

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **A. K.**, zastoupeného Mgr. Markem Hejdukem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalované: **Policie ČR, Policejní prezidium ČR**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 9. 2016, č. j. PPR-22151-1/ČJ-2016-990440, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci ze dne 31. 5. 2017, č. j. 72 A 32/2016 - 38,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 31. 5. 2017, č. j. 72 A 32/2016 - 38, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Policie ČR, Policejního prezidia ČR, ze dne 13. 9. 2016, č. j. PPR-22151-1/ČJ-2016-990440, a rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje, ze dne 28. 7. 2016, č. j. KRPM-98565-2/ČJ-2016-1400DP, **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobci náklady soudního řízení ve výši 25.456 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Marka Hejduka.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Policie ČR, Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje, Územní odbor Přerov, Dopravní inspektorát Přerov (dále jen „dopravní inspektorát“), uložila dne 26. 5. 2016 v blokovém řízení žalobci pokutu ve výši 500 Kč za spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních

komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobce se dopustil přestupku tím, že dne 26. 5. 2016 v 16:37 hod na silnici č. I/HZ, na ulici Olomoucká v obci Hranice překročil při řízení motorového vozidla nevyšší dovolenou rychlost, která byla v daném úseku 70 km/h, přičemž žalobci byla naměřena (po odečtení odchylky) rychlost 96 km/h.

[2] Policie ČR, Krajské ředitelství policie Olomouckého kraje, Odbor služby dopravní policie (dále jen „Odbor služby dopravní policie“), zrušila rozhodnutím ze dne 28. 7. 2016, č. j. KRPM-98565-2/ČJ-2016-1400DP, ve zkráceném přezkumném řízení výše uvedené rozhodnutí vydané v blokovém řízení a vrátila věc dopravnímu inspektorátu k dalšímu řízení, neboť dospěla k závěru, že rozhodnutí dopravního inspektorátu bylo vydáno v rozporu s § 84 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Dopravní inspektorát postoupil věc Odboru služby dopravní policie, neboť na základě podnětu Městského úřadu Hranice se dne 1. 6. 2016 dozvěděl, že žalobce spáchal výše popsaný přestupek v době, kdy neměl řidičská oprávnění (výslovný zákaz mu byl uložen v období od 20. 10. 2012 do 20. 4. 2013 a po ukončení zákazu činnosti nepožádal o navrácení řidičských oprávnění). Při ověřování dokladů žalobce dopravním inspektorátem se tato skutečnost vlivem technických problémů nezobrazila. Pokud by byla zjištěna a bylo prokázáno, že se žalobce dopustil v souběhu také přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu, projednání v blokovém řízení by bránila skutečnost, že za tento druhý přestupek se mimo jiné uloží i sankce zákazu činnosti (viz § 125c odst. 8 zákona o silničním provozu). Podle Odboru služby dopravní policie proto měla být věc projednána ve společném řízení (§ 57 zákona o přestupcích). Jednou ze zákonných podmínek pro projednání v blokovém řízení je podle § 84 odst. 1 zákona o přestupcích spolehlivé zjištění přestupku, tzn. i správná právní kvalifikace přestupku (u přestupků projednávaných ve společném řízení správná kvalifikace nejzávažnějšího přestupku), a zda tím nedošlo k rozporu s § 125c odst. 8 zákona o silničním provozu. Rozhodnutí v blokovém řízení proto nebylo vydáno v souladu s právními předpisy.

[3] Žalovaná zamítla odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím. Ztotožnila se se správním orgánem prvního stupně, že jednání žalobce zakládá podezření ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) zákona o silničním provozu a v takovém případě nelze věc projednat v blokovém řízení. Policista dopravního inspektorátu pochybil, když jednání žalobce neoznámil příslušnému správnímu orgánu. Nepřisvědčila ani námitce dobré víry, neboť rozhodnutí v blokovém řízení bylo vydáno v rozporu s právními předpisy a újma, která žalobci hrozí, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

II. Řízení před krajským soudem

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[5] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že rozhodnutí v blokovém řízení bylo vydáno na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu, a že tedy nebyl důvod jej rušit. Pokud by aplikace evidence řidičů byla plně funkční, dopravní inspektorát by kromě přestupku spočívajícího v překročení nejvyšší povolené rychlosti zjistil, že žalobce řídil bez

příslušného řidičského oprávnění a nemohl by mu uložit pokutu v blokovém řízení. Přestupky, jichž se žalobce dopustil, měly být projednány ve společném řízení.

[6] Žalobce nedůvodně tvrdil, že pro užití institutu zkráceného přezkumného řízení nebyly splněny zákonné podmínky. Porušení právního předpisu bylo ze spisu zjevné, neboť dopravní inspektorát postupoval v rozporu s § 57 zákona o přestupcích, když neoznámil věc příslušnému správnímu orgánu, přestože přestupek, za nějž se ukládá trest zákazu činnosti, nelze projednat v blokovém řízení.

[7] Prvním úkonem správního orgánu ve zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí, v tomto typu řízení proto nelze provádět dokazování a správní orgán není povinen dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 31/2011 - 72, jehož se žalobce dovolával, není příléhavý, protože v nyní posuzované věci Odbor služby dopravní policie rozsáhle nedoplňoval správní spis, a postupoval tak v souladu s § 98 správního řádu.

III. Obsah kasační stížnosti

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel setrval na námitce, že rozhodnutí dopravního inspektorátu ze dne 26. 5. 2016 bylo vydáno v souladu s § 84 zákona o přestupcích, neboť na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu byla uložena pokuta předvídaná zákonem a stěžovatel s tím vyslovil souhlas.

[10] Krajský soud nesprávně vyložil § 125c odst. 8 zákona o silničním provozu. V rámci blokového řízení totiž nebyl projednán přestupek podle § 125c odst. 1 písm. e) téhož zákona, ani žádný jiný přestupek, za který by bylo možné uložit zákaz činnosti. V době vydání rozhodnutí v blokovém řízení žádný takový přestupek nebyl ani zjištěn. V blokovém řízení byl projednán pouze přestupek, který v rámci blokového řízení projednán být může. Nezjištění veškerých přestupků nemůže mít za následek nezákonnost rozhodnutí vydaného v blokovém řízení. Skutečnost, že přestupek nebyl zjištěn z důvodu (údajné) technické chyby aplikace, je irelevantní a nebyla navíc prokázána. Blokové řízení se musí omezit na projednání přestupků zjištěných při dané kontrole.

[11] Dále stěžovatel namítl, že správní řízení bylo stiženo takovou vadou, pro kterou měl soud rozhodnutí zrušit. S ohledem na závěr žalovaného, že policista nepostupoval v souladu se zákonem, pokud neoznámil jízdu bez řidičského oprávnění správnímu orgánu, existují dvě možné varianty: (1) skutečnost, že došlo k jízdě bez řidičského oprávnění, neměla oporu ve správním spisu, nebo (2) důkaz o tom, že žalobce nebyl držitelem platného řidičského oprávnění, byl do spisu doplněn až v rámci zkráceného přezkumného řízení, spolu s podnětem k zahájení přezkumného řízení. V prvním případě by se jednalo o nezákonný postup, zatímco ve druhém případě by se jednalo o učinění závěru v rozporu se skutkovým stavem vyplývajícím ze spisu. Každé z těchto pochybení je

natolik závažné, že má za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Skutečnost, že výpis z karty řidiče byl přílohou podnětu k zahájení přezkumného řízení, nemění nic na tom, že mělo být provedeno dokazování.

[12] Krajský soud se s rozsudkem č. j. 1 As 31/2011 - 72 vypořádal nepřijatelně, neboť rozlišoval rozsáhlé doplňování správního spisu a „*jiné*“ (přiměřené?) doplňování. Doplnění spisu o jakýkoliv nový důkaz je ve zkráceném přezkumném řízení zcela nepřijatelné. Porušení právních předpisů musí být ze spisu zjevné. Krajský soud se odchýlil od rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, když připustil doplňování správního spisu v rámci zkráceného přezkumného řízení, aniž svůj odklon zdůvodnil. Nezabýval se otázkou, za jakých okolností lze správní spis doplňovat a kde nastává pomyslná hranice mezi nezákonným postupem a „*přiměřeným*“ doplněním spisu. Rozsudek krajského soudu je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[13] Žalovaná soudu sdělila, že nehodlá využít práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že v posuzované věci nebyly splněny podmínky pro zrušení rozhodnutí dopravního inspektorátu ze dne 26. 5. 2016 ve zkráceném přezkumném řízení.

[17] Příslušný správní orgán může provést zkrácené přezkumné řízení, „[j]*estliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků*“ (§ 98 správního řádu). Jednou ze základních podmínek pro rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení tedy je, že přezkoumávané rozhodnutí je ve zjevném rozporu s právními předpisy. Krajský soud, žalovaná i Odbor služby dopravní policie spatřovaly rozpor s právními předpisy v tom, že přestupky, jichž se měl stěžovatel dopustit při řízení motorového vozidla dne 26. 5. 2016, nebyly projednány ve společném řízení podle § 57 zákona o přestupcích, čímž mělo dojít k porušení § 84 odst. 1 téhož zákona, podle něhož je jednou u podmínek pro projednání přestupku v blokovém řízení jeho spolehlivé zjištění. Tyto úvahy nebyly správné.

[18] Hlídka dopravního inspektorátu uložila stěžovateli pokutu v blokovém řízení za překročení nevyšší povolené rychlosti (k vymezení přestupku viz výše odst. [1]). Spolehlivé zjištění tohoto přestupku nebylo nikým zpochybněno. Druhý přestupek, z jehož spáchání je stěžovatel podezřelý, při kontrole zjištěn nebyl, neboť lustrace

v informačním systému (pravděpodobně v důsledku technické chyby) nezobrazila hlídce údaj, že stěžovatel nedisponuje řidičským oprávněním. Za tento přestupek stěžovatel v blokovém řízení potrestán nebyl.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že pokud se fyzická osoba dopustí více přestupků, ale správní orgán zjistí pouze jeden z nich a uloží za něj v blokovém řízení pokutu, nezpůsobuje nezjištění a nesankcionování dalšího přestupku nezákonnost uložení blokové pokuty. Byť by přestupky, jichž se pachatel dopustí v souběhu, měly být projednány ve společném řízení (podle § 57 zákona o přestupcích platí, že „[j]*estliže pachatel se dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a které je příslušný projednávat týž orgán, projednávají se tyto přestupky ve společném řízení.*“, shodné pravidlo stanoví také v současné době účinný § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky), samotné porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu (viz rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS). Rozhodnutí v blokovém řízení (dnes příkaz na místě) tedy není nezákonné jen proto, že při jeho vydání nebyly správnímu orgánu známy souběžně spáchané přestupky obviněného.

[20] K nezákonnosti by mohlo dojít pouze tehdy, byly-li by přestupky projednány v samostatných řízeních a u v pořadí druhého (či dalšího) rozhodnutí by nebyla dodržena absorpční zásada zakotvená v § 12 odst. 2 zákona o přestupcích pro ukládání trestu za souběh přestupků. Ustanovení § 57 zákona o přestupcích je totiž pouhou procesní cestou k naplnění § 12 odst. 2 téhož zákona, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb (*poena maior absorbet minorem*, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější; viz např. rozsudek ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54, č. 772/2006 Sb. NSS). Uložení sankce za přestupek v blokovém řízení tedy nebrání pozdějšímu samostatnému projednání souběžně spáchaných přestupků. Při ukládání sankce za ně však musí být v souladu se zásadou absorpce přihlédnuto k již uložené pokutě v blokovém řízení.

[21] Úprava zákona o přestupcích ve vztahu k trestání jejich souběhu je na rozdíl od úpravy trestněprávní neúplná. Zejména neřeší důsledky, není-li z jakýchkoli důvodů vedeno společné řízení, např. neumožňuje uložení souhrnného trestu ve smyslu § 43 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Podle něj, pokud soud odsuzuje pachatele za trestný čin, který spáchal dříve, než byl soudem prvního stupně vyhlášen odsuzující rozsudek za jiný jeho trestný čin, zruší výrok o trestu uloženém pachateli rozsudkem dřívějším, jakož i všechna další rozhodnutí na tento výrok obsahově navazující, pokud vzhledem ke změně, k níž došlo tímto zrušením, pozbyla podkladu, a uloží souhrnný trest podle zásad pro úhrnný trest uvedených v odstavci 1 téhož ustanovení. Pro použití pravidel pro ukládání souhrnného trestu uvedených v § 43 odst. 2 trestního zákoníku chybí v oblasti správního trestání dostatečný právní základ, a nelze je použít ani analogicky (rozsudek č. j. 1 As 28/2009 - 62).

[22] Obdobně měl zřejmě v úmyslu postupovat Odbor služby dopravní policie, který ve zkráceném přezkumném řízení zrušil rozhodnutí vydané v blokovém řízení s tím, že má být přestupek stěžovatele spočívající v překročení rychlosti projednán společně

s podezřením z přestupku řízení bez řidičského oprávnění, jehož se měl stěžovatel dopustit téhož dne, tedy ještě před vydáním blokové pokuty. Zkrácené přezkumné řízení však není obdobou výše uvedeného § 43 odst. 2 trestního zákoníku. V této souvislosti soud podotýká, že „[c]*ílem § 43 odst. 2 trestního zákoníku o souhrnném trestu je, aby souhrnný trest tvořil jednotu, jako by šlo o trest úhrnný. Znamená to tedy, že odsouzený při souhrnném trestu musí být zásadně ve stejné situaci jako v případě trestu úhrnného, tj. jako by o všech spáchaných trestných činech bylo rozhodnuto v jednom řízení.*“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. 5 Tdo 436/2011, s odkazem na dřívější judikaturu č. 13/1968-I. Sb. rozh. tr.). Smyslem zrušení výroku o trestu původního trestního rozsudku a uložení souhrnného trestu je dodržení absorpční zásady, která je zakotvena v odst. 43 odst. 1 trestního zákoníku pro ukládání úhrnného trestu. Úhrnný a souhrnný trest představují pro pachatele výhodnější postup, neboť se v nich zohledňuje skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu (Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 583). Jinými slovy, jedná se o ustanovení ve prospěch pachatele, které má bránit kumulací trestů za sbíhající se delikty, nikoliv ustanovení kterým by byla napravována nezákonnost předchozího rozsudku.

[23] Smysl zkráceného přezkumného řízení je však zcela jiný, je jím právě náprava zjevného porušení zákona, k němuž došlo vydáním přezkoumávaného rozhodnutí. Jak již soud výše uvedl, nevedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích téhož pachatele *prima facie* nezpůsobuje vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud jsou v navazujících rozhodnutích dodrženy zásady stanovené pro ukládání trestu za souběh přestupků. S ohledem na skutečnost, že předmětem zkráceného přezkumného řízení v nyní posuzované věci bylo rozhodnutí o prvním z potenciálně se sbíhajících přestupků stěžovatele, k porušení absorpční zásady nemohlo dojít. Rozhodnutí dopravního inspektorátu ze dne 26. 5. 2016 tedy nebylo nezákonné a pro jeho zrušení ve zkráceném přezkumném řízení nebyly splněny podmínky.

[24] Pro úplnost je třeba dodat, že rozhodnutí dopravního inspektorátu ze dne 26. 5. 2016 nebrání projednání podezření ze spáchání přestupku, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že dne 26. 5. 2016 v 16:37 hod na silnici č. I/HZ, na ulici Olomoucká v obci Hranice řídil bez řidičského oprávnění. Rozhodnutí ze dne 26. 5. 2016 se vztahovalo k jinému skutku (překročení nejvyšší povolené rychlosti), nezakládá proto překážku věci rozhodnuté ve vztahu k dalším přestupkům, jichž se stěžovatel při řízení motorového vozidla v rozhodnou dobu dopustil. Podstatné ovšem je, aby správní orgán při případném ukládání následné sankce přihlédl k pokutě uložené dříve za souběžný přestupek rozhodnutím ze dne 26. 5. 2016.

[25] S ohledem na výše uvedené závěry, které samy o sobě odůvodňují zrušení rozhodnutí žalované i jemu předcházejícího rozhodnutí Odboru služby dopravní policie, se soud již nezabýval dalšími námitkami, neboť jejich řešení nemůže mít na další průběh řízení jakýkoliv vliv.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s., zrušil i rozhodnutí žalované a jemu předcházející rozhodnutí Odboru služby dopravní policie, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak Nejvyšší správní soud vrátil věc žalované k dalšímu řízení, v něm bude žalovaná vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[27] Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., 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. Procesně úspěšným byl v dané věci stěžovatel, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadl žalobou.

[28] Pokud jde o jejich výši v průběhu řízení o nyní posuzované kasační stížnosti, ta je představována zaplaceným soudním poplatkem za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč, náklady spojenými se zastoupením za 1 úkon právní služby v částce 3.100 Kč (odůvodnění kasační stížnosti) a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Náklady zastoupení tedy činí 3.400 Kč. Tuto částku soud zvýšil o 714 Kč připadající na DPH, kterou je advokát jako plátce povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti (včetně soudního poplatku) činí 9.114 Kč.

[29] Náhrada nákladů za řízení před krajským soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1.000 Kč, náklady spojené se zastoupením za 3 úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky) a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Náklady zastoupení činí 10.200 Kč, tuto částku soud zvýšil o 2.142 Kč připadající na DPH, kterou je advokát jako plátce povinen odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení před krajským soudem (včetně soudních poplatků) činí 16.342 Kč.

[30] Žalovaná je tedy povinna nahradit stěžovateli náklady soudního řízení ve výši celkem

25.456 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Marka Hejduka.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. června 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu