

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Kateřiny Šimáčkové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **R. Q.**, zast. Mgr. Romanem Kezníkem, advokátem se sídlem Palackého třída 2203/186, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 24, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 10. 2009, č. j. 57 Ca 39/2009 - 26,

t a k t o :

- I. Obnova řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přichází v úvahu u přestupku, který byl vyřízen v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jen v případě, že žadatel neudělil souhlas s uložení pokuty v blokovém řízení.
- II. Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení podléhá soudnímu přezkumu.
- III. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobci byla v blokovém řízení uložena pokuta ve výši 1.000 Kč za přestupek 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 (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se dopustil tím, že dne 30. 8. 2007 v 13:45 hodin v Brně, na ulici Údolní, jako řidič motorového vozidla značky Volvo XC 90, RZ X, nebyl za jízdy připoután bezpečnostním pásem. Pokutový blok série NF/2007 č. F 1338241 a F 1338242 obsahoval žalobcovo

jméno a příjmení, jeho rodné číslo, adresu jeho bydliště, číslo jeho občanského průkazu, právní kvalifikaci přestupku, dobu, místo a popis přestupkového jednání, celkovou výši uložené pokuty, razítko a podpisy osob oprávněných k projednání přestupku a podpis stvrzující souhlas žalobce s projednáním přestupku v blokovém řízení.

[2] Dne 10. 12. 2008 podal žalobce žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). V ní uvedl, že až po oznámení dosažení 12 bodů v registru řidičů a výzvě k odevzdání řidičského průkazu učinil zjištění, podle něhož byl uznán vinným i z přestupku ze dne 30. 8. 2007, ačkoliv jej nespáchal. Tohoto přestupku se ve skutečnosti dopustil jeho bratr R. Q., který si od něho půjčil vozidlo značky Volvo a policistům předložil doklady od vozu. Ty byly uloženy uvnitř automobilu a mezi nimi se nacházely i řidičský průkaz a občanský průkaz žalobce. Celou tuto složku dokladů předal bratr nevědomky policistům, kteří si uvedené záměny osobních údajů nevšimli. Toto zjištění představuje dříve neznámou skutečnost, která existovala v době původního řízení a kterou nemohl uplatnit v původním řízení, přičemž tato skutečnost může odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování.

[3] Policie České republiky, Městské ředitelství policie Brno, rozhodnutím ze dne 13. 2. 2009, č. j. MRBM-62049-5/ČJ-2008-KR-MAZ, podle § 100 odst. 6 správního řádu žádost žalobce o obnovu řízení zamítla. V odůvodnění tohoto rozhodnutí uvedla, že podle vyjádření policistů, kteří projednávali uvedený přestupek, jim žalobce nepředložil celou složku dokladů, nýbrž byl jimi v souladu s předepsaným postupem vyzván, aby předložil příslušné doklady jednotlivě. Dále tito policisté potvrdili, že podoba osoby obviněného z přestupku se jednoznačně shodovala s její podobou na fotografii předloženého občanského průkazu. Porovnáním fotografie žalobce a jeho bratra R. není patrná vizuální podobnost, která by mohla vést k záměně těchto osob; naopak je z nich zřejmý jejich věkový rozdíl. Podpis žalobce na pokutovém bloku série NF/2007 č. F 1338241 a F 1338242, který byl vyhotoven po spáchání přestupku ze dne 30. 8. 2007, se shoduje s jeho podpisy obsaženými na pokutovém bloku série DH/2005 č. H 0098526 a H 0098527 a na žádostech o vydání občanského průkazu a cestovního pasu. Naopak podpis žalobce na pokutovém bloku série NF/2007 č. F 1338241 a F 1338242 se neshoduje s podpisy R. Q. obsaženými na pokutovém bloku série DG č. G 1048067 a na žádostech o vydání občanského průkazu a cestovního pasu. Na základě uvedených podkladů dospěl orgán policie k závěru o nesplnění podmínek pro rozhodnutí o obnově řízení.

[4] Žalovaná Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, rozhodnutím ze dne 8. 4. 2009, č. j. KRPB-32315-3/ČJ-2009-0600NU-SEC, odvolání žalobce zamítla a uvedené rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu řízení potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaná uvedla, že s ohledem na výsledek šetření nemůže být žádných pochybností o tom, že žalobce je skutečným pachatelem přestupku ze dne 30. 8. 2007, a navíc podle judikatury Nejvyššího správního soudu není obnova blokového řízení možná.

[5] Krajský soud v Brně napadeným rozsudkem žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalované o odvolání zamítl, neboť tvrzení žalobce o záměně jeho osoby s bratrem bylo vyvráceno a navíc blokové řízení nelze obnovit.

pokračování

[6] Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítl nezákonnost napadeného rozsudku, neboť řízení mělo být za daných okolností obnoveno. Osobou, se kterou bylo blokové řízení vedeno, totiž nebyl on sám, nýbrž jeho bratr R. Ten v rozhodné situaci předal nevědomky policistům všechny dokumenty, které byly ve voze, mezi nimi i občanský průkaz stěžovatele. Na podporu svých tvrzení navrhl důkazy, které zmínil již při zahájení řízení o obnově a které dosud nebyly provedeny. Jedná se o znalecký posudek z oboru grafologie a o svědecké výpovědi jeho rodinných příslušníků. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnila s odůvodněním napadeného rozsudku krajského soudu a uvedla, že stěžovatelem navrhované doplnění dokazování není důvodné, neboť skutkový stav věci byl zjištěn dostatečně spolehlivě.

II.

Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[8] První senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vysloveného dříve v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117, na nějž v posuzované věci odkázal rovněž krajský soud a který lze stejně jako dále zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyhledat na www.nssoud.cz.

[9] Tento rozsudek podle prvního senátu vychází z teze, podle níž, pokud lze pokutový blok nebo s ním související úkon správního orgánu považovat za správní rozhodnutí, může být řízením ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu pouze řízení blokové. Návrhem na obnovu blokového řízení však stěžovatel fakticky zpochybňuje splnění podmínek pro to, aby vůbec mohlo být toto řízení vedeno. Vrácení řízení do počátečního stádia, konkrétně do fáze před udělením souhlasu s uložením blokové pokuty, by navodilo situaci, za které by nebylo možno v blokovém řízení pokračovat, neboť by nebyla splněna jedna ze zákonem vyžadovaných podmínek, a to souhlas s uložením blokové pokuty. Jakákoli obnova řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, je tak z povahy věci vyloučena, neboť podmínkou *sine qua non* tohoto řízení je souhlas účastníka se zjištěním přestupku a uložením sankce. S ohledem na znění § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu nelze rovněž akceptovat, aby návrhem na obnovu řízení, které v daném případě proběhlo, tj. řízení blokového, bylo ve skutečnosti zahájeno řízení podle § 67 zákona o přestupcích, které ve věci neproběhlo.

[10] S uvedeným právním závěrem první senát nesouhlasí. Vychází přitom z toho, že námitka stěžovatele, podle níž souhlas s blokovým řízením nedal on, ale jeho bratr, a došlo proto k omylu v osobě pachatele přestupku, je jen příkladem z pestré škály dříve neznámých skutečností nebo důkazů, které podle § 100 odst. 1 správního řádu vyšly najevo později, které současně existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit.

[11] První senát zdůraznil, že správní řád nezná žádnou výjimku z možnosti obnovy v případě blokových řízení a nepřipustnost obnovy řízení je pro tyto případy vytvořena teprve judikaturou Nejvyššího správního soudu. Soudcovskou cestou však takovouto výjimku nelze vytvořit a navíc je nutné mít na zřeteli ústavněprávní zásadu *in dubio pro libertate*, podle níž, je-li k dispozici vícero výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip plyne přímo z ústavního pořádku a jedná se o strukturální princip liberálně demokratického státu, který vyjadřuje prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Právě uvedená úvaha je o to významnější u správního trestání.

[12] První senát dále zvážil, zda k ochraně práv osoby, která nedala souhlas s vyřízením věci v blokovém řízení, není možné použít některý z jiných institutů, než je obnova řízení na návrh dotčené osoby podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Institut přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, který je dozorčím prostředkem k zajištění dodržování zákonnosti, však není aplikovatelný na skutkové novoty. Na nařízení obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 a 4 správního řádu, kterou je možné řešit i skutkové otázky, nemají účastníci řízení právní nárok, a proto tento institut není plnohodnotnou alternativou obnovy řízení podle § 100 odst. 1 téhož zákona.

[13] Dále první senát poukázal na judikaturní rozkol vztahující se k otázce soudního přezkumu zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 104/2002 - 40, totiž k žalobě na zrušení rozhodnutí správního orgánu, jímž byl zamítnut návrh na povolení obnovy ve správním řízení, není dána žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Takovou žalobu je zapotřebí odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť žalobce se domáhal přezkumu rozhodnutí, které je z přezkoumání podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno. Naproti tomu třetí senát Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117, či v rozsudku ze dne 19. 3. 2008, č. j. 3 As 62/2007 - 4, možnosti soudního přezkumu zamítnutí návrhu na povolení obnovy řízení fakticky přitakal, když se takovým rozhodnutím meritorně zabýval a neodmítl jeho soudní přezkum.

[14] K tomu první senát uvedl, že rozhodnutí, které lze napadnout žalobou v řízení podle § 65 s. ř. s., je stabilní judikaturou charakterizováno tím, že bez ohledu na svou formální podobu zasahuje do subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby konstitutivním nebo deklaratorním způsobem. Ten, kdo tvrdí, že takové rozhodnutí přímo zasáhlo do jeho práv nebo mu stanovilo povinnosti, je přitom podle § 65 odst. 1 s. ř. s. oprávněn k žalobě. Dále první senát odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2000, sp. zn. II. ÚS 389/98, podle něhož rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení není vyloučeno z přezkoumání v řízení podle dříve účinného § 244 a násl. občanského soudního řádu, který upravoval soudní přezkum správních rozhodnutí před přijetím soudního řádu správního. První senát se proto hodlá odchýlit od právního názoru judikovaného v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 104/2002 - 40, a učinit závěr, že zamítnutí žádosti o obnovu řízení je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví.

pokračování

[15] První senát proto rozšířenému senátu navrhl, aby vyslovil právní závěr, podle něhož je obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu možná i v případě přestupku, který byl projednán v blokovém řízení. Dále rozšířenému senátu navrhl přijetí právního závěru, podle něhož je zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

III.

Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložených právních otázek

[16] Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc v projednávané věci rozhodovat. Dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117, dospěl k závěru o nemožnosti brojit proti uložení pokuty v blokovém řízení žádostí o obnovu řízení. Stejný úsudek o této otázce si učinil Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 31. 5. 2010, č. j. 4 As 25/2010 - 34, ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 As 47/2008 - 30, ze dne 24. 3. 2010, č. j. 2 As 2/2010 - 62, ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009 - 39, a ze dne 15. 1. 2009, č. j. 5 As 16/2008 - 68. V usnesení ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 A 104/2002 - 40, dále Nejvyšší správní soud dovedl nemožnost soudního přezkumu zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení.

[18] Naproti tomu první senát v posuzované věci dospěl k závěru o možnosti obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu ve vztahu k přestupku projednanému v blokovém řízení. Dále první senát ve shodě s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117, a ze dne 19. 3. 2008, č. j. 3 As 62/2007 - 5, dovedl možnost soudního přezkumu zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení.

[19] První senát tedy k posuzovaným otázkám zaujal právní názor, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Je zde tedy dán rozpor, o němž přísluší rozhodnout rozšířenému senátu.

[20] Současně je splněna i druhá podmínka pro rozhodování rozšířeného senátu, neboť posouzení předložených právních otázek je potřebné pro rozhodnutí prvního senátu o projednávané věci. Žalobce se v ní totiž domáhal možnosti obnovy řízení u přestupku, který byl projednán v blokovém řízení, a současně podal žalobu proti zamítnutí žádosti o obnovu tohoto řízení.

IV.

Povaha uložení pokuty v blokovém řízení

[21] Podle § 84 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích „*[p]řestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu (§ 13 odst. 2) zaplatit. Proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat.*“. Podle §

85 odst. 3 a 4 zákona o přestupcích „[n]emůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, vydá se mu blok na pokutu na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty. Převzetí tohoto bloku pachatel přestupku potvrdí. Pověřené osoby jsou povinny prokázat, že jsou oprávněny ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení. Na pokutových blocích vyznačí, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena.“. Podle § 86 písm. a) zákona o přestupcích „[v] blokovém řízení mohou projednávat orgány policie též přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu“.

[22] Povahou aktu spočívajícího v uložení blokové pokuty se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003 - 46, který byl publikován pod č. 505/2005 Sb. NSS. V tomto judikátu se uvádí, že „[p]losuzuje-li Nejvyšší správní soud charakter uložení blokové pokuty z hlediska přímého dopadu do sféry stěžovatelčiny, tj. do stěžovatelčiny subjektivních práv, pak dospívá k závěru, že uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu. Jsou tak splněny podmínky podávané z § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. jde o úkon správního orgánu, jímž se osobě, která se přestupku dopustila, zakládá povinnost zaplatit pokutu.“. Také v rozsudku ze dne 15. 1. 2009, č. j. 5 As 16/2008 - 68, Nejvyšší správní soud dovodil, že „[b]lokové řízení je vedle řízení příkazního jednou z forem zkráceného řízení o přestupku, jehož výsledkem je individuální správní akt, tj. rozhodnutí v materiálním smyslu, jímž se obviněnému z přestupku ukládá povinnost zaplatit pokutu. Přes svou neformální povahu je tedy blokové řízení o přestupku druhem správního řízení a jeho výsledek je třeba považovat za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.“. K témuž závěru dospěl Nejvyšší správní soud taktéž v rozsudku ze dne 29. 12. 2010, č. j. 8 As 68/2010 - 81. V něm se dále uvádí, že rozhodnutí v blokovém řízení je vydáno vystavením pokutového bloku či bloku na pokutu na místě nezaplacenou a jeho podpisem obviněným z přestupku. Rovněž v rozsudku ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117, vůči němuž se vymezil předkládající senát, přistoupil Nejvyšší správní soud na tezi, podle níž lze pokutový blok považovat za správní rozhodnutí.

[23] Stejně tak podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000, které bylo publikováno pod č. 4/2002 Sb. NS, „[u]ložení pokuty v blokovém řízení a vydání bloku na pokutu na místě nezaplacenou, nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, tedy představují akty vydané příslušným správním orgánem, osobou jím pověřenou, popřípadě orgánem určeným zákonem o přestupcích nebo jiným orgánem, s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy - jak tomu je také při vydání rozhodnutí o přestupku (§ 76 a 77 zákona o přestupcích) nebo při vydání příkazu o uložení napomenutí nebo pokuty (§ 87 zákona o přestupcích) - o správní rozhodnutí (rozhodnutí orgánu státní správy nebo samosprávy) mající podobu individuálního správního aktu.“. K stejnému názoru dospěl Nejvyšší soud rovněž v rozhodnutích sp. zn. 21 Cdo 776/2000, sp. zn. 20 Cdo 912/2005, sp. zn. 20 Cdo 747/2008, sp. zn. 20 Cdo 749/2008 a sp. zn. 20 Cdo 1533/2008.

[24] Lze tedy konstatovat, že podle ustálené judikatury správních soudů i soudů rozhodujících v občanském soudním řízení je blokové řízení o přestupku specifickým druhem správního řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí správního orgánu ve

pokračování

smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. S touto stabilní judikaturou se rozšířený senát plně ztotožňuje a neshledává žádný důvod se od ní v posuzovaném případě odchýlit.

V.

Žádost o obnovu řízení při souhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení

[25] Podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu „[r]ízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“. Podle § 100 odst. 2 správního řádu „[ú]častník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. O obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni.“. Podle § 100 odst. 6 věty třetí správního řádu „[r]ozhodnutí, jímž se žádost o obnovu řízení zamítá, se oznamuje pouze žadateli; ten proti němu může podat odvolání“.

[26] Ustanovení § 100 správního řádu, § 62 předchozího správního řádu č. 71/1967 Sb., které upravovalo podmínky pro obnovu správního řízení obdobným způsobem, ani § 84 a násl. zákona o přestupcích výslovně nestanoví, že proti uložení pokuty v blokovém řízení nelze podat žádost o obnovu řízení. I přes tuto skutečnost Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117, a v dalších shora uvedených judikátech dovodil nemožnost obnovy řízení o přestupku, který byl projednán v blokovém řízení. Tento závěr odůvodnil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117, takto: „Návrhem na obnovu blokového řízení však stěžovatel fakticky zpochybňuje splnění podmínek pro to, aby vůbec mohlo být toto řízení vedeno - tvrdí, že přestupek nebyl spolehlivě zjištěn, resp. odvolává svůj souhlas s uložením pokuty. Vrácení řízení do počátečního stadia, konkrétně do fáze před udělením souhlasu s uložením blokové pokuty (o něž stěžovatel zjevně usiluje), by ovšem navodilo situaci, za které by nebylo možno v blokovém řízení pokračovat, neboť by nebyla splněna jedna ze zákonem vyžadovaných podmínek - souhlas s uložením blokové pokuty. Jakákoli „obnova“ řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, je tak z povahy věci vyloučena, neboť podmínkou sine qua non tohoto řízení je souhlas účastníka se zjištěním přestupku a uložením sankce. S ohledem na znění § 62 správního řádu nelze rovněž akceptovat, aby návrhem na obnovu řízení, které v daném případě proběhlo, tj. řízení blokového, bylo ve skutečnosti zahájeno řízení podle § 67 zákona o přestupcích, které v projednávané věci neproběhlo. Podpůrný argument pro závěr o nemožnosti brojit proti uložení blokové pokuty návrhem na obnovu řízení lze pak nalézt rovněž ve výše citovaném rozsudku zdejšího soudu, podle kterého není žaloba proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení přípustná, neboť žalobce nejen že nevyčerpal opravné prostředky, ale vědomě souhlasil, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo skutkové zjišťování spojené s dokazováním a následně i právní posouzení jeho jednání. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že rovněž z těchto důvodů je nutno vyloučit i možnost obnovy řízení ze stěžovatelem dovolávaného důvodu uvedeného v § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu. Nebylo-li totiž - ze

svobodné vůle účastníka řízení - provedeno formalizované skutkové ani právní posouzení věci, nelze následně tvrdit, že skutkové okolnosti byly odlišné (vyšly najevo nové skutečnosti), resp. že je nutno doplnit dokazování. Není tedy proti smyslu právní úpravy obnovy řízení její nepřipuštění v případě rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, jak argumentuje stěžovatel, ale bylo by naopak proti smyslu blokového řízení, aby byla v jeho případě z uvedeného důvodu obnova povolena. Podmínkou obnovy řízení pak skutečně není předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků (v tom lze se stěžovatelem souhlasit), z povahy věci však je takovou podmínkou proběhnutí standardní správní řízení, ve kterém byly předmětem posuzování skutkové a právní otázky. Neproběhlo-li takové řízení, není ve smyslu § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu co obnovovat.“

[27] V již zmíněném § 84 odst. 1 zákona o přestupcích jsou zakotveny tři podmínky pro uložení pokuty v blokovém řízení, které spočívají ve spolehlivém zjištění přestupku, v nedostatečnosti jeho vyřízení domluvou a v ochotě obviněného z přestupku pokutu zaplatit. Znění tohoto ustanovení by proto mohlo oproti dosavadní judikatuře vést k úvaze o principiální možnosti obnovy blokového řízení i v případě tvrzeného nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Takový názor by však neodpovídal povaze blokového řízení.

[28] Orgány oprávněné ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení po odhalení skutku a ztotožnění osoby, která se jej dopustila, si nejprve učiní úsudek o tom, zda se jedná o přestupek, zda je tento přestupek spolehlivě zjištěn, zda jej nestačí vyřídit domluvou a zda jsou splněny i další zákonné podmínky pro jeho projednání v blokovém řízení. Následně zjišťují, zda je obviněný z přestupku ochoten pokutu v blokovém řízení zaplatit. V případě udělení souhlasu s vyřízením přestupku v blokovém řízení orgány oprávněné ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení vystaví pokutový blok, jehož převzetí potvrdí pachatel přestupku svým podpisem. Na pokutovém bloku se přitom podle § 85 odst. 4 zákona o přestupcích vyznačí pouze údaje o tom, jaké pověřené osoby, komu, kdy a za jaký přestupek uložily pokutu v určité výši. Orgány policie mají navíc v některých případech podle § 123b odst. 2 a § 128 odst. 3 zákona o silničním provozu povinnost doručit příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, kde se však taktéž uvádějí jen základní údaje o přestupku, a to místo, čas, velmi stručný popis skutku a jeho právní kvalifikace, jako tomu bylo i v posuzované věci. Po potvrzení o převzetí pokutového bloku obviněným z přestupku a po oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu orgány oprávněné ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení již nevyhledávají žádné důkazní prostředky ani neprovádějí dokazování za účelem posouzení skutkového a právního stavu věci.

[29] Naopak v případě nesouhlasu obviněného z přestupku s uložení pokuty v blokovém řízení probíhá správní řízení podle § 67 a násl. zákona o přestupcích. Před jeho zahájením státní orgány, orgány policie a orgány obce podle § 58 odst. 1 zákona o přestupcích učiní oznámení o přestupku, v němž příslušnému správnímu orgánu zejména uvedou, který přestupek ve skutku spatřují, jakož i důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou. Oznamuje-li přestupky příslušným správním orgánům orgán policie a jedná-li se o přestupky určitého

pokračování

druhu, učiní dále orgán policie nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem, přičemž o zjištěných skutečnostech sepíše úřední záznam, který přiloží k oznámení (§ 58 odst. 2 zákona o přestupcích). Na základě takto kvalifikovaného oznámení pak správní orgán po zahájení běžného řízení o přestupku provádí dokazování, kterým v potřebném rozsahu zjišťuje rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného z přestupku.

[30] Možnosti zajištění dalších důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem a následného zjišťování skutkového a právního stavu věci v běžném správním řízení se však obviněný z přestupku vzdává udělením souhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení. Tímto souhlasem obviněný z přestupku akceptuje skutková zjištění a z nich vyplývající závěry o spáchání přestupku, o jeho právní kvalifikaci a o nedostatečnosti jeho vyřízení domluvou, které byly učiněny v blokovém řízení. V důsledku toho pak nabývají závěry orgánu oprávněného ukládat a vybírat pokuty v blokovém řízení charakteru nesporných zjištění, která tvoří podklad pro uložení sankce.

[31] Ochota obviněného zaplatit pokutu v blokovém řízení tedy nepředstavuje pouhou jednu z kumulativních podmínek tohoto řízení, nýbrž přímo jeho podmínku *sine qua non*, při jejímž splnění se navíc bez dalšího vychází z toho, že je přestupek spolehlivě zjištěn a nestačí jej vyřídit domluvou a že jsou tak splněny všechny podmínky pro uložení pokuty v blokovém řízení stanovené v § 84 odst. 1 zákona o přestupcích.

[32] Povaha blokového řízení tedy vylučuje, aby osoba, která udělila souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení, následně v žádosti o obnovu řízení podané podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu zpochybňovala závěry učiněné v tomto řízení a namítala, že přestupek nebyl spolehlivě zjištěn či že jej bylo možné vyřídit pouhou domluvou. Naopak s ohledem na zásadu *vigilantibus iura* (nechť si každý stráží svá práva) je nutné vycházet z toho, že obviněný z přestupku se souhlasem s uložením pokuty v blokovém řízení dobrovolně vzdal důkladnějšího zjišťování skutkového stavu věci v rámci běžného řízení o přestupku, a proto se této možnosti nemůže dovolávat v řízení o obnově.

[33] Provádění dokazování za účelem zjišťování skutkového stavu věci až v rámci obnovy blokového řízení by bylo i ve zjevném rozporu se smyslem blokového řízení jako neformálního typu řízení o přestupku, v němž se zachycují skutkové otázky zjednodušeným způsobem. Navíc dokazování vedené až v rámci řízení o obnově podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu by fakticky suplovalo běžné správní řízení o přestupku, v němž by s ohledem na značný časový odstup od spáchání skutku častokrát nastával stav důkazní nouze, který by bezdůvodně svědčil žadatelům o obnovu. V jejich neprospěch by zde totiž existovala jen elementární skutková zjištění a z nich vyplývající právní závěry obsažené na bloku a na oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Případné svědecké výpovědi osob, které uložily pokutu v blokovém řízení, by měly daleko menší důkazní sílu, neboť tyto úřední osoby by si na skutek kvůli množství jimi vyřizovaných bagatelních případů a uplynutí značné doby již těžko v podrobnostech pamatovaly. Jestliže by se k tomu přidala důkazní aktivita žadatelů o obnovu podepřená svědeckými výpověďmi jim spřízněných osob, byl

by v mnoha případech výsledkem obnoveného řízení závěr o tom, že spáchání skutku nebylo obviněnému z přestupku prokázáno. Tím by se smysl blokového řízení zcela popřel a postupně by se z něho stal způsob, jak uniknout sankci za přestupek.

[34] Z těchto důvodů nemůže obnova řízení o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu přicházet v úvahu tehdy, když žadatel v žádosti o obnovu řízení nezpochybňuje svůj souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení a toliko brojí proti skutkovým zjištěním v něm učiněným. V takovém případě musí být žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 6 věty třetí správního řádu bez dalšího zamítnuta.

VI.

Řízení o žádosti o obnovu řízení při nesouhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení

[35] Jiná situace však nastává, když žadatel v žádosti o obnovu řízení zpochybňuje svůj souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení. Při neudělení tohoto souhlasu totiž není splněna základní podmínka blokového řízení, v důsledku čehož nelze vycházet z toho, že obviněný z přestupku akceptoval skutková zjištění a z nich vyplývající právní kvalifikaci přestupku učiněné v blokovém řízení, vzdal se běžného správního řízení, a tudíž nemůže tyto závěry blokového řízení později zpochybňovat. Jestliže tedy žadatel v žádosti o obnovu řízení podané podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu zpochybní souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení, musí při splnění ostatních podmínek pro obnovu řízení být provedeno šetření za účelem zjištění, zda tento souhlas skutečně udělil, či nikoliv.

[36] Žadatel o obnovu řízení může zpochybnit souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení s odkazem na to, že skutek nespáchal a pokutový blok ve skutečnosti podepsala jiná osoba, která se legitimovala jeho osobním dokladem, jako tomu bylo v nyní projednávané věci. Záměna identity byla tvrzena a několikrát prokázána v trestním řízení (srov. stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 7. 8. 2002, sp. zn. Tpjn 309/2001, publikované pod č. 57/2002 Sb. NS, P. Šámal: K postupu při záměně identity obžalovaného v pravomocném rozsudku, Právní rozhledy č. 6/2000, str. 255), takže řešení této problematiky má nepochybně význam i pro účely blokového řízení. Lze si však představit i případy zfalšování podpisu obviněného z přestupku, který jeho spáchání nepopřel, avšak dožadoval se projednání přestupku v běžném správním řízení. K zfalšování podpisu osoby uvedené na pokutovém bloku však dokonce může dojít i tehdy, když se žádný přestupek nestal nebo kdy nebyl ztotožněn jeho pachatel. Rozšířený senát dosud neřešil žádný případ zfalšovaného podpisu obviněného z přestupku na pokutovém bloku. Nicméně pro účely posouzení předložené právní otázky musí být i na takové případy pamatováno. Také v případě zfalšování podpisu osoby uvedené na pokutovém bloku je totiž nutné vycházet z toho, že tato osoba neudělila souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení a v důsledku toho jsou zpochybněna i skutková zjištění učiněná v tomto řízení.

[37] V žádosti o obnovu řízení udávané zfalšování podpisu nebo záměna identity obviněného z přestupku na pokutovém bloku a navrhované důkazy vztahující se k těmto tvrzením je nepochybně nutné považovat za důvod pro obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Jedná se totiž o dříve neznámé skutečnosti a důkazy, které vyšly

pokračování

najevo po právní moci rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit. Tyto skutečnosti a důkazy zároveň mohou odůvodňovat jiné řešení skutku, jenž byl předmětem rozhodování v blokovém řízení.

[38] V případě pravdivosti tvrzení o zfalšování podpisu nebo o záměně identity obviněného z přestupku na pokutovém bloku by totiž, s níže uvedenou výjimkou, bylo zřejmé, že se osoba uvedená na pokutovém bloku na místě přestupku vůbec nenacházela a že se tak skutek, o němž bylo vedeno blokové řízení, nestal nebo jej tato osoba nespáchala. Navíc, jak již bylo zmíněno, je souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení podmínkou *sine qua non* tohoto řízení. Neudělení takového souhlasu osobou označenou na pokutovém bloku má proto za následek nemožnost vycházet ze skutkových zjištění učiněných v blokovém řízení a pokládat přestupek za spolehlivě zjištěný. Nemůže být tedy žádných pochybností o tom, že tvrzení o neudělení souhlasu s uložení pokuty v blokovém řízení představuje skutkovou novotu, pro kterou lze vést řízení o žádosti o obnovu řízení. To se týká i případu možného zfalšování podpisu na pokutovém bloku obviněného, který nepopírá spáchání přestupku a pouze žádá jeho projednání v běžném správním řízení. Rovněž v takovém případě totiž tvrzený nesouhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení automaticky zpochybňuje skutková zjištění učiněná v tomto řízení, byť by žadatel v žádosti o obnovu řízení spáchání přestupku nikterak nezpochybnil.

[39] Žádost o obnovu řízení podanou podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, v níž žadatel uvádí, že neudělil souhlas s vyřízením přestupku v blokovém řízení, tedy není možné bez dalšího zamítnout. Naopak příslušný správní orgán se jí musí zabývat a, jsou-li splněny další podmínky pro obnovu řízení, zjistit, zda je toto tvrzení žadatele o obnovu pravdivé, či nikoliv.

[40] V této souvislosti je nutné zdůraznit, že žádostí o obnovu řízení, ve kterém byla žadateli uložena pokuta v blokovém řízení, se nezahajuje řízení o přestupku podle § 67 a násl. zákona o přestupcích ani řízení o obnově tohoto běžného správního řízení. Takovou žádostí se zahajuje řízení o žádosti o obnovu blokového řízení, v jehož režimu bylo žadatelem napadené rozhodnutí vydáno.

[41] Vedení řízení o žádosti o obnovu blokového řízení umožňuje znění § 100 odst. 2 správního řádu, podle něhož může účastník podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, přičemž o obnově řízení rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Přestupky v blokovém řízení projednává příslušný správní orgán pouze v jednom stupni, z čehož je zřejmé, že ten samý správní orgán bude podle uvedeného ustanovení rozhodovat i o žádosti o obnovu blokového řízení. Tak tomu bylo ostatně i v nyní projednávané věci, neboť pokutu za přestupek uložila stěžovateli v blokovém řízení Policie České republiky, Městské ředitelství policie Brno, a stejný policejní orgán rozhodoval také o žádosti stěžovatele o obnovu blokového řízení.

[42] Jestliže správní orgán rozhodující o obnově řízení se po provedeném šetření neztotožní s tvrzením obviněného o neudělení souhlasu s vyřízením přestupku v blokovém řízení, žádost o obnovu blokového řízení podle § 100 odst. 6 věty třetí

správního řádu zamítne a toto rozhodnutí oznámí žadateli, který proti němu může podat odvolání. O něm podle § 89 odst. 1 správního řádu rozhoduje správní orgán nejbližší nadřízený správnímu orgánu, který žádost o obnovu řízení zamítl. Tak tomu bylo i v posuzované věci, v níž o odvolání proti zamítnutí žádosti stěžovatele o obnovu blokového řízení rozhodovala žalovaná Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje.

[43] Pokud naopak správní orgán rozhodující o včasné žádosti o obnovu řízení po provedeném šetření učiní zjištění o zfalšování podpisu či o záměně identity obviněného z přestupku na pokutovém bloku, rozhodne podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu o obnově blokového řízení. Takové rozhodnutí bude mít přitom podle § 100 odst. 6 věty druhé správního řádu odkladný účinek, pokud rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení nebylo dosud vykonáno, ledaže správní orgán v rozhodnutí odkladný účinek vyloučí z důvodů uvedených v § 85 odst. 2 správního řádu nebo ledaže vykonatelnost nebo jiné účinky pokutového bloku již zaniknou podle zvláštního zákona.

VII.

Nové řízení při nesouhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení

[44] K novému řízení poté, co bylo rozhodnuto o obnově řízení, je podle § 102 odst. 1 správního řádu příslušný správní orgán, který byl příslušný k původnímu řízení v prvním stupni, nebo odvolací správní orgán, jestliže řízení bylo obnoveno z důvodů, jež se týkaly výlučně řízení před ním. Po vydání pravomocného rozhodnutí o obnově blokového řízení je tedy podle uvedeného ustanovení k novému řízení příslušný správní orgán, který rozhodl o uložení pokuty v blokovém řízení.

[45] V novém řízení se podle § 102 odst. 8 správního řádu postupuje podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni. Novým rozhodnutím vydaným po obnově řízení se pak původní rozhodnutí ruší, přičemž o tomto následku musí být účastníci poučeni v písemném vyhotovení rozhodnutí (§ 102 odst. 9 věta první správního řádu).

[46] Blokové řízení je však zkráceným a neformálním řízením o přestupku, jehož výsledkem je individuální správní akt, kterým se obviněný z přestupku uznává vinným a ukládá se mu povinnost zaplatit pokutu. Rozhodnutí v blokovém řízení je vydáno vystavením pokutového bloku či bloku na pokutu na místě nezaplacenou a jeho podpisem obviněným z přestupku. Vydáním takového rozhodnutí správního orgánu, které splňuje definiční znaky uvedené v § 65 s. ř. s., se přitom blokové řízení začíná a zároveň i končí. Blokové řízení se totiž nezahajuje formálním úkonem správního orgánu, který by se oznamoval obviněnému z přestupku. V jeho rámci se ani neprovádí žádné dokazování a pokutový blok se vydává na základě elementárních skutkových zjištění, která správní orgán činí v rámci šetření nezbytného ke zjištění skutku a ztotožnění osoby podezřelé ze spáchání přestupku. Toto šetření přitom nelze považovat za součást blokového řízení, neboť má charakter úkonů prováděných před zahájením řízení o přestupku, které později

pokračování

mohou sloužit též jako podklad pro běžné správní řízení podle § 67 a násl. zákona o přestupcích. Ani po vystavení pokutového bloku a potvrzení o jeho převzetí obviněným z přestupku již nemohou být v rámci blokového řízení prováděny žádné úkony, neboť podpisem pokutového bloku pachatelem přestupku nabývá toto rozhodnutí právní moci. Blokové řízení tak splývá s rozhodnutím v něm vydaným.

[47] Z této povahy blokového řízení vyplývá, že pokud osoba uvedená na pokutovém bloku nesouhlasila s projednáním přestupku v blokovém řízení a z tohoto důvodu bylo rozhodnuto o obnově původního blokového řízení, není možné v novém blokovém řízení činit žádné úkony ani vydat nový pokutový blok, který by měl za následek zrušení původního pokutového bloku. Z tohoto důvodu nelze ve vztahu k blokovému řízení aplikovat ustanovení § 102 odst. 8 a odst. 9 věty první správního řádu, která v návaznosti na podklady opatřené v původním řízení a v řízení obnoveném umožňují zrušení původního rozhodnutí vydáním rozhodnutí nového.

[48] Ustanovení § 102 správního řádu je však konstruováno na obnovené klasické správní řízení, v němž se vychází z toho, že nové řízení je pokračováním původního řízení a spolu s ním tvoří jeden celek. Současná právní úprava obnoveného řízení však nepamatuje na taková specifická správní řízení, která nemohou po zjištění skutkových novot pokračovat v rámci nového řízení ani neumožňují vydání nového rozhodnutí s následkem zrušení rozhodnutí původního. To se týká i blokového řízení, jehož obnova je sice z uvedených důvodů možná při zjištěném nesouhlasu obviněného s projednáním přestupku v blokovém řízení, avšak § 102 správního řádu nestanoví, jakým způsobem se má v novém blokovém řízení postupovat a především jakou formou lze dosáhnout zrušení pokutového bloku vydaného v původním řízení.

[49] V daném případě se tedy jedná o tzv. pravou mezeru v zákoně, kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné. Existence takové mezery v zákoně mající technickou povahu je však v rozporu se základním právním principem účelnosti, neboť není možné rozumně očekávat, že zákonodárce bude tvořit právní normy, které není možné vůbec použít. Tento princip je pak základním legitimačním důvodem pro uzavření technické mezery v zákoně za pomoci argumentů, které jsou obecně přípustné pro výklad právních předpisů (k pojmu pravé mezery v zákoně a způsobu jejího uzavření srov. kupř. F. Melzer: Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace, 2. vydání, C. H. BECK, Praha 2011, str. 224 a násl.).

[50] Jestliže tedy tvrzení o neudělení souhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení představuje skutkovou novotu ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, správní orgán shledá toto tvrzení pravdivým a o obnově blokového řízení rozhodne, pak je nemyslitelné, aby v novém řízení vedeném podle § 102 správního řádu zůstal původní pokutový blok nedotčen s poukazem na to, že toto ustanovení nepamatuje na situaci, kdy v rámci nového blokového řízení nelze pokračovat v blokovém řízení původním a vydat nové rozhodnutí s následkem zrušení rozhodnutí původního. Takový závěr by navíc nebyl ústavně konformní a odporoval by právním zásadám i principu spravedlnosti, neboť po osobě, která neudělila souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení, nelze žádat, aby strpěla právní následky takového rozhodnutí.

[51] Z těchto důvodů je nutné uvedenou mezeru v zákoně uzavřít. Jak již bylo zmíněno, nelze při nesouhlasu obviněného s projednáním přestupku v blokovém řízení navázat v obnoveném řízení na původní řízení a na základě podkladů opatřených v obou těchto řízeních vydat nové rozhodnutí. Proto jediným úkonem a výsledkem nového blokového řízení může být pouze zrušení původního rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení. Jen takové řešení odpovídá účelu nového řízení vedeného podle § 102 správního řádu, který spočívá ve zrušení původního rozhodnutí v tom rozsahu, v němž již ve světle nově zjištěných skutečností nadále nemůže obstát. Pokud tedy způsob odstranění původního rozhodnutí není v zákoně pro některé typy správního řízení výslovně stanoven, může tak správní orgán příslušný k novému řízení učinit vydáním rozhodnutí, kterým původní rozhodnutí zruší.

[52] Po uzavření uvedené mezery v § 102 správního řádu lze tedy učinit závěr, že správní orgán, jenž v návaznosti na zjištění o neudělení souhlasu s uložení pokuty v blokovém řízení rozhodne o obnově řízení, je oprávněn v novém řízení původní pokutový blok bez dalšího zrušit.

[53] Vydáním takového zrušujícího rozhodnutí se věc vrací zpět do stádia před zahájením řízení o přestupku. Policejní orgán, který o uložení pokuty v blokovém řízení původně rozhodl, proto může v návaznosti na zjištění o zfalšování podpisu či záměně identity ve vztahu k osobě uvedené na pokutovém bloku věc odložit podle § 58 odst. 3 písm. b) zákona o přestupcích. Stejným způsobem může podle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o přestupcích postupovat správní orgán, který je příslušný k projednání přestupku v řízení podle § 67 a násl. téhož zákona. Jestliže však dosavadní šetření nasvědčuje tomu, že osoba uvedená na pokutovém bloku sice nesouhlasila s projednáním přestupku v blokovém řízení, avšak přestupek spáchala, přistoupí správní orgán, který pokutový blok vystavil, k zahájení řízení o přestupku podle § 67 a násl. zákona o přestupcích nebo, jde-li o orgán policie, přestupek oznámí správnímu orgánu příslušnému k projednání přestupku v tomto běžném správním řízení. V případě záměny identity obviněného z přestupku na pokutovém bloku lze vést řízení o přestupku s osobou, která podle zjištění učiněného v řízení o žádosti o obnovu blokového řízení měla příslušný skutek spáchat, přičemž při splnění všech zákonných podmínek s ní může být přestupek projednán i v blokovém řízení. Ve všech těchto případech však bude možné vést řízení o přestupku jen za předpokladu, že v mezidobí již nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek podle § 20 zákona o přestupcích.

[54] Závěr o možnosti obnovy blokového řízení a o možnosti vydání rozhodnutí o zrušení pokutového bloku v rámci obnoveného řízení v případě zjištěného nesouhlasu obviněného z přestupku s uložení pokuty v blokovém řízení jen doplňuje a prohlubuje dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která správně dovodila nemožnost obnovy řízení při uložení pokuty v blokovém řízení kvůli udělení souhlasu obviněného s tímto způsobem vyřízení přestupku, avšak neřešila případy zpochybnění takového souhlasu. Uvedené řešení přitom při respektu k povaze blokového řízení umožňuje napravení těch nejzávažnějších pochybení při projednání přestupku v blokovém řízení, na něž poněkud kusá právní úprava této specifické formy řízení o přestupku nepamatuje. Současně obnova řízení v okrajových případech zpochybnění souhlasu s uložení pokuty

pokračování

v blokovém řízení nenaruší řádné fungování tohoto řízení, které rozšířený senát považuje za prospěšný a smysluplný způsob projednávání velkého množství bagatelních přestupků zejména na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

VIII.

Soudní přezkum zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení

[55] K návrhu předkládajícího senátu zbývá již pouze posoudit možnost soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení. Jeho specifickým typem je i blokové řízení, takže případný závěr o poskytnutí soudní ochrany při zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení bude dopadat i na situaci, kdy správní orgán zamítne žádost o obnovu blokového řízení, neboť po provedeném šetření učiní závěr o udělení souhlasu s uložením pokuty v blokovém řízení žadatelem o obnovu řízení.

[56] K závěru o soudním přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení dospěl ve vztahu k § 62 a násl. správního řádu č. 71/1967 Sb. již Ústavní soud v usnesení ze dne 13. 6. 1997, sp. zn. IV. ÚS 366/96, a Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 10. 1998, č. j. 6 A 24/97 - 23.

[57] Obnova řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu je založena na obdobných principech jako v předchozí právní úpravě, takže na závěru, podle něhož zamítnutí žádosti o obnovu řízení není vyloučeno ze soudního přezkumu, rozšířený senát neshledává potřebu nic měnit. Takovými rozhodnutími správních orgánů se ostatně správní soudy běžně meritorně zabývají, jak vyplývá například z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007 - 117, a ze dne 19. 3. 2008, č. j. 3 As 62/2007 - 15. K dosavadním argumentům ve prospěch soudního přezkumu zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení rozšířený senát pouze dodává, že obnova řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí ve věci, a nikoliv pouhým dozorčím prostředkem. Řízení o obnově podle tohoto ustanovení se proto nezahajuje z moci úřední, nýbrž podáním žádosti účastníka. Zamítnutím této žádosti žadatel nedosáhne revize původního rozhodnutí, které tak nadále zasahuje do jeho práv. Navíc rozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má podle § 100 odst. 6 věty druhé správního řádu zpravidla odkladný účinek, takže v důsledku zamítnutí žádosti o obnovu řízení žadatel přichází o možnost pozastavení účinků původního rozhodnutí.

[58] Zamítnutí žádosti o obnovu řízení tedy nepochybně představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti rozhodnutí, jímž se žádost o obnovu řízení zamítá, může žadatel podle § 100 odst. 6 věty třetí správního řádu podat odvolání. Soudnímu přezkumu tedy podléhá až rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení.

IX.

Závěrečné shrnutí

[59] Rozšířený senát rozhodl o posuzovaných právních otázkách takto:

[60] Obnova řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu přichází v úvahu u přestupku, který byl vyřízen v blokovém řízení postupem podle § 84 a násl. zákona o přestupcích, jen v případě, že žadatel neudělil souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení.

[61] Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení podléhá soudnímu přezkumu.

[62] S tímto závěrem rozšířený senát věc vrací k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu, který je právním názorem obsaženým v tomto usnesení vázán (§ 21 odst. 2 s. ř. s. a § 71 odst. 1 a 3 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu).

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

V Brně dne 12. března 2013

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

**Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Vlašína podle § 55a soudního řádu správního
k výroku I. usnesení.**

- 1) Mám za to, že právní věta obsažená ve výroku I. usnesení není správná, a to z následujících důvodů:
- 2) Obnova řízení je procesním prostředkem, jenž slouží především k tomu, aby bylo možno znovu meritorně rozhodnout ve věci, která byla již pravomocně skončena, vyjdou-li najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení, účastník je bez svého zavinění nemohl uplatnit a ve výsledku by mohly vést k jinému závěru o skutkovém stavu a tudíž i k jinému výroku rozhodnutí, než byl učiněn v původním řízení. Vzhledem k tomu, že obnovené řízení je v zásadě pokračováním řízení původního, probíhá toto řízení s odchylkami uvedenými v § 100 a § 102 správního řádu podle stejných procesních pravidel. Nové skutečnosti a důkazy předestřené návrhovatelem se tak musí vztahovat k předmětu řízení, dokazování ve věci musí probíhat ve stejném procesním režimu a nové rozhodnutí (neobstojí-li po provedeném dokazování to dosavadní) musí rozhodnout o předmětu řízení v tom rozsahu, jak byl vymezen při zahájení původního řízení.
- 3) Blokové řízení je v ustanoveních § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích upraveno jako zvláštní typ zkráceného správního řízení k projednání přestupku, jehož jediným výsledkem může být uložení pokuty a jeho jediným formálním výstupem je pokutový blok.
- 4) V projednávané věci byl předmětem původního řízení přestupek proti plynulosti a bezpečnosti silničního provozu, který byl vyřešen uložení pokuty stěžovateli. Podstatou jeho návrhu na obnovu řízení je pak tvrzení, že přestupek nespáchal, neboť na místě nebyl, nemohl proto souhlasit s vyřízením přestupku v blokovém řízení a nepodepsal tudíž ani pokutový blok, kterým je spáchání přestupku dokládáno.
- 5) Většina je toho názoru, že institut obnovy řízení sice nelze v obecné rovině použít pro další vedení řízení blokového, neboť souhlas přestupce s uložení pokuty zakládá i jeho implicitní souhlas se skutkovými zjištěními, a proto je později již nemůže zpochybňovat, v případě tvrzené absence souhlasu s vyřízením věci v blokovém řízení však možnost obnovy řízení existuje. Většina připouští, že ani za této situace nebude možné vydat ve věci nové meritorní rozhodnutí (pokutový blok), má však za to, že výsledkem obnoveného řízení může být zrušení bloku původního. Ve skutečnosti, že ustanovení § 102 odst. 9 správního řádu takovou variantu neupravuje, spatřuje mezeru v zákoně, kterou je třeba překlenout výkladem.

- 6) Mám za to, že uvedené teze nejsou správné. Souhlasím s názorovou většinou v tom, že pokutový blok je správním rozhodnutím sui generis. Tento správní akt má materiálně náležitosti požadované ustanovením § 67 správního řádu, nemá však formální náležitosti podle § 68 správního řádu, neboť zvláštní právní předpis pro něj předepisuje náležitosti jiné (viz § 85 odst. 4 přestupkového zákona). Na proces jeho vydání se z větší části nevztahuje ani správní řád v ustanoveních o řízení podle části druhé. Až potud k názorové kolizi nedochází. V souvislosti s výše uvedeným však názorová většina zcela pominula zásadní otázku, kdy a za jakých okolností pokutový blok nabývá právní moci a stává se vykonatelným. K uvedené otázce přitom existuje poměrně rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu, jejíž závěry ve svém důsledku přijatý právní názor o možné obnově blokového řízení výrazně zpochybňují. Tak například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 As 128/2012-25 (který navazoval na rozsudky ze dne 4. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 – 76, ze dne 29. 12. 2010, č. j. 8 As 68/2010 – 81 a ze dne 9. 6. 2011, č. j. 9 As 2/2011 – 93) bylo stanoveno, že „okamžikem vydání rozhodnutí v blokovém řízení a zároveň okamžikem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí je okamžik podpisu pokutového bloku obviněným z přestupku“. Dále bylo stanoveno, že „podmínkou pro uložení pokuty v blokovém řízení je, že pokutový blok obsahuje veškeré zákonem stanovené formální náležitosti tak, jak předepisuje § 85 odst. 4 zákona o přestupcích, tj. obsahuje jednoznačné údaje o tom, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena, včetně podpisu osoby obviněné z přestupku.“
- 7) Z výše uvedeného lze dovodit, že pokud pokutový blok neobsahuje podpis obviněného z přestupku, nestává se pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Takto ostatně argumentoval i stěžovatel v uvedené věci. Není-li zde ovšem pravomocné rozhodnutí, není splněna ani základní podmínka pro obnovu řízení tak, jak ji formuluje hypotéza ustanovení § 100 odst. 1 správního řádu. K tomu jen na okraj podotýkám, že obnovit řízení a toto řízení vést zajisté nelze s cílem zjistit v konečném rozhodnutí, zda vůbec byly splněny podmínky pro jeho zahájení.
- 8) Výše uvedené teze obsažené v rozsudku devátého senátu přitom většina nepopírá (viz bod 46 usnesení), ani nepředkládá jiný názor na právní důsledky absence podpisu obviněného na pokutovém bloku kvůli odlišným skutkovým okolnostem obou případů, tedy netvrdí například, že by na právní účinky pokutového bloku měly rozdílný vliv úplná absence podpisu obviněného z přestupku a absence jeho podpisu, která není na první pohled zřetelná, neboť pokutový blok obsahuje podpis náležející jiné osobě či podpis zfalšovaný (viz poslední věta bodu 36 usnesení).
- 9) Splněny však dle mého názoru nejsou ani další podmínky pro obnovu řízení. Ustanovení § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu umožňuje obnovit řízení v případě nových skutečností nebo důkazů, které se týkají předmětu řízení a mohou být důvodem jiného řešení této otázky. Předmětem řízení je v projednávané věci přestupek proti plynulosti a bezpečnosti silničního provozu. Zpochybňuje-li stěžovatel skutečnost, že přestupek spáchal, formálně tím požadavek zákona splnil, zpochybněním zjištěného skutkového stavu i svého souhlasu s uložením blokové pokuty však současně popřel i podmínky, za nichž lze vůbec blokové řízení vést a rozhodnutí v blokovém řízení vydat. Jak lze za daného stavu respektovat

pokračování

skutečnost, že podmínky pro vedení řízení nejsou splněny a zároveň toto řízení rozhodnutím obnovit a vést, není z názoru většiny jasné a dle mého soudu to ani není možné. Jestliže je většina sama názoru (a v tom s ní souhlasím), že blokové řízení se koncentruje do vydání pokutového bloku (viz bod 46 usnesení) a ten je tak jediným formálním výstupem v tomto typu řízení, jak by pak bylo možné vydat v tomto řízení byť i jen procesní rozhodnutí o obnově, činit dále úkony ke zjištění rozhodných skutečností (zda obviněný z přestupku souhlasil či nesouhlasil s jeho vyřízením v blokovém řízení) či dokonce vydat „klasické“ rozhodnutí ve věci (za něž lze v daném kontextu pokládat i rozhodnutí o zrušení bloku)?

- 10) Souhlasit však nemohu ani s názorem, že nemožnost zrušení bloku v obnoveném řízení je mezerou v zákoně, a proto se ustanovení § 102 správního řádu pro tyto případy neuplatní. Jednak zde většina právní normu jen nedotváří, ale naopak jedno z nejdůležitějších ustanovení správního řádu vztahujícího se k obnově řízení z aplikace vylučuje, takže o pouhém zacelení mezery v právu nemůže být řeči, jednak je tento názor jen důsledkem předchozích nesprávných tezí. Zde je nutno připomenout, že blokové řízení není jako typ řízení upraven ve správním řádu, ale jedná se o speciální procesní institut podle zákona o přestupcích s vlastními procesními pravidly. Použití prostředků nápravy zakotvených ve správním řádu je tedy možné jen tehdy, pokud není zvláštní povahou tohoto řízení vyloučeno. Není-li na blokové řízení aplikovatelný institut obnovy řízení (a není důvodu, proč by nutně musel být, zvláště není-li připuštěno ani odvolání), nelze v tom spatřovat mezeru v zákoně a nelze tento institut dotvářet způsobem, který je v příkrém rozporu s jeho smyslem a účelem. Jaká úskalí jsou spojena s názorem většiny lze ostatně nejlépe demonstrovat na projednávané věci.
- 11) Teoreticky si lze představit situaci, že by Policie České republiky shledala tvrzení stěžovatele o záměně osob při projednávání přestupku v blokovém řízení relevantním a že by dospěla k předběžnému závěru, dle něhož stěžovatel na místě přestupku nebyl, nesouhlasil tudíž s vyřízením věci v blokovém řízení a blok nepodepsal. Podle názoru většiny by tedy měla Policie ČR rozhodnout o obnově řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu, ačkoliv a) podle zmiňovaného předběžného názoru zřejmě nebylo v blokovém řízení vydáno pravomocné a vykonatelné rozhodnutí, b) podmínky pro vydání rozhodnutí o obnově i pro vedení obnoveného blokového řízení zjevně nejsou splněny a c) od počátku je jasné, že ve věci nemůže být vydáno nové meritorní rozhodnutí ve formě nového pokutového bloku.
- 12) Jestliže se předběžný názor změní v průběhu obnoveného blokového řízení v jistotu, pak by měla Policie ČR rozhodnutím podle blíže neurčeného ustanovení zákona původní pokutový blok zrušit, i když a) ten pravomocným a vykonatelným rozhodnutím teď již definitivně nebyl shledán, takže v rámci obnovy řízení ani není co rušit b) zrušení původního rozhodnutí by mělo být v rámci obnovy řízení jen sekundárním důsledkem nového meritorního rozhodnutí o předmětu řízení, nikoliv jeho jediným výsledkem vyjádřeným ve výroku rozhodnutí a c) takovouto formu rozhodnutí blokové řízení ani řízení o obnově nepřipouští.

- 13) Mám tedy za to, že většina při formulaci svého názoru překročila rámec stanovený zákonem natolik, že fakticky ani právně se již při procesu odstraňování vadného bloku o obnovu řízení nejedná, byť je tak usnesením popsán postup stále formálně označován. Předestřená situace přitom má řešení, které bylo již předchozí judikaturou naznačeno a které lze případně dále vhodně doplnit. Jak bylo opakovaně uvedeno výše, problém popřené souhlasu s vyřízením přestupku v blokovém řízení je primárně problémem právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí (pokutového bloku). O této otázce by si však měl jako o otázce předběžné učinit v projednávané věci úsudek především správní orgán rozhodující o ztrátě způsobilosti k řízení motorových vozidel, a to zvláště za situace, kdy účastník řízení nedostatek právní moci pokutového bloku takto namítá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76). Ani tím však nejsou možnosti obviněných z přestupku vyčerpány. Jestliže je spornou skutečností, zda byl přestupek skutečně pravomocně vyřízen udělením pokuty v blokovém řízení, nic účastníkovi nebrání v tom, aby podal návrh na určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. V takovémto typu řízení by správní orgán posoudil uplatněné námitky a autoritativně by rozhodl, zda na základě zpochybňovaného pokutového bloku sankční vztah skutečně vznikl či nikoliv. Rozhodnutí vydané v odvolacím řízení by pak bylo běžně přezkoumatelné soudem v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. a orgán rozhodující v následujícím řízení by byl tímto rozhodnutím vázán. Takové řešení pokládám za právně čisté, navíc v praxi nemůže, na rozdíl od přijatého, působit vážnější aplikační problémy.

V Brně dne 12. března 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
člen rozšířeného senátu