

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **V. V.**, zastoupený Mgr. Filipem Lederem, advokátem se sídlem Lidická 710/57, Brno 2, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 24, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2008, č. j. F 1578379, o uložení pokuty v blokovém řízení za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 4. 2010, č. j. 57 A 8/2010 - 24,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 4. 2010, č. j. 57 A 8/2010 - 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadl v záhlaví označené pravomocné usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti výše specifikovanému rozhodnutí Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje (dále jen „žalovaný“). Uvedeným rozhodnutím byla stěžovateli v blokovém řízení uložena pokuta ve výši 500 Kč za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu podle § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), ve spojení s § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb.,

o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, za to, že stěžovatel nebyl během jízdy připoután bezpečnostním pásem.

Napadeným usnesením krajský soud podanou žalobu jako nepřípustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), neboť dospěl k závěru, že jediným důvodem pro podání žaloby je tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud dále v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že v dané věci bylo zjištěno, že napadený pokutový blok byl uložen stěžovateli, kdy na pokutovém bloku je vyznačeno jméno a příjmení stěžovatele, datum jeho narození, bydliště a číslo řidičského průkazu. Soud má za to, že stěžovatel s projednáním přestupku v blokovém řízení souhlasil, a to tím, že pokutu zaplatil na místě. Nad rámec tohoto řízení považoval za nutné dodat, že rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení je ze soudního přezkumu vyloučeno, a to z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků.

Stěžovatel namítá nezákonnost napadeného usnesení a domáhá se jeho zrušení pro porušení ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Uvádí, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nepřipouští domáhat se v řízení před správním orgánem nicotnosti z důvodů, které namítal, tj. takových vad rozhodnutí, které je činí vnitřně rozporným. Podle ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu nicotnost rozhodnutí z těchto důvodů vyslovuje soud. Odmítnutí žaloby dle ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s. je proto nezákonné, neboť stěžovatel neměl možnost domáhat se vyslovení nicotnosti před správním orgánem.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti opakuje žalobní body a uvádí, že s uložením blokové pokuty nesouhlasil, pokutu neuhradil, což potvrzuje skutečnost, že blok není podepsán. Není-li blok podepsán, není splněna základní podmínka pro možnost vyřízení přestupku v blokovém řízení, neboť není dán souhlas obviněného z přestupku.

Naprostou nedostatečnost napadeného rozhodnutí potvrzuje mimo jiné i to, že Policie ČR byla nucena na základě žádosti správního orgánu v řízení o námitkách proti záznamu bodů k tomuto pokutovému bloku sepsat dne 31. 12. 2008 Služební záznam č. j. MRBM-27130-3/PŘ-2008-65 s vysvětlením vnitřních rozporů a vad pokutového bloku. Kromě chybějícího podpisu obviněného z přestupku je v kolonce doba, místo a popis přestupkového jednání uvedeno jen „90.00 pásy přeškrtané Královopolská a pod tím Křenová", což nelze považovat za smysluplný popis přestupkového jednání. V kolonce podpis s uvedením jména, příjmení a funkce oprávněné úřední osoby není uvedeno ani jméno, ani příjmení ani funkce úřední osoby, jen služební číslo a podpis.

Podle usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000 a sp. zn. 21 Cdo 776/2000, z ustanovení § 85 odst. 1 zákona o přestupcích vyplývá, že rozhodnutí v blokovém řízení mají podobu bloků k ukládání pokut (pokutových bloků), které vydává Ministerstvo financí České republiky. Tyto bloky (přesně evidované) obsahují údaje (jejich rozsah musí korespondovat s požadavky na takové rozhodnutí zákonem stanovenými), jež příslušný správní orgán, jím pověřená osoba, popřípadě jiný orgán určený zákonem o přestupcích nebo jiným zákonem, uvádí do předepsaných částí bloku k ukládání pokut (a samozřejmě také bloku na pokutu na místě nezaplacenou). Uvedené vede k závěru, že rozhodnutí v blokovém řízení (bloky k ukládání pokut, včetně bloků na pokutu na místě nezaplacenou) mohou (a musí) být vydána jen formou bloků k ukládání pokut (pokutových bloků) obsahujících z hlediska formy takové údaje, které jsou, v souladu s požadavky na takové rozhodnutí zákonem stanovenými, uvedeny na blocích pro tyto účely vydávaných Ministerstvem financí České republiky. Neuvedení všech, v souladu s požadavky na takové rozhodnutí zákonem stanovených a na bloku předtištěných, údajů pak znamená nenaplnění požadavku na formální obsah tohoto druhu rozhodnutí.

Mimo výše uvedeného se krajský soud dopustil vady řízení, neboť jeho zjištění je v rozporu se správním spisem. Soud v rozporu s obsahem pokutového bloku dospěl k závěru, že pokuta v blokovém řízení byla uložena stěžovateli s jeho souhlasem a že pokutu na místě zaplatil. Stěžovatel přitom pokutu neuhradil, o její úhradě neexistuje žádný doklad a s jejím uložením nesouhlasil, což je prokázáno tím, že blok není podepsán.

Závěrem stěžovatel namítá zmatečnost řízení, neboť dle jeho názoru rozhodoval místně nepříslušný soud. Stěžovatel žaloval Českou republiku, Policii ČR, Policejní prezidium České republiky, nikoli Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje.

Nelze tedy jinak, než nesouhlasit s důvodem odmítnutí žaloby ze strany krajského soudu, které stěžovatel považuje za odepření přístupu k soudu a navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Ve stručném vyjádření se žalovaný ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud považoval za nutné nejprve se vypořádat s tím, zda jsou splněny podmínky řízení, teprve poté by se mohl zabývat namítanou nezákonností postupu krajského soudu při odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Podle ustanovení § 69 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Soudní řád správní počítá pouze s tím, že v průběhu řízení může dojít ke změně působnosti správního orgánu v důsledku zákonné úpravy působnosti, tedy k situaci, kdy správní orgán, který rozhodnutí vydal, již státní správu na tomto úseku nadále nevykonává a kdy jeho působnost přešla na orgán jiný. O takový případ se zde nejedná. Správním orgánem, který rozhodl v posledním stupni, je Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, do něhož je služebně zařazen policista, který pokutový blok vydal. Za situace, kdy byl v řízení před krajským soudem žalovaným správně určený subjekt, který byl v řízení pasivně legitimován, byly splněny podmínky řízení a nedošlo k porušení ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není totiž osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako se žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. a contrario).

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že jediným a současně rozhodným důvodem kasační stížnosti je důvod uvedený pod ustanovením § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., i když stěžovatel též výslovně zmiňuje i důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e) s. ř. s., vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d) s. ř. s., neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ve shodě se shora uvedeným, potvrzeným i ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu – srov. např. rozsudek ze dne 27. 5. 2004, č. j. 3 Azs 32/2003 - 92 (všechna zde cit. rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) – tak platí, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, lze podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Krajský soud žalobu odmítl proto, že dle jeho názoru stěžovatel podal žalobu pouze z důvodu tvrzené nicotnosti napadeného rozhodnutí, současně se však v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval meritem věci, neboť dospěl k závěru, že stěžovatel s projednáním pokuty v blokovém řízení souhlasil. Pokud krajský soud žalobu odmítl, avšak v odůvodnění se zabýval nejenom procesněprávním posouzením podmínek řízení, ale i meritorně rozhodoval o důvodnosti žaloby a samotné existenci souhlasu stěžovatele s projednáním pokuty v blokovém řízení, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné. Již tento důvod by tedy stačil ke zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Kromě výše uvedeného je napadené usnesení o odmítnutí žaloby nezákonné i proto, že závěr krajského soud o důvodu podané žaloby nemá oporu ve spisovém materiálu. Ze soudního spisu kasační soud ověřil, že žalobce v žalobě původně podané k Městskému soudu v Praze dne 8. 10. 2009 napadl nicotnost shora specifikovaného bloku, a to v souvislosti s neoprávněným záznamem 2 bodů v systému bodového hodnocení podle zákona č. 361/2000 Sb. Stěžovatel v žalobě mimo jiné tvrdil, že uvedený záznam byl proveden v rozporu s ustanovením § 123b uvedeného zákona, neboť pokuta za tvrzený přestupek nebyla stěžovateli v blokovém řízení vůbec uložena. Dále stěžovatel tvrdil, že pokutový blok odmítl podepsat, protože s projednáním přestupku v blokovém řízení nesouhlasil a uloženou pokutu neuhradil. Neoprávněný záznam 2 bodů vedl dle žalobního tvrzení k tomu, že stěžovatel neprávem dosáhl v systému bodového hodnocení celkového počtu 13 bodů a v tomto důsledku pozbyl řidičské oprávnění, což představuje zásah do jeho práv a oprávněných zájmů. Jako důkazní prostředky označil k žalobě přiložený pokutový blok a výpis z evidenční karty řidiče. Dále stěžovatel v žalobě uvedl, že je přesvědčen, že došlo k manipulaci s blokem (přeškrtané údaje o obviněném z přestupku, přeškrtané údaje o místě přestupku). K tvrzené manipulaci dle jeho názoru došlo v souvislosti s doplněním správního spisu ve věci jím podaných námitek proti záznamu bodů č. j. dop/8724/08/29 dne 23. 12. 2008.

Jak je z výše uvedené rekapitulace části žaloby zřejmé, stěžovatel kromě tvrzené nicotnosti napadeného rozhodnutí uvedl, že souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení vůbec neudělil, o čemž svědčí jeho odmítnutí blok podepsat, že s blokem bylo následně manipulováno a že v důsledku tohoto nezákonného postupu došlo v jeho bodovém hodnocení k neoprávněnému záznamu 2 bodů a tím i k porušení ustanovení § 123b zákona č. 361/2000 Sb. Tímto postupem byl zkrácen na svých právech, neboť v důsledku jím tvrzeného nezákonného postupu pozbyl řidičské oprávnění.

Závěr krajského soudu, dle kterého byla jediným žalobním důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, je v rozporu s obsahem samotné žaloby a také z tohoto důvodu nemůže napadené usnesení obstát.

Nad rámec výše uvedeného je nutno krajský soud upozornit také na to, že ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s. je možné aplikovat pouze za předpokladu, že stěžovatel se vyslovení nicotnosti rozhodnutí, která je jediným žalobním bodem, nedomáhal v řízení před správním orgánem. Naplnění dispozice zmíněné normy předpokládá, že žalobce má možnost domáhat se vyslovení nicotnosti v řízení před správním orgánem, resp. takové řízení vyvolat. Jsou-li namítány důvody nicotnosti dle ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu, tak jak je tomu v nyní projednávané věci, nelze o splnění podmínky domáhat se vyslovení nicotnosti před správním orgánem vůbec uvažovat. Vyslovení nicotnosti z těchto důvodů vyhrazuje správní řád toliko soudům (srovnej rozhodnutí NSS ze dne 30. 7. 2010, č. j. 8 As 16/2009 - 31, které se týká správního řádu účinného do 31. 12. 2005, jeho závěry jsou však aplikovatelné i na nyní projednávanou věc).

Vzhledem ke skutečnosti, že krajský soud v napadeném usnesení nad rámec rozhodovacích důvodů uvedl, že rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení je ze soudního přezkumu vyloučeno z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, považuje kasační soud s ohledem na další průběh řízení za vhodné uvést následující.

V souladu rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003 - 46, publikovaným pod č. 505/2005 Sb. NSS, je uložení pokuty v blokovém řízení správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ochrana v podobě projednání věci nezávislým soudem je zde přitom odepřena pouze a jenom proto, že osoba obviněná z přestupku vyjádřila souhlas s projednáním přestupku v tomto typu řízení. Kasační soud vychází přitom z toho, že zahájení blokového řízení je fakticky v dispozici osoby obviněné z přestupku, neboť právě této osobě je dáno na výběr s tím, že buď považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést takové řízení, v němž by byly posuzovány jak otázky skutkové, tak otázky právní, a souhlasí se sankcí, jež je jí v blokovém řízení ukládána, nebo naopak přestupek nemá za prokázaný a nesouhlasí tedy se zaplacením pokuty, přičemž využívá svého práva, jež jí nelze odepřít, na zahájení správního řízení o přestupku. V nyní projednávané věci je ovšem právě tento souhlas ze strany stěžovatele rozporován a bylo tomu tak již v podané žalobě.

V souladu se závěry uvedenými v rozhodnutí NSS ze dne 29. 12. 2010, č. j. 8 As 68/2010 - 81, nelze nabytí právní moci rozhodnutí o uložení blokové pokuty činit závislým na časově tak obtížně uchopitelném a nejistém okamžiku, jako je ústní souhlas obviněného z přestupku, obzvláště za situace, kdy jde ve většině případů de facto o pouhé vyjádření souhlasu s navrhovanou výší blokové pokuty. Takovým okamžikem je však podle Nejvyššího správního soudu okamžik podpisu pokutového bloku obviněným z přestupku. Teprve tímto podpisem stvrzuje obviněný svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v § 84 zákona o přestupcích.

V postupu krajského soudu tak byly shledány podstatné vady řízení, neboť nevycházel z dostatečných zjištění, která mají oporu ve spise, a právní závěry na jejich podkladě učiněné se naprosto míjí s tvrzeními, na nichž je postaven základ žaloby, jakož i se závěry dosavadní judikatury vyloženými výše. Napadené usnesení krajského soudu je proto nezákonné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a to z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení bude nutné posoudit otázku přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení v případě, kdy stěžovatel odmítl pokutový blok podepsat. V případě, že soud dospěje k závěru, že taková žaloba sama o sobě přípustná je, bude muset posoudit také otázku splnění ostatních podmínek řízení včetně dodržení zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 17. února 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu