

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **T. P.**, zastoupen Mgr. Vladimírem Náprstkem, advokátem se sídlem Pivovarská 170, Beroun, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2013, č. j. 237226/2011/KUSK-DOP/HRO, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2016, č. j. 46 A 65/2013 – 64,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2016, č. j. 46 A 65/2013 – 64, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Kladna, odbor správní, oddělení dopravně správních agend (dále jen „prvostupňový správní orgán“), rozhodnutím ze dne 25. 11. 2011, č. j. ridicaky/75/10-33, zamítl námitky žalobce podané proti provedení záznamu bodů v evidenční kartě řidiče, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů v bodovém hodnocení řidiče, jako neodůvodněné, a provedené záznamy ke dni 9. 11. 2010 potvrdil. Žalobce následně podal odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Praze. Jeho stěžejní námitkou byla absence jména a příjmení osoby, která pokutu udělila. Na bloku ze dne 17. 6. 2009 je u oprávněné osoby uveden pouze podpis policisty a zkratka jeho funkce. Jméno a příjmení policisty na bloku uvedeno není a není zde uvedeno ani jeho identifikační číslo. Policistu, který žalobci vystavil blok dne 17. 6. 2009, tedy podle názoru žalobce nelze identifikovat, a proto tento blok nesplňuje náležitosti ustanovení § 85 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Krajský soud považoval tuto námitku žalobce za důvodnou a uzavřel, že pokutový blok není způsobilým podkladem pro záznam bodů v kartě řidiče.

[3] Ke kasační stížnosti žalovaného však Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil (rozsudkem ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 278/2015 – 32); dospěl k závěru, že předmětný blok ze dne 17. 6. 2009 obsahuje předepsané náležitosti pro způsobilost bloku být podkladem pro záznam bodů. Ne vždy způsobují formální či obsahové nedostatky bloku jeho nezpůsobilost být podkladem pro záznam bodů. Podle kasačního soudu je v souhrnu vyplněných rubrik seznatelné, která osoba ve výkonu veřejné moci pokutový blok vystavila. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud tedy rozhodoval ve věci znovu rozsudkem, který je nyní předmětem opakované kasační stížnosti žalovaného; spornou kasační námitku posoudil krajský soud shodně jako poprvé. Uvedl, že obecně je pokutový blok i přes obtížnou nebo špatnou čitelnost služebního čísla způsobilý pro záznam v registru řidičů, ovšem pouze za předpokladu, že blok splňuje další náležitosti na něj kladené. Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu (tj. především rozsudek ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 94/2012 – 20), z níž podle krajského soudu vyplývá, že policistu, který vypsal pokutový blok, musí být možné identifikovat buď podle jména a příjmení, nebo podle identifikačního čísla, přičemž existence podpisu pro identifikaci podle bloku není důležitá. Pokud je však na bloku pouze nečitelný podpis a nečitelné identifikační číslo policisty, není blok způsobilým podkladem pro záznam do registru řidičů. Krajský soud tak setrval na svém právním názoru a rozhodnutí žalovaného zrušil.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[5] Opakovanou kasační stížností brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti napadenému rozsudku z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že krajský soud byl při rozhodování vázán rozsudkem Nejvyššího správního soudu a neměl již posouzenou věc pojednat odlišně.

[6] Kasační soud v bodu 35 odůvodnění zrušujícího rozsudku konstatoval: „*Z výše uvedeného je tedy patrné, že závěry krajského soudu nebyly správné, neboť pokutový blok série NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009 obsahuje předepsané náležitosti pro způsobilost bloku být podkladem pro záznam bodů.*“ Dále odkazoval na svůj právní názor uvedený v bodech 33 a 34 odůvodnění rozsudku, kde konstatuje nespornou existenci dvou klíčových

náležitostí pokutového bloku NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009. Krajský soud ovšem tento závazný právní názor nerespektoval a v odůvodnění napadeného rozsudku v rozporu s tímto uvádí: *„Soud tak shrnuje, že pokutový blok série NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009 nesplňuje náležitosti zákonem stanovené na rozhodnutí vydané správním orgánem, na základě údajů v něm uvedených oprávněnou osobu nelze identifikovat, a proto tento pokutový blok není způsobilým podkladem pro zápis bloku do registru řidičů.“*

[7] Krajský soud se ve svých rozsudcích nijak nevypořádal se skutečností, že každý pokutový blok je veřejnou listinou a zúčtovatelnou ceninou. Jako cenina se vydává protokolárně s uvedením konkrétních čísel a sérií vydávaných bloků konkrétním policistům proti jejich podpisu. Jsou evidovány a zúčtovány, identifikace policisty podle čísla série jednotlivého bloku je proto nesporná.

[8] Stěžovatel namítá, že v případě námitky proti zápisu bodů do registru řidičů se povinně provádí pouze přezkum evidence, zda zápis bodů byl proveden na základě pravomocných rozhodnutí a zda počet bodů byl proveden v souladu se zákonem. Jiný postup správních orgánů by nebyl v souladu s právními předpisy. Už samotný charakter řízení, který zákonodárce nastavil v rámci řízení o námitkách, presumuje rozsah postupu správního orgánu. Pokud by mělo dojít k přezkoumání podkladů pro zápis bodů – tedy pravomocných rozhodnutí, byl by rozsah takového řízení nastaven zákonodárcem jako mimořádný opravný prostředek, nikoliv jako „námitka“, ohledně které správní řád nestanovuje správním orgánům žádný závazný postup, avšak správní orgán se musí s námitkami v evidenci bodů vypořádat. Pokud marně uplynuly zákonné lhůty pro opravné prostředky správních rozhodnutí, nelze zpětně tvrdit jejich vady. Nejvyšší soud v rozsudku vedeném pod sp. zn. 22 Cdo 2148/2001 uvedl, že „oproti tomu u kategorie aktů věcně vadných i aktů nezákonných platí presumpce jejich správnosti“. Je nesporné, že zpětné zpochybnění pravomocných správních rozhodnutí je neústavním zásahem do právní jistoty účastníků řízení, jak uvedl např. i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 8. 2009, č. j. 4 Ads 100/2009 – 73.

[9] Krajský soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2015, č. j. 46 A 65/2013 – 29, dává za pravdu výsledkům provedeného odvolacího i prvostupňového správního řízení, až na jedinou žalobcovu námitku, a tou je údajně chybějící identifikace policisty, který pokutový blok č. NG/2007 G 0151529 ze dne 17. 6. 2009 vydal (vypořádání námitky je na straně 13 uvedeného rozsudku, číslo bloku není v odůvodnění rozsudku uvedeno). Na tomto pokutovém bloku je uveden podpis policisty a zkratka jeho funkce, chybí jméno a příjmení policisty a jeho identifikační číslo.

[10] Dále soud podle názoru stěžovatele správně konstatoval, že na pokutovém bloku č. NG/2007 G 0075212 vydaného dne 14. 10. 2008 (ani tento blok není v odůvodnění napadeného rozsudku specifikován), i přes chybějící jméno a příjmení postačuje jeho identifikační číslo ke splnění ke splnění náležitostí pokutového bloku jako podkladu pro záznam bodů. Znovu zmínil, že pokutové bloky jsou ceninou, vydávanou protokolárně s uvedením konkrétních čísel a sérií bloků, které jsou vydávány konkrétním policistům proti jejich podpisu, evidovány a zúčtovávány, je identifikace policistů podle čísla série a čísla jednotlivého bloku nesporná.

[11] Policista vypisující blok je vystaven stresu, který celá situace pokutování obnáší. Vypisuje blok ve stoje, je omezený místem na pokutovém bloku apod. Tyto podmínky je, v souladu se závěry vyslovenými v rozsudku ze dne 4. 9. 2012, č. j. 7 As 94/2012 – 20, třeba zohlednit při zkoumání pokutových bloků, resp. jejich kopií, a nelze je proto posuzovat příliš přísně.

[12] Podle stěžovatele soud se dopustil jiné vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d), když při právním posouzení věci zjevně přehlédl, že pokutový blok vydaný dne 17. 6. 2009, č. NG/2007 G 0151529, obsahuje identifikační číslo policisty. To je konkrétně vyplněno pod podpisem nad datem převzetí pokutového bloku. Policista měl identifikační číslo 273357, ze kterého jsou na pokutovém bloku nesporně čitelná minimálně čtyři poslední čísla, tj. (...)3357. Stěžovatel je proto přesvědčen, že policista vystavující blok je dostatečně identifikovatelný a jak výše specifikovaný blok, tak pokutový blok vydaný 14. 10. 2008, č. NG/2007 G 0075212, proto splňuje podmínky zákona pro záznam do registru řidičů. V obou zmiňovaných blocích se přitom jednalo o téhož policistu.

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud v novém řízení velmi podrobně zkoumal náležitosti předmětného pokutového bloku č. NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009, a to jednak s ohledem na námitky uplatněné v žalobě a též i s ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 278/2015 – 32. Žalobce rekapituloval klíčové části odůvodnění napadeného rozsudku a konstatoval, že napadený rozsudek podle jeho názoru neobsahuje stěžovatelem namítané nedostatky.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[15] Ve věci se však jedná o opakovanou kasační stížnost žalovaného. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. *je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.* Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je nutno v souladu s ustálenou judikaturou interpretovat tak, že brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se v řízení o opakované kasační stížnosti za nezměněného skutkového a právního stavu vyjadřoval k námitkám, které již dříve posoudil a vyslovil závěr o nich, neboť je tímto závěrem svého předchozího rozsudku v dané věci vázán. V opakované kasační stížnosti může účastník řízení napadnout jedině nesprávnou realizaci závazného právního názoru či pokynu a závěry z ní vyplývající, případně zpochybnit otázky, které nemohly být předmětem první kasační stížnosti [srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, publikované pod č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 28 nebo nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 136/05 ze dne 8. 6. 2005 (N 119/37 Sb. NU 519)].

[16] Kasační stížnost je přípustná, neboť klíčovou námitkou stěžovatele je skutečnost, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a v rozporu s jeho zrušujícím rozsudkem rozhodl totožně jako ve svém předešlém rozhodnutí. Ostatní kasační námitky jsou nepřípustné, neboť se shodují s těmi, které kasační soud již vypořádal v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 278/2015 – 32 (právě na základě důvodnosti těchto námitek ostatně kasační soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení).

[17] Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] V rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 278/2015 – 32, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokutový blok série NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009 ve skutečnosti *obsahuje* předepsané náležitosti pro způsobilost bloku být podkladem pro záznam bodů. Soud k tomu uvedl:

> [33] Pokutový blok série NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009 obsahuje přesné vymezení přestupku a vlastnoruční podpis stěžovatele. Tyto dvě náležitosti jsou pro způsobilost bloku být podkladem pro záznam bodů zcela klíčové. Dále je zde uvedeno *jméno, funkce, číselné zařazení a podpis* policisty, který blok vydal a razítko Policie České republiky.
>
> [34] Pouhá skutečnost, že je služební číslo obtížně nebo špatně čitelné, ještě sama o sobě nečiní blok nezpůsobilým podkladem pro záznam bodů. V nyní projednávaném případě tato skutečnost v souladu s výše uvedenými judikatorními závěry neměla vliv na možnost zapsat na základě tohoto bloku body do registru řidičů. Uvedení *funkce, podpisu ve formě jména a příjmení a* (byť hůře čitelného) *služebního čísla*, ve svém souhrnu postačí k dostatečné identifikaci policisty pověřeného k jednání za správní orgán. Na základě těchto skutečností lze identifikovat konkrétní osobu ve výkonu služby, např. pro účely předvolání svědka – policisty k ústnímu jednání.
>
> [35] Z výše uvedeného je tedy patrné, že závěry krajského soudu nebyly správné, neboť pokutový blok série NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009 obsahuje předepsané náležitosti pro způsobilost bloku být podkladem pro záznam bodů.

[20] Krajský soud však v napadeném rozhodnutí nerespektoval tento závazný právní názor Nejvyššího správního soudu (konkrétně v části odůvodnění na straně 10 v odstavci druhém a třetím), a v rozporu se zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu uzavřel, že *„pokutový blok série NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009 nesplňuje náležitosti zákonem stanovené na rozhodnutí vydané správním orgánem, na základě údajů v něm uvedených oprávněnou osobu nelze identifikovat, a proto tento pokutový blok není způsobilým podkladem pro zápis bloku do registru řidičů“*.

[21] V odůvodnění napadeného rozsudku se pokoušel polemizovat s právním názorem Nejvyššího správního soudu. Stejně jako ve svém prvním rozsudku totiž vztáhl na nyní projednávaný případ závěry plynoucí z existující judikatury k obsahovým a formálním náležitostem pokutového bloku (zejm. rozsudek ze dne 4. 9. 2012,

č. j. 7 As 94/2012 – 20). Právě tyto judikatorní závěry však zahrnul do svého uvážení i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 278/2015 – 32. Krajskému soudu v něm zdůvodnil, že ačkoliv uvedená judikatura na nyní projednávaný případ plně dopadá, krajský soud na jejím základě dospěl k nesprávnému posouzení právní otázky (bod 30 až 35 zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu).

[22] Pokud krajský soud (byť i důvodně) nesouhlasí s právními závěry či skutkovým hodnocením kasačního soudu, je přesto povinen je respektovat. Princip kasační závaznosti právního názoru instančně nadřízeného soudu je procesním odrazem hierarchického uspořádání soudní soustavy. Není přitom samoúčelný, smyslem jeho zachovávání je jednak rychlost a hospodárnost výkonu soudnictví, jednak právní jistota účastníků soudního řízení a z ní vyplývající důvěryhodnost rozhodovací činnosti soudů. Jak to vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465): „[p]*rávní spory a soudní řízení musí být někdy dokončeny a nesmí pokračovat jako věčný ping-pong mezi soudními orgány, které trvají na svém.*“ Ústavní soud také opakovaně odmítl, že by princip kasační závaznosti odporoval ústavně garantované nezávislosti výkonu soudní moci a funkce soudce [srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 15/14 (č. 71/2016 Sb.) a předchozí judikaturu tam citovanou].

[23] I pro příslušný senát Nejvyššího správního soudu jsou jeho dříve v téže věci učiněné závěry závazné. Tak jako se Nejvyšší správní soud nemůže k opakované kasační stížnosti zabývat týmiž otázkami, na které již jednou vyslovil svůj právní názor (§ 104 odst. 3 písm. a) věta před středníkem s. ř. s.; srov. též nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05), nemůže tak činit ani v důsledku nerespektování jeho právního názoru krajským soudem.

[24] Předchozí postup a názor Nejvyššího správního soudu navíc odpovídá i ustálené judikatuře Ústavního soudu k závaznosti právního názoru instančně vyššího soudu vůči soudu instančně nižšímu ale také k jejím mezím.

[25] Ilustrativní je v tomto ohledu zejména nález ze dne 29. 4. 2008 sp. zn. I. ÚS 608/06 (N 79/49 SbNU 153), citovaný i v další judikatuře Ústavního soudu, včetně plenární. Ústavní soud konstatoval:

> 14. Oprávnění soudu vyššího stupně dávat soudu nižšího stupně závazné pokyny vyplývá z instanční koncepce soudního řízení, která sama o sobě neodporuje zásadám ústavnosti [srov. nález sp. zn. I. ÚS 615/01 ze dne 20. 3. 2002 (N 35/25 SbNU 273)]. Nařizovací oprávnění soudu vyššího stupně však má stanoveny jasné meze již na úrovni podústavního práva (srov. § 264 odst. 1, § 263 odst. 7, § 265s odst. 1 a § 270 odst. 4 trestního řádu, jakož i § 110 odst. 3 soudního řádu správního či § 226 odst. 1 a § 243d odst. 1 občanského soudního řádu). Soud vyššího stupně může vyslovit právní názor, který je pro nižší soud závazný, avšak nesmí jej zavazovat k určitému hodnocení důkazů. V případě trestního řízení je odvolací soud výslovně vázán hodnocením důkazů, jež provedl soud prvního stupně (§ 263 odst. 7 tr. ř.). Ústavní soud konstatuje, že z hlediska kautel spravedlivého procesu a práva na obhajobu nelze považovat přečtení výpovědi nepřítomného svědka za provedení důkazu, které by mohlo mít relevanci z hlediska změněného hodnocení věrohodnosti svědka.

> 15. Z hlediska ústavních záruk nesmí uplatnění instanční pravomoci kolidovat s žádnou ze zásad spravedlivého procesu a odvolací soud není oprávněn nařizovat změnu v hodnocení důkazů [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 180/03 ze dne 2. 3. 2004 (N 32/32 SbNU 293) a přiměřeně i nález sp. zn. II. ÚS 282/97 ze dne 13. 1. 1999 (N 5/13 SbNU 33)]. Instanční cestou nelze vnutit nižšímu soudu vlastní hodnocení důkazů. [...]
>
> 16. [...] Měl-li odvolací soud radikálně odlišný názor na věrohodnost svědka, měl jej sám vyslechnout, aby mohl bezprostředně vnímat jeho projevy a aby mohl dát obhajobě příležitost přímo před tímto soudem zpochybňovat tvrzení podávaná tímto svědkem [srov. bod 26 výše citovaného nálezu sp. zn. I. ÚS 375/06 a nález sp. zn. III. ÚS 532/01 ze dne 31. 1. 2002 (viz výše)]. Zásada bezprostřednosti má ústavní relevanci z hlediska naplnění práva obviněného na obhajobu v trestním řízení, garantovaného čl. 40 odst. 3 Listiny [srov. nález sp. zn. III. ÚS 376/01 dne 15. 11. 2001 (N 174/24 SbNU 291)].

[26] Ve vztahu k těmto závěrům je v posuzované věci podstatné, že Nejvyšší správní soud nezavázal krajský soud k určitému hodnocení pokutového bloku série NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009 bez toho, že by jej sám zkoumal. To, že jej sám neprováděl jako důkaz, vyplývá ze specifické povahy řízení ve správním soudnictví jako přezkumného řízení a skutečnosti, že pokutový blok byl součástí správního spisu, jehož obsah se v řízení před soudem nedokazuje. Správní soud, včetně Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti, je totiž oprávněn k hodnocení i těch důkazů a dalších podkladů pro rozhodnutí, z nichž ve svém rozhodování vycházel správní orgán (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).

[27] Proto nebyla postupem Nejvyššího správního soudu při formulaci jeho závazného právního názoru v projednávané věci porušena ani zásada bezprostřednosti, ani žádná jiná ze zásad soudního řízení správního.

[28] V každém případě pak platí, že případné překročení pravomocí instančně nadřízeným soudem při formulaci závazného právního názoru lze řešit toliko cestou opravných prostředků (jsou-li jaké), eventuálně cestou ústavní stížnosti, vždy však pouze z iniciativy účastníků řízení (nález sp. zn. Pl. ÚS 15/14).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud proto setrval na svém dříve vysloveném názoru, že blok série NG/2007, G 0151529 ze dne 17. 6. 2009 obsahuje v dostatečném rozsahu náležitosti pro způsobilost bloku být podkladem pro záznam bodů. Krajský soud se tímto závazným právním názorem neřídil, proto kasační soud rozsudek krajského soudu opakovaně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

[30] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. dubna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu