



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **R. F.**, zastoupen Mgr. Ing. Antonínem Továrkem, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1844/28, Brno, proti žalovanému: **Policie ČR, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Renčova 38, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2016, č. j. 33 A 91/2016 - 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobci byla dne 19. 7. 2016 uložena žalovaným na bloku série GE/2014, číslo bloku E 2596691, bloková pokuta ve výši 1 500 Kč za přestupek dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se měl dopustit tím, že měl propadlou technickou kontrolu na svém motocyklu, neměl ochrannou přilbu a plně se nevěnoval řízení vozidla.

II.

[2] Žalobce podal proti blokové pokutě žalobu, v níž uvedl, že si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž je žaloba proti rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení nepřipustná. Tato judikatura se na něj však nevztahuje, neboť podpis na

pokutovém bloku nedal vědomě, nýbrž pod vlivem léku proti bolesti aulin. Tento lék požil poté, co se pokusil odjet na svém motocyklu, ten se nečekaně rozjel a narazil i se žalobcem do dvou stojících motocyklů. Lékař mu při ošetření zraněných nohou doporučil lék proti bolesti, který mu přivezl jeho tchán, příbuzní jej poté odvezli zpět na místo nehody, kde sice upozornil policisty na svůj špatný zdravotní stav znemožňující součinnost, přesto mu policisté předložili několik dokumentů k podpisu a jedním z nich byl pokutový blok. Žalobce navrhl k prokázání skutkového stavu vyslechnout několik svědků.

[3] Krajský soud žalobu odmítl výše označeným usnesením z důvodu nevyčerpání opravných prostředků ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. Vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 - 65, publ. pod č. 2838/2013 Sb. NSS, a zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 As 96/2014 - 31, podle něž přímé napadení pokutového bloku žalobou ke správnímu soudu není možné a dotčená osoba musí usilovat o vydání rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení. Podle krajského soudu žalobce nepochybně, že s udělením blokové pokuty souhlasil, pouze dodatečně zpochybnil jednak zjištěný skutkový stav věci a náležitosti vůle a jejího projevu vážící se k poskytnutému souhlasu. Žalobce tedy svým podpisem stvrdil spolehlivé zjištění přestupku a současně vyjádřil svou vůli, aby ve věci nebylo vedeno další řízení za účelem posouzení právních a skutkových otázek přestupku, a souhlasil s uloženou sankcí. Po formální stránce nemělo rozhodnutí v blokovém řízení žádné zjevné vady. Krajský soud tedy vyšel z toho, že se žalobce svým souhlasem, který jednoznačně a srozumitelně projevil podpisem předmětného bloku, sám a dobrovolně zbavil možnosti dokazování skutkového stavu věci v přestupkovém řízení, jehož obligatorní součástí je i ústní projednání věci. Co se týče zpochybnění náležitostí projeveného souhlasu, krajský soud uvedl, že jde o důvody, které by mohl uplatňovat v žádosti o povolení obnovy přestupkového řízení. Žalobou pak lze brojit teprve proti případnému zamítnutí povolení obnovy řízení, jakož i proti rozhodnutí o námitkách proti rozhodnutí o pozbytí řídicího oprávnění.

III.

[4] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatel poukázal na znění § 68 písm. a) s. ř. s., který spojuje nepřipustnost žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. toliko s nevyčerpáním řádných opravných prostředků, nikoliv mimořádných opravných prostředků, mezi něž lze zařadit i návrh na povolení obnovy blokového řízení. Stěžovatelova žaloba tudíž nemohla být z tohoto důvodu nepřipustná, neboť citované ustanovení nevyžaduje, aby stěžovatel jako žalobce před podáním žaloby proti rozhodnutí vydanému v blokovém řízení vyčerpal i mimořádné opravné prostředky. Otázkou možnosti přímého napadení rozhodnutí o uložení blokové pokuty se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 1 As 21/2010 - 65 vůbec nezabýval. Nebylo z něj tedy možno dovodit, že je v případech obdobných stěžovateli třeba nejprve vyčerpat návrh na obnovu řízení, jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 96/2014 - 31.

pokračování

[6] Stěžovatel připomněl, že správní žalobu podal na základě tvrzení, že podpis na bloku nedal vědomě ve smyslu rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 9 As 2/2011 - 93, a ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 170/2014 - 28, kde bylo vyloženo, že za takové situace rozhodnutí vydané v blokovém řízení přezkumu ve správním soudnictví podléhá. Tuto judikaturu přitom nelze pokládat za překonanou, ostatně i sám Nejvyšší správní soud z ní vycházel i po vydání citovaného usnesení rozšířeného senátu, například v rozsudku dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 170/2014 - 28.

[7] Dále stěžovatel dovodil z rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 2/2011 - 93 a č. j. 1 As 170/2014 - 28, že možnost soudního přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení nelze vyloučit, je-li v žalobě zpochybňována skutečnost, že žalobce poskytl souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení. Právě v nyní posuzovaném případě přitom stěžovatel od počátku tvrdil, že vzhledem ke svému špatnému zdravotnímu stavu způsobenému dopravní nehodou nebyl schopen dát vědomě souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení. V důsledku těchto vad nelze hovořit o platně uděleném souhlasu s projednáním věci v blokovém řízení, a tedy ani o existenci souhlasu jako takového. Krajský soud se ovšem těmito stěžejními tvrzeními nezabýval a své úvahy vedl pouze formálně ve vztahu k otázce, zda stěžovatel podepsal pokutový blok a zda byly splněny formální náležitosti podle přestupkového zákona. K prokázání tohoto tvrzení stěžovatel navrhoval provést řadu důkazních prostředků, které však krajský soud neprovedl s odůvodněním, že zpochybnění náležitostí projeveného souhlasu je důvodem, který by měl stěžovatel uplatňovat v žádosti o povolení obnovy přestupkového řízení, a nikoliv v řízení o žalobě podané přímo proti rozhodnutí o uložení blokové pokuty.

[8] Závěrem stěžovatel uvedl, že pokud Nejvyšší správní soud v řízení o jeho kasační stížnosti dospěje k odlišnému právnímu závěru ohledně možnosti podat správní žalobu přímo proti rozhodnutí o uložení blokové pokuty, než je názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 170/2014 - 28, měl by věc postoupit podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. rozšířenému senátu.

[9] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušení usnesení krajského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil svůj nesouhlas se stěžovatelovými tvrzeními ohledně jeho zdravotního stavu v době projednávání přestupku v blokovém řízení. Zejména pak žalovaný rekapituloval vývoj judikatury k soudnímu přezkumu blokových pokut, z něž dovodil, že přímé podání žaloby proti rozhodnutí vydanému v blokovém řízení je nepřípustné, ostatně by bylo i v rozporu s principem subsidiarity soudního přezkumu, jenž je potvrzen judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Přímý přístup do správního soudnictví by nedůvodně zvýhodňoval přestupce postihované v blokovém řízení oproti jiným přestupcům. Naopak správní soud by sám musel vést rozsáhlé dokazování, neboť v rámci samotného blokového řízení se žádné dokazování neprovádí. Tím by ovšem činnost soudů ve správním soudnictví nepřípustně nahrazovala činnost správních orgánů. Z těchto důvodů navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[11] Stěžovatel zareagoval na vyjádření replikou, v níž znovu shrnul své argumenty.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovatel na straně jedné a krajský soud a žalovaný na straně druhé se liší v závěrech, k nimž dospívají na základě analýzy judikatury Nejvyššího správního soudu v otázce přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek v blokovém řízení, respektive proti rozhodnutí o zamítnutí obnovy řízení v těchto věcech. Je proto třeba nejprve tuto judikaturu stručně shrnout.

[15] Klíčová jsou dvě rozhodnutí rozšířeného senátu, který přijal závěry, které jsou aplikovatelné i v nyní posuzovaném případě. V bodě 24 usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 - 65, publ. pod č. 2838/2013 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, 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 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.“*

[16] Z toho však ještě neplyne, že by bylo obecně možno napadnout přímo rozhodnutí o uložení blokové pokuty, jak s poukazem na § 68 písm. a) s. ř. s., z něž vycházel i krajský soud, připomněl rozšířený senát ve svém druhém klíčovém rozhodnutí, a to konkrétně v bodě 54 usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS: *„Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003-46, č. 505/2005 Sb. NSS, dovořil, že pokud soudní řád správní označuje za nepřipustnou žalobu proti správnímu rozhodnutí, vůči němuž žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.], tím spíše (a minori ad maius) musí být nepřipustná žaloba proti rozhodnutí (zde: rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona o přestupcích), které bylo vydáno v důsledku souhlasu účastníka řízení, a tedy jeho vědomého rozhodnutí, že přestupek nebude projednáván v řízení, jehož předmětem by bylo skutkové i právní posouzení jeho jednání.“* Jinak řečeno, tam, kde se přestupce svým vědomým souhlasem skutečně vzdal projednání přestupku ve správním řízení, nemůže se tím spíše domáhat jeho přezkumu ve správním soudnictví.

[17] Zbývají však situace, v nichž je tento jeho vědomý souhlas sporný, což je podle stěžovatele i případ nyní projednáváný. U těch rozšířený senát dovořil v citovaném usnesení č. j. 1 As 21/2010 - 65, že je možné za výjimečných okolností úspěšně iniciovat na základě důkazů, prokazujících absenci skutečného souhlasu, obnovu řízení, a v případě zamítnutí návrhu na obnovu řízení se domoci i soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání

pokračování

proti jejímu zamítnutí: „[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 uložením 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 z roku 2004, v níž žadatel uvádí, že neudělil souhlas s vyřízení 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.

(...)

[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 uložením 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 uložením pokuty 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.

(...)

[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 z roku 2004 podat odvolání. Soudnímu přezkumu tedy podléhá až rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení.“

[18] Pokud přitom rozšířený senát shledal, že soudnímu přezkumu podléhá až rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí, plyne z toho alespoň implicitně, že předchozí rozhodnutí, tedy rozhodnutí o uložení blokové pokuty a následné rozhodnutí o zamítnutí návrhu na obnovu řízení, soudnímu přezkumu nepodléhají a žaloba proti nim není přípustná. Výslovně však k tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud až v rozsudku ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 As 96/2014 - 31, na jehož bodu 11 postavil svůj právní názor krajský soud v nyní posuzovaném usnesení. Tento bod 11 zní: „Případné rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu správního řízení podléhá soudnímu přezkumu,

čímž je zajištěna soudní ochrana takových osob. Z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 21/2010-65, ve spojení s taktéž citovaným usnesením rozšířeného senátu č. j. 7 As 100/2010-65, i z pozdější judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 121/2013-33 ze dne 27. listopadu 2013) tedy vyplývá, že přímé napadení pokutového bloku žalobou ke správnímu soudu v tomto případě možné není a dotčená osoba musí usilovat o vydání rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení.“

[19] Tento právní názor je vyjádřen zcela jednoznačně, není rozporný s jinou judikaturou Nejvyššího správního soudu a nyní rozhodující senát nevidí důvod, proč jej napadat v rozšířeném senátu. Stěžovatel namítá, že zde šestý senát dovodil z usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 21/2010 - 65 něco, co v něm není. Výše však bylo vysvětleno, že zejména ze slova „až“ v bodě 58 usnesení rozšířeného senátu lze implicitně dovodit, že rozšířený senát vycházel ze stejných východisek jako šestý senát v právě citovaném rozhodnutí, v němž navíc netvrdil, že jeho názor plyne jen ze samotného usnesení č. j. 1 As 21/2010 - 65, nýbrž z jeho čtení ve vzájemné souvislosti s usnesením rozšířeného senátu č. j. 7 As 100/2010 - 65.

[20] Souhrnně řečeno, v případě blokové pokuty nelze obecně podat žalobu ve správním soudnictví s výjimkou případu, kdy je zpochybněna platnost vědomého souhlasu s projednáním v blokovém řízení, pak ovšem teprve po vyčerpání návrhu na obnovu řízení a zamítnutí odvolání proti jejímu nepovolení. Lze pochopit stěžovatelovo překvapení, že má být návrh na obnovu řízení chápán jako řádný opravný prostředek ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. V opakovaně citovaném usnesení č. j. 7 As 100/2010 - 65 však rozšířený senát vyložil, že k takovému závěru dospívá na základě argumentu *a minori ad maius*, nikoli na základě obecného chápání pojmu řádný opravný prostředek.

[21] Žalovaný pak ve vyjádření ke kasační stížnosti velmi zevrubně rozebral, k jakým praktickým problémům by vedlo přijetí opačného názoru, tedy toho, který zastává stěžovatel. Upozornil na to, že při podání žaloby přímo proti rozhodnutí o uložení blokové pokuty, při němž se z povahy věci neprovádělo žádné dokazování, by správní orgán nedostal žádnou příležitost zjistit, zda skutečně při posuzování splnění podmínky vědomého souhlasu nedošlo k pochybení, a zároveň by veškeré dokazování k těmto poprvé tvrzeným skutečnostem bylo prováděno teprve před správním soudem. Takový přístup by skutečně zcela popíral subsidiaritu správního soudnictví, jak ji vyložil i Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07: *„Podmínka přípustnosti projednání správní žaloby soudem teprve po vyčerpání všech dostupných opravných prostředků v rámci soustavy správních orgánů je výrazem subsidiarity soudního přezkumu vůči kontrolním mechanismům v systému správních orgánů, kterážto zásada preferuje nápravu tvrzené nezákonnosti co nejrychleji a nejblíže dotčenému jedinci, tedy usiluje o odstranění pochybení již správními orgány samotnými. Stanovení této podmínky bezpochyby do jisté míry omezuje přístup k soudu, s ohledem na výše uvedenou zásadu subsidiarity však nikoli svévolně a bezdůvodně; zároveň cestu k soudnímu přezkumu ponechává otevřenou, pokud se jedinec nedomůže nápravy u správních orgánů.“*

[22] Výše uvedené závěry přitom nejsou nijak rozporné se závěry, které Nejvyšší správní soud zaujal v rozsudku ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 170/2014 - 28, který stěžovatel zmiňuje. V bodě 18 tohoto rozsudku se sice skutečně objevuje stěžovatelem citovaná věta:

pokračování

„Podle judikatury (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 9 As 2/2011 - 93) však ne vždy lze vyloučit možnost soudního přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení, a to tehdy, je-li v žalobě zpochybňována skutečnost, že žalobce poskytl souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení.“ Je ovšem třeba doplnit, že v řešení tohoto zpochybnění souhlasu (např. v případě zfalšování podpisu na pokutovém bloku nebo záměny identity obviněného z přestupku) odkazuje i tento rozsudek plně na usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 21/2010 - 65, na němž je založena i výše provedená argumentace v nyní posuzovaném případě. Nelze ostatně přehlédnout, že i tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti odmítnutí žaloby přímo proti uložení pokuty v blokovém řízení podle § 68 písm. a) s. ř. s., tedy proti stejnému postupu jako v nyní posuzovaném případě. Není tedy důvod, aby nyní rozhodující senát zvažoval stěžovatelem požadované předložení věci rozšířenému senátu, neboť se s rozsudkem č. j. 1 As 170/2014 - 28 plně ztotožňuje jak v právních názorech, tak i v přijatém řešení konkrétního případu.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 19. ledna 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu