



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupen JUDr. Radkem Bechyněm, advokátem se sídlem Legerova 148, Kolín, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. 840/2017-160-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2018, č. j. 6 A 46/2018 - 37,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2018, č. j. 6 A 46/2018 - 37, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2018, č. j. 840/2017-160-SPR/3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 22.900 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Radka Bechyně, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále též „správní orgán prvního stupně“) dne 1. 6. 2016 podle § 123f odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) zamítl žalobcovy námitky a potvrdil provedený záznam 12 bodů v bodovém hodnocení řidičů ke dni 2. 10. 2013. Podané odvolání žalovaný zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Městského soudu v Praze. Ten podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou. Městský soud konstatoval, že žalovaný se dostatečně vypořádal

se všemi odvolacími námitkami. K rozhodnutím jiných správních orgánů, na která žalobce ve správním řízení odkazoval, uvedl, že žalobce neprokázal, že by se jednalo o skutkově shodné nebo obdobné případy. S projednávanou věcí tato rozhodnutí nijak nesouvisí a nejsou na ni aplikovatelná.

[3] Při hodnocení žalobních námitek městský soud vycházel z ustálené judikatury, zejména rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 As 109/2016 - 32, a ze dne 4. 12. 2013, č. j. 6 As 67/2013 - 16, ze kterých citoval. Žalobce nenamítal, že se přestupku nedopustil, či blok nepodepsal, anebo že přestupkové jednání nebylo vymezeno. Rozporoval hlavně náležitosti rozhodnutí v blokovém řízení, respektive bližší konkretizaci místa spáchání přestupkového jednání, čas spáchání přestupkového jednání, popis skutku a právní kvalifikaci. Tyto skutečnosti se však dle soudu týkaly předmětu řízení o přestupku a mohly být uplatňovány pouze v řízení o přestupku, nikoliv v řízení o provedení záznamu.

[4] Soud poukázal na to, že v průběhu celého správního řízení, žalobce blíže nespécifikoval, z jakého důvodu považuje oznámení policie za nepravdivé, či nepodložené. Po obdržení oznámení o dosažení 12 bodů podal námitku, ve které pouze uvedl, že podává námitky vůči „*veškerým záznamům především tomu, jímž bylo dosaženo 12 bodů*“ s tím, že dne 25. 5. 2016 požádal o přezkoumání způsobilosti podkladů pro záznam bodů do bodového systému, a předložil správnímu orgánu prvního stupně rozhodnutí jednotlivých krajských úřadů bez dalšího odůvodnění. Žalobcova strohá a obecná tvrzení nemohla sama o sobě zpochybnit obsah oznámení o uložení pokuty ze dne 31. 8. 2011, 21. 1. 2013 a 3. 10. 2013. V takovém případě nebylo podle názoru soudu nutné vyžádat si jako podklady pro rozhodnutí samotná rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení.

[5] K podstatě pokutových bloků městský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 - 65. Jestliže nyní žalobce nesouhlasí se skutkovými závěry a právním posouzením obsaženým v pokutových blocích a dovolává se jejich změny v důsledku dodatečného doložení důkazů, nelze tyto skutečnosti úspěšně uplatňovat v řízení o námitkách proti provedeným záznamům bodů v registru řidičů, neboť směřují proti pravomocným rozhodnutím vydaným jiným (přestupkovým) orgánem v jiném (blokovém) řízení. Orgánu příslušnému k řízení o námitkách proti záznamu bodů do registru řidičů nepřísluší přezkum skutkového stavu a právní kvalifikace rozhodnutí vydaného v blokovém řízení či jeho případná změna.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že v žalobě namítal a stále namítá, že žalovaný pomínil předložená rozhodnutí správních orgánů, např. Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 24. 4. 2014, č. j. MSK 49924/2014. Správní orgán rozhodl v rozporu se zásadou legitimního očekávání, když ignoroval ustálenou praxi správních orgánů, kterou lze dovodit z nejméně tří žalobcem doložených rozhodnutí. Z rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje jednoznačně vyplývá, že odvolací správní orgán se zabývá způsobilostí jednotlivých rozhodnutí, na jejichž základě jsou zaznamenávány body, pokud odvolatel v odvolání poukazuje na nezpůsobilost podkladů. Správní orgán pochybil, neboť předložená rozhodnutí zcela opomenul a nezdůvodnil, proč má za to, že touto praxí není vázán.

Dle stěžovatele postačí pouhá podobnost případů. Je nemyslitelné, aby soud rozhodující o žalobě zcela převzal chybný názor žalovaného.

[8] Stěžovatel dále v odvolání a žalobě napadal jednotlivé podklady jako nezpůsobilé pro záznam bodů do bodového hodnocení řidiče, neboť nesplňují dle rozsudku Nejvyššího správního soudu dostatečnou individualizaci skutku pro rozhodnutí. Stěžovatel nesouhlasí s argumentem, že svým podpisem dal souhlas s tímto druhem projednání a správností takového rozhodnutí, jak uvádí odvolací správní orgán. Není možné, aby za správnost rozhodnutí vydaného správním orgánem odpovídal přestupce, a není možné po přestupci vyžadovat ani očekávat takovou znalost práva, aby mohl správnost rozhodnutí posoudit a na případnou nesprávnost upozornit a žádat její nápravu.

[9] Ke konkrétním vadám bloků stěžovatel uvádí, že „rozhodnutí obsahuje chybnou právní kvalifikaci, dále vyvstává pochybnost o věcné příslušnosti orgánu, jež rozhodnutí v blokovém řízení vydal (na soukromém pozemku či pozemní komunikaci), není seznamitelné jednoznačné místo spáchání přestupkového jednání, není uvedena ani kilometráž komunikace ani vylíčené přesné místo spáchání přestupkového jednání.“ Dále stěžovatel namítá, že popis skutku ve formátu „R“ a „telefonování za jízdy“ nepopisuje porušení jakékoli povinnosti řidiče stanovené zákonem. Podklady, které správní orgány použily pro záznam bodů v bodovém hodnocení řidiče, jsou nezpůsobilými pro provedení záznamu těchto bodů.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti k námitce legitimního očekávání uvedl, že uváděná rozhodnutí se týkají jiných případů nesouvisejících s projednávanou věcí. K řízení o námitkách odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2016, č. j. 2 As 109/2016 - 32. Stěžovatel v řízení před správním orgánem prvního stupně neuvěděl skutečnosti, které by měly vliv na hodnocení způsobilosti oznámení o uložení blokových pokut a které by vedly správní orgán k pochybnostem a nutnosti, aby si předmětné bloky od příslušných orgánů vyžádaly. Správní orgány následně posoudily, že předmětná oznámení o uložení blokové pokuty lze jako podklad pro záznam bodů použít. Ke zpochybnění způsobilosti pokutového bloku jako podkladu pro záznam bodů dojde jedině tehdy, nebude-li přestupek na pokutovém bloku jako konkrétní individualizované jednání vůbec vymezen.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve stručně shrnuje skutkový stav ve věci. Ze správního spisu vyplývá, že 15. 10. 2013 bylo stěžovateli doručeno oznámení o dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení a výzva k odevzdání řidičského průkazu. Téhož dne proti provedenému záznamu bodů podal stěžovatel námitku, ve které specifikoval, že vznáší námitky proti veškerým záznamům, především tomu, kterým bylo dosaženo 12 bodů. Dne 18. 5. 2016 bylo stěžovateli doručeno vyznění, že Magistrát hlavního města Prahy obdržel stěžovatelovy námitky a že se může vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí. Dne 25. 5. 2016 pak bylo magistrátu doručeno stěžovatelovo podání nazvané „*věc: žádost o přezkoumání způsobilosti podkladů pro záznam*“

bodů do bodového hodnocení“, o následujícím obsahu: „*Žádám správní orgán, aby posoudil způsobilost podkladů (blokových pokut, zda se jedná o podklady způsobilé pro záznam bodů do bodového hodnocení řidiče. A to v souladu s přiloženou judikaturou, at' již rozhodnutími Krajských úřadů, tak i prvoinstančních správních orgánů. Žádáme, aby správní orgán řízení přerušil na dobu nutnou k posouzení těchto předběžných otázek.*“ K tomuto podání přiložil stěžovatel tři rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje a jedno rozhodnutí Městského úřadu Písek týkající posouzení způsobilosti pokutových bloků být podkladem pro zápis bodů. Následně vydal magistrát rozhodnutí, že námitky se zamítají a zápis bodů se potvrzuje. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel bránil odvoláním, ve kterém obsáhle uváděl, jaké náležitosti musí pokutové bloky splňovat, aby mohly být způsobilým podkladem pro zápis bodů do bodového hodnocení v registru řidičů. Dále konkrétně k pokutovým blokům ze dnů 30. 8. 2011, 18. 1. 2013 a 3. 10. 2013, kterými byl uznán vinným z přestupků, namítal, že obsahují chybnou právní kvalifikaci, vyvstává pochybnost o věcné příslušnosti orgánu, jež rozhodnutí v blokovém řízení vydal (na soukromém pozemku či pozemní komunikaci), není seznatelné jednoznačné místo spáchání přestupkového jednání, není uvedena ani kilometráž komunikace ani vylíčené přesné místo spáchání přestupkového jednání a popis skutku ve formátu „R“ a „telefon“ nepopisuje porušení jakékoli povinnosti řidiče stanovené zákonem. Stěžovatel se proto v odvolání domáhal, aby byl proveden přezkum způsobilosti pokutových bloků jakožto podkladů pro zápis bodů, neboť se domníval, že pokutové bloky nebyly dostatečně konkrétní a individualizované.

[14] Tyto výtky stěžovatel zopakoval jak v žalobě, tak v kasační stížnosti. Žalovaný i městský soud shodně uvedli, že nebylo povinností správních orgánů vyžádat si jednotlivé pokutové bloky, neboť stěžovatel dostatečně konkrétním a relevantním způsobem způsobilost podkladů nezpochybnil. Žalovaný pak posoudil oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení a shledal, že tato obsahují takové údaje, na jejichž základě bylo možno záznam v registru provést.

[15] Takový postup však dle Nejvyššího správního soudu neobstojí. Obecně lze souhlasit s žalovaným i městským soudem, že ne každá námitka vyvolává automaticky nutnost vyžádat si původní pokutové bloky či další důkazy (k tomu srov. rozsudek ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 As 3/2017 - 34 a tam citovaná rozhodnutí ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76, č. 2145/2010 Sb. NSS, a ze dne 4. 1. 2012, č. j. 3 As 19/2011 - 74). V nyní projednávané věci však stěžovatel zpochybňuje formální náležitosti a údaje zaznamenané v pokutovém bloku, pročež se domnívá, že tento pokutový blok je nezpůsobilý jakožto podklad pro zápis bodů do bodového hodnocení. Takové námitky nelze přezkoumat jinak, než ověřením těchto informací v samotných pokutových blocích, nikoliv pouze v oznámení o uložení pokuty.

[16] Podle rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76, č. 2145/2010 Sb. NSS, je oznámení o přestupku úředním záznamem a samo o sobě nemůže být důkazem, na jehož základě by správní orgán bez dalšího vzal za prokázané, že se stěžovatel přestupku dopustil, že s ním věc byla projednána v blokovém řízení a že existuje právní podklad pro provedení záznamu v registru řidičů. Pokud se v řízení vyskytnou pochybnosti o údajích zde zaznamenaných, je nutné vycházet i z dalších důkazů.

[17] Obecná námitka vznesená jako reakce na oznámení o dosažení 12 bodů povinnost magistrátu vyžádat si pokutové bloky nezaložila, v odvolání však stěžovatel již konkretizoval, v čem spatřuje nezpůsobilost vydaných pokutových bloků. Zákon o silničním provozu přitom neobsahuje speciální úpravu odvolání, aplikuje se proto obecná úprava obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, který v odvolání neomezuje možnost uvádění nových námitek a skutečností. Žalovaný měl proto reagovat na odvolací námitky stěžovatele, potřebné podklady si vyžádat a ty posléze zhodnotit.

[18] Žalovaný i městský soud odkazovali na rozsudek ze dne 28. 8. 2014, č. j. 4 As 127/2014 - 39, který stanoví, jakou optikou je třeba posuzovat způsobilost pokutových bloků: „*při zohlednění specifik blokového řízení je možno přijmout i strohé a zkratkovité formulace, je-li z nich patrné, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena, jak vyžaduje ust. § 84 a násl. zákona o přestupcích. Podstatné je, aby konkrétní jednání konkrétní osoby bylo v bloku popsáno natolik jednoznačně a určitě, že nebude zaměnitelné s jiným jednáním. Stane-li se tak pomocí zkratkových formulací, jsou-li v kontextu dalších údajů srozumitelné, na způsobilosti bloku být podkladem pro zápis bodů to nic nemění. Nelze tedy dospět k jinému závěru, než že ke zpochybnění způsobilosti pokutového bloku jako podkladu pro záznam bodů do registru dojde jediné tehdy, nebude-li na pokutovém bloku přestupek jako konkrétní, individualizované jednání vůbec vymezen.*“ Takto zhodnotit je však třeba originální pokutový blok, nikoliv pouze úřední záznam o něm, kterým je oznámení o uložení pokuty. Je pak nasnadě, že ke správnému zhodnocení musí správní orgán hodnocenými podklady disponovat.

[19] Učinil-li žalovaný závěr, že stěžovatelovy odvolací námítky nejsou důvodné, bez toho, aby si vyžádal pokutové bloky a posoudil jejich soulad s informacemi uvedenými v oznámení o uložení pokuty a výše uvedenou judikaturou, nemá takové rozhodnutí oporu ve spise. Městský soud, který rozhodoval o žalobě, měl proto rozhodnutí žalovaného zrušit, což neučinil. S ohledem na výše uvedené pak ani Nejvyšší správní soud nemohl přezkoumat správnost závěrů týkajících se jednotlivých námitek stěžovatele.

[20] Městský soud se nesprávně domníval, že námítky týkající se náležitostí pokutového bloku jsou námítkami, které mohl stěžovatel uplatňovat pouze v řízení o přestupku. Z výše citovaného rozhodnutí č. j. 4 As 127/2014 - 39 plyne, že ačkoliv na formální náležitosti pokutových bloků nelze nahlížet se stejnou přísností, jako je tomu u „klasického“ správního rozhodnutí, jisté kvality, má-li vyvolávat zamýšlené účinky, dosahovat musí. Namítal-li stěžovatel, že přestupek nebyl na pokutovém bloku dostatečně konkrétně a individuálně vymezen, a tedy byl nezpůsobilý jakožto podklad pro zápis bodů, byl žalovaný povinen se takovou námítkou zabývat i v rámci řízení o námítkách proti zápisu bodů do evidence.

[21] Stěžovatel dále namítal, že správní orgány porušily zásadu legitimního očekávání, když nevzaly v úvahu jím předkládaná rozhodnutí jiných úřadů v obdobných věcech. Tato rozhodnutí se týkala konkrétního posuzování způsobilosti konkrétních pokutových bloků. Žalovaný v nyní projednávané věci pokutové bloky týkající se stěžovatele neposuzoval, a ačkoliv postupoval nesprávně (viz výše), nebylo to z důvodu porušení zásady legitimního očekávání. Žalovaný si měl vyžádat pokutové bloky týkající se žalobce, nikoliv však z titulu přiložených správních rozhodnutí a odkazu na obdobný postup, ale na základě tvrzení stěžovatele, která uplatnil v odvolání. Jak již bylo výše řečeno, ne každá námitka zakládá povinnost správního orgánu bloky či další důkazy vyžádat, a pouhý odkaz na jiná rozhodnutí bez specifikace vztahu k projednávané věci, takovou skutečností rozhodně není. Tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a rozsudek městského soudu proto zrušil. Vzhledem k tomu, že Nejvyšším správním soudem vytýkané vady mají původ v nesprávném postupu žalovaného, a již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení bude třeba, aby žalovaný postupoval v souladu se shora vysloveným závazným právním názorem.

[23] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Stěžovatel měl ve věci úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. mu tedy přísluší právo na náhradu nákladů řízení.

[24] Náklady v jeho případě tvoří odměna a hotové výdaje zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Zástupce stěžovatele učinil v řízení tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, a dvou podáních ve věci samé – žaloby a kasační stížnosti. Dále jak před městským soudem, tak před Nejvyšším správním soudem učinil stěžovatel návrh na přiznání odkladného účinku, tedy dva úkony právní služby [§ 11 odst. 2 a § 11 odst. 3 advokátního tarifu] za něž náleží odměna ve výši jedné poloviny z 3.100 Kč, tj. 1.550 Kč (tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 18. 8. 2016, č. j. 9 Azs 157/2016 - 34). Celkem tedy 12.400 Kč. K těmto pěti úkonům náleží náhrada hotových výdajů ve výši 5 x 300 Kč, tj. celkem 1.500 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu).

[25] Další náklady stěžovatele tvoří zaplacené soudní poplatky dle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a to 5.000 Kč za kasační stížnost (položka 19 přílohy), 3.000 Kč za správní žalobu [položka 18, bod 2, písm. a) přílohy] a 1.000 Kč za návrh o přiznání odkladného účinku žalobě (položka 20 přílohy).

[26] Celkem tedy stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení před správními soudy ve výši 22.900 Kč. Žalovaný je povinen ji uhradit k rukám stěžovatelova zástupce v přiměřené lhůtě, kterou Nejvyšší správní soud stanovil v trvání 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 25. července 2019

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu