



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **J. T.**, zastoupená JUDr. Zbyňkem Dvořákem, advokátem se sídlem Erbenova 2978, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. KUSP-20641/2011/DOP/Od, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 7. 2013, čj. 30 A 96/2011 – 33,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 7. 2013, čj. 30 A 96/2011 – 33, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Magistrát města Zlín (dále jen správní orgán I. stupně) zastavil rozhodnutím ze dne 10. 2. 2011, čj. MMZL 12847/2011 řízení /podle § 45 odst. 3 a § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu/ o žádosti žalobkyně o odpočet bodů z karty řidiče podle § 123e odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný poté, žalobou napadeným rozhodnutím, zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. K odvolacím námitkám podrobně shrnul, že ke dni 14. 12. 2009 dosáhla žalobkyně 12 bodů (za dříve postupně spáchané dopravní přestupky); dopisem ze dne 29. 12. 2009 ji proto správní orgán vyzval, aby odevzdala řidičský průkaz v důsledku jeho pozbytí z tohoto titulu. Žalovaný v rozhodnutí velmi podrobně popsal

celý průběh správního řízení a zdůraznil, že námitky žalobkyně proti výzvě k odevzdání řidičského průkazu vyhodnotil správní orgán jako žádost o odečet 4 bodů z celkového počtu 12 a tedy žádost nepřipustnou. Podrobně vysvětlil žalobkyni pravidla pro odečítání bodů a uzavřel, že se na žalobkyni nemůže toto pravidlo vztahovat, neboť ta se ocitla již v režimu § 123d zákona o silničním provozu, pozbyla tedy své řidičské oprávnění uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž jí bylo toto oznámení doručeno. Kdyby totiž byla právní úprava taková, jak si ji vysvětluje žalobkyně, vedlo by to ke stavu, kdy by jeden řidič uznal nastolený stav 12 „nasbíraných“ bodů a námitky by nepodal, pak by na jeden rok pozbyl řidičské oprávnění, zatímco jiný řidič by obstrukčním jednáním zdržoval a proti záznamu bodů podával nejrůznější námitky, takže by od posledního záznamu takto uplynul jeden rok, vznikl by mu nárok na odpočet 4 bodů (pro roční bezúhonnost) a řidičské oprávnění by již nepozbyl. Žalovaný uzavřel, že v každém případě, kdy řidič dosáhne nedovoleným jednáním 12 bodů zaznamenaných v registru, vždy v konečném důsledku pozbude své řidičské oprávnění na dobu jednoho roku, ať již námitky proti provedení záznamu podá či nepodá a rovněž bez ohledu na to, jak dlouho je případné řízení o námitkách správním orgánem vedeno (samozřejmě, pouze za podmínky, že záznam bodů byl v registru proveden správně).

II.

Shrnutí odůvodnění rozsudku krajského soudu

[2] Krajský soud označil za zásadní vadu řízení před správními orgány skutečnost, že správní orgán I. stupně nesprávně zastavil řízení o námitce žalobkyně, která se domáhala „opravy“ nesprávně odečtených bodů z registru. Soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který dovodil, že zastavit lze řízení pouze tehdy, nezkoumá-li správní orgán důvodnost žalobkyní nastolené otázky. Pokud správní orgány přezkoumávaly důvodnost námitky a dospěly k závěru, že body byly žalobkyni odečteny řádně, nedošlo tedy při jejich odečtení k pochybení, měly výrokem rozhodnutí námitky zamítnout jako nedůvodné. Soud zdůraznil, že se rovněž žalovaný podrobně zabýval odvolacími námitkami žalobkyně, kterými zpochybňovala odpočet bodů z registru řidiče. Soud uzavřel, že takový postup správních orgánů byl nesprávný. V tomto procesním kroku soud spatřoval natolik závažné pochybení, pro které žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí žalovaného. Na závěr odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2011, čj. 8 As 23/2010 - 89, z něhož dovodil nesprávnost žalobní argumentace, že po podání námitky proti záznamu o dosažení 12 bodů uplynul jeden rok a proto měly být žalobkyni odečteny 4 body z celkového počtu dosažených bodů.

III.

Argumentace kasační stížností a vyjádření žalobkyně

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; vytýkal krajskému soudu, že nesprávně vykročil z dispozic žaloby. Soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro podstatné vady řízení; k této vadě však přihlédl soud nesprávně, neboť takovou výtka žalobkyně neuplatnila. Krajský soud se nikterak nevěnoval žalobním námitkám žalobkyně, pouze

pokračování

vedl, že její názor na odečet bodů je mylný a odkázal na závěry plynoucí z judikatury Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel považuje tento postup krajského soudu za vadný. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73. Soud může z moci úřední (bez ohledu na dispozici žaloby) postupovat jen tehdy, je-li napadené rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné a nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek, popř. z důvodu nicotnosti napadeného rozhodnutí. V žádném případě však není takový postup soudu na místě z důvodu případných procesních pochybení, které přezkoumání důvodnosti žalobních námitek nebránilo a navíc je žaloba nenamítala. Výtka žalobkyně směřovala totiž výhradně do hodnocení možnosti provést odečet bodů v situaci, kdy žalobkyně již měla 12 bodů zaznamenaných v registru řidiče. Této právní otázce se soud nevěnoval, naopak rozšířil dispozici žaloby o posouzení procesních postupů, které žalobkyně v žalobě ani nezmínila. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Žalobkyně se přes výzvu soudu ke kasační stížnosti žalovaného nevyjádřila.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[4] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[5] Z předloženého soudního spisu vyplynulo, že podanou žalobou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí stěžovatele ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. KUSP-20641/2011/DOP/Od, neboť měla za to, že bylo vydáno v rozporu se zákonem. Nezákonnost napadeného rozhodnutí shledávala v nesprávně zodpovězené právní otázce správními orgány; podle žalobkyně totiž měl správní orgán odečíst 4 body z celkového počtu 12 dosažených bodů po uplynutí 12 po sobě jdoucích kalendářních měsíců od posledního záznamu bodů. Kdyby takto postupoval, žalobkyně by nepozbyla své řidičské oprávnění na dobu jednoho roku. Jiné tvrzení obsahem žaloby nebylo.

[6] Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

[7] Z citovaného ustanovení (srov. i § 109 odst. 3 s. ř. s.) tedy vyplývá, že soudní řízení správní je striktně založeno na dispoziční zásadě. Tato zásada se promítá i do ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které ukládá žalobci povinnost označit důvody pro napadení správního rozhodnutí žalobními body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Rozsah napadení správního rozhodnutí a uvedení důvodů totiž znamená povinnost žalobce tvrdit, že správní rozhodnutí, nebo jeho část, odporuje konkrétnímu

zákonu nebo jinému právnímu předpisu, a toto tvrzení také odůvodnit. Činnost správního soudu je pak omezena právě takto vymezeným rámcem soudního přezkumu, nejde-li o rozhodnutí nicotné. Absence nebo nedostatek tvrzení žalobce o konkrétní nezákonnosti proto nutně způsobuje nemožnost přezkoumat napadené správní rozhodnutí, právě z absentujícího důvodu (žalobního bodu).

[8] V nyní posuzované věci krajský soud zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele proto, že správní orgán I. stupně výrokem zastavil řízení o námitce o zápisu bodů do registru řidičů a stěžovatel tento procesní postup aproboval, odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, místo toho, aby námitku (s týmiž důvody vtělenými do odůvodnění rozhodnutí) zamítl. Z obsahu žaloby však nevyplývá, že by žalobkyně vznesla v žalobě jakoukoliv námitku, v níž by brojila proti nesprávně zvolenému procesnímu postupu správních orgánů. Naopak, správní orgány obou stupňů se meritorně zabývaly námitkou a poté i odvoláním žalobkyně, její námitky vyvrátily a vysvětlily žalobkyni své úvahy, které je vedly k závěru, že námitky nemohou být úspěšné. Rovněž z odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného jasně plyne, z jakých důvodů nebylo možno žalobkyni vyhovět odečtením 4 bodů z celkového počtu 12 dosažených bodů. Žalobkyně zcela zřetelně napadenému rozhodnutí rozuměla, vycházela z obsahu odůvodnění napadeného rozhodnutí, proti němuž ostatně mířila žalobou.

[9] Je sice skutečností, že zastavení řízení je nástrojem pro ukončení řízení, které je buď bezpředmětné, návrh na jeho zahájení vzal navrhovatel zpět a nebo takový návrh zákon nepřipouští. Pak příslušný správní orgán takové řízení zastaví, aniž by se však zabýval původním meritem tohoto řízení a aniž by návrh jakkoliv věcně posuzoval. Došlo-li v řízení o nyní posuzované věci (nesprávně) k záměně užití procesního prostředku pro vyústění rozhodnutí ve věci, avšak účastník řízení nezpochybňoval odvolacími důvody znění výroku, ale vlastní důvody pro rozhodnutí správního orgánu, nemůže se této iniciativy bez dalšího chopit soud a pro tuto vadu rozhodnutí žalovaného zrušit.

[10] Krajský soud tak napadeným rozsudkem popřel princip vyjádřený zákonodárcem v ustanovení § 75 odst. 2, věty první s. ř. s., jestliže přezkoumal napadené rozhodnutí odvolacího správního orgánu mimo rámec vznesených žalobních bodů. Krajský soud nebyl oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí a v jejich mezích poté posuzovat zákonnost tohoto správního aktu. S ohledem na výše uvedené by popření principu obsaženého v ustanovení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. bylo možno považovat spíše za libovůli, která je však v demokratickém právním státě vyloučena. Krajský soud uvedeným postupem rovněž zasáhl do práva stěžovatele na rovné postavení účastníků řízení. Soud proto pochybil, pokud stranou svého rozhodování ponechal v žalobě obsažené žalobní body, resp. na ně reagoval jen odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a napadené správní rozhodnutí posoudil a zrušil z důvodu, který nebyl žalobkyní uplatněn a nejedná se ani o vady, k nimž by soud přihlížel *ex officio*. Zvolený postup krajského soudu v předmětné věci je proto nepřipustný, a je třeba ho považovat za jinou vadu řízení před soudem, která může, a v předmětné věci i měla, za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je důvodná, neboť v této věci bylo řízení před krajským soudem zatíženo vadou (porušení ustanovení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s.), která mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

[12] Z důvodu výše uvedeného Nejvyšší správní soud (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[13] V tomto řízení bude na krajském soudu, aby přezkoumal napadené správní rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (důvodů), jak byly žalobkyní uplatněny v žalobě, a poté v souladu se zákonem vydal rozhodnutí.

[14] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[15] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 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 4. prosince 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu