bloková pokuta a bodové ohodnocení za spáchání výše uvedeného přestupku (o těchto skutečnostech se údajně dověděl až v souvislosti s jiným správním řízením, vedeným Městským úřadem v Benešově). S Městskou policií Pardubice vůbec nejednal. V uvedený den označené motorové vozidlo (firemní vůz) neřídil on, ale jiná osoba, jejíž jméno a bydliště uvedl. Dle svého tvrzení nebyl stěžovatel vůbec poučen o svých právech a povinnostech, ani o přestupkovém jednání, kterého se měl dopustit. Dle opakovaného ujištění svého nadřízeného mělo být v den spáchání přestupku zajištěno parkovací povolení včetně vjezdu, byť to asi „nebylo součástí služebního vozu". V podnětu stěžovatel rovněž uvedl: „*Vzhledem ke shora uvedenému a navíc z důvodu, že mi byl do registru řidičů zapsán neoprávněně jeden bod za jednání, jehož jsem se nedopustil, žádám v zákonem stanovené lhůtě o přezkum shora uvedeného řízení a sjednání nápravy. Současně žádám o vyrozumění o přijatých opatřeních, když si vám současně dovoluji sdělit, že Městský úřad v Benešově současně žádám o přerušení řízení* [...] *do doby pravomocného vyřízení mého podnětu k zahájení přezkumného řízení.*"

[17] Z obsahu podání se tedy na první pohled jeví, že záměrem stěžovatele byla snaha dodatečně zpochybnit, že se projednaného přestupku dopustil, a to na základě uvedení nové skutečnosti (záměna v osobě přestupce). Takovéto tvrzení by bylo možno považovat za žádost o obnovu řízení. Dále z obsahu podání vyplývá, že se stěžovatel domáhá přezkoumání již proběhlého řízení a argumentuje porušením právních předpisů (např. nedostatkem poučení ve vztahu k přestupci). Stěžovatel ve svém podání nenavrhuje provedení nových důkazů nebo obnovy řízení, ani žádným způsobem nevysvětluje a nedokládá své tvrzení o skutečném pachateli přestupku. Pokud tedy stěžovatel žádal „v zákonem stanovené lhůtě o přezkum shora uvedeného řízení" a argumentoval porušením právních předpisů, bylo možné podání vyhodnotit rovněž jako podnět k zahájení přezkumného řízení.

[18] V případě pochybností o obsahu podání je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu. Ze správního spisu však vyplývá, že v daném případě žalovaný o obsahu podání pochybnosti vůbec neměl a podání považoval pouze za podnět k zahájení přezkumného řízení. Důvody, které ho k tomu vedly, uvedl v obsahu sdělení, napadeném žalobou. Správní orgán tak postupoval podle § 94 a násl. správního řádu; o výsledku svého šetření stěžovatele informoval formou sdělení (poslední věta § 94 odst. 1 správního řádu).

[19] Z obsahu žaloby vyplývá, že stěžovatel považoval sdělení žalovaného za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., tedy rozhodnutí, kterým se zakládají, mění, ruší, nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Předmětem žaloby však bylo sdělení, které nijak práva či povinnosti stěžovatele nezakládá, nemění, neruší nebo jinak závazně neurčuje. Krajský soud proto posoudil napadené sdělení jako sdělení podle § 94 odst. 1 správního řádu, *in fine*. S tím se zdejší soud naprosto ztotožňuje. Sdělení žalovaného není ničím jiným než vyrozuměním stěžovatele o tom, že správní orgán po vyhodnocení podmínek § 94 dospěl k závěru, že přezkumné řízení nebude zahajovat.

[20] Námitka stěžovatele, že žalovaný nejdříve řízení přezkoumal a následně uzavřel, že nejsou dány podmínky k přezkumu, není relevantní. V daném případě totiž správní orgán nejdříve posuzuje, zda z obsahu spisu vyplývá, že lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Pokud dospěje k závěru, že tyto pochybnosti zde jsou, zahájí přezkumné řízení, v opačném případě postupuje tak, jako postupoval žalovaný v této věci. Vzhledem k tomu, že podnět k zahájení přezkumného řízení se nepovažuje za návrh (tj. na přezkoumání není právní nárok), nerozhoduje se o něm formou rozhodnutí.

[21] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Z tohoto důvodu je žaloba proti nim nepřípustná [§ 68 písm. e) s. ř. s.]. Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud rozhodl správně, pokud žalobu odmítl jako nepřípustnou (srov. k tomu početnou judikaturu NSS, např. rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, publ. pod č. 1831/2009 Sb. NSS).

[22] V daném případě tedy zdejší soud neshledal napadené usnesení krajského soudu za nezákonné. Kasační námitka je tak nedůvodná.

[23] Stěžovatel nicméně uvádí, že jeho podání nebylo vůbec podnětem k přezkumnému řízení, ale žádostí o obnovu řízení. Jak je shora uvedeno (bod [17]), podání stěžovatele ze dne 25. 10. 2010 se na prvý pohled jeví jako podání smíšené, obsahující prvky obou institutů. Žalovaný věc posoudil jen jako podnět k přezkumnému řízení; v tomto ohledu krajský soud správně dovodil, že sdělení žalovaného není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. O žádosti o obnovu řízení žalovaný napadeným sdělením nerozhodl. To ostatně (kriticky) uvádí i stěžovatel v kasační stížnosti. Proti nečinnosti žalovaného se však nelze bránit žalobou na zrušení sdělení ve věci nezahájení přezkumného řízení (a to ani postupem podle § 65 odst. 2 s. ř. s., kterého se dovolává stěžovatel v kasační stížnosti), ale eventuální žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 násl. s. ř. s.). Ani ke splnění procesních podmínek takovéto žaloby, ani k její možné úspěšnosti se však zdejší soud nemůže v tomto řízení vyjadřovat.

[24] Nad rámec věci lze jen stručně uvést, že obnovu blokového řízení zákon o přestupcích výslovně neupravuje. Tvrzení, že přestupek spáchala jiná osoba, je jistě skutečností, která může dle konkrétních okolností a za splnění zákonných požadavků představovat důvod obnovy řízení. Podle dosavadní judikatury zdejšího soudu (rozsudek ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117) však není v případech rozhodnutí vydaných v blokovém řízení obnova řízení možná. Správnost tohoto právního názoru byla v jiné věci zpochybněna 1. senátem NSS (srov. usnesení ze dne 22. 9. 2010, č. j. 1 As 21/2010 –

47); otázka výkladu obnovy blokového řízení je v současné době projednávána rozšířeným senátem ve věci vedené pod sp. zn. 1 As 21/2010. V posléze cit. věci, na rozdíl od věci nyní projednávané, přestupce výslovně požádal pouze o obnovu řízení, navrhl důkazy, které by mohly potvrdit jeho tvrzení o záměně v osobě přestupce, správní orgán však jeho žádost rozhodnutím zamítl.

[25] Stěžovatel konečně namítá nestandardnost postupu krajského soudu, který nejdřív vyzval účastníky řízení ke sdělení, zda souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání a následně odmítl žalobu jako nepřípustnou. K tomu lze jen stručně uvést, že jednání se nařizuje pouze k projednání věci samé (§ 49 odst. 1 s. ř. s.). V daném případě však byla žaloba odmítnuta, jednání tedy nebylo třeba.

IV.
Závěr a náklady řízení

[26] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O návrhu na odkladný účinek již zdejší soud samostatně nerozhodoval, neboť bez zbytečných odkladů rozhodl ve věci samé.

[27] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo. Žalovanému nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady přesahující jeho obvyklou administrativní činnost, a proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 22. listopadu 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu