

Zpětná vazba k výstupům studentů k workshopu Záruky zákonnosti (modul Veřejná správa) ze dne 1. 11. 2012, projekt CZ.1.07/2.4.00/12.0055

K zaslaným čtyřem úvahám na téma přezkum blokových pokut ve správním soudnictví (studenti Tereza Drastichová, Veronika Kozáková a Martin Šaroch) a zneužití práva ve správním právu (student Tomáš Svoboda) reaguji následujícími poznámkami a odkazem na aktuální rozhodovací praxi soudů.

1. K úvahám o možnosti provádění obnovy řízení, příp. přezkumného řízení správního z praxe poznávané soudem skrze správní spisy dodané k vyjádřením k žalobám, poukazuji na to, že ve správních řízeních již byly vedeny jak obnovy řízení, tak přezkumná řízení ve věcech týkajících se blokových pokut (zde je žalovaným obvykle Policie ČR, žalovanou byla i obec z důvodu uložení pokuty obecní policií).
2. V jednom z případů došlo k ukončení soudního řízení odmítnutím návrhu proto, že žalovaná Policie ČR v rámci správního přezkumu napadené rozhodnutí zrušila. Řízení ve správním soudnictví pak bylo ukončeno usnesením o odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť zde již nebyly podmínky řízení (napadené rozhodnutí bylo zrušeno ve správním řízení a již nebylo co přezkoumávat). Se stejným účinkem lze řízení zastavit pro uspokojení navrhovatele v souladu s § 62 s. ř. s., pokud jsou splněny tam uvedené podmínky.
3. V další věci Policie ČR přistoupila (sp. zn. KS Ostrava - pobočka Olomouc 76 A 29/2011) k obnově řízení, avšak zjistila, že žádost o její nařízení byla podána opožděně (zákonné lhůty pro její nařízení uplynuly – takové posouzení samozřejmě souviselo s tím, že žalovaná se neztotožnila s nicotností blokové pokuty). Vydání rozsudku v této věci se očekává bez jednání v prosinci (12. – 19. 12. 2012). Pak lze vyžádat anonymizovanou verzi na základě zákona č. 106/1999 Sb. u vedoucí soudní kanceláře paní Harazinové (sharazinova@ksoud.olc.justice.cz).
4. Dále poukazuji na názor doktríny, se kterým jsem se ztotožnila i v rozsudku sp.zn. 76 A 9/2011, a to že v případě důvodných pochybností je povinen správní orgán přezkum nařídit: ...Povinností žalovaného bylo tedy přezkoumat v plném rozsahu napadené pravomocné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V případě pochybností o jeho souladu s právními předpisy byl žalovaný povinen přezkumné řízení zahájit. Tento názor odpovídá i doktríně (srov. Dienstbier, F., Horáková, M. Instanční kontrola ve veřejné správě. In: Kolektiv autorů Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, str. 52 – 53, podle nichž *„přezkumné řízení zahajuje správní orgán z moci úřední. Účastníci původního správního řízení, dotčené správní orgány a ostatně kterákoliv osoba nebo orgán veřejné moci může k zahájení takového řízení podat podnět ve smyslu § 42 s. ř. Takový podnět však není podáním - návrhem na zahájení řízení přezkumného řízení - a podatel nemá subjektivní veřejné právo na to, aby přezkumné řízení bylo na základě jeho podnětu správním orgánem zahájeno. To na druhou stranu neznamená, že by bylo zcela věcí příslušného správního orgánu, zda přezkumné řízení zahájí nebo ne. Pokud „lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy“ je správní orgán povinen je přezkoumat, nejde-li o některý z výše uvedených případů, kdy je přezkumné řízení vyloučeno. To plyne jednak z dikce § 94 odst. 1 s. ř., která neobsahuje zmocnění ke správnímu*

uvážení v této věci, jednak lze tuto povinnost vyvodit i z obecných zásad veřejné správy, zejména zásady zákonnosti, ochrany práv dotčených osob a ochrany veřejného zájmu. Pokud příslušný správní orgán přezkumné řízení nezahájí, ač tak s ohledem na zjištění učinit měl, lze vůči němu uplatnit opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 s. ř. Podatel podnětu má ovšem právo pouze na to, aby mu bylo do 30 dnů sděleno, jak se správní orgán s jeho podnětem vypořádal: účastník řízení bez dalšího (§ 94 odst. 1 s. ř.), ostatní podatelé jen, pokud o to požádali (§ 42 s.ř.).“

5. Pro rekapitulaci je třeba uvést, že nyní čekají na rozhodnutí v rozšířeném senátě NSS dvě věci – viz usnesení sp.zn. 1 As 21/2010 (obnova řízení, udělení podmínek souhlasu s blokovým řízení – bratr) a sp.zn. 7 As 100/2010 (nicotnost, lhůty pro podání žaloby).
6. Další součástí problematiky blokových pokut a nápravných prostředků je podle mého názoru i rozsah poučení, které se dostává obviněným z přestupku ve chvíli jeho projednávání po zjištění. Vůbec otázka poučovací povinnosti je dle mého v rámci zásad činnosti správních orgánů, dobré správy apod. otevřeným polem zejména vzhledem k tomu, že zpravidla a i při složitosti a nesrozumitelnosti našeho právního řádu nejsou ve správním řízení obvykle účastníci řízení reálně dostatečně poučováni. Na druhou stranu, sankcí neplatnosti rozhodnutí nebo jinými právně významnými následky podle zákona nejsou téměř vůbec úkony správních orgánů stiženy. S tím souvisí i praktická neprokazatelnost ústních poučení či pokynů. V této souvislosti mohu poukázat např. na svůj rozsudek sp.zn. 72 Ad 17/2011 (kde je mj. pojednáno i o zneužití práva).
7. Pokud jde v návaznosti na blokové řízení o obvyklou formulaci policistů, že ve správním řízení „to bude dražší“, je třeba rozlišovat povinnost platit paušální částkou náklady správního řízení (1.000 Kč) a výši pokuty, která může být udělena (zde mohu odkázat na své stručné vyjádření k této otázce v rozsudku sp.zn. (KSOL) 76 A 1/2011 – o kasační stížnosti proti němu nebylo dosud rozhodnuto – ve věci by klíčová jiná otázka, a to zda měření rychlosti je technickým úkonem (k čemuž jsem se přiklonila) anebo zda jde o něco jako výkon státní kontroly a jsou k tomu třeba bližší pravidla. Takovou argumentaci vnáší do dopravně přestupkových věcí daňoví poradci a vyvolají tak nové, třeba i zajímavé otázky.
8. Podle zkušeností z praxe nejsou vždy poučeni řidiči o tom, zda spáchaný přestupek je hodnocen body pro evidenci řidičů. Podle mého názoru tato situace volá po změnách a de lege ferenda by měla existovat zákonná povinnost policistů informovat řidiče o bodovém hodnocení projednávaného přestupku prokazatelným způsobem.
9. Apeluji i na rozlišování nezákonnosti a nicotnosti rozhodnutí (rozdíl je dobře pospán v rozsudku NSS sp.zn. 6 A 76/2001). U blokových pokut tento rozdíl zřetelně vystupuje do popředí z hlediska soudobé judikatury a soudního přezkumu.
10. Je otázná, zda by se jednalo v případě nemožnosti soudního přezkumu pokutového bloku o dotváření práva. Dosavadní judikatura u standardních pokut udělených v blokovém řízení (se souhlasem žalobce) v zásadě stojí na tom, že je to tzv. pojmově vyloučeno, jde o podstatu věci, nikoli o to, že by soudy odmítaly (paušálně – jak ukazuje judikatura dnešní) přezkum u

blokových pokut a zařazovaly toto rozhodnutí mezi ta, jejichž přezkum je vyloučen.

11. Úvahy studentů, které se zabývají způsobem a rozsahem a vůbec existencí přezkumu (jakýchkoli nápravných prostředků) u nezákonně vydaných bloků, hodnotím velmi kladně. Samozřejmě s přihlédnutím k nutnosti rozlišovat zanedbatelné a významné vady (např. nepřesné uvedení ustanovení zákona - § 22/1/f namísto 22/1/f/3, když je zapsán údaj o rychlosti apod.). Judikaturu o přezkumu pokutových bloků se bude jistě ještě vyvíjet. A k přístupu k soudu a právu na spravedlivý proces odkazují na monografii Pavla Molka Právo na spravedlivý proces, tyto otázky jsou v ní velmi dobře rozpracovány.
12. V současné době směřuje zjevně, zatím (a doufám) přezkum blokových pokut k přezkumu těch, které jsou nicotné a kde nebyl udělen souhlas s projednáním v blokovém řízení - buď prokazatelným způsobem, anebo souhlas dala osoba odlišná od té, která je uvedena na bloku – problém identity se netýká jen práva trestního. V praxi přestupkové komise, jejímž členem jsem byla asi před 10 lety, jsme naráželi na to, že při krádeži v obchodě byl přistižen muž, který se vydával za svého bratra a toto činil na opačném konci ČR a opakovaně.
13. Reálný problém blokových pokut je ten, že jsou některé přestupky (i ty projednané v blokovém řízení) hodnoceny odečtem bodů v evidenci řidičů, což může vést až k odnětí řidičského oprávnění. O to palčivější pak otázka přezkumu je, jak správního tak soudního. Kontextuální (možná případně funkcionální) výklad práva pak je dalším argumentem pro přezkum.
14. Ke zneužití práva poukazují na názor Nejvyššího správního soudu v rozsudku č.j. 1 As 27/2011-81, že institut zneužití práva by se měl používat výjimečně. Otázka k zamyšlení pro studenty je, zda by se jednalo v případě „zneužití práva správním orgánem“ o zneužití pravomoci resp. zneužití správního uvážení anebo je pojmově možné i zneužití práva správním orgánem.

V Olomouci dne 20. 11. 2012

JUDr. Martina Radkova
samosoudkyně
Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci