



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **V. P.**, zast. JUDr. Ing. Ondřejem Horázným, advokátem se sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha 3, proti žalovanému: **Městský úřad Lipník nad Bečvou**, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 89/11, Lipník nad Bečvou, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 1. 10. 2014, č. j. 65 A 22/2014 – 18,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 1. 10. 2014, č. j. 65 A 22/2014 – 18, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti v záhlaví označenému usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba.

[2] Žalobou ze dne 18. 7. 2014 označenou jako „*Žaloba k ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu*“ se stěžovatel domáhal vydání rozsudku s následujícími výroky: (1.) Blokace jeho řidičského oprávnění provedená v registru řidičů ke dni 11. 6. 2014 je nezákonným zásahem. (2.) Povinnost k odevzdání řidičského průkazu stanovená písemností žalovaného je nezákonným zásahem. (3.) Žalovanému se zakazuje, aby do doby pravomocného rozhodnutí o námitkách proti záznamu bodů v bodovém hodnocení řidiče pokračoval v blokaci jeho řidičského oprávnění, a přikazuje se mu, aby tuto blokaci v registru řidičů neprodleně odstranil a aby vrátil žalovanému odevzdaný řidičský průkaz.

[3] Stěžovatel v žalobě uvedl, že mu bylo dne 12. 5. 2014 doručeno oznámení o dosažení celkového počtu 12 bodů v bodovém hodnocení řidičů a výzva k odevzdání

řidičského průkazu v důsledku pozbytí řidičského oprávnění. Proti záznamu bodů v bodovém hodnocení podal dne 16. 5. 2014 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 (dále jen „zákon o silničním provozu“), písemné námitky. S ohledem na to, že námitky byly podány do pěti dnů od doručení přípisu ze dne 12. 5. 2014 a byl namítán záznam, kterým bylo dosaženo 12 bodů, došlo podle § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu k přerušení běhu lhůt stanovených v § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu pro pozbytí řidičského oprávnění a odevzdání řidičského průkazu až do doby, kdy nabude právní moci rozhodnutí o zamítnutí námitek. Žalovaný ho vyzval k doplnění podání, protože obsahuje pouze obecné námitky. V reakci na tuto výzvu proto přípisem ze dne 4. 6. 2014 sdělil, že jeho podání netrpí žádnými vadami, což náležitě odůvodnil. Žalovaný mu následně oznámil, že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední a že k 11. 6. 2014 došlo k pozbytí řidičské oprávnění, z čehož plyne povinnost odevzdat řidičský průkaz. Stěžovatel řidičský průkaz odevzdal a nechal si vystavit výpis z registru řidičů, ze kterého plyne, že již od 11. 6. 2014 má v registru řidičů provedenou „blokaci“ z důvodu „bodové hodnocení“.

[4] Krajský soud shledal žalobu nepřipustnou dle § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a proto ji odmítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je soud povinen zkoumat, zda se lze v daném případě domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. Pokud dospěje k závěru, že je možná soudní ochrana žalobou před nečinností dle § 79 a násl. s. ř. s., je na místě žalobu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity.

[5] Řízení o námitkách podle § 123f zákona o silničním provozu je řízením o žádosti a je zahájeno dnem, kdy námitky proti záznamu bodů v bodovém hodnocení dojdou správnímu orgánu. Žalovaný měl proto o námitkách rozhodnout, nikoliv je vypořádat sdělením, že neshledal důvody pro zahájení řízení z moci úřední. Za situace, kdy sám stěžovatel tvrdí, že o jeho námitkách nebylo rozhodnuto řádně, tedy že jejich podáním bylo zahájeno řízení, v němž správní orgán nevydal patřičné rozhodnutí, je nutné domáhat se ochrany proti nečinnosti, a to v první řadě u nadřízeného správního orgánu dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a následně využít práva na soudní ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Zmíněné usnesení krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, ve které uvádí, že spatřuje nesprávné posouzení právní otázky soudem v tom, že věc má dvě na sobě relativně nezávislé části: (1.) odmítnutí zahájení řízení o námitkách při vyřizování jeho podání a (2.) blokaci řidičského oprávnění jako faktický, evidenční úkon orgánu příslušného k vedení registru řidičů. Odmítnutí zahájení řízení o námitkách bylo protiprávní, ale samotná blokace řidičského oprávnění byla provedena zcela autonomně mimo správní řízení. Blokace řidičského oprávnění s případným řízením o námitkách sice souvisí, ale jde právě o nezákonný zásah správního orgánu. Podmínky podání žaloby proti nezákonnému zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s. jsou nepochybně splněny, neboť blokace řidičského oprávnění, tedy záznamu v registru řidičů o tom, že řidič není v daný okamžik

pokračování

držitelem řidičského oprávnění, mu fakticky znemožňuje řídit motorové vozidlo. Proti takovému protiprávnímu zásahu neexistuje žádná možnost obrany ve správním řízení, když o správní řízení vůbec nešlo. Obrana jinými právními prostředky proti nezákonné blokaci nebyla v okamžiku podání žaloby možná, a žaloba proto byla přípustná.

[7] Z procesní opatrnosti přesto podal Krajskému úřadu Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) žádost o ochranu před nečinností, který ji shledal nedůvodnou a nezahájení řízení o námitkách vyhodnotil jako souladné se zákonem. Žalovaný podáním ze dne 24. 11. 2014 sdělil, že po konzultaci s blíže nespecifikovaným nadřízeným orgánem provedl opravu blokace z 11. 6. 2014 na 20. 5. 2014. I tato skutečnost naznačuje, že se jednalo o nezákonný zásah. Právní důvody této změny mu k jeho dotazu nebyly sděleny, pouze byl vyrozuměn, že blokace byla provedena na základě § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu.

[8] Jestliže krajský soud stěžovateli vyčítal, že se měl bránit nejprve prostředky správního práva, odkazuje na své podání ze dne 7. 7. 2014 odeslané žalovanému a označené jako „*odvolání, alternativně stížnost*“, které bylo učiněno z důvodu formálního vyčerpání řádných opravných prostředků a s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 5 Ans 8/2011 – 63. Krajský úřad, kterému bylo toto podání postoupeno, vyhodnotil podání ze dne 7. 7. 2014 jako podnět k postupu dle § 126 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a dovodil, že postup žalovaného byl správný.

[9] Pokud jde o otázku nečinnosti správního orgánu a ochranu před ní, stěžovatel konstatuje, že podání takové žaloby je pro něj v tuto chvíli bez užitku vzhledem k tomu, že žalovaný a krajský úřad mají řízení o námitkách z 16. 5. 2014 za nezahájené. Podal proto opět dne 13. 11. 2014 podání označené jako „*Námítky proti záznamu bodů*“. Řízení o námitkách bylo nyní po drobné obstrukci zahájeno. Toto podání je pak nutno považovat za doplnění původního a s ohledem na splnění podmínky § 123f zákona o silničním provozu je nadále naplněna podmínka pro přerušení běhu lhůty, jejíž marné uplynutí by teprve vedlo k pozbytí řidičského oprávnění. Podání krajským soudem odmítnuté žaloby směřovalo k tomu, aby stěžovatel mohl svá práva uplatňovat za situace, kdy je neustále držitelem řidičského oprávnění. To mu odmítnutím žaloby bylo znemožněno.

[10] Napadené usnesení je mimo to nepřezkoumatelné, protože ho krajský soud nedostatečně srozumitelně odůvodnil, „*když vztáhl povinnost zásady subsidiarity do souvislosti se správním řízením*“.

[11] S ohledem na shora uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že je nutné ve věci meritorně rozhodnout.

[12] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Následně přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud před dalším odůvodněním konstatuje, že byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS).

[15] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Pokud by totiž byla tato vada shledána, mohlo by to bránit přezkumu dalších stížních námitek. Jde přitom o vadu natolik závažnou, že k ní soud přihlíží z úřední povinnosti (k otázce nepřezkoumatelnosti dále viz bohatou a ustálenou judikaturu zdejšího soudu, zejména rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, či ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

[16] Stěžovatel namítá, že napadené usnesení je nedostatečně odůvodněné, co se týče aplikace zásady subsidiarity v souvislosti se správním řízením. Dle Nejvyššího správního soudu krajský soud srozumitelně vyložil, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je nepřípustná, pokud je možné se domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky, a zároveň odkázal na příslušnou judikaturu zdejšího soudu. Správní řízení je výslovně v usnesení zmiňováno pouze, pokud soud odkazuje stěžovatele na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. V této souvislosti totiž uvádí, že je nutné se před podáním žaloby dle § 79 s. ř. s. obrátit na nadřízený správní orgán podle § 80 správního řádu. Z napadeného usnesení je tak patrné, jakými úvahami byl krajský soud veden při aplikaci zásady subsidiarity, a to i ve vztahu k povinnosti vyčerpat opravné prostředky v rámci správního řízení. Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

[17] Otázku, kterou je nutno dále v nyní projednávané věci posoudit, je naplnění zákonných předpokladů pro odmítnutí žaloby, aniž by se soud mohl zabývat vlastním meritem věci, tedy důvodností žaloby.

[18] Ustanovení § 82 s. ř. s. pod nadpisem „žalobní legitimace“ stanoví, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

[19] Podle ustanovení § 85 s. ř. s. je však žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. V této souvislosti Nejvyšší správní soud

pokračování

konstatuje, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je subsidiární formou soudní ochrany ve správním soudnictví, která pokrývá širokou škálu tzv. faktických zásahů a která nastupuje jen v případě, že jiná právní možnost ochrany chybí.

[20] V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je soud povinen posoudit, před tím než přistoupí k věcnému přezkumu žaloby, zda se lze v daném případě domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. Dospěje-li soud k závěru, že se žalobce může domáhat soudní ochrany žalobou nečinnosti (§ 79 s. ř. s.), je na místě žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout s ohledem na zásadu subsidiarity zásahové žaloby vyjádřenou v § 85 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101).

[21] Účelem nečinnosti žaloby je pak umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS.). Žalobou na ochranu proti nečinnosti se tak lze domáhat soudní ochrany pouze v případě, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[22] S ohledem na shora uvedené lze krajskému soudu přisvědčit v tom, že pokud by byl správní orgán nečinný s vydáním rozhodnutí či osvědčení a žalobce by se jejich vydání domáhal, byl by na místě – po bezvýsledném vyčerpání prostředků stanovených procesním předpisem pro řízení před tímto orgánem – postup dle § 79 a násl. s. ř. s. V takovém případě by soud postupoval správně, jestliže by podanou žalobu proti nezákonnému zásahu odmítl. V posuzované věci je ovšem z petitu žaloby zřejmé, že stěžovatel neusiloval o to, aby v jeho věci bylo vydáno rozhodnutí o námitkách, nýbrž se domáhal mimo jiné vyslovení, že údaj v registru řidičů o pozbytí řidičského oprávnění a povinnost k odevzdání řidičského průkazu jsou nezákonnými zásahy. Nezákonný zásah tak nespátřuje v tom, že v jeho věci nebylo zahájeno řízení o jeho námitkách, resp. že nebylo o námitkách rozhodnuto, ale právě v uvedeném záznamu v registru řidičů a povinnosti vydat řidičský průkaz.

[23] Provedení záznamu v registru řidičů o pozbytí řidičského oprávnění a povinnost řidiče vydat řidičský průkaz nepochybně souvisí s řízením, v jehož rámci je vydáno rozhodnutí o nedůvodných námitkách proti provedení záznamu. Podle § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu platí, že podáním námitek proti provedení záznamu, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů, se běh lhůt podle § 123c odst. 3 zákona, ve kterých je řidič povinen odevzdat řidičský průkaz a ve kterých pozbývá řidičské oprávnění, přerušuje ode dne doručení námitek příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností do dne, v němž zamítavé rozhodnutí o nedůvodných námitkách nabude právní moci. Vzájemnou souvislost je třeba spatřovat v tom, že jak nástup účinku dle § 123f odst. 4 zákona na běh lhůt, který dočasně znemožňuje „blokaci“ řidičského oprávnění a zadržení řidičského průkazu, tak i povinnost rozhodnout o námitkách je důsledkem uplatnění námitek, a že pokračování běhu lhůt se odvíjí od právní moci zamítavého rozhodnutí o námitkách.

[24] Nicméně mezi neoprávněným záznamem v registru řidičů a zadržením řidičského oprávnění na jedné straně a nevydáním rozhodnutí o námitkách na straně druhé je ve shora naznačených intencích nutné rozlišovat. Jedná se o dvě rozdílné otázky dotýkající se rozdílných oblastí právní sféry stěžovatele, proti kterým přichází v úvahu jiná procesní obrana, která má v případě úspěchu rozdílné důsledky. Jejich vzájemná vazba však nespočívá v tom, že by vydání rozhodnutí o námitkách mohlo samo o sobě sanovat neoprávněně prováděnou „blokaci“ řidičského oprávnění či neoprávněný požadavek na odevzdání řidičského průkazu, jak vyplývá z napadeného usnesení krajského soudu.

[25] Jestliže by stěžovatel postupoval v souladu s poučením krajského soudu a jeho žaloba na ochranu před nečinností správního orgánu by byla důvodná, soud by správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí o námitkách proti záznamu v přiměřené lhůtě (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Ovšem otázka záznamu v registru řidičů a povinnost vydat řidičský průkaz od podání námitek až do konce příslušných lhůt přerušených do právní moci rozhodnutí by nebyla soudním rozhodnutím řešena. Úspěšné procesní vyústění uvedeného postupu by se tak zcela míjelo s nyní formulovaným žalobním petitem a ve vztahu k němu by bylo pro stěžovatele bez jakéhokoliv užitku.

[26] Výše uvedené lze pro názornost ilustrovat na relativně obdobném příkladu, ve kterém by stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby provedené bez patřičného rozhodnutí vyžadovaného zákonem č. 183/2006 Sb., zákonem o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a před pravomocným skončením tohoto řízení by přistoupil k faktické realizaci odstranění stavby. V takovém případě by byl zjevně nesprávný postup krajského soudu, který by odmítl zásahovou žalobu proti faktickému odstraňování stavby s odůvodněním, že se má vlastník stavby domáhat prostřednictvím ochrany před nečinností vydání rozhodnutí v řízení o odstranění stavby. Tímto postupem by sice vlastník mohl dosáhnout vydání rozhodnutí v tomto řízení, je však zřejmé, že jeho primárním zájmem je ukončení závadného stavu, kdy dochází k nezákonnému odstraňování jeho stavby. Naopak v jeho zájmu jistě nebude, aby na základě ochrany před nečinností bylo vydáno rozhodnutí, kterým se mu přikáže odstranění stavby, která by již stejně mohla být v mezidobí odstraněna.

[27] Úvahy krajského soudu jsou vzhledem k shora uvedenému nesprávné, protože prostředkem ochrany či nápravy před tvrzeným nezákonným záznamem v registru řidičů o pozbytí řidičského oprávnění a povinností vydat řidičský průkaz v uvedené situaci nemůže být ochrana před nečinností spočívající v nevydání rozhodnutí o námitkách proti provedenému záznamu v registru řidičů, kterým bylo dosaženo celkového počtu 12 bodů. Soud proto nebyl oprávněn odmítnout žalobu z důvodu, že se stěžovatel může ochrany domáhat jiným právním prostředkem, který soud spatřuje právě v ochraně před nečinností správního orgánu podle § 79 s. ř. s.

[28] Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatňuje teprve v kasační stížnosti (zaslání přípisu žalovaného ze dne 24. 11. 2014, absentující odpověď na jím položený dotaz ze dne 4. 12. 2014, odeslání přípisu ze dne 7. 7. 2014 a reakce na něj, zahájení řízení o námitkách na základě přípisu podaného dne 13. 11. 2014) nemohl Nejvyšší správní soud vzhledem k § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlídnout.

pokračování

[29] S ohledem na shora uvedené shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu v plném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) ohledně nemožnosti ochrany před žalobě tvrzeným nezákonným zásahem cestou ochrany před nečinností spočívající ve vydání rozhodnutí o námitkách proti záznamu bodů.

[30] Závěrem zdejší soud připomíná, že v projednávané věci nebyla předmětem přezkumu možnost ochrany před záznamem v registru řidičů o pozbytí řidičského oprávnění a povinností vydat řidičský průkaz jinými právními prostředky než je ochrana před nečinností spočívající v nevydání rozhodnutí o námitkách proti provedenému záznamu v registru řidičů či povaha tohoto záznamu a povinnosti vydat řidičský průkaz coby zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tak svým rozhodnutím nijak nepředjímá další postup krajského soudu v projednávané věci. Zároveň nad rámec uvedeného poznamenává, že s ohledem na to, k jakým závěrům krajský soud v napadeném usnesení dospěl, bylo na místě žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoli dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tento závěr je však vzhledem k výsledku kasačního řízení irelevantní.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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. února 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu