



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **P. R.**, zastoupen JUDr. Janem Zůbkem, advokátem se sídlem Radhoštská 2, Praha 3, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2014, č. j. 6A 86/2014 - 25,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2014, č. j. 6A 86/2014 - 25, **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] Dne 27. 11. 2013 žalobce požádal žalovaného o výmaz dvou záznamů o přestupcích v registru řidičů. První z těchto přestupků spáchal v roce 1992 a druhý v roce 1994. Za každý z přestupků mu byla udělena pokuta a zákaz řízení motorových vozidel. Vzhledem k tomu, že od spáchání přestupků uběhlo více než 19 let, pominuly podle žalobce důvody vedení těchto záznamů v registru řidičů. Žalovaný odpověděl dopisem ze dne 20. 1. 2014, ve kterém žalobci sdělil, že zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), ve znění účinném do 30. 6. 2006 stanovil určité limity evidence údajů co do výše pokuty a doby, která uplynula od spáchání přestupku. Od 1. 7. 2006 jsou však spáchané přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a údaje o zákazech činnosti spočívajících v zákazu řízení motorových vozidel evidovány bez jakýchkoliv omezení. Do registru řidičů proto byly v souladu se současnou právní úpravou převedeny všechny údaje vedené v předchozích policejních evidencích. Dopravní inspektoráty vždy vedly všechny záznamy

o spáchaných přestupcích nebo trestných činech po dobu života řidiče a nikdy nedocházelo k jejich zahlazení, výmazu či obdobnému úkonu. V období od 1. 1. 2001 do 30. 6. 2006 docházelo k výmazu některých záznamů o přestupcích, v jiných obdobích ale výmaz záznamu o přestupku právní úprava neumožňovala. Záznamy o zákazech činnosti dokonce nemohly být mazány nikdy. Podle současné právní úpravy proto nelze výmaz záznamu o přestupcích žalobce provést.

[2] Žalobce se žalobou podanou dne 9. 5. 2014 u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, kterého se dopouští tím, že i nadále ponechává v registru řidičů údaje o přestupcích spáchaných v roce 1992 a 1994 a souvisejících sankcích. Žalobce uvedl, že jde o osobní údaje podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Podle § 5 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů mohou být osobní údaje uchovávány jen po dobu, která je nezbytná k účelu jejich zpracování. Ta ovšem uplynula po třech (resp. pěti) letech od záznamů. V dané věci by totiž měla být analogicky použita trestněprávní úprava zahlazení odsouzení. Jinak by pachatel přestupku musel za své jednání trpět přísnější následky než pachatel trestného činu. Pokud by například uchazeč o zaměstnání musel předložit i výpis z evidenční karty řidiče, mohly by veškeré zaznamenané údaje o přestupcích představovat překážku získání práce. Mohly by také být zneužity při ukládání sankce za nový přestupek. Tím dochází k porušení čl. 10 Listiny základních práv a svobod a zákona o ochraně osobních údajů.

[3] Městský soud vyšel z toho, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu nevymazáním záznamu z evidenční karty řidiče na žádost žalobce ze dne 27. 11. 2013. Odpověď žalovaného na žádost o výmaz údajů z registru řidiče obdržel žalobce 21. 1. 2014. Zmeškal proto dvouměsíční subjektivní lhůtu podle § 84 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s“), která uplynula nejpozději 21. 3. 2014. Žaloba proto byla jako opožděná odmítnuta.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel se domnívá, že městský soud odmítl žalobu neoprávněně, a porušil jeho právo na přístup k soudu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Jako rozhodný den pro běh lhůty pro podání žaloby totiž mylně stanovil den obdržení dopisu, kterým žalovaný informoval žalobce o nemožnosti výmazu záznamů z registru řidičů. V tomto případě ale nejde o jednorázový ukončený zásah. Naopak jde o zásah trvající, který spočívá v tom, že jsou záznamy nadále vedeny v registru řidičů, odkud je žalovaný odmítl vymazat. Pokud zásah stále trvá, nelze ani stanovit počátek běhu lhůt pro podání žaloby. Trvající zásah má svá specifika, protože se nezákonný stav projevuje stále znovu, přičemž nelze jednotlivci vytýkat, že se v minulosti proti trvajícímu zásahu nebránil. V různou dobu může jednotlivec pociťovat újmu z nezákonného zásahu v rozdílné intenzitě, pokud už překročí určité „meze únosnosti“. V závěru své argumentace stěžovatel odkázal na

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, podle kterého „[u]stanovení § 84 odst. 1 s. ř. s. je třeba vykládat tak, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu, a to ani lhůta subjektivní (dvouměsíční), ani lhůta objektivní (dvouletá), nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Jinak řečeno, žaloba proti zásahu, který trvá v okamžiku podání žaloby, z povahy věci nemůže být opožděná.“

III. Vyjádření žalovaného

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s právním názorem stěžovatele nesouhlasí. Městský soud rozhodl zcela správně. V dalším odkázal na své vyjádření k žalobě, ve kterém zopakoval, že kromě období od 1. 1. 2001 do 30. 6. 2006 příslušná právní úprava nikdy neumožňovala výmaz záznamů o přestupcích a uložených zákazech činností z registru řidičů. Výmazy se proto neprovádějí. Spis řidiče a jeho evidenční karta se vedou po dobu života řidiče a spis se uchovává po dobu jednoho roku od řidičova úmrtí. Záznamy uvedené v evidenční kartě řidiče slouží k posouzení celkové charakteristiky řidiče. Zákon o silničním provozu nemůže působit retroaktivně a anulovat záznamy o přestupcích spáchaných do 31. 12. 2000. Z ustálené judikatury a soudní praxe lze dovodit, že předmětné záznamy lze v registru řidičů evidovat a nelze provést jejich výmaz. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] 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 a nejsou tu důvody pro její odmítnutí pro nepřípustnost. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Stěžovatel neuvedl výslovně, o který kasační důvod podle § 103 odst. 1 s. ř. s. se opírá. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, „[j]e-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto považoval za důvod kasační stížnosti důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 82 s. ř. s. platí, že „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) 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 nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“ Podle § 84 s. ř. s. dále platí, že „[ž]aloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.“ Podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pak platí, že „nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže (...) návrh byl podán předčasně nebo opožděně.“ Podle městského soudu stěžovatel zmeškal dvouměsíční subjektivní lhůtu podle § 84 s. ř. s., která uplynula 21. 3. 2014, a proto jeho žalobu podanou 9. 5. 2014 odmítl.

[11] Stěžovatel tvrdí, že jeho žaloba neměla být odmítnuta jako opožděná, protože nezákonný zásah, proti kterému chce být chráněn, má povahu zásahu trvajících. Lhůta k podání žaloby proto nemohla uplynout, protože daný zásah stále trvá. Nejvyšší správní soud proto nejprve musí vyjasnit povahu namítaného zásahu. Určení povahy zásahu, tj. zda se jedná o zásah jednorázový, opakující se či trvajících, má zásadní dopad na stanovení počátku běhu lhůty k podání žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Aps 8/2012 – 28).

[12] K pojmu „zásah“ Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že „definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednaní nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS).

[13] Za zásah se běžně považují i záznamy a údaje vedené v určité veřejnoprávní evidenci. Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 Aps 5/2010 – 81, zásah představovalo evidování stěžovatele v registru EUROCANET, neformální síti pro výměnu informací mezi členskými státy EU, týkajících se potencionálních podvodů typu „missing trader“. Kategorie zásahu podle § 82 s. ř. s. je obdobná kategorii tzv. jiného zásahu podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51). Inspiraci v tom, co lze považovat za zásah, je proto možné hledat i v judikatuře Ústavního soudu. Například v nález ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02, Ústavní soud jako zásah shledal evidenci daňového nedoplatku na osobním daňovém účtu stěžovatele.

[14] Trvajících zásah lze vymezit negativně tak, že nejde o zásah jednorázový nebo opakující se. Jde o stav vzniklý v minulosti, který je kontinuálně udržován. Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze jako konkrétní příklady zásahů trvajících povahy uvést nedostatečnou a neefektivní ochranu čistoty ovzduší (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51) a jiné zásahy spočívající převážně v nezákonné nečinnosti správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

31. 10. 2013, č. j. 8 Aps 8/2012 – 28). Ústavní soud pak za trvající zásah považoval výše zmíněnou evidenci daňového nedoplatku na osobním daňovém účtu stěžovatele (viz nálezný Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2005, sp. zn. II. ÚS 599/02). V daném nálezu Ústavní soud uvedl: „*Spočívá-li zásah orgánu veřejné moci v evidenci daňového nedoplatku, jde o zásah svým charakterem trvající do okamžiku, kdy daňový nedoplatek přestane být na osobním daňovém účtu evidován.*“

[15] Stěžovatel byl v obdobné situaci, protože žalobou brojil proti evidování záznamů o jím spáchaných přestupcích a uložených sankcích. K jejich zaevidování došlo úkonem, který nemá formu rozhodnutí. Stěžovatel je od té doby nucen strpět, že registr řidičů obsahuje záznamy o přestupcích, které spáchal, včetně za ně uložených sankcí. Tento zásah bude trvat až do okamžiku, kdy registr řidičů nebude dané záznamy obsahovat. Proto jde podle Nejvyššího správního soudu o zásah trvající povahy. Městský soud vyšel z chybné konstrukce, protože za zásah, který stěžovatel napadá, považoval neprovedení výmazu z registru řidičů na základě požadavku stěžovatele. Podstata žaloby ale byla jiná. Stěžovatel výslovně uvedl, že se žalovaný „*dopouští nezákonného zásahu (...) tím, že i nadále ponechává v registru řidičů údaje o přestupcích spáchaných v roce 1992 a 1994 a zároveň o zákazu činnosti spočívající v řízení motorových vozidel, jež byly uloženy v jejich důsledku*“. Povahu napadaného zásahu si proto městský soud špatně vyložil.

[16] Protože jde o zásah trvající povahy, uplatní se pravidlo, které Nejvyšší správní soud dovodil v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, a o které se opírá i stěžovatel, že lhůta pro podání žaloby na ochranu před zásahem správního orgánu podle § 84 odst. 1 s. ř. s. nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Jinak řečeno, žaloba proti zásahu, který trvá v okamžiku podání žaloby, z povahy věci nemůže být opožděná. Nemůže u něj uplynout ani objektivní žalobní lhůta, protože poslední věta daného ustanovení („*Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo*“) se uplatní jen v případě ukončeného zásahu, zatímco k trvajícimu zásahu z povahy věci stále „*dochází*“. V případě namítaného nezákonného evidování záznamů v registru řidičů proto není možné určit rozhodný okamžik pro počátek běhu lhůty pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud také souhlasí se stěžovatelem, že v různou dobu může jednotlivcovi pocítovat újmu z namítaného nezákonného zásahu v rozdílné intenzitě. V určitém okamžiku totiž trvající zásah může překročit určité „*meze únosnosti*“, pro které se žalobce rozhodne proti němu bránit soudně, byť se o existenci vlastního zásahu dozvěděl již dříve. Nejvyšší správní soud přitom neshledává důvod, proč by měl být žalobce v takovém případě sankcionován odmítnutím žaloby za to, že se proti předmětnému zásahu nebránil již v době, kdy pro něj tento byl méně rušivým, ale rozhodl se jej žalovat až následně, kdy se trvající zásah mohl ve sféře práv a povinností žalobce projevovat intenzivněji (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Aps 8/2012 – 28, či rozsudek ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51).

[18] Běh času zde navíc nemá relevanci pouze z pohledu subjektivního vnímání žalobce, ale má významné dopady i pro objektivní posuzování přiměřenosti zásahu do jeho práv a tedy i zákonnosti zásahu. Proporcionalita napadeného zásahu se totiž může jevit jinak rok po spáchání přestupku a jinak například po dvaceti letech. S každým dalším týdnem,

měsícem či rokem budou muset podobný zásah odůvodňovat vážnější a přesvědčivější důvody, odpovídající naléhavé společenské potřebě na jeho trvání (viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 12. 2008 ve věci *S. a Marper proti Spojenému království*, stížnost č. 30562/04, § 101; či rozsudek ze dne 26. 3. 1987 ve věci *Leander proti Švédsku*, stížnost č. 9248/81, § 58).

[19] Stěžovatel se navíc proti namítanému nezákonnému zásahu žalovaného mohl rovnou bránit podáním žaloby k městskému soudu, nemusel se nejprve na žalovaného obracet s požadavkem na výmaz záznamů z registru řidiče. Jak ostatně ve svém vyjádření připouští i žalovaný, právní řád v tomto případě objektivně neposkytuje jiné právní prostředky nápravy. Žaloba stěžovatele proto byla podle § 85 s. ř. s. přípustná (k podmínkám přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004 - 90; či rozsudek ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 Aps 5/2010 - 81). Stěžovateli proto nelze přičítat k tíži, že se na žalovaného se svou neformální žádostí obrátil. Snaha dosáhnout výmazu daných údajů u žalovaného nemá na běh lhůty pro podání žaloby žádný vliv. Z toho důvodu nelze ode dne doručení dopisu žalovaného, kterým žalobce informoval, že požadovaný výmaz nelze provést, odvíjet jakékoliv důsledky pro včasnost či opožděnost podané žaloby.

[20] Městský soud se však povaze namítaného nezákonného zásahu vůbec nevěnoval. Odůvodnění jádra celého usnesení vtěsnil do tří odstavců, ve kterých se nad povahou namítaného zásahu nijak nepozastavil. Důvodem zjevně bylo špatně zvolené východisko v předmětu zásahu, jak byl popsán výše. Městský soud měl v návaznosti na správné vymezení zásahu posoudit jeho trvajících charakter a dopady této skutečnosti na běh lhůt pro podání zásahové žaloby.

[21] Městský soud proto ve výsledku odmítnutím žaloby nerespektoval ústavně zaručené právo stěžovatele na přístup k soudu. Právní úprava týkající se lhůt, ve kterých je možné se obracet na soud, má za cíl zajistit řádný výkon spravedlnosti a respektování principu právní jistoty (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 Afs 11/2011 - 79). Jak uvedl Ústavní soud, smyslem institutu lhůty „je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 16/12). Právní úprava lhůt či její aplikace by však neměly účastníkovi řízení zamezit ve využití určitého prostředku ochrany práv (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 10. 1998 ve věci *Pérez de Rada Cavanilles proti Španělsku*, stížnost č. 28090/95, § 45). Stěžovatel, který byl po celou dobu zastoupen advokátem, sice mohl podobnému „nedorozumění“ předejít, kdyby z procesní opatrnosti podal žalobu do 21. 3. 2014. To však nic nemění na skutečnosti, že lhůtu pro podání zásahové žaloby nezmeškal. Odmítnutí žaloby pro opožděnost v tomto případě znamená porušení zákazu *denegationis iustitiae* a porušení základního práva stěžovatele na přístup k soudu coby součásti jeho práva na spravedlivý proces (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 - 51).

V. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. února 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu