



nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12  
PO BOX 9, 110 15 Praha 1

Nejvyšší správní soud  
Moravské náměstí 611/6  
602 00 Brno

Váš dopis značky / ze dne nepředchází	Naše značka 47/2018-160-SOU/12	Vyřizuje / linka Filip Jakub, Ing. et Ing. / +420 2251 31235	Praha 21.11.2019
--	-----------------------------------	--	---------------------

Věc: [REDACTED] - kasační stížnost

D v o j m o

**V právní věci**

**žalobce:**

[REDACTED]  
zastoupen panem **Mgr. Kamilem Fotrem**, **advokátem**, sídlo  
Náchodská 760/67, Praha 9,

proti

**žalovanému: Ministerstvo dopravy**, odbor agend řídičů, nábřeží Ludvíka  
Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1,

**Kasační stížnost žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22.10.2019,  
č. j. 9A 108/2018 - 42, doručeného dne 14.11.2019**

### **I.**

Městský soud v Praze (dále jen „MS“) vyhotovil rozsudek ze dne 22.10.2019, č. j. 9A 108/2018 - 42, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 03.05.2018, č. j. 412/2018-160-SPR/6 a vrátil věc zpět žalovanému k dalšímu řízení, současně uložil žalovanému povinnost uhradit náklady řízení ve výši 15 342 Kč právnímu zástupci žalobce, tj. Mgr. Kamilovi Fotrovi.

### **II.**

Se soudem uvedenými závěry se žalovaný, s ohledem na níže uvedené důvody, neztotožňuje. Namítá proto nezákonnost rozhodnutí soudu. Důvody kasační stížnosti žalovaný spatřuje v naplnění

ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. **Kasační stížností žalovaný napadá celý rozsudek MS.**

### III.

Žalovaný uvádí, že MS dovodil, že v řízení o námitkách se neuplatní zásada koncentrace řízení, a proto měl na základě podaného odvolání obstatat příslušné pokutové bloky.

**Předně žalovaný žádá o přednostní vyřízení kasační stížnosti, neboť její výsledek bude mít výrazný dopad na další minimálně stovky řízení o námitkách po celé ČR (pro ilustraci pouze žalovaný eviduje cca 50 obdobných žalob u MS) a zároveň je zřejmé, že uplatňování zásady koncentrace řízení v řízení o námitkách je nejednotné, což je nežádoucí stav, který je vhodné odstranit.**

Žalovaný pro ilustraci uvádí chronologicky seřazené rozsudky, ve kterých je zásada koncentrace řízení v řízení o námitkách uplatňována zcela opačným způsobem.

V rozsudku ze dne 24.10.2013, č. j. 4 As 102/2013 – 38 NSS uvedl „*Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stejně jako v řízení přestupkovém, i v řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů ve smyslu § 123f zákona o silničním provozu je vyloučena koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu.*“

Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 16.09.2015, č. j. 41 A 68/2014 – 46 dospěl k závěru, že zásadu koncentrace řízení v řízení o námitkách není možné uplatnit, s odkazem na předchozí zmíněný rozsudek NSS.

K uplatnění zásady koncentrace řízení žalovaný odkazuje na rozsudek NSS ze dne 29.03.2017, č. j. 8 As 186/2016 – 35 „*Správní řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů je řízením zahajovaným na návrh, předpokladem jeho zahájení je totiž podání námitek řidičem. Námitka stěžovatele, že řízení o námitkách není ovládáno zásadou koncentrace řízení, proto důvodná není. Nehledě k tomu stěžovatel nenavrhl žádné důkazy, kterými by prokázal, že se v čas spáchání přestupku v obci Blešno nenacházel; již proto jeho dodatečně uplatněné tvrzení nemohlo zpochybnit obsah oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení.*“ (zvýraznění doplněno žalovaným), ze kterého je zcela zřejmé, že v řízení o námitkách se zásada koncentrace řízení uplatní, a proto žalovaný nebyl povinen obstarávat pokutové bloky v odvolacím řízení a zároveň přihlížet k již třetímu doplnění odvolání o nové skutečnosti, tj. tvrzení žalobce, že byl v době spáchání přestupku v Londýně na dovolené, což dokládá fotodokumentací, letenkami apod.

MS dospěl k závěru, že v řízení o námitkách nelze zásadu koncentrace řízení využít v napadeném rozsudku a dále také v rozsudku MS ze dne 27.09.2018, č. j. 5 A 70/2018 – 27 -29 či ze dne 23.08.2019, č. j. 9A 74/2019, které byly taktéž napadeny kasační stížností č. j. 7 As 432/2018 a č. j. 6 As 174/2019 - 22.

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v rozsudku ze dne 09.04.2019, č. j. 65 A 10/2018 – 21 naopak zásadu koncentrace řízení v řízení o námitkách aplikoval „*Žalobce tak poprvé až v žalobě tvrdí, že skutek nespáchal, neboť se v tento den a čas vůbec nenacházel v Olomouci, a předestírá svoji verzi, jak došlo k vydání pokutového bloku na jeho osobu. 18. Krajský soud poukazuje v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, č. j. 8 As 186/2016-36, z něhož vyplývá jednoznačný závěr (odst. 20), že správní řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidiče je řízení zahajované na návrh, neboť předpokladem jeho zahájení je podání námitek řidičem, a toto řízení (na rozdíl od řízení přestupkového) je ovládáno zásadou koncentrace řízení. Dle této zásady zakotvené ve správním řádu v § 82 odst. 4 se k novým skutečnostem nebo důkazům uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*“

**Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhuje předložení věci rozšířenému senátu NSS, aby došlo ke sjednocení judikatury.**

Pro úplnost žalovaný dodává, že se plně ztotožňuje s názorem vysloveným v rozsudku NSS ze dne 29.03.2017, č. j. 8 As 186/2016 – 35 citovaný výše, tj. že řízení o námitkách je řízením zahajovaným na návrh, neboť je zahájeno podáním námitek řidičem a nikoli z moci úřední, jako je tomu v řízení o přestupku, tudíž je v řízení o námitkách plně uplatnitelná zásada koncentrace řízení. V publikaci (VEDRAL, J. Správní řád : Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 727 - 728) dospěl její autor k závěru, že koncentrace řízení není uplatnitelná v sankčním řízení a naopak v řízení zahajovaném na návrh se uplatní a je plně na místě. V řízení o námitkách není ukládána účastníkovi žádná sankce (nyní správní trest), ale v případě nevyhovění podaným námitkám dojde k pozbytí řídičského oprávnění (či práva u řidičů s cizozemským řídičským průkazem), přičemž není ani možné upustit zbytek „trestu“ po uplynutí poloviny doby, na níž byl uložen zákaz činnosti ve smyslu ust. § 47 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. Dále lze dovodit, že pozbytí řídičského oprávnění v důsledku dosažení 12 bodů není správním trestem z ust. § 35 zákona č. 250/2016 Sb., neboť není jako správní trest označeno v uvedeném ustanovení, přičemž ani jiné správní tresty, než dovoluje uložit zmíněné ustanovení, není možné uložit, dokonce zákonodárce nestanovil ani konkrétní skutkovou podstatu přestupku dosažení 12 bodů, tudíž by nebyly splněny ani formální znaky „přestupku“ dosažení 12 bodů. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30.09.2015, č. j. 6 As 114/2015 – 55 je záznam bodů v registru řidičů „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Rozšířený senát ve zmíněném usnesení vycházel z judikatury ESLP, tj. rozsudku ze dne 23.09.1998, Malinge proti Francii, stížnost č. 27812/95, kde dospěl k závěru, že záznam bodů do bodového hodnocení řidiče je podobný jakémusi vedlejšímu trestu, avšak vzhledem k výše uvedenému se nejedná o správní trest jako takový, a proto je žalovaný toho názoru, že na řízení o námitkách je možné uplatnit zásadu koncentrace řízení. Navíc MS v napadeném rozsudku vůbec nezdůvodnil, proč závěry NSS uvedené v rozsudku č. j. 8 As 186/2016 – 35 na věc nedopadají, pouze odkázal na rozsudek 4 As 102/2013 – 38, který vyvrací závěr o uplatnění koncentrace řízení, přestože žalovaný poukazyval na rozsudek novější, který se zabývá obdobnou situací, jaká nastala v nyní projednávané věci, tj. nedostupností pokutového bloku, kvalitou oznámení o uložení blokové pokuty a koncentrací řízení, přičemž žalovaný rozhodl plně v souladu se závěry zmíněného rozsudku NSS.

Žalobce v nyní projednávaném případě zásadu koncentrace řízení nenaplnil, neboť po celou dobu správního řízení v prvním stupni nenamítal žádné formální nedostatky pokutových bloků, pouze obecně zpochybňoval jejich způsobilost pro záznam bodů, a poté až v podaném odvolání tyto nedostatky podrobněji specifikoval, a to šablonovitě jako v jiných případech, kde byla zástupcem právnická osoba AK Linhart o.s., později pan JUDr. Radek Bechyně, advokát. **Následně až po cca dvou letech, po změně právního zástupce žalobce najednou předložil důkazy o své údajné nepřítomnosti v místě spáchání přestupku, neboť byl na dovolené v Londýně, což považoval žalovaný za podivné, neboť kdyby tomu tak skutečně bylo, sdělil by žalobce tyto skutečnosti už v řízení v prvním stupni a nikoli až po cca dvou letech od vydání rozhodnutí v prvním stupni.** Navíc, jak je uvedeno výše, **na řízení o námitkách se vztahuje koncentrace řízení.** Žalovaný dále uvádí, že ten, kdo původně brojí nekonkrétně proti všem jednáním a po zjištění situace (ztráta pokutového bloku) se soustředí jen na slabší místo, se vystavuje pochybnostem, že změna jeho vyjádření nemusí být vedena ničím jiným než pouhou účelovostí (obdobně viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 15.06.2016, č. j. 30 A 66/2015), přičemž z jednání žalovaného jen číší (viz výše).

Žalobcem uplatněné námitky mu již musely být známy v průběhu správního řízení v prvním stupni, což lze dovodit z podání ze dne 24.04.2015, jehož součástí je podnět k přezkumnému řízení směřující proti bloku ze dne 11.03.2015 (podnět k přezkumnému řízení je dán zjevně pouze na vědomí správnímu orgánu I. stupně, neboť je adresován Policii České republiky, tudíž jej nelze brát jako důvod pro obstarání příslušného pokutového bloku správním orgánem I. stupně). Přes výše uvedené žalovaný odkázal na bohatou judikaturu NSS, která se zabývá kvalitou oznámení o uložení blokové pokuty a důvody, proč nebylo nutné pokutové bloky obstarávat.

Žalovaný uvádí, že obstarané podklady pro záznam bodů jsou dostatečné, což zdůvodnil ve svém rozhodnutí o odvolání (viz strana 2 a 3), přičemž na straně 3 zhodnotil kvalitu oznámení o uložení blokových pokut, kde mimo jiné uvedl cit.: *„Všechna oznámení o uložení pokuty založena ve spise jsou dostatečně přesná. Identifikují totiž odvolatele jako přestupce, označují místo a čas spáchání přestupků, specifikují, jakého přestupkového jednání se odvolatel dopustil, uvádí, k porušení jakého ustanovení zákona o silničním provozu tím došlo, a že mu za tato jednání byly uloženy blokové pokuty.“* Výše uvedené je naprosto dostatečné k hodnocení kvality oznámení o uložení blokové pokuty, a proto není žalovanému zřejmé, jakým jiným způsobem se má vypořádat s kvalitou oznámení o uložení blokové pokuty, když již toto učinil, přestože je k takovému kroku vázán napadeným rozsudkem MS. Pro úplnost žalovaný dodává, že se jedná o parafrázi bodu 17 rozsudku NSS ze dne 29.03.2017, č. j. 8 As 186/2016 – 35 *„Pokud jde o kvalitu oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení, krajský soud požadavku řádného posouzení oznámení dostal. V situaci, kdy ve správním řízení nemohl být předložen samotný pokutový blok, neboť byl skartován, souhlasí Nejvyšší správní soud s argumentací krajského soudu dovozující, že oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení by mělo obsahovat všechny obligatorní náležitosti pokutového bloku s výjimkou podpisů. Konstatování krajského soudu, podle něhož musí být v takovém oznámení přiměřeně uveden popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměra sankce, přičemž je možné s ohledem na specifika blokového řízení přijmout i strohé a zkratkové formulace, je-li z nich patrné, komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena, je pak v souladu nejen s krajským soudem citovaným usnesením Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000, ale i se soudobou judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2016, čj. 7 As 63/2016-47). Z druhého ze zmiňovaných rozhodnutí plyne, že pokutový blok (zde oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení) nelze posuzovat s rigidní přísností. Je tak především třeba, aby konkrétní jednání konkrétní osoby bylo v bloku popsáno natolik jednoznačně a určitě, že nebude zaměnitelné s jiným jednáním. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením krajského soudu, že oznámení ze dne 30. 10. 2008 je dostatečně průkazné. Identifikuje totiž stěžovatele jako přestupce, označuje místo a čas spáchání přestupku, specifikuje, jakého přestupkového jednání se stěžovatel dopustil, uvádí, k porušení jakého ustanovení zákona o silničním provozu tím došlo, a že mu za toto jednání byla uložena bloková pokuta ve výši 2 500 Kč.“* (zvýraznění doplněno žalovaným), tudíž vzhledem ke skutečnosti, že žalovaný zhodnotil kvalitu oznámení o uložení blokové pokuty téměř shodným prohlášením jako NSS, považuje toto za dostatečné, neboť opačný výklad by v podstatě znamenal, že MS považuje odůvodnění užitá NSS za nedostatečné.

Žalovanému byla známa skutečnost, že pokutový blok ze dne 10.07.2013 byl ztracen. Tvrdil ji žalobce, který v podané žalobě ani tuto skutečnost nerozporoval, přesto MS zavázal žalovaného k obstarání příslušného prohlášení o ztrátě pokutového bloku, což považuje žalovaný za zcela nadbytečné a především přesahující námítky žalobce, což je nepřipustné. MS si byl vědom závěrů v případě nedostupných pokutových bloků, učiněných v rozsudku NSS ze dne 29.03.2017, č. j. 8 As 186/2016 – 35, který je zmíněn výše, přesto zavázal žalovaného k obstarání potvrzení o nedostupnosti pokutového bloku, což lze považovat za nepřipustný formalismus, neboť takové potvrzení nemá na věc žádný dopad a skutečnost o ztrátě pokutového bloku byla všem známa. Takové potvrzení pouze není součástí spisové dokumentace, ostatně ani být nemusí, jestliže se jedná o všem dotčeným osobám známý fakt, který není žádným způsobem zpochybněn. Co se týče nutnosti vyzývat k odstranění nedostatku podaného odvolání, žalovaný odkázal ve svém vyjádření k podané žalobě na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2011, č. j. 5 Ca 298/2008-52 *„Správní orgán není povinen vyzývat účastníka k doplnění odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud odvolání obsahuje alespoň jeden projednatelný důvod, a je z něj tedy zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy (§ 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Takovou povinnost nezakládá správnímu orgánu ani skutečnost, že účastník výslovně označil odvolání jako "blanketní" a naznačil v něm, že odvolacích důvodů hodlá vznést více.“*, který se sice týká blanketního odvolání, avšak jeho závěry je možné vztáhnout i na tento případ, a proto nebylo povinností žalovaného vyzývat žalobce k doplnění podaného odvolání o přípis Policie ČR.

Tento postup byl poté podroben i kasačnímu přezkumu v jiné věci, kde se s ním NSS ztotožnil. (srov. rozsudek NSS ze dne 28.02.2014, č. j. 2 Afs 89/2012 – 62 „*Celní orgány tedy v dané věci nepochybily, pokud o předmětné námitce podjatosti nevedly řízení dle ustanovení § 77 daňového řádu. Zbývá proto posoudit, zda pro zcela obecnou a prakticky bezobsažnou povahu této námítky měl žalovaný vést stěžovatele k jejímu doplnění, tedy (jak již bylo vyloženo) k doplnění argumentace odvolání. Podle § 112 odst. 2 daňového řádu platí, že pokud odvolání obsahuje vady, které brání řádnému projednání věci (tedy typicky neobsahuje některou z povinných náležitostí uvedených v § 112 odst. 1 daňového řádu), vyzve správce daně odvolatele k doplnění podání s poučením, v jakém směru musí být doplněno, a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu, která nesmí být kratší než 15 dnů. Tato právní úprava je v převažující míře obdobou ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu; i v tomto případě se předpokládá, že odvolací orgán učiní vůči odvolateli kroky k doplnění podstatných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 správního řádu). Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 2. 11. 2011, č. j. 5 Ca 298/2008 - 52, publikovaném pod č. 2766/2013 Sb. NSS, vyslovil, ve vztahu k úpravě správního řádu, tak, že: „správní orgán není povinen vyzývat účastníka k doplnění odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud odvolání obsahuje alespoň jeden projednatelný důvod, a je z něj tedy zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy (§ 82 odst. 2 správního řádu). Takovou povinnost nezakládá správnímu orgánu ani skutečnost, že účastník výslovně označil odvolání jako 'blanketní' a naznačil v něm, že odvolacích důvodech hodlá vznést více.“. Shodný náhled lze, pro prakticky shodnou povahu odvolacího přezkumu ve správním a daňovém řízení, aplikovat i na postup správce daně (žalovaného) při odstraňování vad odvolání, které bylo sice z hlediska povinných náležitostí podle § 112 odst. 1 daňového řádu perfektní, přesto však jedna z dílčích odvolacích námítek (zde zmínka o zaujatosti správce daně) nebyla formulována tak, aby byla plně projednatelná. Pokud byly ostatní námítky bez dalšího meritorně projednatelné, žalovaný nepochybil, jestliže k její konkretizaci stěžovatele nevyzval. Krajský soud proto rozhodl správně, pokud postup žalovaného v tomto ohledu aproboval.“). Žalovaný tedy jednal zcela v souladu s výše uvedenou judikaturou.*

Žalovaný uvádí, že v námitkovém řízení správní orgán mohl pouze zkoumat to, zda existuje způsobilý podklad pro záznam, zda záznam registru řidičů byl proveden zcela v souladu s tímto způsobilým podkladem, a zda počet připsaných bodů odpovídá bodovému hodnocení jednání v příloze zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. **Pouze v případě, že se v řízení o námitkách vyskytnou důvodné pochybnosti o údajích zde zaznamenaných, tak je povinen správní orgán vyžádat si ještě další důkazy prokazující skutečnosti týkající se spáchání přestupku. K takovému postupu však lze přistoupit pouze tehdy, když řidič namítne, že přestupek nespáchal, nebo že si jej není vědom. Je třeba rozlišit případy, kdy řidič pouze účelově uvede, že se přestupku nedopustil a případy, kdy současně uvede skutečnosti konkretizující toto tvrzení, např. že se v době údajného spáchání přestupku nacházel v jiném místě, nebo že v tuto dobu vozidlo neřídil, případně svá tvrzení podloží navrženými důkazy, což se v tomto případě nestalo.** Správní orgán pak vedle těchto tvrzení řidiče současně posuzuje i kvalitu oznámení z toho hlediska, jaké množství údajů prokazující spáchání přestupku konkrétním řidičem obsahuje. To tedy neznamená, že pokud řidič pouze účelově sdělí, že se přestupku(-ů) nedopustil, tak že správní orgán je automaticky povinen *ex officio* prověřovat náležitosti rozhodnutí o přestupku (srov. rozsudek NSS ze dne 04.01.2012, č.j. 3 As 19/2011-74). Kvalitu oznámení o uložení blokových pokut i veškeré další podklady shledal žalovaný jako dostatečně kvalitní pro záznam bodů, což zdůvodnil ve svém rozhodnutí, jak je uvedeno výše.

Pouze v případě **důvodných** pochybností o údajích zaznamenaných v oznámení policie, na základě kterých je prováděno hodnocení dosaženého počtu bodů, tak z něj nelze bez dalšího vycházet (srov. rozsudky NSS ze dne 21.03.2012, č.j. 5 As 118/2011-107, ze dne 24.10.2013, č.j. 4 As 102/2013-38, či ze dne 24.08.2010 č.j. 5 As 39/2010-76). Obecně ne však vždy vedou zjištění o nedostatcích formálních či obsahových náležitostí k závěru o tom, že pokutový blok nemohl být náležitým podkladem pro zápis bodu v registru řidičů. Pokutový blok je svou povahou

správním aktem, který závazně deklaruje, že určitá osoba se dopustila konkrétního, individuálně popsaného jednání, jež naplnilo znaky přestupku a konstituuje jeho povinnost zaplatit pokutu, přičemž okamžik podpisu pokutového bloku obviněného z přestupku je zároveň okamžikem vydání rozhodnutí o blokovém řízení a okamžikem nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Teprve tímto podpisem stvrzuje obviněný svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení. Jednoznačně tak potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v ust. § 84 č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném v rozhodné době (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2010, č.j. 8 As 68/2010-81).

Vzhledem k tomu, že spisová dokumentace správního orgánu I. stupně spis. zn. S-MHMP 397261/2015 a spisová dokumentace žalovaného č. j. 412/2018-160-SPR byla již MS vrácena zpět žalovanému. Žalovaný zasílá obě zmíněné spisové dokumentace v příloze této kasační stížnosti.

#### **IV. Návrh rozhodnutí**

Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vydal tento rozsudek:

**Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 9A 108/2018 - 42, ze dne 22.10.2019 se ruší a věc vrací k novému projednání.**

**Mgr. Stanislav Dvořák**  
ředitel  
Odbor agend řídičů