

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **R. Q.**, zastoupen Mgr. Romanem Kezniklem, advokátem se sídlem Palackého třída 2203/186, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 24, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 4. 2009, čj. KRPB-32315-3/ČJ-2009-0600NU-SEC, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 10. 2009, čj. 57 Ca 39/2009 - 26,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce podal návrh na obnovu řízení v souvislosti s blokovou pokutou 1000 Kč. Přestupek se stal dne 30. 8. 2007 ve 13:45 hod. v Brně na ulici Údolní, když žalobce jako řidič motorového vozidla značky Volvo XC 90, RZ X nebyl za jízdy připoután bezpečnostním pásem. Pokutový blok obsahoval údaje o osobě pachatele přestupku, tedy žalobcovo jméno a příjmení, číslo jeho občanského průkazu, rodné číslo, adresu jeho trvalého bydliště a podpis stvrzující, že souhlasí s projednáním přestupku v blokovém řízení. Dále pokutový blok obsahoval podpisy osob oprávněných k projednání přestupku, vymezení času a místa spáchání přestupku a popis přestupkového jednání.

[2] Dne 21. 5. 2008 bylo žalobci oznámeno dosažení 12 bodů v registru řidičů a byl vyzván k odevzdání řidičského průkazu. Po nahlédnutí do spisu odboru dopravně správních činností Magistrátu města Brna žalobce shledal, že je mu za vinu kladen mj. právě přestupek ze dne 30. 8. 2007. Žalobce je přesvědčen, že tento přestupek nespáchal. Tvrdí, že dne 14. 9. 2008 na rodinné oslavě zjistil, že přestupku se dopustil jeho bratr R., který si jeho vůz Volvo často půjčuje. Bratr žalobce to potvrdil, je si zcela jist, že se daného přestupku dopustil. Na základě těchto nově zjištěných skutečností podal žalobce dne 10. 12. 2008 žádost o obnovu řízení. Městské ředitelství policie Brno tuto žádost zamítlo. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Žalovaná odvolání zamítla a rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno žádosti o obnovu, potvrdila. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná argumentuje mj. rozsudkem NSS ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007 - 117, podle něhož za daných podmínek není obnova řízení možná.

[3] Podstatou podané žaloby bylo tvrzení žalobce, že v blokovém řízení došlo k záměně osobních dokladů dvou osob (žalobce a bratra žalobce). Žalobce tvrdí, že si této záměny nevšiml ani jeho bratr při podepisování pokutového bloku, ani orgány policie při předložení dokladů a opisování údajů z něj do pokutového bloku. V důsledku toho pak byl dle žalobce shledán vinným nikoliv skutečný pachatel přestupku, ale osoba, jejíž osobní doklady byly v blokovém řízení předloženy, tedy žalobce. K dokázání pravdivosti svých tvrzení žalobce navrhl provést znalecký posudek z oboru grafologie, jímž by se prokázalo, že pokutový blok byl podepsán jinou osobou než žalobcem. Krajský soud v Brně žalobu zamítl jako nedůvodnou. Krajský soud dospěl k závěru, že jakákoliv obnova řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, je z povahy věci vyloučena.

II.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní obecně uvádí, že uplatňuje zákonné kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., přičemž bez konkretizace námitek pouze cituje znění těchto zákonných ustanovení. Nezákonnost rozsudku krajského soudu pak stěžovatel spatřuje v tom, že krajský soud věc nesprávně posoudil, neboť obnova řízení za daných okolností povolena být měla. Stěžovatel nepopírá, že blokové řízení proběhlo, popírá však, že osoba, se kterou bylo blokové řízení vedeno, je on sám. Jeho bratr R. v rozhodné situaci předal policistům všechny dokumenty, které byly ve voze, přičemž nevědomky policistům předal i občanský průkaz stěžovatele. Na podporu svých tvrzení navrhuje provést důkazy, které uvádí již od počátku zahájení řízení o obnově, a které doposud nebyly provedeny. Jde o znalecký posudek z oboru grafologie; svědeckou výpověď rodinných příslušníků, kteří se účastnili rodinné oslavy, na které bratři s matkou přišli na racionální vysvětlení dopravního přestupku; svědeckou výpověď bratra o okolnostech proběhlého blokového řízení; listinu označenou jako „čestné prohlášení R. Q.“. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že s odůvodněním napadeného rozsudku krajského soudu zcela souhlasí. K vlastnímu obsahu kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelem navrhované doplnění dokazování není důvodné, neboť byl dostatečně spolehlivě zjištěn skutkový stav věci.

III.

Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

III. A. Obnova správního řízení o přestupku

[6] Klíčovou otázkou, kterou je nutno v této věci vyřešit, je to, zda (a pokud ano, za jakých okolností) lze obnovit řízení o přestupku, který byl projednán uložením pokuty v tzv. blokovém řízení ve smyslu § 84 násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[7] Touto otázkou se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval (poprvé viz rozsudek ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007 - 117, obdobně též rozsudek ze dne 31. 5. 2010, čj. 4 As 25/2010 - 34, resp. rozsudek ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 As 47/2008 - 30, rozsudek ze dne 24. 3. 2010, čj. 2 Ans 2/2010 - 62, rozsudek ze dne 22. 1. 2010, čj. 5 As 65/2009 - 39 nebo rozsudek ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008 - 68, publ. pod č. 1797/2009 Sb. NSS). Vyšel přitom z názoru, že blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným,

zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložením pokuty. Jednou ze zákonem vyžadovaných podmínek pro tento postup je souhlas účastníka řízení s uložením pokuty. Pokud účastník tento souhlas nedá, postupuje se v řízení podle § 67 a násl. zákona o přestupcích a věc se projedná a rozhodne ve standardním správním řízení. V úvahu tedy připadají dvě varianty postupu, které je ovšem nutno od sebe striktně odlišit, neboť se jedná o dva různé typy řízení. Výsledkem řízení podle § 67 a násl. zákona o přestupcích je formalizované rozhodnutí obsahující předepsané náležitosti (§ 77), které je možno napadnout odvoláním (§ 81 a 82), a následně navrhnout jeho přezkoumání soudem (§ 83). Výstupem blokového řízení je naproti tomu tzv. pokutový blok (§ 85). Proti uložení pokuty se pak podle § 84 odst. 2 zákona o přestupcích nelze odvolat a žaloba proti němu je nepřipustná (k možnosti žaloby srov. v detailech rozsudek ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003 - 46, publ. též pod č. 505/2005 Sb. NSS).

[8] Citovaný rozsudek čj. 3 As 58/2007 - 117 vychází z § 62 odst. 1 písm. a) starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.). V něm vyslovené teze jsou však plně aplikovatelné též na v současné době platný a účinný správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.). To potvrzuje též shora uváděná judikatura. Podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu připadá v úvahu obnova řízení ukončeného „pravomocným rozhodnutím ve věci“. Třetí senát vychází z teze, podle níž, pokud by bylo lze pokutový blok nebo s ním související úkon správního orgánu považovat za správní rozhodnutí, bylo by třeba na místě konstatovat, že „řízení“ ve smyslu § 100 odst. 1 může být 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 – 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 v projednávané věci neproběhlo (srov. rozsudek čj. 3 As 58/2007 - 117).

[9] S uvedeným právním závěrem první senát nesouhlasí. Vychází přitom z toho, že námitka stěžovatele, podle něhož 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 vyšly najevo později, a které současně existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit (viz § 100 odst. 1 správního řádu).

[10] Na prvním místě nutno zdůraznit, že správní řád (a to starý ani nový) žádnou výjimku z možnosti obnovy v případě blokových řízení nezná. Nepřipustnost obnovy řízení je pro tyto případy vytvořena teprve judikaturou zdejšího soudu. První senát nicméně nesdílí názor, že lze teprve soudcovskou cestou vytvořit takovou výjimku, v podstatě namísto zákonodárce. První senát tu odkazuje na 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 (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem [nejpodrobněji k tomu srov. nález sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373), bod 50, resp. na něj navazující judikatura].

[11] Právě uvedená úvaha je o to významnější v této kauze, neboť jde o přestupkové právo, tedy správní trestání.

[12] První senát dále zvážil, zda k ochraně práv osoby, která nedala s vyřízením věci v blokovém řízení souhlas, není možné použít některý z jiných institutů, než je obnova řízení na návrh dotčené osoby podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu.

[13] I v případě věcí vyřízených v blokovém řízení je možné použít přezkumné řízení podle části druhé hlavy deváté správního řádu. Jedná se o dozorčí prostředek, jímž se z pozice hierarchických vztahů zajišťuje dodržování zákonnosti. Takový postup by byl na místě např. tehdy, pokud by byla obviněnému uložena v blokovém řízení vyšší pokuta, než zákon připouští, nebo by byl v blokovém řízení projednán přestupek, který však v blokovém řízení projednat nelze. Základní podmínkou pro zrušení (či změnu) správního rozhodnutí v přezkumném řízení je ovšem v každém případě rozpor přezkoumávaného rozhodnutí s právním předpisem, tedy jeho nezákonnost ve smyslu § 97 odst. 3 správního řádu (takto srov. detailně rozsudek čj. 5 As 16/2008 - 68, cit. v bodě [7] shora). Je evidentní, že tento institut není aplikovatelný na skutkové novoty.

[14] Obdobnou povahu dozorčího prostředku, byť v oblasti skutkové, má i obnova řízení nařízená z moci úřední (§ 100 odst. 3 a 4 správního řádu). Obnova řízení podle § 100 odst. 3 a 4 správního řádu není vyloučena ani v případě blokových řízení. U dozorčích prostředků nelze argumentovat tím, že obviněný z přestupku měl své výhrady vyjádřit před uložením blokové pokuty, a proto by mu ani nemohla být uložena. Dozorčí prostředky směřují ve prospěch i neprospěch účastníka řízení. Vedle toho, že musí být splněny důvody pro obnovu řízení na návrh (§ 100 odst. 1), musí být dán na obnově i veřejný zájem. Zvláštním důvodem obnovy z moci úřední je, že rozhodnutí bylo dosaženo trestným činem (odst. 4). Trestný čin může být přitom spáchán ze strany správního orgánu (úředníka), i ze strany účastníka řízení. Účastníci nemají na nařízení obnovy z moci úřední podle § 100 odst. 3 a 4 právní nárok. Jakkoliv tedy obnova řízení z moci úřední představuje řešení stěžovatelova uplatněného problému, nepředstavuje z důvodu své nenárokovosti plnohodnotnou alternativu obnovy řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu.

[15] První senát na závěr pro pořádek zdůrazňuje, že se s ohledem na povahu zde řešeného sporu nezabýval a zabývat ani nemohl včasností nebo dokonce důvodností návrhu na obnovu řízení ze strany stěžovatele. Bude na příslušném správním orgánu (v případě, že se rozšířený senát ztotožní s názorem předkládajícího senátu), aby posoudil včasnost a eventuálně též důvodnost návrhu na obnovu řízení.

III. B. Soudní přezkum zamítnutí návrhu na povolení obnovy ve správním řízení

[16] Ve věci přezkumu rozhodnutí správního orgánu, jímž byl zamítnut návrh na povolení obnovy ve správním řízení, je třeba ještě vyřešit otázku již existujícího faktického judikatorního rozkolu NSS. Podle usnesení ze dne 30. 10. 2003, č.j. 6 A 104/2002 - 40 platí, že „k žalobě o zrušení rozhodnutí správního orgánu, jímž byl zamítnut návrh na povolení obnovy ve správním řízení, není dána žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Takovou žalobu je třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť žalobce se domáhal přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno.“ Příslušný senát tedy interpretoval možnosti soudního přezkumu a došel k závěru, že „podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti domáhat žalobou zrušení

takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. S ohledem na použitou legislativní zkratku lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. stanoví, že ze soudního přezkoumávání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, která nejsou rozhodnutími. Na tom nic nemění skutečnost, že z formálního hlediska rozhodnutími nepochybně jsou, pouze však nejsou takovými rozhodnutími, která zakládají žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Právě takovým úkonem je rozhodnutí žalovaného, jehož přezkumu se žalobce domáhá. Žalobce napadeným rozhodnutím nemohl být zkrácen na svých právech, protože se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo.“

[17] V již citovaném judikátu ze dne 6. 2. 2008, č.j. 3 As 58/2007 117 či v dalším judikátu třetího senátu v podobné kauze, rozsudku ze dne 19. 3. 2008, č.j. 3 As 62/2007 - 51 však třetí senát takovéto možnosti de facto přitakává, když se touto otázkou meritorně zabývá a neodmítá ji ze soudního přezkumu, ale naopak ji bez dalšího (aniž by tedy zpochybnil žalobní legitimaci podle § 65) přezkoumává. Došlo tedy k judikatornímu rozkolu, protože třetí a šestý senát se dělí v otázce, zda takovéto rozhodnutí zasáhlo přímo do subjektivních práv fyzické a právnické osoby. Rozšířený senát se k obecným požadavkům na rozhodnutí vyjádřil v podobné otázce v usnesení ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006 - 51 takto: „... ,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 ať již způsobem konstitutivním nebo deklaratorním (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Ten, kdo tvrdí, že takové rozhodnutí přímo zasáhlo do jeho práv (stanovilo mu povinnosti), je oprávněn k žalobě. Podle § 65 odst. 1 je dále k žalobě legitimován také ten, kdo tvrdí, že v řízení předcházejícím vydání rozhodnutí, jímž mu bylo zasaženo do práv byla porušena jeho práva procesní.“

[18] Na okraj lze podotknout, že ještě před přijetím soudního řádu správního se otázkou, zda je rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení soudně přezkoumatelné, zabýval Ústavní soud. V nálezu ze dne 7. 11. 2000, sp. zn. II. ÚS 389/98, dospěl k závěru, že se jedná o rozhodnutí, a proto není vyloučeno jeho přezkoumání v řízení dle ustanovení dříve účinného § 244 a násl. občanského soudního řádu, který upravoval soudní přezkum správních rozhodnutí před přijetím soudního řádu správního. Ve správním soudnictví se přezkoumávají rozhodnutí, která přímo zasahují sféru materiálních subjektivních oprávnění a povinností a naopak se nepřezkoumávají ta rozhodnutí, jimiž se upravuje jen procesní postavení účastníka řízení. Rozhodovací praxe tak vyloučila z přezkumu například rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, rozhodnutí, jímž byla povolena (nebo nepovolena) obnova řízení atd. Ústavní soud však některá taková rozhodnutí soudů zrušil s tím, že výklad pojmu „rozhodnutí procesní povahy“ zaujatý soudy, je příliš extenzivní (v jiných případech pak ale ústavní stížnost usnesením odmítl a s názorem soudů se ztotožnil). V zájmu odstranění této diskrepance byla proto dosavadní výluka zúžena a k přezkoumání tak právě zmíněná procesní rozhodnutí byla otevřena. Ze spisového materiálu i povahy věci je zřejmé, že rozhodnutí, kterým je zamítnut návrh na obnovu řízení, představuje zásah do stěžovatelových subjektivních práv a povinností, a nelze je podřadit pod rozhodnutí striktně procesní povahy.

[19] První senát dospěl k názoru, že rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl návrh na obnovu řízení, je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a je přezkoumatelné ve správním soudnictví. První senát se proto hodlá odchytil od závěru právní věty judikované v usnesení ze dne 30. 10. 2003, čj. 6A 104/2002 - 40 a věc předkládá rozšířenému senátu.

IV.

Závěr

[20] První senát shrnuje, že nesouhlasí s právním závěrem shora citované judikatury, podle níž obnova řízení o přestupku, byl-li projednán v blokovém řízení, dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu není možná. Nelze cestou soudního dotváření práva v neprospěch osoby obviněné z přestupku dospět k závěru, že na bloková řízení nedopadá možnost žádat o obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu.

[21] Proto se navrhuje rozšířenému senátu, aby vyslovil právní závěr, podle něhož obnova řízení dle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu je možná i v případě přestupku, který byl projednán v blokovém řízení.

[22] V neposlední řadě první senát navrhuje rozšířenému senátu, aby přijal závěr, podle něhož je zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Michal Mazanec, Karel Šimka, Jaroslav Vlašín, Marie Turková, Miluše Došková a Jakub Camrda. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců v propadné lhůtě jednoho týdne ode dne, kdy zjistí důvody podjatosti (§ 8 odst. 5 s. ř. s.).

Účastníci se mohou vyjádřit k otázce předložené rozšířenému senátu ve lhůtě 2 týdnů od doručení tohoto usnesení.

V Brně dne 22. září 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu