

# REFORM POSSIBILITIES OF DECISIONS MADE IN BLOCK PROCEEDINGS

*KATEŘINA FRUMAROVÁ*

The Faculty of Law, Palacky University in Olomouc, The Czech  
Republic

## Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou jedné z forem zkráceného řízení o přestupcích - a to řízením blokovým. Pozornost je zaměřena zejména na jednu ze sporných otázek dané problematiky - zda a jaké prostředky ochrany má ve své dispozici účastník blokového řízení

## Key words in original language

Správní trestání; přestupek; blokové řízení; správní žaloba; obnova řízení.

## Abstract

This paper is focused on the issue of one form of shortened proceedings for administrative offences - on block proceedings. The attention is especially paid to one of questionable issue - whether and which means of defense the participant of block proceedings has in his disposition.

## Key words

Administrative punishment; administrative offence; block proceedings; administrative action; retrial.

Blokové řízení spolu s řízením příkazním představují v našem právním řádu tradičně specializované formy správního řízení v oblasti správního trestání.<sup>1</sup> Jeho právní úpravu nalezneme v §84 a násl. přestupkového zákona.<sup>2</sup> Smyslem zkrácených forem přestupkového řízení je především rychlé a hospodárné vyřízení věci, samozřejmě při plném respektování zásady zákonnosti a z ní plynoucích požadavků.

Základní podmínky pro realizaci blokového řízení jsou stanoveny v §84 odst. 1 Přest.Z., který stanoví, že „přestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit“.

---

<sup>1</sup> Jejich právní úpravu bylo možno nalézt již např. ve vládním nařízení č.51/1936 Sb., o organizaci policejní správy a služby a o některých opatřeních v oboru vnitřní správy, v zákoně č.89/1950 Sb., trestní správní řád či v zákoně č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

<sup>2</sup> Zákon č.200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále též Přest.Z.).

Zákon o přestupcích tedy zásadně neomezuje, aby, jsou-li splněny tyto podmínky, nebyl kterýkoli přestupek projednán v blokovém řízení.<sup>3</sup> To samozřejmě platí pouze, pokud zákon projednání přestupku v blokovém řízení nevylučuje (viz např. §84 odst. 4 Přest.Z.). V praxi nicméně bývá převážně blokové řízení využíváno pro projednání méně závažných přestupků, což je ostatně vyjádřeno i dikcí §84 odst. 1 Přest.Z., že pokuta má být uložena, nestačí-li domluva (jež není sankcí). V blokovém řízení lze jako jedinou sankci uložit pokutu<sup>4</sup>; současně pak není možné v tomto řízení uložit ochranné opatření a také není možno rozhodnout o náhradě škody a nákladech řízení.

Zatímco výsledkem „nezkráceného“ přestupkového řízení konaného podle §67 a násl. Přest.Z. je formalizované rozhodnutí, jež lze následně napadnout odvoláním, jediným výstupem blokového – zkráceného – řízení je tzv. pokutový blok.<sup>5</sup> Jak opakovaně konstatoval Nejvyšší správní soud, „blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným, zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložením pokuty“<sup>6</sup>, přičemž tento soud již v počátcích své existence musel vyřešit jednu ze zásadních otázek v tomto směru – a to jaký je právní charakter aktu spočívajícího v uložení blokové pokuty. V jednom ze svých nejznámějších a též i nejcitovanějších rozhodnutí z oblasti správního trestání pak dospěl jednoznačně 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“.<sup>7</sup> Přes svou neformální povahu je tedy blokové řízení o přestupku druhem správního řízení a jeho výsledek je třeba považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního.<sup>8</sup>

Rozhodnutí vydané v blokovém řízení je formálně vydáno vystavením bloku, jsou-li pro to splněny podmínky, a musí obsahovat náležitosti, jež plynou především z §85 odst. 1, 2 a 4 Přest.Z., a další údaje vyplývající z použití bloku k ukládání pokut vydaného podle

---

<sup>3</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 113.

<sup>4</sup> K výši pokuty srov. §13 odst. 2 a §19 odst. 3 Přest.Z.

<sup>5</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, čj. 8 As 69/2011-40.

<sup>6</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117.

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

<sup>8</sup> Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68.

§85 odst. 1 téhož zákona.<sup>9</sup> Okamžik vydání rozhodnutí v blokovém řízení a s ním v podstatě v jedno spadající okamžik nabytí právní moci tohoto rozhodnutí musí být závislý na jednoznačném časovém určení a musí být ve všech případech určován identickým způsobem. Takovým okamžikem je dle Nejvyššího správního soudu okamžik podpisu pokutového bloku, resp. bloku na pokutu na místě nezaplacenou obviněným z přestupku.<sup>10</sup> Teprve tímto podpisem totiž stvrzuje obviněný svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v §84 Přest.Z.. Nabytí právní moci rozhodnutí o uložení blokové pokuty nelze činit závislým na časově tak obtížně uchopitelném a nejistém okamžiku jako je ústní souhlas obviněného z přestupku, neboť takový výklad by umožňoval, aby obviněný případným odvoláním (ústního) souhlasu, jež by se projevilo v odmítnutí podpisu bloku, jednak zabránil dalšímu správnímu řízení pro namítaný zákaz dvojího postihu, a současně si tak zajistil absenci exekučního titulu, kterým je dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu právě pokutový blok podepsaný obviněným.<sup>11</sup>

Vyřízení věci v blokovém řízení představuje překážku věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*), přičemž i právní úprava správního trestání respektuje plně zásadu *ne bis in idem*.<sup>12</sup> Zákon o přestupcích na to pamatuje v §66 odst. 3 písm. c) a v §76 odst. 1 písm. h). Podle některých autorů je možno v blokovém řízení vyřídit věc i po zahájení nezkráceného řízení, a to za podmínky, že jsou splněny zákonné předpoklady pro jeho konání; příslušný správní orgán by musel konstatovat, že existují zákonné podmínky, zejména pak spolehlivě zjištěný stav věci a ochota pachatele přestupku zaplatit pokutu.<sup>13</sup> Jiní autoři naopak upozorňují na spornost takovéto konstrukce, neboť pokud by totiž již bylo zahájeno, resp. probíhalo řízení (nezkrácené), bránila by zahájení blokového řízení překážka *litis pendentio*.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 1 As 30/2007-53., srov. též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2001, sp.zn. 21 Cdo 775/2000.

<sup>10</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010-81.

<sup>11</sup> Tamtéž.

<sup>12</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 2 As 30/2007-58.

<sup>13</sup> Kopecký, M. Blokové a příkazní řízení o přestupcích. Správní právo, 1992, č. 2, str. 7.

<sup>14</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 115.

Pokud jde o možnosti obrany proti rozhodnutí v blokovém řízení, pak přímo přestupkový zákon výslovně vylučuje možnost podání řádného opravného prostředku, neboť v §84 odst. 2 stanoví, že „proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat“. Smyslem blokového řízení je totiž především rychlost a efektivita vyřízení věci, jakož i okamžitá právní jistota ohledně jeho definitivního výsledku. Z těchto důvodů se blokové řízení vyznačuje podstatně zjednodušenou procesní úpravou, kdy se při něm zásadně nepořizují protokoly a další podklady, které by byly v běžném správním řízení pro vydání rozhodnutí nezbytné. A právě důsledkem tohoto významného procesního zjednodušení je pak vyloučení možnosti odvolat se proti uložení pokuty v blokovém řízení, neboť umožnění přezkumu blokového řízení v odvolacím řízení by ve svých důsledcích vedlo k tomu, že rozhodnutí přijaté v blokovém řízení by bylo v zásadě vždy shledáno nepřezkoumatelným.<sup>15</sup>

Ne tak jednoznačná situace panovala a v podstatě i panuje v otázce možnosti přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení správními soudy. K problematice možnosti soudního přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení se Nejvyšší správní soud vyjádřil poprvé komplexně ve svém rozsudku ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, ze kterého v podstatě dodnes vychází judikatura správních soudů k dané otázce.<sup>16</sup>

Jak v tomto rozsudku uvedl Nejvyšší správní soud, posuzuje-li charakter uložení blokové pokuty z hlediska přímého dopadu do sféry stěžovatele, tj. do stěžovatelových 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“. Tím jsou dle soudu splněny podmínky plynoucí z §65 odst. 1 soudního řádu správního, tj. jde o úkon správního orgánu, jímž se osobě, která se dopustila přestupku, zakládá povinnost zaplatit pokutu. Takovýto úkon tedy bezpochyby zasahuje do materiální sféry dané osoby, a tudíž si takový úkon obecně vyžaduje nutnost přezkumu ve správním soudnictví, neboť subsumpci pod žádnou z legálních výjimek přezkoumatelnosti tu dovodit nelze.<sup>17</sup>

I přes výše uvedené konstatování však posléze ve výše uvedeném rozhodnutí dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že přezkum rozhodnutí v blokovém řízení (tedy přezkum pokutového bloku) správními soudy není přípustný. Dle tohoto soudu je jednou

---

<sup>15</sup> Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 4 As 25/2010-34.

<sup>16</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 1 As 30/2007-53, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2011, čj. 9 As 32/2011-68, a další.

<sup>17</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

z podmínek přípustnosti vydání rozhodnutí v blokovém řízení skutečnost, že osoba, která se měla přestupku dopustit, je ochotna pokutu zaplatit (§84 odst. 1 Přest.Z.); další podmínkou plynoucí z téhož ustanovení, která musí být splněna kumulativně s prvou, pak je, že přestupek je spolehlivě zjištěn. V případě, že by ten, kdo se měl dle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, případně by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku posuzovat a bylo by třeba provádět ve věci dokazování – to by probíhalo v „běžném“ správním řízení.<sup>18</sup> Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se měla přestupku dopustit, byť je zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby spáchání přestupku bylo správním orgánem prokazováno a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání. Faktická dispozice osoby obviněné z přestupku je tu tedy dána tím, že tato osoba buď považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést klasické správní řízení a souhlasí se sankcí, jež je jí v blokovém řízení ukládána, nebo přestupek nemá za prokázaný a nesouhlasí se zaplacením pokuty a využije svého práva, jež jí nelze odepřít, na zahájení správního řízení o přestupku.

Nejvyšší správní soud vychází z toho, že smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Proto za situace, kdy v důsledku volby vyřízení věci v blokovém řízení osoba nepožaduje, aby bylo vedeno správní řízení o přestupku, proti němuž by byl přípustný opravný prostředek (a tedy daná osoba mohla využít dvou instancí ve správním řízení), nemůže se taková osoba oprávněně dožadovat soudní ochrany. Nejvyšší správní soud samozřejmě respektuje právo na spravedlivý proces, jehož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, nicméně je-li podle §68 písm. a) soudního řádu správního žaloba nepřipustná tehdy, nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, které zákon připouští, pak musí být nepřipustná i tam, kde žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z toho důvodu, že žalobce nehodlal vést příslušné správní řízení ani v prvním stupni a spokojil se s ukončením věci v blokovém řízení. Při použití opačného výkladu práva na soudní přezkum by totiž soud namísto činnosti přezkumné prováděl sám činnost, jež by měl jinak uskutečňovat správní orgán (v rámci správního řízení o přestupku); anebo by musel rozhodnutí vydané v blokovém řízení nutně shledat vždy nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, přičemž oba postupy by popřely smysl blokového řízení.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

<sup>19</sup> Tamtéž.

Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že v dané věci není rozhodující, že proti uložení pokuty v blokovém řízení nejsou přípustné opravné prostředky, jichž by bylo možno využít; nýbrž že rozhodující je, že daná osoba nevyužila opravné prostředky v řízení o přestupku, jež mohlo být z její dispozice vyvoláno, a to proto, že nevyvolala ani samotné řízení v prvním stupni. Jde tak proto o situaci, kdy stěžovatelka skutečně nevyčerpala všechny opravné prostředky v řízení před správním orgánem, které jsou právními předpisy připuštěny.<sup>20</sup> Za tohoto stavu je dle soudu dán důvod pro odmítnutí žaloby (proti rozhodnutí v blokovém řízení) jako nepřipustné podle §68 písm. a) soudního řádu správního.<sup>21</sup> Toto rozhodnutí i na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu se však stala předmětem kritiky některých odborníků. Například L. Madleňáková upozorňuje, že takovýto výklad soudu jde (nepřipustně) nad zákon a současně též nerespektuje mezinárodní závazky České republiky.<sup>22</sup>

Nicméně z novější judikatury Nejvyššího správního soudu nepřimo vyplývá, že ne ve všech případech lze jednoznačně vyloučit možnost soudního přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení. Jde vždy o případy, kdy stěžovatel namítá, resp. rozporuje a zpochybňuje samotnou skutečnost, že se předmětného přestupku dopustil a poskytl souhlas s jeho projednáním v blokovém řízení. Jednalo se o případy, kdy stěžovatelův podpis na pokutovém bloku chyběl, či byla popírána pravost podpisu, popř. ve spise zcela chyběl důkaz o podpisu stěžovatele (tedy jím podepsaný pokutový blok). Krajské soudy ve

---

<sup>20</sup> Jelikož si byl Nejvyšší správní soud vědom právní závažnosti svého závěru, zabýval se v rozhodnutí i konformitou svého výkladu s principy, které jsou obsaženy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ve vztahu k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), neboť trestním obviněním ve smyslu Úmluvy je třeba chápat dle judikatury ESLP i českých soudů i obvinění z přestupku. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůraznil, že osoba obviněná z přestupku má možnost přímé a rychlé ochrany svých práv zaručených citovaným článkem Úmluvy, pokud vyjádří svůj nesouhlas s uložení pokuty v blokovém řízení a tím bude zahájeno řízení o přestupku. Podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

<sup>21</sup> K významu nevyčerpání procesních prostředků, které zákon v řízení správním k ochraně práv poskytoval, při uložení blokové pokuty, se obdobně – byť ve skutkově i právě odlišném případě – vyslovil i Ústavní soud (viz usnesení sp. zn. IV. ÚS 103/99 ze dne 29. 11. 1999).

<sup>22</sup> Autorka upozorňuje na rozpor tohoto názoru zejména s Doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č.R(91)1 o správněprávních sankcích (být má povahu pouze „soft law“), upozorňuje na rozpor se zásadou zákazu sebeobviňování a poukazuje na skutečnost, že „pouhým“ výkladem nelze konstruovat výjimku, resp. výluku ze soudního přezkumu, když soudní řád správní rozhodnutí v blokovém řízení z přezkumu nevyklučuje. K podrobnější argumentaci viz Madleňáková, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání podle zásad Rady Evropy? Správní právo, 2010, č. 2, str. 83 a násl.

všech takovýchto případech žalobu stěžovatelů odmítli s poukazem na výše uvedené závěry judikatury Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud ale v těchto případech poukázal na to, že v případě, kdy osoba obviněná z přestupku vyjádří svůj souhlas s rozhodnutím o uložení pokuty v blokovém řízení, není proti takovému rozhodnutí přípustné podání žaloby a nelze je tedy podrobit věcnému přezkumu ve správním soudnictví. Ochrana v podobě projednání věci nezávislým soudem je zde odepřena proto, že osoba obviněná z přestupku vyjádřila s vyřízením věci v blokovém řízení souhlas. Pokud je ale ze strany stěžovatele jeho souhlas zpochybněn, nelze bez dalšího konstatovat nepřipustnost žaloby a pouze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydaná ve věcech, v nichž udělení tohoto souhlasu nebylo sporné.<sup>23</sup> Klíčovým aspektem je zde právě udělení souhlasu ze strany osoby obviněné z přestupku, jež se projeví právě jejím podpisem na pokutovém bloku. Tímto podpisem stvrzuje obviněný z přestupku svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v §84 Přest.Z. Pokud tedy stěžovatel vystaví svou žalobu na námitkách tento jeho souhlas zpochybňujících a jeho žaloba je odmítnuta jako nepřipustná (s odkazem na výše uvedené závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, popř. judikaturu na něj navazující), aniž by se krajský soud vypořádal s těmito námitkami, je takovéto usnesení dle Nejvyššího správního soudu nezákonné ve smyslu §103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního. Z daných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v takovýchto několika případech nepřímo plyne, že by zřejmě v případech, kdy je zpochybňována samotná skutečnost poskytnutí souhlasu s projednáním přestupku v blokovém řízení, měla být ochrana v rámci správního soudnictví připuštěna (s tím, že soud musí samozřejmě poté posuzovat přípustnost žaloby či existenci ostatních podmínek řízení i z dalších, zákonem požadovaných hledisek).<sup>24</sup>

Další možností nápravy rozhodnutí v blokovém řízení, o které lze uvažovat, je podání návrhu na obnovu řízení jakožto mimořádného opravného prostředku. Obnovu blokového řízení zákon o přestupcích výslovně neupravuje a tudíž se řešení otázky, zda lze obnovit řízení o přestupku, který byl projednán v blokovém řízení, či nikoli, ujal Nejvyšší správní soud. Prvním rozhodnutím, jež se dané otázky věnovalo, byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117; a byť tento rozsudek vychází ještě z právní

---

<sup>23</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 9 As 2/2011-93.

<sup>24</sup> Viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, čj. 1 As 23/2012-24, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 9 As 25/2010-44, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, čj. 8 As 69/2011-40, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, čj. 9 As 75/2010-49 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 9 As 2/2011-93.

úpravy obnovy řízení ve starém správním řádu (§62 zákona č.71/1967 Sb.), jsou teze v něm vyslovené plně aplikovatelné i na současný správní řád (§100 zákona č.500/2004 Sb.). V tomto rozsudku nakonec Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obnova řízení o přestupku projednaném v blokovém řízení není možná; z tohoto rozhodnutí pak v podstatě donedávna vycházela i veškerá další judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce.<sup>25</sup>

Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vyšel z toho, že pokud obnova řízení vychází z toho, že se obnoví řízení ukončené pravomocným rozhodnutím, pak s ohledem na to, že pokutový blok lze považovat za správní rozhodnutí, řízením, jež se má obnovit, může být pouze řízení blokové. Návrhem na obnovu blokového řízení však účastník fakticky zpochybňuje splnění podmínek pro to, aby vůbec mohlo být toto řízení vedeno. Vrácení řízení do počátečního stadia, konkrétně do fáze před udělením souhlasu s uložením blokové pokuty, by ovšem navodilo situaci, za které by nebylo možno v blokovém řízení pokračovat, neboť by nebyla splněna jedna ze zákonem stanovených podmínek – souhlas s uložením blokové pokuty. Proto 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.<sup>26</sup> S ohledem na znění příslušného ustanovení správního řádu (nyní §100 zákona č.500/2004 Sb.) nelze rovněž dle soudu akceptovat, aby návrhem na obnovu řízení, které v daném případě proběhlo, tj. řízení blokového, bylo ve skutečnosti zahájeno řízení podle §67 přestupkového zákona (tj. nezkrácené řízení), které ve skutečnosti neproběhlo. Podpůrným argumentem pro výše uvedený závěr je pak i skutečnost, že nebylo-li – 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. je nutno doplnit dokazování. Závěrem soud dodává, že podmínkou obnovy řízení skutečně není předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků, z povahy věci však je takovou podmínkou proběhnutí standardní správní řízení; neproběhlo-li však takové řízení, není „co obnovovat“.<sup>27</sup>

Výše uvedený názor však zpochybnil první senát Nejvyššího správního soudu v souvislosti se svojí rozhodovací činností v konkrétní věci a věc postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího

---

<sup>25</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 4 As 25/2010-34, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, čj. 2 As 47/2008-30, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 2 As 2/2010-62, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, čj. 5 As 65/2009-39, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68.

<sup>26</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117.

<sup>27</sup> Tamtéž.



správního soudu, přičemž své právní názory opřel o následující argumenty.<sup>28</sup> V daném případě žalobce namítal, že až teprve v souvislosti s oznámením o dosažení 12 bodů v registru řidičů a výzvě k odevzdání řidičského průkazu, shledal, že je mu kladen za vinu přestupek, o němž je přesvědčen, že ho nespáchal on, ale jeho bratr, jež si jeho vůz často půjčuje. Žalobcův bratr jeho tvrzení podpořil - byl to on, kdo se přestupku dopustil, přičemž zřejmě v rozhodném okamžiku předal policistům s ostatními dokumenty i občanský průkaz bratra, který se nacházel ve voze, záměny si bohužel nevšiml; současně byl zpochybněn podpis na bloku a navržen k tomu znalecký posudek.

První senát Nejvyššího správního soudu vychází v daném případě z toho, že námitka stěžovatele, že souhlas s blokovým řízením nedal on, ale jeho bratr, a došlo 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). Na prvním místě tento senát zdůrazňuje, že správní řád (a to starý ani nový) žádnou výjimku z možnosti obnovy řízení v případě blokových řízení nezná. Nepřípustnost obnovy řízení byla pro tyto případy vytvořena teprve judikaturou zdejšího soudu, přičemž první senát nesdílí názor, že lze teprve soudcovskou cestou vytvořit takovou výjimku, v podstatě namísto zákonodárce, a to zejména s poukazem 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.<sup>29</sup> Tento princip plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy, jakož i čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod), přičemž jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřujícího prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem.<sup>30</sup>

První senát Nejvyššího správního soudu v souvislosti s danou problematikou též zvažoval, zda není možné použít k ochraně práv osoby, která nedala s vyřízením věci v blokovém řízení souhlas, některý z jiných institutů – a to zejména přezkumné řízení nebo obnovu řízení ex offio. Pokud jde o přezkumné řízení, pak soud konstatoval, že tento institut není aplikovatelný na skutkové novoty, tudíž ho nelze v dané situaci užít. Pokud pak jde o obnovu ex offio, jež má povahu dozorčího prostředku, není dle názoru prvního senátu

---

<sup>28</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47.

<sup>29</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47.

<sup>30</sup> Podrobněji viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007.

obnova řízení podle §100 odst. 3 a 4 správního řádu vyloučena ani v případě blokových řízení, nicméně s ohledem na skutečnost, že jde o nenárokový institut (tedy účastník řízení nemá na nařízení obnovy z moci úřední právní nárok), nepředstavuje tento institut plnohodnotnou alternativu obnovy řízení podle §100 odst. 1 správního řádu.

Současně pak první senát poukázal ve svém rozhodnutí o postoupení věci rozšířenému senátu i na další, již existující judikaturní rozkol Nejvyššího správního soudu, a to v otázce přezkumu rozhodnutí správního orgánu, jímž byl zamítnut návrh na povolení obnovy ve správním řízení. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 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 soudního řádu správního. Takovou žalobu je třeba odmítnout podle §46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního, neboť žalobce se domáhal přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle §68 písm. e) ve spojení s §70 písm. a) soudního řádu správního vyloučeno.“ Soud zde dovodil, že takovýmto rozhodnutím sféra materiálních práv a povinností žalobce nebyla nijak dotčena (rozhodnutím nebyla založena, změněna, rušena ani závazně určena práva a povinnosti žalobce) a tudíž zde není dána žalobní legitimace dle §65 odst. 1 soudního řádu správního. Naopak v jiných rozhodnutích Nejvyšší správní soud takovéto možnosti přezkumu de facto přitakává, když se touto otázkou meritorně zabývá a neodmítá ji ze soudního přezkumu, ale naopak ji bez dalšího přezkoumává.<sup>31</sup>

S ohledem na výše uvedený rozpor judikatury, pak první senát současně navrhl, aby se rozšířený senát zabýval i touto otázkou, přičemž sám zastává názor, že soudní přezkum by neměl být vyloučen, což opírá především o judikaturu Ústavního soudu, jenž ve svém nálezu ze dne 7. 11. 2000, sp. zn. II. ÚS 389/98 dospěl k závěru, že rozhodnutí o zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení není vyloučeno z přezkumu dle tehdy účinné právní úpravy správního soudnictví (tedy dle §244 a násl. občanského soudního řádu). Dále první senát upozorňuje, že rozhodovací praxe správních soudů vyloučila z přezkumu například rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost, rozhodnutí, jímž byla povolena nebo zamítnuta 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 se ale s názorem soudů ztotožnil). V zájmu odstranění této diskrepance byla proto dosavadní výlučka zúžena a k přezkoumání tak právě zmíněná procesní rozhodnutí byla otevřena. První senát Nejvyššího správního soudu se tudíž domnívá, že rozhodnutí, kterým je zamítnut návrh na obnovu řízení, představuje zásah do subjektivních práv a povinností účastníka a nelze je podřadit

---

<sup>31</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 as 58/2007-117, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, čj. 3 As 62/2007-51.

pod rozhodnutí striktně procesní povahy; naopak je rozhodnutím ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního a je přezkoumatelné ve správním soudnictví.<sup>32</sup>

Závěrem proto první senát navrhuje rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, aby vyslovil právní závěr, podle něhož je obnova řízení dle §100 odst. 1 písm. a) správního řádu možná i v případě přestupku, který byl projednán v blokovém řízení, neboť 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. Současně pak navrhuje, aby rozšířený senát přijal závěr, podle něhož je zamítnutí návrhu na obnovu správního řízení soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního.<sup>33</sup>

Lze říci, že snad nejméně problematickou možností přezkumu a následné nápravy rozhodnutí v blokovém řízení, je přezkumné řízení podle §94 a násl. správního řádu. Přezkumné řízení je mimořádným procesním prostředkem dozorčího práva. Jedná se tedy o dozorčí prostředek, jímž se z pozice hierarchických vztahů zajišťuje dodržování zákonnosti.<sup>34</sup> Je pro něj charakteristické, že řízení o něm je zahajováno výlučně z moci úřední, není v dispozici účastníka a v tomto smyslu na něj není právní nárok.<sup>35</sup> Pro účastníka však právě s ohledem na výše uvedenou nenárokovost, nepředstavuje prostředek ochrany srovnatelný například se žalobou ve správním soudnictví. Jak v této souvislosti konstatoval Nejvyšší správní soud, kritériem přezkoumání je pouze zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí, nikoli též věcná správnost nebo jiná hlediska.<sup>36</sup> Účastník může dát k provedení přezkumného řízení podnět, ten však není návrhem na zahájení řízení, a jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, toliko sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů podateli.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47.

<sup>33</sup> Tamtéž. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, čj. 1 As 100/2011-43.

<sup>34</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47.

<sup>35</sup> Podrobněji srov. Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 278 a násl.

<sup>36</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2010, čj. 6 as 36/2009-162.

<sup>37</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 4 As 25/2010-34. Toto sdělení nelze považovat za správní rozhodnutí ve smyslu §65 odst. 1 soudního řádu správního a je tudíž vyloučeno ze soudního

Pokud jde o přezkoumání rozhodnutí v blokovém řízení v rámci přezkumného řízení, pak Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatuje, že „nevidí žádný důvod, jenž by v obecné rovině vylučoval provedení nezkráceného řízení dle §94 a násl. správního řádu (včetně případné možnosti zkráceného přezkumného řízení dle §98 správního řádu) ve vztahu k rozhodnutí vydanému v blokovém řízení.<sup>38</sup> 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 (§97 odst. 3 správního řádu).<sup>39</sup> Ve vztahu k rozhodnutí v blokovém řízení by byl takovýto postup na místě například 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 (např. přestupek, který lze projednat jen na návrh).

Závěrem lze konstatovat, že blokové řízení představuje rychlé a hospodárné vyřízení věci, samozřejmě při plném respektování zásady zákonnosti a z ní plynoucích požadavků. Přesto však z pohledu interpretace a aplikace přináší stávající právní úprava blokového řízení řadu problémů a nejasností, přičemž na některé z nich bylo poukázáno i výše v tomto příspěvku. Zásadní otázkou je pak v tomto ohledu to, zda by měl mít účastník blokového řízení ve své dispozici prostředky nápravy (ochrany) či nikoli, popř. jaké a pro jaké případy a situace. Lze souhlasit s argumentací Nejvyššího správního soudu, že je zcela plně na vůli samotného obviněného z přestupku, zda bude realizováno blokové řízení či zda bude přestupek projednán v rámci nezkráceného správního řízení. Přesto však nelze vyloučit v praxi případy, kdy (byť výjimečně) nebyly pro konání blokového řízení splněny zákonné podmínky – zejména nebyl dán souhlas ze strany obviněného z přestupku. Domnívám se, že právě pro tyto případy, kdy je rozporováno a zpochybňováno udělení souhlasu ze strany obviněného a tedy namítána absence základní podmínky konání blokového řízení, by měl mít účastník ve své dispozici prostředky obrany proti rozhodnutí (ve formě správní žaloby, popř. návrhu na obnovu řízení), neboť prostředky dozoru (jako zejména přezkumné řízení) s ohledem na svoji nenáročnost nepředstavují kvalitativně srovnatelný prostředek ochrany. V této souvislosti se pak také nabízí úvaha ve směru nahrazení blokového řízení institutem příkazu na místě<sup>40</sup> (což je

---

přezkumu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2011, čj. 1 As 100/2011-46, a další).

<sup>38</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68.

<sup>39</sup> Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68.

<sup>40</sup> Srov. §150 správního řádu.

ostatně i zvažováno v souvislosti s připravovanou reformou právní úpravy správního trestání.

**Literature:**

- Kopecký, M.: Blokové a příkazní řízení o přestupcích. Správní právo, 1992, č. 2, s.1 a násl.
- Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. Praha: C. H. Beck, 2010, 252 s., ISBN 978-80-7400-357-8.

**Contact – email**

katerina.frumarova@upol.cz