

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupený: JUDr. Radek Bechyně, advokát, sídlem Legerova 148, Kolín, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. května 2019, č. j. 569/2019 - 160 - SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. srpna 2019, č. j. 9 A 74/2019 - 50,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Přípisem ze dne 10. srpna 2016 oznámil Magistrát hl. m. Prahy (dále též „magistrát“) žalobci, že dosáhl 12 bodů v bodovém hodnocení řidiče, a zároveň jej vyzval k odevzdání řidičského průkazu. V reakci na toto oznámení podal žalobce proti provedenému záznamu bodů blanketní námitky, které v průběhu řízení na prvním stupni nijak neupřesnil. Teprve když se proti rozhodnutí magistrátu o zamítnutí námitek odvolal, označil nedostatky příkazových bloků, jimiž byl za přestupky pokutován a na jejichž základě byl proveden záznam bodů (dále též pro větší srozumitelnost „pokutové bloky“). Namítal zejména, že určité údaje na nich jsou nedostatečné, případně že jsou nečitelné, zkratkovité a strohé (šlo o osobu přestupce, dobu spáchání, právní kvalifikaci přestupkového jednání, výši uložené sankce a místo vydání bloku).

[2] Ministerstvo dopravy jako odvolací orgán (dále též „žalovaný“) odvolání zamítlo, aniž by si vyžádalo a posoudilo předmětné pokutové bloky. Žalovaný označil námitky žalobce za natolik obecné a paušální, že postačilo vypořádat je odkazem na oznámení o uložení pokuty, na jejichž základě byly záznamy bodů provedeny (zde odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 39/2010 - 76 a 3 As 19/2011 - 74). Žalobce navíc podle žalovaného uplatnil své námitky i pozdě, a to s ohledem na zásadu koncentrace odvolacího řízení (zde žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 186/2016 - 35).

[3] Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) na základě podané žaloby napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Uvedl, že žalovaný si měl pokutové bloky vyžádat a posoudit je, jelikož formálními náležitostmi pokutového bloku je správní orgán povinen se zabývat, pokud je řidič konkrétně namítá a pokud mohou zpochybnit způsobilost pokutového bloku být podkladem pro zápis bodů do registru (zde odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 19/2011 - 74 a 10 As 3/2017 - 34). Zároveň se podle městského soudu v námitkovém řízení neuplatní koncentrace řízení, tudíž správní orgány musí přihlížet i k námitkám, které byly nově vzneseny v odvolacím řízení (zde odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 102/2013 - 38, bod 30).

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný kasační stížnost a navrhl předložit věc co nejdříve rozšířenému senátu. Tvrdí totiž, že v judikatuře správních soudů panuje rozpor v otázce, zda lze uplatnit institut koncentrace upravený v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v námitkovém řízení vedeném podle § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu poukázal žalovaný konkrétně na rozsudek č. j. 4 As 102/2013 - 38, podle něž je koncentrace v námitkovém řízení vyloučena, zatímco v rozsudku č. j. 8 As 186/2016 - 35, kde tehdejší stěžovatel tvrdil, že koncentraci v tomto řízení uplatňovat nelze, označil Nejvyšší správní soud naopak jeho námitku za nedůvodnou. Rozřešení této právní otázky bude mít přitom dalekosáhlé důsledky, neboť podle žalovaného se dotkne stovek správních řízení po celé republice (jen u městského soudu eviduje žalovaný 50 obdobných žalob téhož zmocněnce).

[5] Žalovaný sám zastává názor, že koncentraci řízení v daném případě uplatnit lze. Námitkové řízení je totiž podle něj řízením zahajovaným na žádost, nikoliv z moci úřední (kde by byla koncentrace vyloučena ustanovením § 50 odst. 3 správního řádu). Záznam bodů v registru řidičů je sice podle judikatury 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 (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 114/2015 - 55), podle žalovaného se však účastníkovi řízení o námitkách v tomto řízení žádný trest neukládá, a koncentrace řízení je tak zcela namístě.

[6] Žalovanému je z úřední činnosti známo, že právní zástupce žalobce, JUDr. Radek Bechyně, zastupuje velké množství různých osob a jejich jménem uplatňuje v námitkových řízeních šablonovitě výhrady vytýkající pokutovým blokům paušálně stále tytéž (typizované) formální nedostatky. Tuto šablonu převzal od svého předchůdce, obecného zmocněnce advokátní kanceláře Linhart. Podle žalovaného je vyloučeno, aby všechny pokutové či příkazové bloky, které zástupce žalobce napadá, trpěly všemi jím namítanými vadami. Proto – s odkazem na odůvodnění svého odvolacího rozhodnutí a na judikaturu Nejvyššího správního soudu – v kasační stížnosti dovozuje, že nebyl povinen si vyžádat pokutové bloky, jelikož mu na základě uplatněných námitek nevznikly důvodné pochybnosti o údajích zaznamenaných v oznámeních policie, na jejichž základě provedl žalobci záznamy bodů v registru řidičů. Žalovaný dále upozornil, že v některých případech specifikuje JUDr. Radek Bechyně údajné formální nedostatky pokutových bloků až

pokračování

ve správní žalobě. Pokud by nebylo možné uplatňovat v námitkovém řízení koncentraci, znamenalo by to, že si mnohdy budou muset pokutové bloky vyžádat až krajské soudy.

[7] Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud žalobci v případě jeho úspěchu nepřiznával náhradu nákladů řízení v plné výši, jelikož právní zástupce žalobce podává opakovaně obsahově zcela shodná podání (včetně žalob), v nichž případně pouze změní pořadí námitek. Jen zpracování první takové žaloby s sebou neslo náklady a ty byly žalobci již zaplacený v několika předchozích řízeních před správními soudy. Jejich další přiznávání by již bylo nespravedlivé a nemravné (zde odkázal žalovaný na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3698/11 a usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 115/2019 - 44).

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zpochybnil dostatečně konkrétně formální náležitosti a údaje zaznamenané v pokutových blocích, přičemž tyto námitky nebylo možné přezkoumat jinak než ověřením těchto informací v samotných pokutových blocích. V úřední praxi sice podle žalobce nepanuje jednota, pokud jde o posuzování pokutových bloků, příp. správních rozhodnutí jako způsobilých podkladů pro záznam bodového hodnocení do registru řidičů, převažuje však přístup, kdy si správní orgány na základě podaných námitek automaticky vyžádají originální podklady a posuzují, zda mají předepsané náležitosti (žalobce dal soudu ke zvážení, zda si nevyžádat vyjádření obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které danou agendu vykonávají). Z tohoto přístupu vybočuje jen Magistrát hl. m. Prahy a žalované Ministerstvo dopravy. K zásadě koncentrace pak žalobce poukázal na to, že je omezena povinnost správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 správního řádu) a v odvolacím řízení i povinností správního orgánu přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího řízení bez ohledu na rozsah odvolacích námitek (§ 89 správního řádu). Konečně proti možnosti snížení náhrady nákladů řízení se žalobce ohradil s tím, že by mělo jít o institut výjimečný odůvodněný okolnostmi hodnými zvláštního zřetele na straně obou účastníků, přičemž ty je třeba náležitě odůvodnit (k tomu odkázal zejména na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 191/06).

III. Důvody pro předložení věci rozšířenému senátu

[9] Šestý senát dospěl při neveřejných poradách o této věci k názoru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu skutečně panuje rozpor, který šestému senátu brání ve věci rozhodnout bez toho, že by nejprve aktivoval rozšířený senát.

III.a. Koncentrace odvolacího řízení

[10] V první řadě je tu rozkol v otázce, zda lze v řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů uplatnit institut koncentrace upravený v § 82 odst. 4 správního řádu. Již v rozsudku ze dne 2. února 2012 č. j. 5 As 93/2011 - 55 čelil Nejvyšší správní soud situaci, že žalobce své zcela obecné námitky o nesouladu údajů na pokutových blocích a na oznámeních o přestupcích rozvedl až v doplnění odvolání. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že správní orgán si měl bloky sám vyžádat a posoudit jejich obsah. K včasnosti uplatnění námitek obecně poznamenal: „*Jakkoli není řízení o námitkách samo o sobě řízením sankčním, již z povahy předmětu, pro který je vedeno, tj. existence určitých*

přestupků (a za ně uložených sankcí) je zcela na místě aplikace ust. § 50 odst. 2, resp. 3 správního řádu, podle kterého správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost (nikoli tedy pouze sankce), je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. V daném případě takovou povinností, byť není uložena v sankčním řízení, je povinnost odevzdání řidičského průkazu.“

[11] V rozsudku ze dne 24. října 2013 č. j. 4 As 102/2013 - 38, na nějž odkazoval žalovaný a který byl opatřen i právní větou, dospěl Nejvyšší správní soud již jednoznačně k závěru, že stejně jako v řízení přestupkovém, i v řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů podle § 123f zákona o silničním provozu je vyloučena koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Svůj náhled odůvodnil takto: *«Záznam bodů je sice svojí podstatou specifickým administrativním úkonem, rozhodnutí v řízení o námitkách proti dosažení 12 bodů a jejich záznamu do registru řidičů nicméně může mít za následek pozbytí řidičského oprávnění, což je ve své podstatě sankcí svého druhu (sui generis), spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, jak bylo vysloveno již v rozsudku zdejšího soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76 ... K uvedenému závěru přispívá i výklad právní nauky, když např. Vedral v tomto směru odlišuje řízení zahajovaná na návrh, pro která je koncentrace řízení typická, a konstatuje, že „u obviněného z přestupku nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví.“ Vedral klade důraz na vyšetřovací zásadu sankčního řízení a dovozuje, že nejen pro řízení o přestupcích, ale obecně o jakýchkoli správních deliktech nebude možno § 82 odst. 4 správního řádu použít. Argumentuje normou § 50 odst. 3 správního řádu a dodává, že „pokud má správní orgán něco zjistit bez návrhu, nelze se v případě návrhu podaného účastníkem řízení odvolávat na § 82 odst. 4 a k takovým návrhům nepřiblížet, ale takový návrh by správní orgán musel vzít za svůj, jako kdyby danou skutečnost zjistil sám. Ustanovení § 50 odst. 3 věta druhá má proto před § 82 odst. 4 přednost.“ (VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 727 – 728). Lze dodat, že krajský soud v návaznosti na okolnosti nyní projednávané věci správně upozornil na další limitaci zásady koncentrace řízení (vedle § 50 odst. 3 správního řádu), a sice na normu § 89 odst. 2 věta první správního řádu, podle níž je na odvolacím orgánu, aby přezkoumal obsah napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, z hlediska jeho souladu s právními předpisy, a to v plném rozsahu, ledaže se jedná o vady řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy.»*

[12] Konečně k stejnému závěru došel Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 25. července 2019 č. j. 1 As 353/2018 - 52, ovšem s nerozlišující a tudíž nepřesnou argumentací, že správní řád *„v odvolání neomezuje možnost uvádění nových námitek a skutečností“*.

[13] Naproti tomu v rozsudku ze dne 29. března 2017 č. j. 8 As 186/2016 - 35, na nějž odkázal žalovaný, Nejvyšší správní soud uvedl: *„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.“*

pokračování

[14] Tato stručná úvaha byla nicméně vyslovena jen nad rámec nutného odůvodnění, neboť ani odvolací námitky žalobce nebyly v daném případě podle soudu dostatečně důkazně podložené na to, aby mohly zpochybnit obsah oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení. Pokud by šlo pouze o tento rozsudek, nebylo by podle přesvědčení šestého senátu nutné se na rozšířený senát nyní obracet, neboť přes uvedený rozpor v judikatuře by se bylo možné přenést konstatováním, že apodiktická argumentace v *obiter dictu* odůvodnění rozsudku č. j. 8 As 186/2016 - 35 byla ojedinělým vybočením z jinak pevně ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

[15] Do rozporu s výše citovanými rozhodnutími se však Nejvyšší správní soud dostal podle názoru šestého senátu nepřímě i v rozsudku ze dne 8. listopadu 2017 č. j. 10 As 3/2017 - 34. Zde žalobce vznesl konkrétní námitky proti dvěma ze tří pokutových bloků dokonce až ve správní žalobě. Desátý senát pak připustil zrušení odvolacího rozhodnutí jen na základě těch námitek, které zazněly již v řízení správním, a odmítl představu, že by si bloky, proti nimž vznesl žalobce námitky až v soudním řízení, měl vyžádat a přezkoumat je krajský soud. K tomu desátý senát uvedl, že se „zamýšlel i nad závěry rozšířeného senátu NSS (viz usnesení ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015 - 71, č. 3577/2017 Sb. NSS), z nichž plyne, že i pokud byl obviněný z přestupku ve správním řízení pasivní a neuplatnil zde tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový stav a jím odpovídající důkazní návrhy, nemůže krajský soud bez dalšího odmítnout žalobní tvrzení o stejném obsahu jako opožděná nebo účelová. I záznam bodů do registru řidičů je trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS), a uplatní se zde tedy zásady pro soudní přezkum v oblasti správního trestání. Jak však rozšířený senát zdůraznil v prve citovaném usnesení, jeho úvahy se vztahují právě na otázky zjišťování skutkového stavu, tedy na situace, kdy soud ověřuje, zda správní orgán shromáždil dostatek důkazů pro své skutkové závěry. V řízení o námitkách podle § 123f zákona o silničním provozu však již správní orgán nezkoumá skutkové děje – pouze ověřuje, zda byly body zaznamenány na základě způsobilých podkladů a v souladu s jejich obsahem. Je tedy vyloučeno, aby soud v navazujícím řízení shledal nedostatky při zjišťování skutkového stavu ve správním řízení; proto se závěry rozšířeného senátu v této věci nemohou uplatnit.“ Ačkoliv se nejednalo přímo o uplatnění koncentrační zásady podle § 82 odst. 4 správního řádu, desátý senát zde jednoznačně popřel, že by bylo možné z trestní povahy řízení záznamu bodů dovozovat časově neomezenou možnost uplatňovat námitky proti pokutovým blokům třeba až v soudním řízení.

[16] Jinými slovy, je tu jedna judikatorní linie, z níž implicitně vyplývá, že namítající osoba může uplatňovat nová skutková tvrzení a nové právní námitky neomezeně od zahájení námitkového řízení až do skončení lhůty pro podání žaloby proti odvolacímu rozhodnutí. Toto právo se odvozuje od oficiózní, popřípadě (též) od trestní povahy daného řízení. Argumentace vychází z toho, že námitkové řízení je svou povahou řízením zahajovaným z moci úřední ve smyslu § 46 správního řádu, v němž má správní orgán povinnost zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti (§ 50 odst. 3 správního řádu), a pochopitelně jej musí též správně právně zhodnotit (§ 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 věta první správního řádu). Je tudíž vcelku jedno, ve které fázi řízení, v němž mu má být z moci úřední uložena povinnost, adresát rozhodnutí své tvrzení zpochybňující učiněná zjištění nebo právní hodnocení uplatní – pokud jsou tím přijaté závěry úspěšně zpochybněny, musí odvolací orgán popř. soud napadené rozhodnutí zrušit, neboť správní orgán nedostál

zásadě vyšetřovací, tj. povinnosti aktivně zjistit skutkový stav a správně jej právně zhodnotit (srov. výše zmíněné usnesení rozšířeného senátu č. j. 10 As 24/2015 - 71). Další odůvodnění spočívá v tom, že námitkové řízení má trestní povahu ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“), přičemž mezinárodní závazky ČR vylučují, aby správní orgán vyžadoval po obviněném jakoukoliv součinnost při projednávání trestního obvinění vzneseného proti němu. Obviněný má proto právo mlčet, a zároveň má právo tento svůj postoj kdykoliv změnit a začít se aktivně hájit, a to třeba až ve fázi soudního řízení, přičemž orgán státu, který má věc právě „na stole“ (ať již úřad nebo soud), musí jeho obhajobu věcně zhodnotit.

[17] Naproti tomu druhá judikatorní linie hledá způsoby, jak tyto „široce otevřené dveře“ k revizi námitkových rozhodnutí poněkud přivřít a uplatňování nových námitek časově omezit. Činí tak buď již ve fázi odvolacího řízení uplatněním koncentrační zásady založené na tvrzení, že námitkové řízení ve skutečnosti nemá charakter řízení zahajovaného *ex officio* (výše citovaný rozsudek č. j. 8 As 186/2016 - 35), nebo až ve fázi řízení před správními soudy argumentem, že na základě trestního charakteru námitkového řízení lze uplatňovat časově neomezeně pouze námitky skutkové, ty v něm ale vůbec nepřípadají v úvahu (výše citovaný rozsudek č. j. 10 As 3/2017 - 34).

[18] Druhá judikatorní linie nicméně není s tou první slučitelná. Zčásti proto, že popírá její základní východisko (tj. oficiózní povahu námitkového řízení), zčásti pak proto, že její argumenty vycházejí z mylných předpokladů – chybějící náležitosti pokutových bloků lze podřadit spíše pod námitky skutkové než právní, neboť se k nim musí vést dokazování, zejména však trestní povaha řízení implikuje podle judikatury rozšířeného senátu prakticky neomezené uplatnění nejen nových skutkových tvrzení, ale i právních výhrad, jak šestý senát osvětlí níže.

III.b. Vyžádání pokutových bloků

[19] Žalovaný založil zamítnutí žalobcova odvolání na dvou důvodech, z nichž každý sám o sobě by postačoval k tomu, aby jeho rozhodnutí obstálo v soudním přezkumu. Vedle opožděnosti námitek z důvodu koncentrace řízení zmínil také, že námitky stěžovatele vůči pokutovým blokům jsou „*neustále se opakuující a shodné*“, resp. „*zcela totožné bez ohledu na projednávaný případ*“ (s odkazem na čísla jednací jiných svých rozhodnutí na některé rozsudky Nejvyššího správního soudu) a že „*ne každé zpochybnění údajů v oznámení o uložení pokuty v blokovém řízení nutně vede k povinnosti správního orgánu vyžádat si další důkazy*“. Pokud by dal šestý senát žalovanému za pravdu v tom, že šablonovité námitky uplatňované paušálně, tj. bez vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem, nejsou způsobilé zpochybnit oznámení o přestupku, nebylo by nutné na půdorysu tohoto případu řešit otázku koncentrace řízení. I v této oblasti však vykazuje judikatura Nejvyššího správního soudu při určitém čtení rozpory, jež je vhodné při řešení otázky koncentrace odvolacího řízení vyjasnit. Konkrétně není zcela jednoznačná jednotná v otázce, jaké námitky proti záznamu bodů lze posoudit podle pouhých (formálně bezvadných) oznámení o přestupku, a u jakých je již jejich zhodnocení možné jen na základě originálních podkladů (pokutových bloků), které si správní orgán musí za tímto účelem vyžádat od jejich původce (zpravidla od policie).

pokračování

[20] Jediné, na čem se jednotlivé rozsudky shodují, je to, že povinnost vyžádat si pokutové bloky se aktivuje až v případě, že nelze vystačit jen se zkoumáním oznámení o přestupku, na jejichž základě byl záznam bodů proveden. K tomu může dojít buď proto, že oznámení o přestupku trpí samo o sobě závažnými nedostatky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2010 č. j. 5 As 39/2010 - 76), nebo proto, že žalobce svými námitkami údaje obsažené v oznámení úspěšně zpochybnil (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. září 2019 č. j. 3 As 298/2017 - 23).

[21] Popsané pravidlo je ale natolik obecné, že ani sám Nejvyšší správní není schopen ho aplikovat jednotně. V některých případech vytýká žalobci, že jeho námitky (přestupků si není vědom) byly příliš obecné a musel by je tudíž více konkretizovat, např. uvést, že se v době přestupku nacházel na jiném místě nebo že vozidlo neřídil (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. ledna 2012 č. j. 3 As 19/2011 - 74). Jindy dodává, že by navíc musel podložit takováto svá tvrzení i důkazními návrhy, aby vůbec byla způsobila vyvolat pochybnosti o obsahu oznámení o přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2017 č. j. 8 As 186/2016 - 35). Ke zpochybnění oznámení o přestupku nepostačovaly podle Nejvyššího správního soudu v konkrétním případě ani námitky, že pokutový blok je nesrozumitelný, neboť v něm „*nebyl dostatečně popsán skutek, jehož se žalobce měl dopustit, a ani nebyla jednoznačně uvedena jeho právní kvalifikace*“. Nejvyšší správní soud totiž vyšel z teze, že „*samotnou zákonnost rozhodnutí o přestupku v řízení o záznamu bodů přezkoumávat nelze*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2018 č. j. 6 As 360/2017 - 21).

[22] Všechna tři výše citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu reagovala na situaci, kdy byly pokutové bloky v době uplatnění námitek proti záznamu bodů již skartovány, tudíž je nebylo možné k důkazu použít. Je možné, že zde projevuje Nejvyšší správní soud (případ od případu) určitou benevolenci, neboť někdy akceptuje, že správní orgány i velmi konkrétní a věcné námitky proti záznamu bodů (mířící přímo proti pokutovým blokům) vypořádají jen na základě důkazu provedeného oznámením o přestupku (někdy ještě v kombinaci s výstupem ze zařízení měřícího rychlost). Naproti tomu tam, kde měl správní orgán možnost si originály pokutových bloků vyžádat a neučinil tak, povětšinou vystupuje Nejvyšší správní soud přísněji. Námitka, že na bloku není dostatečně specifikováno číslo žalobcova občanského průkazu, že chybí identifikace státního orgánu a že úřední razítko nesplňuje zákonné požadavky, měla podle Nejvyššího správního soudu vést správní orgán k tomu, aby si originální podklady obstaral (výše citovaný rozsudek č. j. 10 As 3/2017 - 34). Dokonce i velmi obecný a nekonkretizovaný poukaz na rozpor mezi oznámeními o přestupku a údaji uváděnými v pokutových blocích měla mít takový důsledek (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 93/2011 - 55 ze dne 2. února 2012). Stejně tak námitky paušálně vytýkající pokutovým blokům formální nedostatky uplatňované šablonovitě zástupcem nynějšího žalobce aktivují podle této judikatorní linie povinnost správního orgánu si pokutové bloky vyžádat (např. výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 353/2018 - 52, navzdory tomu, že v tomto rozsudku v rámci obecné rekapitulace dosavadní judikatury Nejvyšší správní soud předeslal, že „*ne každá námitka zakládá povinnost správního orgánu bloky či další důkazy vyžádat*.“).

[23] Šestý senát podotýká, že v okamžiku podání námitek nemusí být vůbec zřejmé, zda pokutové bloky budou ještě k dispozici, či zda jsou již skartovány. Správní orgán

přitom nemůže dost dobře vyžádat originál pokutového bloku k důkazu, a poté, co zjistí, že již neexistuje, prohlásit, že jej vlastně nepotřebuje a že vystačí jen s oznámením o přestupku; takový postup by byl pokrytecký. Právě k takovému postupu jej ale může vést současné kazuistické rozhodování Nejvyššího správního soudu, který nezřídka hodnotí skutkové okolnosti retrospektivně, nikoli z pohledu správního orgánu, jak se jemu mohly jevit. Nejvyšší správní soud jistě takto rozhodovat může – může si dovolit případ od případu hledat individuální spravedlnost a jemnými nuancemi a s časovým odstupem odlišovat konkrétní skutkové okolnosti každé jednotlivé kauzy. Ale pro každodenní správní praxi vyvolává takovýto přístup aplikační nejistotu. Obzvlášť to platí, jedná-li se o hodnocení zcela rutinního procesního postupu (vyžádat či nevyžádat si pokutové bloky), k němuž běžně dochází v desítkách či stovkách kauz po celé zemi. Ačkoliv by tedy jistě bylo možné vést polemiky o tom, zda k popsanému názorovému rozporu mezi senáty Nejvyššího správního soudu dochází v otázce právního posouzení nebo spíše v hodnocení skutkového stavu, šestý senát považoval za praktické přiklonit se k tomu, že přístup k otázce vyžádání si pokutových bloků za účelem provedení listinných důkazů má v tomto případě povahu právního názoru, a rozšířenému senátu proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. přísluší judikaturu v této věci sjednotit, jak bude popsáno níže.

IV. Názor předkládajícího senátu

[24] Šestý senát má za to, že koncentraci podle § 82 odst. 4 správního řádu nelze v řízení o námitkách proti záznamu bodů *de lege lata* uplatňovat. Nepovažuje tudíž za správné názory vyjádřené ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 186/2016 - 35 a nepřímou v rozsudku č. j. 10 As 3/2017 - 34, byť důvodům, které k jejich zaujetí vedly, rozumí. Naopak se vzhledem k platné právní úpravě musí přiklonit k názorové linii představované výše citovanými rozsudky č. j. 5 As 93/2011 - 55, č. j. 4 As 102/2013 - 38 a č. j. 1 As 353/2018 - 52, a to s následující argumentací.

[25] Ačkoliv, formálně nahlíženo, jde v případě námitek proti záznamu bodů skutečně o řízení na žádost (zahajuje se totiž podáním námitek), jeho skutečná povaha odpovídá spíše řízení zahajovanému z moci úřední. Nelze totiž přehlížet, že námitky jsou zpravidla až reakcí na oznámení o tom, že správní orgán zaznamenal řidiči v registru 12 či více bodů, a přichází tudíž dočasně o řidičské oprávnění. Záznam či záznamy, proti nimž řidič námitkami brojí, se v registru činí *ex officio*. Šestý senát nepochybuje o tom, že při provádění záznamu by měl příslušný správní orgán z vlastní iniciativy přijmout kroky k nápravě, jestliže zjistí nesrovnalosti, například že oznámení o přestupku neskýtá pro provedení záznamu dostatečný podklad. Stejně tak by měl i bez námitek zaznamenat správný počet bodů, pokud v době mezi spácháním přestupku a vydáním podkladového rozhodnutí došlo ke změně právní úpravy ve prospěch pachatele (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2016 č. j. 6 As 60/2016 - 23, č. 3423/2016 Sb. NSS). Námitky slouží v první řadě k tomu, aby řidič upozornil správní orgán na to, že těmto svým povinností nedostál nebo že se dopustil při zaznamenávání bodů jiného administrativního pochybení. Námitky jsou z tohoto pohledu jakýmsi opravným prostředkem svého druhu, jímž řidič reaguje na nesprávný úřední postup správního orgánu provádějícího záznam bodů v registru. Skutečný charakter námitkového řízení tak odpovídá spíše řízení vedenému *ex officio*, resp. v něm uplatňované procesní obraně osoby, již má být uložena povinnost (v rozsudku ze dne 30. května 2011 č. j. 2 As 19/2011 - 87 Nejvyšší správní soud obdobně

pokračování

konstatoval, že řízení o záznamu bodů se vede z moci úřední, přičemž „*charakter řízení se v jeho průběhu nemění, ani když je jeho další fáze vyvolána účastníkem podáním námitek či odvolání*“).

[26] Jinak řečeno, námitkové řízení nelze vzhledem k povaze námitek jako opravného prostředku chápat jako samostatné řízení o žádosti, nýbrž je na něj třeba nahlížet (obdobně jako odvolací řízení sdílí právní povahu předchozího řízení v prvním stupni) jako na pokračování postupu při záznamu bodů, tedy jako na řízení *ex offio*. V námitkovém řízení se sice žádné osobě povinnost neukládá (rozhodnutí nemá konstitutivní charakter), nicméně má se s konečnou platností konstatovat, že byly naplněny zákonné podmínky, v jejichž důsledku se aktivovala povinnost namítajícího odevzdat řidičský průkaz. Tomu také odpovídá fakt, že po dobu námitkového řízení ještě účastník řidičské oprávnění neztrácí (§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu). I z tohoto pohledu má tudíž toto řízení povahu řízení o uložení povinnosti, tedy řízení oficiálního. Přednost před úpravou koncentrace řízení v § 82 odst. 4 správního řádu tak musí dostat povinnost správního orgánu zjistit spolehlivě skutkový stav, včetně všech okolností svědčících ve prospěch adresáta rozhodnutí, vyplývající z § 50 odst. 3 správního řádu.

[27] Podpůrně (nikoli nutně, jak bude vysvětleno dále) lze poukázat i na to, že rozšířený senát konstatoval ve výše citovaném usnesení č. j. 6 As 114/2014 - 55, že záznam bodů do registru řidičů je trestem ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy. Rozšířený senát dále v usnesení č. j. 10 As 24/2015 - 71, taktéž výše citovaném, vyšel z toho, že pokud má podle národní právní úpravy vést řízení o trestním obvinění správní orgán, pak judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) vyžaduje, aby takovéto řízení bylo podrobeno plné soudní jurisdikci, tj. aby soud měl pravomoc přezkoumat jak otázky právní, tak i skutkové. Jelikož ve správním řízení, v němž se má určité osobě uložit z moci úřední povinnost, je správní orgán povinen zjistit i bez návrhu všechny skutečnosti svědčící ve prospěch takové osoby, dovedl rozšířený senát, že správní soud nemůže *a priori* odmítnout skutková tvrzení a důkazní návrhy žalobce uplatněné až v soudním řízení jako nepřípustné, ale musí zvážit, zda tato tvrzení vyvolávají důvodné pochybnosti o skutkovém stavu, jak jej zjistil správní orgán. Může ovšem při věcném posouzení vyhodnotit dodatečně uplatněné námitky jako nevěrohodné a odmítnout provést k nim navržené důkazy jako nadbytečné (zejména to podle rozšířeného senátu platí pro námitky „*obecné a k věci se nijak blíže nevztahující*“). To znamená, že podle názoru rozšířeného senátu si může obviněný z přestupku „schovávat“ svou procesní obranu dokonce až do fáze soudního řízení.

[28] Dovedeme-li argumentaci citovaného usnesení do důsledku, je zřejmé, že tím méně lze vůči žalobci uplatňovat koncentraci námitek již k okamžiku vydání prvostupňového správního rozhodnutí. Z tohoto pohledu nepovažuje šestý senát za přesvědčivou argumentaci desátého senátu ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 As 3/2017 - 34, kde se pokusil s důsledky judikatury rozšířeného senátu vyrovnat úvahou, že se týká jen skutkových tvrzení a že v námitkovém řízení se již skutkový stav vůbec nezkoumá. Podle názoru předkládajícího šestého senátu je takové rozlišování v dané souvislosti nepodstatné, neboť podle judikatury rozšířeného senátu lze před krajským soudem uplatňovat zcela

neomezeně nejen nové námitky skutkové, ale i právní (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. srpna 2008 č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, publ, pod č. 1742/2009 Sb. NSS).

[29] Šestý senát zdůrazňuje, že odkazuje na výše citovaná usnesení rozšířeného senátu týkající se trestních obvinění, resp. trestní povahy bodů v registru řidičů, skutečně pouze podpůrně. Za prvé proto, že v usnesení č. j. 6 As 114/2014 - 55 se rozšířený senát zabýval povahou záznamu bodů jako trestu pouze z hlediska čl. 7 odst. 1 Úmluvy, resp. čl. 40 odst. 6 Listiny, tj. za účelem aplikace pozdější příznivější právní úpravy. Neřekl tedy prozatím výslovně, že by šlo zároveň i o řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, resp. čl. 40 odst. 1 Listiny (ostatně netvrdil to tehdy záměrně ani věc předkládající šestý senát, neboť jedna věc je trestní povaha záznamu bodů jako trestu ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, resp. čl. 7 odst. 1 Úmluvy, jiná věc je, zda záznam bodů, resp. námitkové řízení o něm je řízením o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy; to první nutně neimplikuje to druhé). I kdyby tomu tak ale bylo, má šestý senát za to, že požadavek plné jurisdikce pojal rozšířený senát ve svém usnesení č. j. 10 As 24/2015 - 71 mnohem širěji a vstřícněji k adresátům přestupkových rozhodnutí, než bylo z hlediska mezinárodních závazků ČR nezbytné. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva požaduje pouze, aby soud byl nadán pravomocí přezkoumat napadený správní akt jak po stránce skutkové, tak i právní (tento požadavek české správní soudy nepochybně splňují). Nijak ale nebránila tomu, aby Nejvyšší správní soud vyložil § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. – podle nichž se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv až po vyčerpání opravných prostředků – tak, že nestačí, aby žalobce opravný prostředek vyčerpal jen formálně, ale musí tak učinit efektivně, to znamená, že musí nejpozději v řízení o opravném prostředku uplatnit ty výhrady proti skutkovým zjištěním učiněným správními orgány, jejichž přezkoumání bude později po soudu požadovat. Zároveň může být citovaná judikatura nedůsledná, neboť pomíjí čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, ze kterého vyplývá právo na dvě soudní instance v trestních věcech. Pokud by skutečně z práva na přístup k soudu zakotveného v Úmluvě vyplývalo, že soudy ve správním soudnictví jsou povinny hodnotit věcně v první linii obhajobu obviněného uplatněnou až v soudním řízení, je otázka, zda by tak nemusel činit v kasačním řízení i Nejvyšší správní soud bez ohledu na omezení nových skutkových tvrzení a právních námitek vyplývajících z § 104 odst. 4 a z § 109 odst. 5 s. ř. s. (nutno však vzít v úvahu i čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, který umožňuje učinit výjimku z práva na odvolání v trestních věcech právě v případě „méně závažných trestných činů“, tj. např. dopravních přestupků). Pro nyní projednávaný případ nejsou ale tyto poznámky rozhodující, neboť se v něm jedná o restrikcí námitek uplatněnou vůči žalobci již ve správním řízení, nikoliv až v řízení před soudem. Proto nebude šestý senát tento svůj názor hlouběji rozebírat.

[30] Šestý senát má tedy za to, že odvolací orgán nemůže s ohledem na oficiální povahu zaznamenávání bodů v registru řidičů (nikoli s ohledem na povahu trestní, jež je diskusní) *de lege lata* (tzn. při absenci výslovné zvláštní úpravy koncentrace v námitkovém řízení) odmítnout řešit výhrady účastníka řízení proti záznamu bodů jen proto, že je uplatnil až v odvolacím řízení. Může však některé z nich zamítnout jako irelevantní proto, že k jejich řešení námitkové řízení vůbec neslouží. Jiné pak může vyhodnotit jako nevěrohodné či účelové, a to i s přihlédnutím k tomu, že je účastník neuplatňoval v řízení od samého začátku. Záznam bodů v registru řidičů se provádí buď přímo na základě podkladového rozhodnutí o uložení trestu (správního, kázeňského nebo uloženého soudem za trestný

pokračování

čin) nebo na základě oznámení o přestupku (pokud byl správní trest uložen pokutovým blokem). Pouze v případě zaslání oznámení o přestupku vzniká problém, že orgán provádějící záznam nemá ve spise k dispozici originální podklad (pokutový blok) a má-li jej věcně hodnotit, musí si jej nejprve vyžádat. Za účelem přehlednosti rozdělil šestý senát možné námitky do dvou skupin.

[31] Do první množiny lze zařadit výhrady proti postupu samotného správního orgánu provádějícího záznam bodů v registru řidičů. Namítající může tvrdit, že záznam bodů byl proveden bez odpovídajícího podkladu, tj. bez náležitého rozhodnutí či oznámení o přestupku. Mohlo k tomu dojít buď omylem, tj. aniž by takový podklad vůbec existoval (např. na základě rozhodnutí či oznámení o přestupku týkajícího se jiné osoby), nebo na základě podkladu vykazujícího tak zásadní obsahové nedostatky, že znemožňovaly záznam bodů správně provést (např. rozhodnutí či oznámení o přestupku, z něhož vůbec nelze vyčíst skutkovou podstatu, za kterou byla sankce uložena, a proto ani nelze určit příslušný počet bodů). Další typ námitek spočívá v tom, že na základě správného podkladu byl zaznamenán nesprávný počet bodů (např. v důsledku úředníkovy přehlédnutí nebo pozdější změny právní úpravy ve prospěch přestupce).

[32] Všechny tyto námitky jsou nepochybně přípustné. Jedná se o typické administrativní přehmaty úřední osoby provádějící záznam v registru řidičů, k jejichž řešení námitkové řízení primárně slouží. Oprávněnost takových výhrad lze snadno ověřit rutinní kontrolou podkladů, které se již ve spise nacházejí (přičemž namítané vady oznámení či změnu právní úpravy měl správní orgán při správném postupu zohlednit již dříve z úřední povinnosti). Pokutové bloky zpravidla nebude třeba vyžadovat. Kladný výsledek (námitky jsou oprávněné) by měl vést k tomu, že správní orgán buďto záznam bodů opraví, nebo si vyžádá od příslušného orgánu nové, opravené či doplněné, oznámení o přestupku.

[33] Pak je tu druhá množina námitek, která směřuje proti postupu orgánu, jenž přestupek do registru řidičů nahlásil. Namítá se obecně řečeno, že rozhodnutí či oznámení o přestupku nemůže sloužit jako podklad pro záznam bodů proto, že postrádá oporu v realitě. Zejména může namítající tvrdit, že za daný přestupek nikdy postižen nebyl (pokutový blok, na nějž oznámení o přestupku odkazuje, podle něj vůbec neexistuje, předané rozhodnutí ve skutečnosti dosud nenabylo právní moci apod.). Může též podkladovému rozhodnutí vytýkat zásadní vady, jež vyvolávají jeho nicotnost (např. že na pokutovém bloku chybí jeho podpis) či nezpůsobilost vyvolat právní účinek spočívající v záznamu bodů v registru řidičů (např. že na pokutovém bloku není uvedena skutková podstata, za kterou byl přestupce postižen), případně jiné vady (např. chybějící či neúplné uvedení místa spáchání přestupku). Konečně může namítající uvádět, že oznámení o přestupku se v podstatných bodech liší od pokutového bloku, na který odkazuje (zejména je na něm nedopatřením uvedena jiná, přísnější skutková podstata, než za kterou byl ve skutečnosti přestupce blokem postižen).

[34] V první řadě je třeba říci, že by neměly být úspěšné ty námitky, jež vytýkají podkladovým rozhodnutím či pokutovým blokům nejružnější formální vady, jež však nemohou mít dopad na jejich způsobilost být podkladem pro zápis bodů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. září 2012 č. j. 7 As 94/2012 - 20 a ze dne

19. března 2015 č. j. 7 As 41/2015 - 23). Náležitosti podkladového rozhodnutí, které jsou podle názoru šestého senátu podstatné pro záznam bodů v registru řidičů, představuje osoba přestupce, skutková podstata přestupku a datum nabytí právní moci (v případě bloku datum vydání). Z nich vyplývá, komu se má v registru zaznačit kolik bodů a od jakého dne (viz § 123b zákona o silničním provozu). U pokutového bloku je pak z hlediska záznamu bodů do registru nezbytnou náležitostí též podpis přestupce, neboť bez něj blok nevyvolává právní účinky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2011 č. j. 8 As 69/2011 - 40). Námitky proti jiným vadám (např. chybějící či nečitelné místo nebo čas spáchání přestupku, chybějící podpis odpovědné úřední osoby apod.) však podle názoru šestého senátu k revizi zaznamenaných bodů vést nemohou (srov. přiměřeně rozsudky Nejvyššího správního soudu týkající se žalob proti rozhodnutím o předstupu ze dne 23. července 2015 č. j. 2 As 126/2015 - 94, ze dne 21. dubna 2004 č. j. 2 Azs 5/2004 - 48, ze dne 20. ledna 2011 č. j. 8 As 47/2010 - 81 či ze dne 25. listopadu 2003 č. j. 7 A 82/2002 - 40).

[35] Pro úplnost šestý senát podotýká, že námitkové řízení nemá nahrazovat řízení o opravných prostředcích proti původnímu rozhodnutí (z tohoto hlediska se záznam bodů blíží svou povahou výkonu rozhodnutí na základě exekučního titulu). Jinými slovy, správní orgán v námitkovém řízení „zásadně nepřezkoumává správnost a zákonnost aktů orgánů veřejné moci, na základě kterých byl záznam proveden, neboť na tyto akty je třeba nahlížet jako na správné a zákonné, a to až do okamžiku, než je příslušný orgán veřejné moci zákonem předvídaným postupem prohlásí za nezákonné a zruší je“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2009 č. j. 9 As 96/2008 - 44). Proto nemohou být v námitkách proti provedenému záznamu bodů v registru řidičů s úspěchem uplatňovány výtky, které mají místo v řízení o samotném přestupku, např. že přestupek nespáchal obviněný z přestupku, že v řízení o přestupku byl nedostatečně zjištěn skutkový stav nebo že jednání obviněného vůbec není přestupkem. Ze stejného důvodu by nemělo být úspěšné ani tvrzení, že pokutový blok podepsala ve skutečnosti jiná osoba, než která je na něm uvedena. I tento typ výhrad překračuje podle šestého senátu rámec zkoumání podkladového rozhodnutí v námitkovém řízení, neboť k jeho řešení slouží podle stávající judikatury institut obnovy blokového řízení (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013 č. j. 1 As 21/2010 - 65, č. 2838/2013 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2014 č. j. 6 As 96/2014 - 31). Do doby rozhodnutí o návrhu na obnovu lze námitkové řízení přerušit. Obdobně to platí i o námitce, že rozhodnutí zaslané do registru řidičů, na němž je řádně vyznačeno datum nabytí právní moci, není ve skutečnosti pravomocné, protože proti němu žalobce podal včas opravný prostředek (např. odpor proti příkazu). V takovém případě má totiž žalobce možnost brojit proti nečinnosti správního orgánu, který podkladové rozhodnutí vydal (resp. jeho odvolacího orgánu), podnětem podle § 80 správního řádu a následně žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2016 č. j. 3 As 248/2015 - 22). Ani zde tedy není žádný důvod přenášet věcné řešení těchto námitek na bedra „evidenčního“ orgánu, který pouze provádí záznam bodů do registru na základě zaslaného rozhodnutí či oznámení o přestupku, neboť přístup k soudu má i tu dotčená osoba plně zajištěn.

[36] Ostatní námitky proti postupu orgánu, jenž vypracoval oznámení o přestupku, nicméně přípustné jsou, neboť pro jejich řešení se jiný opravný prostředek nenabízí.

pokračování

Zejména lze tedy namítat, že pokutový blok vůbec neexistuje, že není způsobilý být podkladem pro zápis bodů (neuvedená osoba přestupce, skutková podstata přestupku, datum vydání či chybějící podpis přestupce) nebo že se týká jiné osoby, jiné skutkové podstaty nebo byl vydán jindy, než vyplývá z oznámení o přestupku.

[37] V nyní řešeném případě uplatnil žalobce směs obojího typu námitek z druhé množiny. Vytýkal pokutovým blokům jak vady z hlediska záznamu bodů do registru řidičů podstatné (chybějící či nečitelný údaj o osobě přestupce a o právní kvalifikaci přestupkového jednání), tak i nepodstatné (chybějící či nečitelný údaj o době spáchání, o výši uložené sankce a o místě vydání bloku). Pokud by měl šestý senát potvrdit rozsudek městského soudu, jímž se vrací věc žalovanému k novému řízení, aby si vyžádal originály pokutových bloků, rád by upřesnil právní názor městského soudu v tom směru, které z námitek má správní orgán povinnost věcně posoudit a které již nikoliv, jelikož ani jejich opodstatněnost (daný údaj by na pokutovém bloku skutečně chyběl či byl nečitelný) by k výmazu bodů z registru vést beztak nemohla. Tím by se však šestý senát nutně dostal do rozporu s předchozí judikaturou Nejvyššího správního soudu. V ní lze totiž nalézt jak rozhodnutí tvrdící, že námitku poukazující na podstatnou vadu pokutového bloku (nedostatečný popis skutku a nejednoznačnou právní kvalifikaci) směl správní orgán věcně posoudit jen na základě oznámení o přestupku (výše citovaný rozsudek č. j. 6 As 360/2017 - 21), tak i rozhodnutí, podle nichž si kvůli věcnému posouzení námítky vytykající pokutovému bloku vady z hlediska záznamu bodů zcela nepodstatné (na bloku není dostatečně specifikováno číslo žalobcova občanského průkazu, chybí identifikace státního orgánu a úřední razítko nesplňuje zákonné požadavky) měl správní orgán pokutový blok vyžádat (výše citovaný rozsudek č. j. 10 As 3/2017 - 34).

[38] Šestý senát má nicméně za to, v daném případě je dokonce prostor pro to, aby rozsudek městského soudu zrušil pro nesprávné právní posouzení věci. Zásadní rozdíl oproti první množině námitek je totiž v tom, že správní orgán provádějící záznam bodů nemá zpravidla vůbec možnost tvrzené chyby v postupu jiného správního orgánu sám odhalit. Pokud tedy žalobce své výhrady vznesl nebo upřesní až v odvolacím či dokonce soudním řízení, nemůže tvrdit, že správní orgán prvního stupně při posuzování jeho blanketních či velmi obecných námitek proti záznamu bodů porušil svou povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), resp. zjistit všechny okolnosti svědčící ve prospěch toho, komu se ukládá povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu). Významně se také snižuje věrohodnost takovýchto „postupně rozvíjených“ výhrad. Zpravidla platí, že pokud nenabídne namítající osoba zároveň i důkazy svědčící o pravdivosti dodatečně uplatněných tvrzení (např. svou kopii vyplněného pokutového bloku s chybějícím údajem o skutkové podstatě přestupku nebo jméno svědka, který může doložit, že se v době spáchání údajného přestupku nacházel namítající na jiném místě), může odvolací orgán nebo soud námitky posoudit jako nevěrohodné a uzavřít, že nijak neotřásl skutkovým stavem zjištěným z oznámení o přestupku. Na druhou stranu, jestliže namítající od počátku (tj. již při podání námitek) konzistentně a dostatečně konkrétně tvrdí, že např. daný přestupek vůbec nemohl spáchat a být za něj trestán nebo že byl ve skutečnosti potrestán za přestupek jiný, méně závažný, pak správní orgán provádějící záznam bodů takového tvrzení ověřit musí. Musí si tudíž sám vyžádat originální podklady (pokutové bloky). Jestliže již byly s ohledem na běh času

skartovány, nelze než námitkám vyhovět a záznam bodů za sporný přestupek vymazat či počet bodů snížit.

[39] Šestý senát si uvědomuje, že i tento – poměrně restriktivní – přístup ponechává doširoka otevřené dveře obstrukčním praktikám. Těm je možné bránit v první řadě změnou právní úpravy. Nyní stát řidiče informuje pouze o dosažení 12 bodů v souvislosti s povinností odevzdat řidičský průkaz. Logicky se tak teprve v tomto okamžiku řeší případné námitky proti zaznamenaným bodům, přičemž originální doklady mohou být s ohledem na časový odstup již skartovány. Pokud by správní orgány hlásily přestupcům každý jednotlivý záznam bodů, mohly by pak o nich oprávněně požadovat, aby své námitky uplatnili včas (v reakci na toto oznámení) a pozdější uplatnění námitek motivované vyčkáváním na skartaci pokutových bloků by mohly označit za nevěrohodné. Stejně tak je jistě možné legislativně stanovit delší lhůty zachovávání originálních podkladů v archivech správních orgánů nebo stanovit, že se pokutové bloky či jejich kopie zasílají spolu s oznámením o přestupku do registru řidičů, kde se ukládají k archivaci až do doby, kdy jsou jim odpovídající body z registru řidičů vymazány.

[40] Při nezměněné právní úpravě nicméně připadá v úvahu jako jediné možné opatření proti obstrukcím hodnotit jako nevěrohodné též námitky paušální, typizované, uplatňované šablonovitě ve všech případech bez ohledu na konkrétní skutkové okolnosti (zde by se tak dokonce mělo dít bez ohledu na to, zda je žalobce uplatňoval od počátku námitkového řízení, či až před odvolacím orgánem nebo před soudem). Právě touto cestou by šestý senát v nyní posuzované kauze vykročil, kdyby mu v tom nebránilo výše citované rozhodnutí prvního senátu č. j. 1 As 353/2018 - 52, podle něhož obdobné paušálně uplatňované námitky téhož právního zástupce týkající se náležitostí pokutových bloků v případě jiného klienta aktivovaly povinnost správního orgánu vyžádat si originální podklady a věcně je posoudit. I k překonání tohoto právního názoru bylo proto nezbytné aktivovat rozšířený senát.

V. Závěr

[41] Závěrem tedy šestý senát shrnuje otázky, které předkládá rozšířenému senátu:

- 1) Uplatní se v řízení o námitkách proti záznamu bodů v registru řidičů podle § 123f zákona o silničním provozu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu?
- 2) Jestliže podkladové rozhodnutí resp. oznámení o přestupku samy o sobě nevyvolávají pochybnosti o správnosti zaznamenaných bodů, je správní orgán, který provádí záznam bodů v registru řidičů, povinen věcně posoudit veškeré námitky vytykající podkladovému rozhodnutí či pokutovému bloku nejrůznější vady, nebo se musí věcně zabývat jen takovými námitkami, jejichž opodstatněnost by bránila provedení záznamu odpovídajícího počtu bodů v registru správné osobě od správného data, a které zároveň nebylo možné řešit v jiném řízení (např. žádosti o obnovu blokového řízení)?
- 3) Musí si správní orgán opatřit originály pokutových bloků za účelem věcného posouzení námitek proti nim i v případě, že jde o námitky důkazně nepodložené, formulované paušálně (vytykají pokutovým blokům většinu všech myslitelných

pokračování

vady) a uplatňované šablonovitě (tytéž formulace opakovaně kopírované v různých podáních téhož právního zástupce bez ohledu na okolnosti konkrétního případu)?

[42] S ohledem na závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl ve výše citovaných rozhodnutích, je věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předkládána rozšířenému senátu, jemuž přísluší přdestřené otázky vyřešit.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Filip Dienstbier JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Petr Mikeš, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil a JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 26. března 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu