



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mráky v právní věci žalobce: **M. H.**, zastoupený Mgr. Kamilem Fotrem, advokátem se sídlem Božanovská 10, Praha 9, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2015, č. j. 57 A 66/2014 - 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Rozhodnutím ze dne 18. 10. 2013 byla žalobci v blokovém řízení uložena pokuta ve výši 1500 Kč za přešůpek dle § 125c odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Dne 7. 4. 2014 žalobce podal podnět k provedení přezkumného řízení. Přípisem ze dne 6. 8. 2014 žalovaný sdělil žalobci, že důvod k zahájení přezkumného řízení podle § 95 odst. 1 správního řádu neshledal.

Žalobce podal správní žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se domáhal určení, že zásah žalovaného spočívající v tom, že „*nezahájil přezkumné řízení ve věci rozhodnutí o přešůpku, které představuje pokutový blok série GE/2013, číslo E 0297876 ze dne 18. 10. 2013, nebo nesdělil do 30 dní žalobci, že neshledal důvodů k zahájení přezkumného řízení, byl nezákonný*“. Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 1. 10. 2014, č. j. 15 A 20/2014 - 23, zamítl žalobu jako nedůvodnou. V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že sdělení žalovaného ze dne 6. 8. 2014 o tom, že nebyly shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení,

nebylo stěžovateli doručeno ve lhůtě 30 dnů stanovené v § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Současně krajský soud uzavřel, že samotné sdělení ze dne 6. 8. 2014, učiněné ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu nelze považovat za zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť „*nezasahuje do právních poměrů žalobce, nemění existující právní a skutkový stav věci*“; nebylo proto možné rozhodnout tak, že zásah spočívající v nezahájení přezkumného řízení byl nezákonný. Přitom krajský soud odkázal na příslušnou judikaturu, zejména rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71.

Krajský soud se rovněž zabýval námitkou stěžovatele, že žalovaný v rámci zkoumání existence důvodů pro zahájení přezkumného řízení neučinil předběžné posouzení vydaného pokutového bloku série GE/2013, číslo E 0297876, ze dne 18. 10. 2013. Krajský soud s tímto tvrzením nesouhlasil a konstatoval, že žalovaný ve sdělení ze dne 6. 8. 2014 uvedl dostatečně a podrobně důvody pro nezahájení přezkumného řízení a v rámci odůvodnění posoudil i předmětný pokutový blok. Jak dále uvedl krajský soud, žalovaný dospěl k závěru, že pokutový blok byl vydán v souladu se zákonem a formální vady, které byly v obsahu rozhodnutí shledány, nejsou takového charakteru, že by bylo namísto rozhodnutí vydané v blokovém řízení zrušit. Krajský soud dále konstatoval, že žalovaný sice pochybil, jestliže lhůtu 30 dnů nedodržel, toto procesní pochybení však soud nepovažoval za nezákonný zásah, neboť prodloužením žalovaného, které bylo v podstatě nečinností žalovaného, nemohlo dojít k zásahu do právních poměrů žalobce. Krajský soud dále konstatoval, že žalobce sice mohl po období od 7. 5. 2014 do 7. 6. 2014 oprávněně očekávat, že bude zahájeno přezkumné řízení, ale nenaplnění tohoto žalobcova legitimního očekávání nelze posuzovat ve smyslu § 82 s. ř. s. jako přímé zkrácení žalobce na jeho právech a nelze z tohoto důvodu nečinnost žalovaného hodnotit jako nezákonný zásah. Důvodnou neshledal krajský soud ani námitku žalobce, že jeho podnětu k zahájení přezkumného řízení nebylo vyhověno krátce před uplynutím doby k zahájení případného přezkumného řízení. Toto tvrzení žalobce krajský soud odmítl a konstatoval, že podnět žalobce byl odmítnut dva měsíce před uplynutím lhůty pro případné zahájení přezkumného řízení a nečinnost žalovaného nezpůsobila marné uplynutí doby pro jeho případné zahájení. Současně krajský soud zdůraznil, že na zahájení přezkumného řízení není právní nárok.

II. Obsah kasační stížnosti

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

Stěžovatel nesouhlasí s tím, že nezahájení přezkumného řízení ve věci nebylo nezákonným zásahem; rovněž vytýká krajskému soudu nesprávný závěr stran pochybení žalovaného, který skutečnost, že neshledal důvody pro přezkumné řízení, nesdělil stěžovateli ve lhůtě 30 dnů; není pravdou, že nemohlo být žádným způsobem zasaženo do jeho práv. Namítá, že ze spisové dokumentace nevyplývá, že by žalovaný skutečně zkoumal důvody pro zahájení přezkumného řízení; podle tvrzení stěžovatele žalovaný „*neformálním dopisem pak podnět žalobce odmítl poté, co byl opakovaně ze strany naší advokátní kanceláře telefonicky dotazován na stav řízení*“. Jak uvedl stěžovatel, skutečnost, že by si žalovaný v zákonné lhůtě, kdy mohlo být zahájeno přezkumné řízení, učinil závěr o případné důvodnosti jeho zahájení, ze spisu nevyplývá. Legitimní očekávání stěžovatele, že jeho podnět bude řádně a v souladu se zákonem přezkoumán, nebylo naplněno a nečinnost žalovaného hodnotí stěžovatel jako nezákonný zásah. Dále vytýká krajskému soudu, že neobstaral kompletní spisový materiál Obecní policie Strašice a nemohl proto dostát své úřední povinnosti a posoudit zákonnost rozhodnutí vydaného v blokovém řízení z hlediska jeho nepřezkoumatelnosti, nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů. Stěžovatel dále

pokračování

vytýká krajskému soudu, že nezkoumal případnou nicotnost vydaného bloku ve smyslu § 77 odst. s. ř. s. Rozhodnutí Obecní policie Strašice pokládá stěžovatel za právně a fakticky neuskutečnitelné, neboť skutková podstata přestupku podle „§ 125c f 3“ neexistuje a nelze s ní spojovat uložení sankce. Předmětný pokutový blok je dle stěžovatele zdánlivým a právně neuskutečnitelným rozhodnutím a krajský soud pochybil, pokud rozhodnutí obecní policie nepřezkoumal.

III. Vyjádření žalovaného, duplika stěžovatele

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost. Ve svém vyjádření uvedl, že lhůta 30 dnů stanovená § 94 odst. 1 správního řádu je lhůtou pořádkovou a její nedodržení nelze hodnotit jako nezákonný zásah. Dále odkázal na judikaturu, podle které na samotné zahájení přezkumného řízení nemá stěžovatel právní nárok; sdělení o nezahájení přezkumného řízení není ani rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nemůže být posouzeno jako nezákonný zásah, neboť jím nejsou přímo krácena práva žalobce. Pokud jde o namítanou nečinnost správního orgánu, mohl se žalobce bránit postupem podle § 79 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný dále uvádí, že krajskému soudu byla na jeho vyžádání doložena kompletní spisová dokumentace Obecní policie Strašice, rozhodnutí vydané v blokovém řízení ale není předmětem přezkumu v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem.

Stěžovatel v duplice ze dne 12. 8. 2015 uvedl, že nezákonný zásah nespátřuje jen v nedodržení lhůty 30 dnů ke sdělení podle § 94 odst. 1 správního řádu, ale zejména ve zjevné nečinnosti žalovaného, který si neučinil úsudek o tom, zda jsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí vydaného v blokovém řízení a následně po četných urgencích žalobci zaslal neformální informaci o tom, že nebyly shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení. Uvádí, proč ke své obraně volil žalobu proti nezákonnému zásahu, a nikoliv žalobu proti nečinnosti, a opakuje, že nezákonný zásah spatřoval jak v nečinnosti žalovaného, tak v neplnění příkazu zákonodárce a cítil se zasažen ve svém legitimním očekávání a právu domáhat se nápravy nezákonného stavu. Dále konstatoval, že při nahlédnutí do spisu krajského soudu nebyl ve spise přiložen spisový materiál Obecní policie Strašice. Závěrem namítl, že krajský soud měl i bez návrhu přezkoumat předmětný pokutový blok z důvodů podle § 77 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 76 odst. 2 s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí o přestupku ve smyslu § 67 a násl. správního řádu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) d) a e) s. ř. s. a pro tyto důvody je kasační stížnost shledána přípustnou. Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Uvedené procesní situace v předmětném řízení před krajským soudem nenastaly, tedy stěžovatel v kasační stížnosti zmíněný kasační důvod nemohl účinně namítat, a proto k němu Nejvyšší správní soud nepřihlížel.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval důvodem kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. *nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. Tuto kasační námitku shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že zamítavý výrok krajského soudu je odůvodněn dostatečně, srozumitelně, konzistentně a souladně s obsahem spisů a krajský soud se vypořádal se všemi relevantními námitkami uplatněnými stěžovatelem v žalobě. Pokud stěžovatel namítal, že ze spisu krajského soudu nevyplývá, „*že by si žalovaný v zákonné lhůtě, kdy mohlo být zahájeno přezkumné řízení, učinil názor na to, zda jsou dány důvody pro zahájení přezkumného řízení*“ a že „*z činnosti žalovaného je zřejmé, že k přezkoumání důvodů k zahájení přezkumného řízení vůbec nepřistoupil*“, pak s těmito námitkami Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Otázka, zda přezkumné řízení bude skutečně zahájeno, závisí na hodnocení příslušného správního orgánu o tom, zda jsou pro takový postup dány zákonné předpoklady. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že důvody pro přezkumné řízení chybí, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelci. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě, kde žalovaný sice sdělení ze dne 6. 8. 2014 doručil stěžovateli po uplynutí lhůty stanovené v § 94 odst. 1 správního řádu, ale z obsahu tohoto sdělení je zřejmé, že žalovaný podnět stěžovatele prověřil a po předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že rozhodnutí v blokovém řízení nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Není tedy pravdou, že by žalovaný nepřezkoumal důvody pro zahájení přezkumného řízení, jak tvrdil stěžovatel. Ke shodným závěrům dospěl i krajský soud, který se k této námitce vyjádřil v odst. 26, resp. 31. napadeného rozsudku. Krajský soud k této otázce dále konstatoval, že žalovaný pochybil, když nedodržel pro své sdělení lhůtu 30 dnů stanovenou v § 94 odst. 1 správního řádu. Tato skutečnost je jednoznačně zjištělná ze spisového materiálu a Nejvyšší správní soud proto musí odmítnout námitku stěžovatele, který rozporuplně ve vztahu k další své argumentaci v kasační stížnosti uvedl v bodu II. stížnosti, že „*tvrzení krajského soudu o tom, že žalovaný neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení a nesdělil tuto skutečnost s uvedením důvodů žalobci do 30 dnů od podání podnětu, nemá naprosto žádnou oporu ve spise*.“ Toto tvrzení neodpovídá obsahu spisové dokumentace.

Lustrací spisového materiálu lze vypořádat i další námitku stěžovatele, který tvrdí, že krajský soud neobstaral kompletní spisový materiál Obecní policie Strašice a tedy nemohl přezkoumat zákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud ze spisového materiálu zjistil, že krajský soud výzvou ze dne 2. 10. 2014 uložil žalovanému, aby předložil soudu úplné spisy správního orgánu prvního a druhého stupně. Ze spisu žalovaného vyplývá, že tento si od Obecního úřadu Strašice jako správního orgánu prvního stupně spis vyžádal a kompletní spisový materiál předložil 4. 11. 2014 krajskému soudu spolu se svým vyjádřením ke správní žalobě. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že krajský soud měl k dispozici kompletní spisový materiál a námitku stěžovatele proto odmítá.

Nejvyšší správní soud taktéž neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu nevypořádání se s žalobními námitkami ohledně formálních nedostatků blokového rozhodnutí. Stěžovatel v žalobě namítal, že v pokutovém bloku není uvedeno konkrétní místo spáchání přestupku, není srozumitelně a nezaměnitelně popsán přestupek a jednoznačně definováno konkrétní porušení právní povinnosti, přestupek není označen zákonným pojmenováním s uvedením správné právní kvalifikace podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. K uvedené námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že rozhodnutí vydané v blokovém řízení není předmětem přezkumu v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem, přesto krajský soud na straně 10 přezkoumávaného rozsudku v rámci svých zjištění konstatoval závěry žalovaného učiněné ohledně zákonnosti vydaného bloku, a to včetně posouzení, zda formální vada v zákonném označení přestupku nemůže být posouzena jako vada, která by mohla mít vliv na zákonnost daného rozhodnutí.

pokračování

Z odůvodnění rozsudku krajského soudu je zřejmé, že předmětný pokutový blok shledal souladným se zákonem a jeho odůvodnění je v tomto směru srozumitelné a dostatečné. S uvedeným souvisí další námitka stěžovatele, který krajskému soudu vytýká, že se měl i bez návrhu stěžovatele zabývat případnou nicotností vydaného pokutového bloku. K tomuto Nejvyšší správní soud konstatuje, že § 76 odst. 2 s. ř. s. sice ukládá soudu povinnost rozhodnout o případné nicotnosti rozhodnutí z úřední povinnosti, pokud ovšem stěžovatel v žalobě nicotnost nenamítal a soud ji sám neshledal, což se stalo v projednávaném případě, neměl krajský soud povinnost se k této otázce v odůvodnění svého rozhodnutí jakkoliv vyjadřovat.

Stěžovatel dále namítal kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., neboli namítal *nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, resp. vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který nezahájení přezkumného řízení žalovaným a oznámení této skutečnosti stěžovateli až po uplynutí lhůty 30 dnů, neposoudil jako nezákonný zásah.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu je svou povahou řízením dozorčím, nejedná se o nárokový opravný prostředek. Účastník předchozího řízení může sice podat podnět k jeho zahájení, na samotné zahájení však nemá právní nárok. Podáním příslušného podnětu není přezkumné řízení zahájeno, neboť 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. V případě, že příslušný správní orgán dojde k závěru, že chybí důvod pro přezkoumání napadeného rozhodnutí, nevydává o tomto zjištění rozhodnutí, neboť není důvodu zasahovat do právní sféry účastníků správního řízení, protože jejich dosavadní práva a povinnosti nebyly tímto zjištěním správního orgánu nijak dotčeny. V tomto směru krajský soud správně poukázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek č. j. 7 As 55/2007 – 71, ze dne 14. 2. 2008, a dospěl ke správnému závěru, že uvedeným sdělením vydaným podle § 94 odst. 1 správního řádu nebylo zasazeno do právní sféry stěžovatele a není možné takové sdělení posuzovat jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. V daném případě tedy zdejší soud neshledal právní posouzení krajského soudu nezákonným.

Pokud stěžovatel nesouhlasil s právním posouzením krajského soudu, který jako nezákonný zásah neposoudil ani nečinnost žalovaného, pak Nejvyšší správní soud konstatuje, že i v tomto směru považuje právní názor krajského soudu za správný. Krajský soud zcela správně poukázal na to, že skutečnost, že žalovaný byl po uplynutí lhůty ke sdělení dle § 94 odst. 1 správního řádu po určitou dobu nečinný a sdělení vydal až dne 5. 8. 2014, nemohla zasáhnout do právních poměrů stěžovatele a nedošlo ani ke změně právního a skutkového stavu v dané věci. Zákon poskytuje účastníkům ochranu nikoli proti veškeré nečinnosti správního orgánu (správní orgán je nečinný, nekoná-li, ač mu to zákon ukládá), ale pouze proti formám nečinnosti, které zejména mají závažný dopad na práva účastníků. Lze souhlasit s názorem stěžovatele, že správní orgány musí reagovat v přiměřené lhůtě a zákonem stanoveným způsobem na veškerá podání, která jsou jim adresována. V případě stěžovatelova podnětu však správní orgán neměl zákonnou povinnost zahájit přezkumné řízení a opožděné sdělení skutečnosti, že řízení zahájeno nebude, nemohlo zasáhnout do právní sféry stěžovatele takovou intenzitou, aby bylo možno prodlení žalovaného posoudit jako nezákonný

zásah. Nejvyšší správní soud proto shodně s krajským soudem konstatuje, že postupem žalovaného, který sdělení o nezahájení přezkumného řízení zaslal stěžovateli po uplynutí zákonem stanovené lhůty 30 dnů, nebyla dotčena práva nebo povinnosti stěžovatele a nejednalo se o nezákonný zásah. Kasační námitka je tak nedůvodná.

Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost neshledal důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovaný, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 12. listopadu 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu