



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně **K. K.**, zastoupené JUDr. Lubomírem Švábem, advokátem se sídlem Děčín I, Masarykovo nám. 2/2, proti žalovanému **Městskému úřadu Varnsdorf**, se sídlem Varnsdorf, nám. E. Beneše 470, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 1. 2009, č. j. 15 Ca 304/2008 - 15,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 1. 2009, č. j. 15 Ca 304/2008 - 15, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním ze dne 31. 10. 2008, adresovaným Městu Varnsdorf, se žalobkyně domáhala toho, aby žalovaný, na základě usnesení Okresního soudu v Děčíně ze dne 8. 2. 2008, č. j. 13 C 34/2008 - 5, vydal žalobkyni nový řidičský průkaz, a to se správným údajem o místě narození. Žalobkyně totiž nesouhlasila s údajem místa narození *R.*, uvedeným v řidičském průkazu e. č. EC 400314, který byl žalovaným vydán dne 12. 3. 2007. Žalobkyně požadovala změnu údaje místa narození z nesprávného *R.* na *N. Ch.* Žalovaný v reakci na přípis zaslal žalobkyni vyjádření ze dne 6. 11. 2008, č. j. OSA/24262/2008 94/2008, v němž konstatoval, že mu nebylo rozsudkem Okresního soudu v Děčíně nařízeno vydání nového řidičského průkazu. Objasnil dále, že podle územního členění České republiky je *N. Ch.* částí obce *R.* okres D. Údaj o místě narození, uvedený v řidičském průkazu, je shodný s údajem v informačním systému evidence obyvatel, jehož správcem je podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), Ministerstvo vnitra. Žalovaný tak uzavřel, že žalobkyni nový řidičský průkaz nevydá. Proti tomuto vyjádření podala žalobkyně dne 20. 11. 2008 *Odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu ve*

Varnsdorfu, odboru správních agend a dopravy, adresované Městu Varnsdorf. Žalovaný dne 8. 12. 2008, č. j. VÚ/27201-08/78-2008/VesHa, reagoval ve formě *Vyjádření k odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Varnsdorf, odboru správních agend a dopravy*, v němž zopakoval závěry vyslovené již v prvním vyjádření ze dne 6. 11. 2008.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem se žalobkyně domáhala zrušení obou správních úkonů žalovaného a rovněž požadovala, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat jí nový řidičský průkaz se správným údajem o místě narození. Krajský soud žalobu usnesením ze dne 8. 1. 2009, č. j. 15 Ca 304/2008 - 15, odmítl.

V odůvodnění svého usnesení krajský soud konstatoval, že žalobou bylo napadeno rozhodnutí správního orgánu, které spadá pod ustanovení § 70 písm. a) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. akt, který není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti žalobkyně. Dle jeho názoru, má evidence údajů o místě narození v informačním systému evidence obyvatel podle zákona o evidenci obyvatel význam pouze informační a evidenční. Případná změna v údaji o místě narození, například v důsledku nového územního členění České republiky, nemá žádný vliv na sféru subjektivních veřejných práv a povinností toho, koho se případná změna týká. Obě vyjádření žalovaného ze dne 6. 11. 2008 a ze dne 8. 12. 2008 je tak třeba považovat za akty, které nejsou ve smyslu s. ř. s. rozhodnutími, protože nemají tento právní obsah a navíc se ani nerepresentují ve standardní formě správního rozhodnutí. Nejedná se o akty orgánu rozhodujícího autoritativně ve sféře veřejnoprávní, neboť toliko představují nutnou procesněprávní reakci správního orgánu ve smyslu ustanovení § 42 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Z těchto důvodů proto odmítl žalobu stěžovatelky s odkazem na ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s. a s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení krajského soudu brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že považuje usnesení krajského soudu za nezákonné, neboť soud ji svým odůvodněním nepřesvědčil o správnosti svých právních závěrů. Krajský soud neoprávněně zlehčil a znehodnotil právo stěžovatelky na místo narození, které nelze uvádět podle vadné evidence obyvatel, nýbrž pouze podle stavu skutečného. Pokud by měla Česká republika právo změnit stěžovatelčino místo narození, potom by měla právo změnit všechny údaje o její osobě, tedy i například pohlaví. Stěžovatelka doufá, že se nebude muset svých práv dovolávat až u Evropského soudu pro lidská práva. Odmítá tvrzení krajského soudu, že napadená rozhodnutí nejsou správními rozhodnutími a že nemají jejich standardní formu; nemají-li správní rozhodnutí všechny náležitosti stanovené zákonem, nelze to přičítat na vrub občana. Žalovaný úmyslně na podání stěžovatelky reagoval dopisy, aby ztížil její právní pozici, přičemž krajský soud neměl na tuto hru ze strany žalovaného přistoupit. Soudy České republiky nebyly zřízeny proto, aby hájily nezákonné postupy a rozhodování ze strany správních orgánů.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle aktuálního územního členění České republiky je *N. Ch.* součástí obce *R.*, okres *D.* Údaj o místě narození

stěžovatelky je shodný s údajem vedeným v informačním systému evidence obyvatel, jehož správcem je Ministerstvo vnitra. Místem narození je obec, která aktuálně existuje, což vyplývá i z Informace č. 205 Ministerstva vnitra, Odboru informatizace veřejné správy ze dne 30. 6. 2006, č. j. OIS-469-2/2006. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

V posuzované věci je především nutno upozornit, že stěžovatelka se žalobou domáhala nejen zrušení obou aktů žalovaného (žalobou nazývaných jako *rozhodnutí*) ze dne 6. 11. 2008 a 8. 12. 2008, ale též vydání rozsudku, kterým by byl žalovaný zavázán vydat stěžovatelce do 30 dnů od právní moci rozsudku nový řidičský průkaz, v němž by byl uveden údaj o jejím místě narození, v souladu s jejími požadavky. Žalobou se tedy stěžovatelka domáhala jak zrušení správních rozhodnutí, ve smyslu části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., tak i soudní ochrany před nečinností správního orgánu, v intencích části třetí, hlavy druhé, dílu druhého s. ř. s. K možnému souběhu těchto typů žalob se správní judikatura již v minulosti opakovaně vyjádřila, a to tak, že pokud lze soudní ochrany dosáhnout cestou žaloby na zrušení správního aktu, který lze materiálně považovat za rozhodnutí (bez ohledu na to jak je označen), nejsou již splněny podmínky řízení o žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 – 76; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Z tohoto pohledu se tedy měl krajský soud primárně zabývat tím, zda oba napadené akty žalovaného jsou rozhodnutími, tedy zda jde o úkony správního orgánu, splňující definiční znaky vyplývající z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. V případě, že by na tuto otázku bylo zodpovězeno kladně, pak by soud (při splnění dalších podmínek řízení) přezkoumal, v intencích žaloby, tyto akty meritorně; žalobou na nečinnost správního orgánu by se naopak již meritorně zabývat nemohl. V opačném případě, tedy za situace, kdy by soud naznal, že oba napadené akty správními rozhodnutími v materiálním slova smyslu nejsou, musel by se otázkou možné nečinnosti žalovaného správního orgánu zabývat věcně.

Krajský soud požadavkům shora popsaného algoritmu vyhověl potud, že se nejprve skutečně zabýval povahou obou napadených aktů žalovaného. Za situace, kdy dospěl k závěru, že nejde o správní rozhodnutí, ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s., se však měl zabývat též žalobou na nečinnost žalovaného, což však neučinil. Již z tohoto důvodu je tedy zřejmé, že jeho rozhodnutí o odmítnutí žaloby nemůže z hlediska zákona obstát.

Jakkoli by uvedený závěr již bez dalšího postačoval ke zrušení rozhodnutí krajského soudu, Nejvyšší správní soud považuje za potřebné, vyjádřit se i ke správnosti dílčího závěru krajského soudu, dle kterého oba přípisý žalovaného ze dne 6. 11. 2008 a 8. 12. 2008 nejsou soudně přezkoumatelnými správními rozhodnutími.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud správně vyložil ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Pojem *rozhodnutí* je zde legislativní zkratkou, která je vyložena v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení se za *rozhodnutí* považuje *úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti* toho, kdo tvrdí, že byl přímo nebo v důsledku takového úkonu správního orgánu zkrácen na svých právech. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54, publikovaného pod č. 792/2006 Sb. NSS, se k tomu podává, že „*soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se (...) rozhodnutí dotýká subjektivních práv či povinností žalobce, a to včetně těch, jež pramení v ústavním či v mezinárodním právu; v pochybnostech je na místě přijmout závěr ve prospěch soudního přezkumu*“. Tomuto požadavku krajský soud dostál, neboť z odůvodnění napadeného usnesení je seznatelné, jakými právními úvahami se řídil a proč správní akty žalovaného nepovažoval za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 – 104, dále vyplývá, že „*úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 s. ř. s.)*“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 2 Afs 86/2005 – 55 pak dodává, že „*dělicím kritériem pro připuštění soudního přezkumu správních rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. není jejich hmotně či procesně právní povaha, nýbrž konkrétní projev v právní sféře účastníka řízení*“. I těmto požadavkům přezkumu krajský soud vyhověl, neboť správní akty žalovaného neposuzoval primárně dle formy, ale podle jejich možných dopadů do právní sféry stěžovatelky.

Se závěrem krajského soudu, že oba přípisy žalovaného nikterak neatakovaly právní sféru stěžovatelky, se Nejvyšší správní soud shoduje. Z hlediska skutkového stavu věci je vhodné připomenout, že stěžovatelka požádala žalovaného dne 12. 3. 2007 o vydání nového řidičského průkazu, ten jí byl dne 4. 4. 2007 vydán, stěžovatelka však nesouhlasila s údajem o svém místě narození, uvedeném v tomto vydaném dokladu. Poté, co se domáhala změny tohoto údaje před civilním soudem, požádala (podáním ze dne 31. 10. 2008) žalovaného o vydání řidičského průkazu se správným údajem o místě narození. Na tuto žádost zareagoval žalovaný negativně, a to nejprve přípisem ze dne 6. 11. 2008 a poté (na základě podání stěžovatelky označeného jako *odvolání*) druhým přípisem ze dne 8. 12. 2008.

Je tedy zřejmé, že stěžovatelka se dožadovala vydání nového řidičského průkazu a je tak třeba zabývat se tím, jakou právní povahu řidičský průkaz má a jaké řízení jeho případnému vydání předchází. Úprava řidičských oprávnění a řidičských průkazů je zakotvena v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“).

Z ustanovení § 80 citovaného zákona se podává, že řidičské *oprávnění* opravňuje jeho držitele k řízení motorového vozidla zařazeného do příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění. Řidičské oprávnění je žadateli udělováno na jeho žádost (§ 92 zákona o silničním provozu), a to při kumulativním splnění zákonem předepsaných podmínek. O této žádosti se vede správní řízení, které však, v případě vyhovění žádosti, není završeno vydáním správního rozhodnutí v materializované podobě, ale přímo

vydáním řidičského průkazu (§ 129 odst. 1 zákona o silničním provozu, respektive § 129 odst. 2 tohoto zákona, ve znění účinném v době podání žádosti stěžovatelky). Z uvedeného lze učinit dílčí závěr, a sice, že řízení o vydání (udělení) řidičského *oprávnění* je správním řízením, ve kterém je rozhodováno o právech a povinnostech fyzických osob a v případě, kdy takové žádosti není vyhověno, musí být řízení zakončeno vydáním správního rozhodnutí, které je pak soudně přezkoumatelné.

Pokud jde o řidičský *průkaz*, ten je veřejnou listinou, která *osvědčuje udělení řidičského oprávnění k řízení motorových vozidel zařazených do příslušné skupiny či podskupiny řidičského oprávnění a kterou držitel prokazuje své jméno, příjmení, rodné číslo a podobu, jakož i další údaje v ní zapsané podle tohoto zákona* (§ 103 odst. 1 zákona o silničním provozu). Z ustanovení § 109 odst. 1 zákona o silničním provozu dále vyplývá, že podmínkou pro vydání řidičského průkazu je existence odpovídajícího řidičského oprávnění; podle § 109 odst. 2 písm. d) citovaného zákona se řidičský průkaz vydá držiteli řidičského oprávnění, *kterému končí platnost řidičského průkazu* (situace stěžovatelky). V posledně zmiňovaném případě je řidičský průkaz vydáván na žádost (§ 109 odst. 6 zákona o silničním provozu), a to nejpozději ve lhůtě 20 dnů ode dne, kdy příslušný obecný úřad obce s rozšířenou působností ověří, že jsou splněny podmínky pro jeho vydání (§ 110 odst. 2 zákona). Z uvedeného je tedy zcela evidentní, že, narozdíl od řidičského oprávnění, je řidičský průkaz toliko úřední listinou – osvědčením, kterým se prokazuje existence řidičského oprávnění a jeho rozsah. S výjimkou případů, kdy je řidičský průkaz vydán v řízení o žádosti o udělení řidičského oprávnění namísto formalizovaného správního rozhodnutí, jde o „prosté osvědčení“, ve smyslu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“); v řízení předcházející jeho vydání se toliko ověří totožnost žadatele a existence a rozsah řidičského *oprávnění*. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 - 71 k charakteru osvědčení, vydávaných dle § 155 správního řádu, vyslovil tak, že *„[t]ento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Narozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existence nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popř. postupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod.“* Lze tedy přijmout druhý dílčí závěr, a to, že řidičský *průkaz* má povahu osvědčení dle § 155 správního řádu a na řízení o jeho vydání je třeba aplikovat část čtvrtou tohoto zákona.

Z tohoto pohledu je pak třeba nahlížet na tu část žaloby, kterou se stěžovatelka domáhá uložení povinnosti žalovanému vydat jí ve stanovené lhůtě řidičský průkaz, obsahující konkrétně vymíněný údaj. Tento návrh je tedy ve správním soudnictví principiálně projednatelný, neboť ochrany proti nečinnosti správního orgánu se může domáhat i ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, jde-li (mimo jiné) o vydání osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.).

Z uvedeného je tedy zřejmé, že rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí podané žaloby bylo předčasné a je tak naplněn kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s.

Pokud jde o další průběh řízení, Nejvyšší správní soud považuje za vhodné upozornit krajský soud na názor vyslovený v již výše zmiňovaném rozsudku č. j. 2 Ans 1/2009 - 71, kde je podrobně rozebráno, jakým způsobem má soud přistupovat k posouzení důvodnosti žaloby směřující proti osvědčení vydanému dle ustanovení § 155 správního řádu.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2 věta první 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 16. června 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu