



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní JUDr. Kateřinou Mrázovou, Ph.D., v právní věci

žalobce: **S. J.**
bytem X
zastoupen advokátkou JUDr. Janou Grygerovou
sídlem Dlažánky 310/6, 769 01 Holešov

proti
žalovanému: **Policejní prezidium ČR, Ředitelství služby dopravní policie**
sídlem Strojnická 27, 170 89 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2017, č. j. PPR-9687-1/ČJ-2017-990440,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení shora specifikovaného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Krajského ředitelství policie Zlínského kraje ze dne 1. 3. 2017, č. j. KRPZ-17053-7/ČJ-2017-1500DP (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Posledně uvedené prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 a § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a bylo jím zrušeno pravomocné rozhodnutí Policie ČR, Dopravnímu inspektorátu Kroměříž ze dne 23. 1. 2017, vydané v blokovém řízení (č. j. KRPZ-10955/PŘ-2017-150806) ve věci dopravního přestupku žalobce, kterým byla žalobci uložena za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. k) ve spojení s porušením § 4 písm. a), § 4 písm. b) a § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), bloková pokuta ve výši 2 000 Kč, která byla zaplacená na místě (pokutový blok č. X série X). Jelikož rozhodnutí vydané v blokovém řízení nebylo v souladu se zákonem a nesplňovalo náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, bylo zrušeno a věc byla vrácena orgánu I. stupně k dalšímu opatření (přestupek bude projednán v nezkráceném správním řízení před příslušným městským úřadem a nikoliv orgánem Policie ČR).

2. Dne 23. 1. 2017 došlo kolem 13:15 hod. v Holešově na ulici Krátká na železničním přejezdu č. P7256 k dopravní nehodě, kterou měl žalobce coby řidič linkového autobusu, když vjel na železniční přejezd v době, kdy byla dávana výstraha dvěma červenými přerušovanými světly signálu přejezdového zabezpečovacího zařízení, dále výstraha přerušovaným zvukem houkačky nebo zvonku přejezdového zabezpečovacího zařízení a sklápěly se závory. Došlo tak ke střetu přední části autobusu se sklápějícími se závory a k poškození – zlomení závor. Žalobce po dopravní nehodě odklidil ulomenou část závory mimo komunikaci, následně odjel z místa dopravní nehody ve směru na Otrokovice – pokračoval v lince autobusu a věc dopravní nehody oznámil pouze dispečerovi společnosti KRODOS BUS a.s. Kroměříž. Na místě dopravní nehody nedošlo ke zranění, technická závada nebyla příčinou dopravní nehody, dechová zkouška na alkohol byla u žalobce negativní. Při dopravní nehodě došlo ke škodě na autobusu ve výši 40 000 Kč a na závorách železničního přejezdu ve výši 10 000 Kč.
3. Na základě vlastní kontrolní činnosti byl následně vedoucím Dopravního inspektorátu Kroměříž zaslán spisový materiál o předmětném přestupku spolu s podnětem k provedení přezkumného řízení Krajskému ředitelství policie Zlínského kraje, odbor služby dopravní policie. Důvodem podnětu bylo důvodné podezření, že přestupek byl projednán v rozporu s právními předpisy.
4. Krajské ředitelství policie Zlínského kraje ve zkráceném přezkumném řízení skutečně dospělo k závěru, že policista dopravního inspektorátu při provádění blokového řízení chybně uvedl právní kvalifikaci spáchaného přestupku, neboť žalobce porušil § 4 písm. a), § 4 písm. c), § 5 odst. 1 písm. b), § 29 odst. 1, § 47 odst. 3 písm. b), § 47 odst. 4 písm. c) zákona o silničním provozu, čímž se dopustil přestupků podle § 125c odst. 1 písm. k), § 125c odst. 1 písm. i) bod 2 a 4 a § 125c odst. 1 písm. f) bod 9 zákona o silničním provozu. Za této situace nebylo možné přestupky projednat v blokovém řízení, neboť za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 9 zákona o silničním provozu se ukládá i sankce zákazu činnosti podle § 125c odst. 6 písm. c) bod 3 zákona o silničním provozu a takový přestupek proto nelze projednat v blokovém řízení (§ 125c odst. 8 zákona o silničním provozu). Nezákonně vydané rozhodnutí v blokovém řízení proto Krajské ředitelství policie Zlínského kraje zrušilo a věc vrátilo orgánu I. stupně k dalšímu opatření. Uvedené rozhodnutí k podanému odvolání následně přezkoumalo Policejní prezidium ČR, přičemž neshledalo jakýkoliv rozpor s právními předpisy a potvrdilo závěry předchozího správního orgánu. Policejní orgán se při projednávání přestupku v blokovém řízení dopustil špatné právní kvalifikace přestupku. Shledaný rozpor s právním předpisem vzbudil oprávněné pochybnosti o zákonnosti původního vyřešení přestupku v blokovém řízení, protože byla věc oprávněně přezkoumána příslušným orgánem, který pravomocné rozhodnutí o uložení blokové pokuty zrušil tak, aby mohl být jednání žalobce znovu posouzeno podle zákona. Žalovaný rovněž odmítl nicotnost či nepřezkoumatelnost předchozího rozhodnutí. Vztah nadřízenosti při rozhodování v přezkumném řízení je u Policie ČR stanoven přílohou č. 1 Závazného pokynu

policejního prezidenta č. 221/2011, kterými se upravují některé postupy v řízení o přestupcích, přičemž tento byl v posuzované věci dodržen.

II. Shrnutí žalobní argumentace

5. Žalobce v podané žalobě poukázal na své odvolání, v němž již upozorňoval na to, že Krajské ředitelství policie Zlínského kraje, odbor služby dopravní policie, není nadřízeným správním orgánem Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, územní odbor Kroměříž, Dopravní inspektorát Kroměříž. Přitom podle § 95 odst. 1 správního řádu je k zahájení a vedení přezkumného řízení příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal. Při rozhodnutí o blokové pokutě podle § 86 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), rozhoduje v prvním stupni příslušné krajské ředitelství policie. Proto k vedení přezkumného řízení je příslušné policejní prezidium jako nadřízený orgán ve smyslu § 95 odst. 1 správního řádu a v návaznosti na § 6 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii“). V odvolání žalobce poukazoval také na nesprávnost postupu Policie ČR, která při určení věcné příslušnosti vycházela z výkladu opředeného o přílohu č. 1 k závaznému pokynu policejního prezidenta č. 221/2011 a nikoliv o znění zákona. Žalobce v odvolání upozorňoval rovněž na to, že judikatura NSS stanovila, že správním orgánem pro řízení v I. stupni je krajské ředitelství policie, neboť každý útvar, jenž je jím zřízen, je pouhou jeho organizační jednotkou a není sám správním orgánem (srov. rozhodnutí NSS ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 66/2013-29). Na základě toho žalobce považuje napadené rozhodnutí za nicotné.
6. I přes poměrně rozsáhlé odůvodnění podaného odvolání uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí poměrně skoupé odůvodnění důvodů pro zamítnutí odvolání. Uvedl, že vztah nadřízenosti při rozhodování v přezkumném řízení je u Policie ČR stanoven přílohou č. 1 závazného pokynu policejního prezidenta 221, kterým se upravují některé postupy v řízení o přestupcích, přičemž tento byl v posuzovaném případě dodržen.
7. Policie vykonává dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích [§ 9 písm. d) zákona o silničním provozu] tím, že projednává v blokovém řízení přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 86 písm. a) zákona o přestupcích. V případech, kdy policie projednává přestupky a rozhoduje o nich, je v postavení správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu příslušný útvar policie stanovený zákonem o Policii ČR. V případě rozhodování o blokové pokutě podle § 86 zákona o přestupcích rozhoduje jako správní orgán v I. stupni příslušné krajské ředitelství policie. Správním orgánem tedy není územní odbor, ani policista sám. Proto příslušné k vedení přezkumného řízení je jakožto nadřízený orgán ve smyslu § 95 odst. 1 správního řádu a § 6 zákona o Policii ČR policejní prezidium. Krajské ředitelství může jako prvostupňový orgán (orgán, jenž přezkoumávané rozhodnutí vydal) rozhodnout o podnětu k přezkumu samo, pokud plně takovému účastníkovi, jenž uplatnil podnět, vyhoví a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi. Jinak musí věc k provedení přezkumného řízení předat nadřízenému orgánu (§ 95 odst. 2 správního řádu). Takový výklad má opět oporu v judikatuře NSS, konkrétně v rozsudku ze dne 22. 8. 2013, sp. zn. 1 As 66/2013, a dále v právní nauce. V praxi však tento výklad není respektován a v přezkumných řízeních přezkoumávají krajská ředitelství svá rozhodnutí, vycházející z přílohy č. 1 závazného pokynu policejního prezidenta č. 221/2011, kterým se upravují některé postupy v řízení o přestupcích. Uvedená příloha upravuje, že správním orgánem I. stupně jsou tam, kde jsou pod úrovní krajských ředitelství jen územní odbory, tyto územní odbory, a za nadřízený orgán je pak považováno krajské ředitelství policie.

8. Žalovaný se při vydání napadeného rozhodnutí řídil pouze interní směrnicí, jejíž znění je v rozporu se zněním zákona o Policii ČR, a která je vydána bez jakéhokoliv zmocnění v tomto zákoně. Nezákonnost napadeného rozhodnutí tedy žalobce spatřuje v tom, že žalovaný na zjištěný skutkový stav neaplikoval příslušnou správní normu, kterou je zákon o Policii ČR, ale pouze interní směrnici. Přitom se však žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí ani nevypořádal s námitkou žalobce spočívající v tom, že aplikovaný závazný pokyn policejního prezidenta č. 221/2011, resp. jeho příloha č. 1, je v rozporu se závěry rozsudku NSS ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 66/2013-29. V citovaném rozsudku NSS vyložil otázku příslušnosti orgánů policie pro přezkumné řízení. Na základě uvedeného je pak zřejmé, že rozhodnutí krajského ředitelství policie, jenž bylo následně žalovaným potvrzeno, je nicotné, neboť o přezkumu rozhodoval věcně nepříslušný správní orgán. Napadené rozhodnutí je rovněž nepřezkoumatelné, neboť uvedení důvodů pro zamítnutí odvolání a potvrzení nicotného prvostupňového rozhodnutí krajského ředitelství policie bylo zúženo do jediné věty, která pouze obecně odkazuje na aplikaci interní směrnice policejního ředitele.
9. Na základě výše uvedeného žalobce dne 16. 3. 2017 podal u žalovaného podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí krajského ředitelství policie, v němž uvedl důvody shodné s důvody uvedenými v odvolání. Žalovaný na to reagoval přípisem ze dne 12. 4. 2017 s tím, že neshledal důvody k postupu ve smyslu § 78 odst. 1 správního řádu. Toto odůvodnil zase jen obecným odkazem na přílohu č. 1 závazného pokynu policejního prezidenta č. 221/2011.
10. S ohledem na výše uvedené je podle žalobce zřejmé, že bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, pročez soudu navrhl, aby napadené rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno. Pokud by soud shledal, že rozhodnutí krajského ředitelství policie je pa-akt, žalobce soudu navrhl, aby rozhodl, že rozhodnutí Krajského ředitelství policie Zlínského kraje ze dne 1. 3. 2017 je nicotné.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zopakoval závěry uvedené v napadeném rozhodnutí. S podanou žalobou nesouhlasil. K pravomoci a věcné příslušnosti prvostupňového orgánu uvedl, že tato byla odvozena ze zákonného předpisu ve spojení s vnitřním předpisem policie. S odkazem na § 178 odst. 1 správního řádu a § 6 zákona o Policii ČR žalovaný dále uvedl, že v těchto předpisech není přesně stanovena příslušnost správního orgánu pro vyřízení opravného prostředku v řízení o přestupcích, tedy není upřesněn pojem nadřízeného správního orgánu. To je naopak stanoveno přílohou č. 1 závazného pokynu policejního prezidenta č. 221/2011, kterým se upravují některé postupy v řízení o přestupcích. Tento způsob úpravy je praktikován i v jiných podobných případech v rámci Policie ČR, jako např. v čl. 1 odst. 1 písm. a) přílohy č. 1 k rozkazu policejního prezidenta č. 40/2014, kterým se vydává organizace Policejního prezidia ČR. Z uvedeného vyplývá, že nadřízeným správním orgánem I. náměstka policejního prezidenta je policejní prezident a nikoliv ministr vnitra. Žalovaný dále příkladmo uvedl závazný pokyn policejního prezidenta č. 230 ze dne 31. 12. 2012, o obecné kontrole a vyřizování podání, v němž se v čl. 22 až 25 stanoví vztah podřízenosti a nadřízenosti správních orgánů odpovědných za vyřízení stížnosti.
12. V souvislosti s žalobními body uplatněnými v podané žalobě žalovaný odkázal dále na rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2013, č. j. 4 Ads 118/2012-38, jenž se týkal personální pravomoci služebních funkcionářů Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, v němž bylo dále odkazováno na dřívější rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2009, č. j. 4 Ads 139/2008-49, který se vztahoval k personální pravomoci služebních funkcionářů Hasičského záchranného sboru ČR. Z uvedených rozsudků žalovaný dále rozsáhle citoval. Mj. k citaci vybral pasáž, z níž vyplývá, že „*Organizace bezpečnostních sborů je na zákonné úrovni upravena pouze v základním rozsahu, a především z toho pohledu, kdo je nositelem*“

originální rozhodovací pravomoci. Ohledně delegace těchto pravomocí zákon upravuje samotné oprávnění nositele originální pravomoci delegovat aktem řízení toto oprávnění na jiného služebního funkcionáře (...).“

13. Žalovaný odmítl tvrzení žalobce o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí i o jeho nicotnosti. Právě proto, že žalobce se závěry žalovaného obsáhle v žalobě polemizuje, je zřejmé, o co žalovaný opřel své závěry. K odmítnuté nicotnosti napadeného rozhodnutí žalovaný dále doplnil, že věc jednoznačně spadá do působnosti Policie ČR, kdy policie ČR má obecně svěřenou působnost na úseku dopravy a bezpečnosti silničního provozu. Pokud by věc nebyla v kompetenci policie, byla by nicotná i prvotně uložená bloková pokuta. Následně by byly nicotné i rozhodnutí navazující na blokovou pokutu a nebylo by již co žalovat. Bylo by tak možné věc rovnou předat k projednání v nezkráceném přestupkovém řízení, avšak ze žaloby je zřejmé, že se takového výkladu žalobce zjevně nedomáhal.
14. Žalovaný ve svém vyjádření vyslovil názor, že údajná vada v příslušnosti jednotlivých instancí v rámci Policie ČR nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť výsledek přezkumu by byl stejný i za jiných okolností. Nesprávná kvalifikace žalobcova jednání je z blokového řízení na první pohled zřejmá, pročez bloková pokuta by musela být zrušena kýmkoliv za jakýchkoliv okolností. Ostatně žalobce mohl využít všech svých oprávnění vyplývajících ze zákona, a nedošlo tak k dotčení žádného z jeho procesních práv. Žalobce však svým postupem zjevně usiluje o vyhnutí se odpovědnosti za závažné porušení zákona.
15. Žalovaný dále vyslovil pochybnosti o tom, zda lze napadat žalobou rozhodnutí v přezkumném řízení, když samotnou blokovou pokutu nelze napadnout správní žalobou u soudu. Přitom rozhodnutí v přezkumném řízení za použití dozorčích prostředků na rozhodnutí v blokovém řízení bezprostředně navazuje. Navíc rozhodnutím v přezkumném řízení se nezasahuje k tíži účastníka do jeho práv a povinností (např. v přezkumném řízení nebyla změněna kvalifikace přestupku k tíži účastníka řízení). Nyní podanou správní žalobou je navíc negováno odklizení nezákonného rozhodnutí, namísto negace rozhodnutí, které by nově zakládalo práva a povinnosti účastníka řízení (nově vydané meritorní rozhodnutí). K soudnímu přezkumu takového rozhodnutí bude mít žalobce jistě příležitost po ukončení nezkráceného správního řízení, k jehož provedení bude dosud nepotrestaný skutek předán.
16. S ohledem na výše uvedené žalovaný soudu navrhl, aby žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV. Další podání žalobce

17. V replice ze dne 8. 9. 2017 žalobce zopakoval svoji argumentaci uvedenou v žalobě. Sdělil, že rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, sp. zn. 1 As 66/2013, již závazně vyřešil, který útvar policie je správním orgánem I. stupně. Pokud žalovaný argumentoval interní směnicí, tedy závazným pokynem policejního prezidenta č. 221/2011 – přílohou č. 1, pak k tomu žalobce uvedl, že tato byla vydána bez jakéhokoliv zmocnění v zákoně o Policii ČR a pro osoby stojící mimo bezpečnostní sbor není závazná.
18. Žalobce dále připomněl, že nenamítá nepřislušnost Policie ČR k projednání přestupků v blokovém řízení, nýbrž namítá nepřislušnost krajského ředitelství k vedení prvostupňového přezkumného řízení. Jelikož je u tohoto správního orgánu dána absolutní nepřislušnost k přezkumu pravomocného rozhodnutí, je pak jeho rozhodnutí nicotným právním aktem.
19. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na několik rozsudků NSS, avšak tyto podle žalobce na projednávanou věc nedopadají. V rozsudcích pod sp. zn. 4 Ads 118/2012 nebo sp. zn. 4 Ads 139/2008 byla řešena otázka personální pravomoci vůči příslušníkům bezpečnostních

sborů, přitom však žalobce tímto příslušníkem není a vnitřní předpisy policie pro něj nejsou závazné. Rovněž rozsudky NSS pod sp. zn. 2 As 80/2010 a 6 Ads 57/2004 neupravují případy, kdy policie svévolně aplikuje své interní předpisy na osoby, které stojí mimo bezpečnostní sbory, a působí tak nicotnost rozhodnutí.

20. S ohledem na výše uvedené žalobce setrval na svém původním návrhu a požádal soud, aby napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, popř. aby vyslovil, že rozhodnutí Krajského ředitelství policie Zlínského kraje je nicotné.

V. Posouzení věci krajským soudem

21. Soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí prvostupňového orgánu, včetně řízení předcházející jejich vydání a shledal, že **žaloba není důvodná**.
22. Krajský soud nejprve ověřil průběh správního řízení a též skutkové závěry ze správního spisu. Zjistil, že průběh právního řízení a skutkové závěry odpovídají skutkovému ději tak, jak byly uvedeny v čl. I. tohoto rozsudku, na který pro stručnost odkazuje.
23. Z průběhu správního řízení je zřejmé, že žalobce se jako řidič autobusu dopustil dne 23. 1. 2017 přestupkového jednání, a to při dopravní nehodě, kterou měl s pevnou překážkou – železniční závorou. Policista Dopravního inspektorátu Kroměříž uvedené jednání žalobce vyhodnotil v blokovém řízení a žalobci byla dne 23. 1. 2017 po vyjádření souhlasu se spácháním přestupku a s vyřízením věci na místě uložena bloková pokuta v částce 2 000 Kč (pokutový blok č. X série X). Na základě vlastní kontrolní činnosti byly závěry z blokového řízení vyhodnoceny vedoucím Dopravního inspektorátu jako rozporné s právními předpisy, protože byl spisový materiál v této věci předložen služebně nadřízenému orgánu (Krajskému ředitelství policie Zlínského kraje, odbor služby dopravní policie) k provedení přezkumného řízení. Nadřízený správní orgán Krajské ředitelství policie Zlínského kraje, odbor služby dopravní policie, provedl přezkumné řízení, přezkoumal předložený spisový materiál a dospěl skutečně k závěru, že policista Dopravního inspektorátu Kroměříž chybně uvedl právní kvalifikaci přestupkového jednání žalobce (v pokutovém bloku), neboť žalobce se mj. dopustil přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 9 zákona o silničním provozu, za nějž se mj. uloží i sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel, která brání možnosti projednat přestupek v blokovém řízení [§ 125c odst. 6 písm. c) bod 3 a § 125c odst. 8 zákona o silničním provozu]. Vzhledem k chybné právní kvalifikaci přestupkového jednání žalobce došlo k jeho neoprávněnému vyřízení v blokovém řízení. V případě správné právní kvalifikace by projednání přestupku v blokovém řízení bránilo právě to, že za zjištěný přestupek se mj. uloží i sankce zákazu činnosti. Uvedené přestupkové jednání žalobce mělo být správně projednáno v nezkráceném správním řízení před příslušným městským úřadem (a nikoliv Policií ČR v blokovém řízení). Vzhledem ke zjevnému porušení právního předpisu vyplývajícího ze spisového materiálu rozhodl prvostupňový správní orgán (Krajské ředitelství policie Zlínského kraje, odbor služby dopravní policie) ve zkráceném přezkumném řízení ve smyslu § 98 a § 97 odst. 3 správního řádu tak, že rozhodnutí Dopravního inspektorátu Kroměříž vydané v blokovém řízení ve věci dopravní nehody žalobce ze dne 23. 1. 2017 zrušil a věc vrátil prvostupňovému orgánu k dalšímu opatření. V nesprávně uvedené právní kvalifikaci protiprávního jednání žalobce byla spatřována též nepřezkoumatelnost rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, což je v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu, který stanoví obligatorní náležitosti rozhodnutí (tedy v blokovém řízení u pokutového bloku). K odvolání žalobce následně přezkoumal prvostupňové rozhodnutí žalovaný. Ten závěry prvostupňového orgánu

zcela potvrdil, neboť také dospěl k závěru, že policejní orgán se při projednávání přestupku dopustil špatné právní kvalifikace, což způsobil rozpor s právními předpisy. Jelikož původní blokové řízení bylo nezákonné, byla věc zcela po právu postoupena příslušnému správnímu orgánu, který jednání žalobce znovu posoudí podle zákona. Žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž odmítl odvolací námitku týkající se nicotnosti a nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí z důvodu údajné věcné nepříslušnosti Krajského ředitelství policie Zlínského kraje. Poukázal na vztah nadřízenosti při rozhodování v přezkumném řízení, jenž je u Policie ČR stanoven přílohou č. 1 závazného pokynu policejního prezidenta č. 221/2011, kterým se upravují některé postupy v řízení o přestupcích. Tento pokyn byl v posuzované věci dodržen.

24. Krajský soud výše uvedené závěry vyplývající z napadených rozhodnutí potvrzuje a pokládá je za jediné možné a věcně správné.
25. Žalobce v žalobě namítal, že o blokové pokutě v podstatě rozhodovalo krajské ředitelství policie, pročť příslušným k vedení přezkumného řízení bylo policejní prezidium. To ostatně podle žalobce rovněž vyplývá z rozsudku NSS sp. zn. 1 As 66/2013. V praxi však výklad vyplývající z tohoto rozsudku není respektován a v přezkumných řízeních vychází krajská ředitelství z přílohy č. 1 závazného pokynu policejního prezidenta č. 221/2011, kterým se upravují některé postupy v řízení o přestupcích. Uvedená interní směrnice však byla vydána bez jakéhokoliv zmocnění v zákoně o Policii ČR. Žalobce tedy v této souvislosti dále namítal, že žalovaný na zjištěný skutkový stav neaplikoval zákon o Policii ČR, nýbrž pouze interní směrnici. S ohledem na výše uvedené je tedy podle žalobce rozhodnutí krajského ředitelství policie nicotné, neboť o přezkumu rozhodoval věcně nepříslušný správní orgán. Napadené rozhodnutí je rovněž nepřezkoumatelné, neboť uvedení důvodů pro zamítnutí odvolání bylo zúženo do jediné věty, která odkazovala na aplikaci interní směrnice policejního ředitele. Krajský soud nemohl přisvědčit uvedeným námitkám.
26. Ve shodě s žalovaným krajský soud odmítá tvrzení žalobce o nicotnosti prvostupňového správního rozhodnutí, pak i tvrzení o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. V posuzované věci je skutečně pramenem práva kurčení pravomoci a věcné příslušnosti správního orgánu k rozhodnutí konkrétní věci (přezkumné řízení) zákonný právní předpis a interní předpis policie. Již z § 178 odst. 1 správního řádu vyplývá, že pokud neurčuje nadřízený správní orgán zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popř. vykonává dozor. Vzhledem ke značné rozmanitosti v povaze, postavení i poslání nejrozličnějších vykonavatelů veřejné správy, bylo žádoucí stanovit obecnější vymezení toho, kdo má být pro podmínky režimů podle správního řádu v příslušných typových situacích orgánem nadřízeným. Správní řízení a obdobně i jiné postupy podle správního řádu, jsou realizovány správními orgány, které vždy zaujímají určité místo v horizontálně i vertikálně strukturované organizaci veřejné správy. Zvláštní postavení v příslušných organizačních vztazích v podmínkách správního řádu přitom z povahy věci zaujímají tzv. nadřízené správní orgány, které zpravidla řídí a kontrolují činnost správních orgánů podřízených a v postupech podle správního řádu zejména rozhodují o opravných či dozorových prostředcích. Z hlediska organizace policie by byl pro nyní posuzovanou věc podstatný zákon o Policii ČR. Z hlediska organizace policie je v § 6 odst. 1 zákona o Policii ČR uvedeno, že policii tvoří útvary, jimiž jsou a) Policejní prezidium ČR v čele s policejním prezidentem, b) útvary policie s celostátní působností, c) krajská ředitelství policie, d) útvary zřízené v rámci krajského ředitelství. Z § 6 odst. 2 zákona o policii ČR vyplývá, že útvary policie zřízené v rámci krajského ředitelství zřizuje na návrh ředitele krajského ředitelství policejní prezident. Podle § 6 odst. 3 zákon o policii ČR platí, že činnost policie řídí policejní prezidium.

27. Z výše citované zákonné úpravy vyplývají základní pravidla pro řízení a organizaci policie ČR. Přestože § 6 citovaného zákona stanoví jednotlivé útvary, které tvoří policii, není zde však upravena příslušnost jednotlivých útvarů pro odvolání či opravný prostředek v rámci jejich hierarchie, resp. pojem nadřízeného správního orgánu. V této souvislosti je proto třeba poukázat na § 1 zákona o Policii ČR, z něhož vyplývá, že Policie ČR je jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor.
28. Jelikož § 6 zákona o Policii ČR již neobsahuje další pravidla organizačního uspořádání policie, v případě útvarů zřizovaných v rámci krajského ředitelství (zřizuje je na návrh ředitele krajského ředitelství policejní prezident) má právo stanovit jejich bližší úpravu a organizaci pomocí aktů řízení právě policejní prezident. Organizace útvarů bezpečnostních sborů je na zákonné úrovni upravena pouze v základním rozsahu, a to především z toho pohledu, kdo je nositelem originální rozhodovací pravomoci. Stěžejním pramenem pro určení pravomoci a věcné příslušnosti orgánů veřejné moci k rozhodnutí určité věci jsou sice zákonné právní předpisy, avšak nejsou pramenem jediným. Oprávnění k rozhodování je dále konkretizováno prostřednictvím podzákonných norem, a také interních norem, služebních pokynů a předpisů (aktů řízení) v rámci organizační struktury instituce pověřené výkonem veřejné moci při výkonu rozhodovací pravomoci ve veřejné správě. Také z judikatury NS (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2013, č. j. 4 Ads 118/2012-38, a ze dne 16. 3. 2009, č. j. 4 Ads 139/2008-49) vyplývá, že aplikace pouze zákonných norem není zcela zřejmá organizační struktura bezpečnostních sborů, přičemž musí být aplikovány i akty řízení, které organizační strukturu bezpečnostních sborů upravují konkrétněji a dotvářejí tak organizační rámec bezpečnostních sborů upravený zákonnými normami. Z rozsudku NSS ze dne 24. 9. 2013, č. j. 4 Ads 118/2012-38, jenž se týká personální pravomoci služebních funkcionářů Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje, a v němž je odkazováno na dřívější rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2009, č. j. 4 Ads 139/2008-49, ohledně personální pravomoci služebních funkcionářů Hasičského záchranného sboru ČR, mimo jiné vyplývá, že „*Hasičský záchranný sbor ČR má 3 základní organizační části vymezené v § 2 odst. 1 služebního zákona, avšak to nevylučuje, že se za jeho organizační části mohou považovat i další vymezené strukturní úseky těchto organizačních částí stanovené na základě aktů řízení vydávaných generálním ředitelem HZS ČR (např. územní odbory HZS, jednotky HZS či úseky krajských ředitelství HZS). Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že tento způsob organizace a fungování bezpečnostních sborů je pro ně typickým charakteristickým rysem a odpovídá rovněž racionalitě a účelnosti fungování těchto bezpečnostních složek státu.*“
29. Z výše uvedeného jasně vyplývá, že vedle § 6 zákona o Policii ČR je třeba aplikovat vnitřní předpisy policie a služební pokyny (tzv. akty řízení) za účelem určení pravomoci a věcné příslušnosti konkrétního orgánu k rozhodnutí určité otázky. V posuzované věci je příslušnost (instance) v řízení o přestupcích stanovena přílohou č. 1 závazného pokynu č. 221/2011 policejního prezidenta, kterým se upravují některé postupy v řízení o přestupcích. Podobně je v rámci Policie ČR postupováno i v dalších případech, např. vážících se k organizaci Policejního prezidia ČR viz příloha č. 1 k rozkazu policejního prezidenta č. 40/2014. Dále je totéž závazný pokyn policejního prezidenta č. 230 ze dne 31. 12. 2012, o obecné kontrole a vyřizování podání, v němž je mj. upraven vztah nadřízenosti a podřízenosti správních orgánů odpovídajících za vyřízení stížnosti. Z uvedeného je patrná delegace pravomocí aktem řízení z oprávněného nositele originální pravomoci na dalšího služebního funkcionáře nebo útvar. Uvedeným také dochází k upřesnění a konkretizaci organizační struktury bezpečnostního sboru, neboť zákonnými normami je upraven pouze jeho organizační rámec. Jde o charakteristický rys způsobu organizace a fungování bezpečnostních sborů. Výše uvedené také odpovídá judikatorním závěrům NSS (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2013, č. j. 4 Ads 118/2012-38, a ze dne 16. 3. 2009, č. j. 4 Ads 139/2008-49).

30. Na základě shora uvedeného krajský soud k uplatněné žalobní námitce žalobce uvádí, že žalovaný na věc aplikoval řádně zákon o Policii ČR, avšak současně musel i interní směrnici, konkrétně závazný pokyn policejního prezidenta č. 221/2011 a jeho přílohu č. 1, neboť zákon o Policii ČR upravuje organizaci policie pouze obecně (stanoví útvary policie), avšak neupravuje příslušnost pro posouzení opravných prostředků a ani pojem nadřízeného správního orgánu v řízení o přestupcích. Je jisté, že v rámci vnitřního uspořádání mohou útvary policie zřízené v rámci působnosti krajského ředitelství vykonávat činnosti určené právě interními předpisy. Přestože o blokové pokutě podle § 86 přestupkového zákona rozhodoval policista Dopravního inspektorátu Kroměříž (útvary zřízené v rámci působnosti krajského ředitelství), v souladu s interní směrnicí mohlo v prvním stupni přezkumného řízení rozhodovat Krajské ředitelství policie Zlínského kraje, odbor služby dopravní policie (tedy osoby odlišné a současně nadřízené osobám a orgánu Dopravního inspektorátu Kroměříž rozhodujícího v blokovém řízení). O odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí Krajského ředitelství policie Zlínského kraje pak rozhodoval nadřízený orgán, a to Policejní prezidium ČR, čehož se žalobce ostatně domáhal. Uvedený postup ostatně vyplývá z přílohy č. 1 závazného pokynu policejního prezidenta č. 221/2011, což také sám žalobce v žalobě potvrdil, tj. že správním orgánem I. stupně jsou územní odbory (tam kde jsou pod úrovní krajských ředitelství územní odbory) a za nadřízený orgán je považováno krajské ředitelství policie. Krajský soud v této souvislosti nijak nezpochybňuje rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 66/2013-29, avšak vzhledem k tomu, že nyní jsou zkoumány podmínky a průběh přezkumného správního řízení, lze konstatovat, že uvedené rozhodnutí na posuzovanou věc přímo nedopadá. Pokud žalobce uváděl, že závazný pokyn policejního prezidenta č. 221/2011 včetně jeho přílohy č. 1 je v rozporu se zněním zákona o Policii ČR, pak žalobce tuto rozpornost nijak nekonkretizoval a krajský soud sám žádný rozpor neshledal. Jelikož dle § 6 zákona o Policii ČR Policejní prezidium ČR, v jehož čele stojí policejní prezident, řídí činnost policie, je zcela zřejmé, že chod a činnost policie bude v podrobnostech (detailech, jenž nemohou být upraveny v zákoně) řídit a upravovat policejní prezident prostřednictvím interních norem a služebních pokynů (tzv. aktů řízení), a to v rozsahu nepřekračujícím zákonný rámec. To také bylo v nyní přezkoumávané věci dodrženo.
31. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, když z něj zcela jasně vyplývá, proč žalovaný rozhodl uvedeným způsobem a o co své závěry opírá (rozhodnutí má veškeré náležitosti ve smyslu § 68 správního řádu), a rozhodnutí není rovněž nicotné. Projednávaná věc spadá do působnosti Policie ČR, když Policie ČR má obecně svěřenou působnost na úseku dopravy a bezpečnosti silničního provozu, ve věci přezkumného řízení rozhodoval příslušný správní orgán, a to dokonce ve dvou stupních. Žalobcem tvrzená údajná vada spočívající v nepříslušnosti jednotlivých instancí v rámci Policie ČR ostatně nemohla mít ani vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, když jeho výsledek by byl zjevně stejný i za jiných okolností. Stejný by byl nepochybně proto, že nesprávná kvalifikace přestupkového jednání žalobce je na první pohled zřejmá, pročez bloková pokuta by musela být zrušena za každých okolností jakýmkoliv orgánem. Konečně policejní prezidium v přezkumném řízení rozhodovalo a věc posoudilo zcela shodně jako prvostupňové krajské ředitelství. Ve věci nebyla jakkoliv dotčena ani procesní práva žalobce, neboť ten mohl využít veškerých svých oprávnění, které mu skýtá právní řád. Případné odstranění namítané procesní vady by nemělo žádný vliv na výsledek, resp. na obsah nově vydaného rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010-49, a rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59).
32. Žalobce také žalovanému vytýkal, že aplikované judikáty se týkaly personální pravomoci vůči příslušníkům bezpečnostních sborů, a protože žalobce příslušníkem bezpečnostních sborů není, vnitřní předpisy policie nejsou pro něj závazné a příslušné judikáty na něj nedopadají. K uvedenému krajský soud uvádí, že přestože žalobce interní předpis nezná, opakovaně jej rozporuje. Nicméně soud k tomuto internímu předpisu uvádí, že použitou judikaturou bylo

využito analogie prostřednictvím nejbližších podobných případů u bezpečnostních sborů řešených NSS. Je pravdou, že vnitřní předpisy policie nejsou pro osoby stojící mimo bezpečnostní sbor závazné, avšak pro Policii ČR, kde fungují vztahy nadřízenosti a podřízenosti, a dále v jejím rámci jednotlivé útvary, je závazný a musí se jím všichni příslušníci tohoto sboru řídit a při případném přezkumu rozhodnutí z těchto předpisů vycházet atp.

33. Žalobce v podstatě *contra bono mores* usiluje pomocí procesních nástrojů o vyhnutí se odpovědnosti za poměrně závažné porušení zákona, jenž hraničilo s obecným ohrožením, a z toho dále vyplývajícím možným důsledkům (uložení zákazu činnosti v nezkráceném správním řízení). Prvotním plánem spíše nebylo zpochybnit věcnou správnost napadeného rozhodnutí.
34. Krajský soud nepochybně umožňuje možnost vedení přezkumného řízení ve věci uložení pokuty v blokovém řízení s odkazem na § 85 odst. 5 zákona o přestupcích, avšak zamýšlel se nad samotnou přípustností žaloby ve věci rozhodnutí v přezkumném řízení, neboť žalobce nemohl být uvedeným rozhodnutím nikterak zkrácen na svých právech [ve smyslu § 65 odst. 1 ve spojení s § 70 písm. a) s.ř.s.]. Rozhodnutím v přezkumném řízení nebylo zasaženo k tíži žalobce do jeho práv a povinností (nejde o případ, kdy by byla např. změněna kvalifikace přestupku). Rozhodnutím v přezkumném řízení rovněž nebyly zakládány, měněny, rušeny nebo závazně určovány práva či povinnosti žalobce. Uvedeným rozhodnutím v přezkumném správním řízení došlo pouze ke zrušení nezákonného rozhodnutí v blokovém řízení, a teprve následně provedené nezkrácené správní řízení o přestupcích žalobce ukáže, jak bude jednání žalobce posouzeno a jaké povinnosti či sankce mu z toho poplynou. Z tohoto pohledu je tedy nestandardní i žalobcovo domáhání se negace odklizení blokového rozhodnutí, namísto negace nově vydaného meritorního rozhodnutí ve věci přestupků žalobce, jenž by žalobci nově zakládala práva a povinnosti. Zde by měl totiž žalobce příležitost, po ukončení nezkráceného správního řízení o jeho přestupcích, podat správní žalobu ke správnímu soudu za účelem přezkumu nově vydaného meritorního rozhodnutí. Soud se nakonec z procesní opatrnosti nepřiklonil k odmítnutí žaloby pro její nepřípustnost ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) s.ř.s. a raději napadené rozhodnutí meritorně přezkoumal, čímž žalobci maximálně přiznal více práv, avšak nezkrátil ho na nich.

VI. Závěr a náklady řízení

35. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s.
36. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 30. ledna 2020

JUDr. Kateřina Mrázová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
B. Z.