



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **A. V.**, zastoupeného Mgr. Dagmar Beníkovou, advokátkou se sídlem Legionářská 3, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2014, čj. OD 370/14-4/67.1/14104/Rg, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2014, čj. 30 A 66/2014 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4114 Kč, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Dagmar Beníkové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce v řízení před Krajským soudem v Hradci Králové napadl žalobou rozhodnutí žalovaného označené v záhlaví tohoto rozsudku. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Turnov, odboru dopravního (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 3. 2014, čj. OD/14/90570, sp. zn. 18913/09, kterým správní orgán I. stupně zamítl žádost žalobce o obnovu řízení ve věci pravomocného rozhodnutí - příkazu ze dne 11. 11. 2009, čj. OD/09/89329/ICZ. Označeným příkazem správní orgán I. stupně udělil žalobci pokutu ve výši 2500 Kč za spáchání přestupku spočívajícího v tom, že žalobce jako řidič motorového vozidla dne 26. 7. 2009 na pozemní komunikaci v obci Radvánovice překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 20 km/hod. a více.

II.

[2] V žalobě brojil žalobce proti uvedenému rozhodnutí žalovaného s tím, že po nabytí právní moci shora označeného příkazu vyšly najevo důkazy, ke kterým v době řízení neměl přístup. Namítl, že měření rychlosti nebylo provedeno zákonným způsobem, neboť je prováděl soukromý subjekt. Vyjádřil dále na nesouhlas se znaleckým posudkem, ze kterého správní orgán I. stupně vyšel a zdůraznil, že smlouvy o měření rychlosti mezi soukromou společností a městem Turnov jsou důkazy, které mají nepochybně relevanci k řízení o přestupku, neboť z nich vyplývá zákonnost měření (odkázal v této souvislosti na závěry Nejvyššího správního soudu plynoucí z jeho rozsudku čj. 7 As 74/2010 - 71.

[3] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem uvedeným v záhlaví tohoto rozhodnutí napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zabýval se především tím, zda důkazy, o které žalovaný opřel napadené rozhodnutí, existovaly v době původního řízení, zda je mohl žalobce uplatnit a zda jsou mu tyto důkazy ku prospěchu. Dospěl k závěru, že v době řízení o přestupku existovaly důkazy, které žalobce nemohl v původním řízení uplatnit, neboť o jejich existenci nevěděl. Nejednalo se přitom o obecně známé skutečnosti, u nichž by bylo možné předpokládat, že by je žalobce mohl (měl, či musel) znát. Krajský soud současně dovodil, že důkazy, které nebyly v době řízení o přestupku v dispoziční sféře žalobce (zejm. Organizační ujednání stanovující postup při měření rychlosti vozidel ve městě Turnov a Smlouva o nájmu zařízení a o poskytování služeb uzavřená mezi CZECH RADAR, a. s., a městem Turnov) mu mohly být ku prospěchu. Uzavřel, že důvody obnovy řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu byly v dané věci naplněny. Rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj v podrobnostech na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný („stěžovatel“) kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Správní orgán I. stupně v dané věci o přestupku rozhodl příkazem podle § 87 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 67/1993 Sb. (dále jen „zákon o přestupcích“). S odkazem na citace z odborné literatury stěžovatel dodal, že příkazní řízení je obdobnou formou vyřizování přestupků jako řízení blokové. Není zde prováděno dokazování, a proto žalobce ani soud nemohou namítat, že při dokazování protiprávního jednání žalobce, nebyly ve spise materiály, na které odůvodnění rozsudku krajského soudu odkazuje. Pokud by žalobce proti příkazu podal odpor, příkaz by byl automaticky zrušen a řízení by pokračovalo ústním jednáním s provedením dokazování. Žalobce odpor nepodal a dobrovolně se takové možnosti vzdal, čímž fakticky vyjádřil souhlas s příkazem. Nerozporuje-li žalobce, že by předmětný přestupek spáchal, nemůže se po několika letech dožadovat, aby v dané věci bylo prováděno dokazování uváděnými listinami.

[6] Příkazní řízení je obdobou blokového řízení, a proto podle stěžovatele lze i na příkazní řízení aplikovat závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, čj. 1 As 21/2010 - 65. Povolení obnovy je v daném příkazním řízení nepřipustné.

IV.

[7] Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Přestože blokové a příkazní řízení představují zákonem stanovené odchylky od standardního správního řízení, nelze je ztotožňovat tak extenzivním způsobem, jak učinil stěžovatel. Zásadní rozdíl obou zmíněných řízení spočívá v tom, že v případě řízení příkazního absentuje explicitní souhlas obviněného se skutkovým stavem, jeho právním hodnocením a druhem (výší) udělené sankce. Nelze extenzivně ztotožňovat výslovný souhlas obviněného v blokovém řízení se situací, kdy obviněný odporem nenapadne vydaný příkaz. Žalobce se ztotožnil s krajským soudem, který v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu dovodil, že v době vydání příkazu nebyly splněny obligatorní zákonem stanovené podmínky podle § 87 odst. 1 zákona o přestupcích a nebyly k dispozici podklady rozhodné pro řádné zjištění skutkového stavu. Upozornil současně na to, že stěžovatel citované argumenty dříve nepoužil a zmiňuje je až v kasační stížnosti.

V.

[8] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou, proto Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Jak plyne ze shora reprodukované argumentace stěžovatele, podstata sporu v projednávané věci spočívá v posouzení otázky, zda obnova řízení na žádost účastníka [dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu], přichází do úvahy v řízení o přestupku, o němž bylo pravomocně rozhodnuto v příkazním řízení. Stěžovatel upozornil na to, že v příkazním řízení není prováděno dokazování a nepodá-li proti vydanému příkazu účastník odpor, jednak tím fakticky vyjadřuje s příkazem souhlas, a jednak v důsledku toho nemůže zpětně namítat, že při dokazování jeho protiprávního jednání neměl správní orgán k dispozici některé důkazy. Žalobce naopak zdůraznil odlišnost příkazního a blokového řízení s tím, že závěry uplatnitelné v případě blokového řízení nelze extenzivně vztáhnout i na řízení příkazní.

[11] Řízení před správním orgánem, které bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve věci, lze podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu na žádost účastníka obnovit tehdy, 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*“. Účastník 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 (§ 100 odst. 2 správního řádu).

[12] Relevantní právní úpravu v projednávané věci pak dále představuje především § 87 zákona o přestupcích, podle něhož „*není-li pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení, může správní orgán bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty (§ 13 odst. 2)*“ (odst. 1). „*Příkaz má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku. Oznamuje se vždy písemně*“ (odst. 3). „*Obviněný z přestupku může proti příkazu podat do 15 dnů ode dne jeho doručení odpor správnímu orgánu, který příkaz vydal. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a správní orgán pokračuje v řízení. Obviněnému z přestupku nelze uložit jiný druh sankce, s výjimkou napomenutí, nebo vyšší výměry sankce, než byly uvedeny v příkaze*“ (odst. 4). „*Příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí*“ (odst. 5).

[13] Jak plyne z citované právní úpravy, příkazního řízení lze užít pouze v případě naplnění zákonem taxativně stanovených podmínek. Základní podmínkou je, aby skutečnosti, z nichž správní orgán při rozhodování vychází, byly objektivním podkladem pro závěr o naplnění všech zákonných znaků přestupku a současně pro závěr, že se obviněný tohoto přestupku dopustil. Další podmínkou pro uplatnění příkazního řízení je skutečnost, že věc nebyla vyřízena v blokovém řízení. Na rozdíl od řízení blokového však není souhlas obviněného z přestupku s projednáním věci tímto způsobem a ani jeho doznání viny povinné. To znamená, že nesouhlas podezřelé osoby s tím, že by se přestupku dopustila, není na překážku rozhodnutí věci v příkazním řízení (srov. Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 480).

[14] Správní řád ani zákon o přestupcích možnost využití obnovy řízení k žádosti účastníka v případě řízení o přestupku pravomocně skončeného v blokovém či příkazním řízení výslovně nevylučuje ani nepřipouští. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře otázkou možnosti využití obnovy řízení na žádost účastníka podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu zabýval, a to v případě přestupku vyřízeného v blokovém řízení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 1 As 21/2010 - 65, na které stěžovatel odkazuje, dospěl k závěru, že obnova je možná jen v případě, že žadatel neudělil souhlas s uložení pokuty v blokovém řízení. Jak rozšířený senát v označeném usnesení mimo jiné výslovně dovedl (viz odst. 30 a násl. odůvodnění citovaného usnesení) „*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 uložení 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. 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 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 z roku 2004 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“.

[15] Z citovaných závěrů rozšířeného senátu je zřejmé, že určujícím kritériem, na základě kterého judikatura nepřipouští využití obnovy řízení v případě přestupku vyřízeného v blokovém řízení, je právě výslovný (aktivní) souhlas obviněného s uložením pokuty, který tak akceptuje skutková zjištění a z nich plynoucí právní kvalifikaci spáchaného přestupku. Význam takového souhlasu obviněného je ostatně zřejmý i z toho, že zpochybnění tohoto souhlasu obviněného je jediným důvodem, kdy judikatura obnovu řízení na žádost účastníka akceptuje. V případě řízení příkazního však souhlas obviněného se skutkovými zjištěními a právní kvalifikací skutku nejsou nezbytnou podmínkou k vydání příkazu podle § 87 zákona o přestupcích. Absence pochybností o tom, že se obviněný přestupku dopustil, je zde konstruována toliko ve vztahu k přesvědčení správního orgánu. Souhlas obviněného pro vydání příkazu není určující. Z výše uvedeného tedy lze učinit dílčí závěr, podle něhož judikatura správních soudů (včetně citovaného usnesení rozšířeného senátu) týkající se obnovy řízení k žádosti účastníka u přestupků vyřízených v blokovém řízení nemůže být automaticky použitelná i na věci přestupků pravomocně skončené v řízení příkazním.

[16] Přestože blokové řízení i řízení příkazní představují specializované formy správního řízení v oblasti správního trestání, přičemž shodným smyslem těchto zkrácených forem přestupkového řízení je především rychlé a hospodárné vyřízení věci, je nutno vedle podmínky výslovného souhlasu obviněného upozornit i na další odlišnosti obou zmíněných forem řízení. V případě řízení blokového správní orgán svůj úsudek o spáchání přestupku, který často v této fázi ještě ani není jakkoliv podkladově zachycen, konfrontuje s obviněným a v případě ochoty obviněného zaplatit pokutu (souhlasu obviněného) se již správní orgán zjišťováním skutkového stavu nikterak nezbyvá. Naopak v případě řízení příkazního, kde prvek interakce mezi správním orgánem a obviněným ve fázi před vydáním rozhodnutí chybí, nepochybně správní orgán při svém úsudku o spáchání přestupku již má k dispozici určité podklady, z nichž vychází a o které své přesvědčení o spáchání přestupku opírá. Nejedná se sice o dokazování ve smyslu § 51 a násl. správního řádu, přesto lze mít za to, že správní orgán rozhodující v příkazním řízení je z hlediska podkladů pro své rozhodnutí ve kvalitativně zcela jiném postavení než správní orgán rozhodující v řízení blokovém. Lze v této souvislosti ostatně upozornit i na to, že příkazní řízení dle § 87 zákona o přestupcích představuje speciální úpravu vůči obecné úpravě institutu příkazu plynoucí z § 150 správního řádu. Toto ustanovení pak výslovně předpokládá, že správní orgán v příkazním řízení má před vydáním rozhodnutí (příkazu) k dispozici odpovídající podklady (srov. § 150 odst. 2 správního řádu). Nelze tedy ani vyloučit, že nemohou vyjít najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, resp. reagovat jimi na zjištění správního orgánu, na základě kterých byl příkaz vydán. Není důvod odepřít účastníkům řízení možnost žádat o obnovu řízení tehdy, pokud mají k dispozici důkazy existující v době původního řízení, které však nemohli použít k podání odporu proti vydanému příkazu. Upozornit lze ostatně v této

souvislosti též na to, že zákon o přestupcích v případě řízení blokového vůbec nepředpokládá jakékoliv formální zahájení řízení (srov. § 67 zákona o přestupcích), naproti v případě podání včasného odporu proti příkazu již zákon výslovně vychází z toho, že řízení podle zákona o přestupcích bude pokračovat (srov. § 87 odst. 4 téhož zákona).

[17] Nejvyšší správní soud se pak neztotožnil ani s argumentací stěžovatele spočívající v tom, že pokud obviněný z přestupku nepodal proti vydanému příkazu odpor, fakticky tím se závěry správního orgánu souhlasil, a nemůže je proto později zpochybňovat. V tomto ohledu je nutno upozornit na odlišnou situaci v případě blokového řízení na straně jedné, kdy účastník svým aktivním jednáním (projev ochoty zaplatit pokutu) vyjádří se závěry správního orgánu souhlas, a pasivním přístupem účastníka v příkazním řízení na straně druhé, pokud proti vydanému příkazu odpor nepodá. Souhlas účastníka se závěry správního orgánu o spáchaném přestupku není možno bez dalšího z takového pasivního postupu dovodit. Nelze přitom vyloučit ani situace, že se obviněný z přestupku o vydání příkazu (buť formálně řádně doručeného) vůbec nedozví, případně že nepodání odporu představuje pouze obviněným zvolenou procesní taktiku např. v návaznosti na jiná běžící řízení.

[18] Nelze ostatně přehlédnout, že teorie správního práva řadí odpor mezi řádné opravné prostředky, které jsou plně v dispozici účastníků řízení (srov. Hendrych D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, str. 389). Jeho zvláštnost spočívá pouze v důsledcích, kdy na rozdíl od klasického odvolání nevede odpor k přezkumu rozhodnutí, ale způsobuje přímo jeho zrušení. Pokud by soud akceptoval názor stěžovatele, že nevyužití odporu jakožto řádného opravného prostředku fakticky znamená souhlas se závěry správního orgánu a znemožňuje účastníkovi podat žádost o obnovu řízení, *ad absurdum* by to nutně muselo vést zcela nad rámec zákona k závěru, že nelze podat žádost o obnovu řízení, pokud účastník proti rozhodnutí správního orgánu nebrojil odvoláním. Takový závěr však nelze akceptovat, neboť zákon výslovně zapovídá využití žádosti o obnovu řízení pouze tomu, kdo mohl důvod obnovy uplatnit již v odvolacím řízení.

[19] Konkrétní dílčí závěry, na základě kterých krajský soud dospěl k tomu, že důvody obnovy řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu v daném případě byly naplněny, stěžovatel nezpochybnil. Nejvyšší správní soud se jimi proto nezabýval a ve vztahu ke sporné právní otázce vymezené shora v obecné rovině uzavírá, že krajský soud postupoval správně, pokud připustil možnost obnovy řízení k žádosti účastníka v případě přestupku pravomocně rozhodnutého v příkazním řízení podle § 87 zákona o přestupcích.

VI.

[20] Kasační stížnost žalovaného tedy Nejvyšší správní soud zamítl, neboť ji v žádném z kasačních bodů neshledal důvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, podle kterého 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce zastoupený na základě plné moci advokátem měl v řízení

před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které mu v řízení vznikly v podobě nákladů na zastoupení. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby [sepis vyjádření ke kasační stížnosti - § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] v hodnotě vypočtené podle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu v částce 3100 Kč a v náhradě hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), to vše navýšeno o 21% DPH v částce 714 Kč. Náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4114 Kč je povinen stěžovatel zaplatit žalobci ve lhůtě patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho advokátky.

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

V Brně 25. září 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu