



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Josefa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. H.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav**, se sídlem Masarykovo náměstí 1/6, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, zastoupen JUDr. Jiřím Brožem, advokátem se sídlem Vinohradská 2828/151, Praha, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2018, č. j. 54 A 29/2018 - 34,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2018, č. j. 54 A 29/2018 - 34, se **z r u š u j e** a věc se **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Svitavy (dále též „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 2. 12. 2014 uznal žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se dopustil překročením nejvyšší dovolené rychlosti mimo obec o 40 km/h. Za toto protiprávní jednání městský úřad uložil žalobci pokutu ve výši 7.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu šesti měsíců. Krajský úřad Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 9. 3. 2015 zamítl žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí z důvodu jeho opožděnosti. Následně Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích usnesením ze dne 25. 1. 2017 odmítl žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu rovněž pro její

opožděnost. Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 20. 9. 2017 usnesení o odmítnutí žaloby zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. Ten pak rozsudkem ze dne 2. 11. 2017 rozhodnutí krajského úřadu zrušil. Krajský úřad poté rozhodnutím ze dne 8. 12. 2017 zrušil rozhodnutí městského úřadu a řízení o přestupku zastavil.

[2] Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v evidování záznamu o výše uvedeném přestupku žalobce v registru řidičů poté, co bylo pravomocně zrušeno rozhodnutí městského úřadu. Podle žalobce měl být po právní moci zrušujícího rozhodnutí krajského úřadu záznam o přestupku žalobce z registru řidičů vymazán, a to do pěti dnů od doručení zrušujícího rozhodnutí. Žalobce tedy navrhl, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v evidenci uvedeného přestupku zaznamenaného dne 31. 12. 2014 v registru řidičů na základě rozhodnutí o přestupku ze dne 2. 12. 2014, eventuálně, aby určil, že zásah spočívající v evidenci přestupku žalobce v registru řidičů byl nezákonný. Během ústního jednání u krajského soudu konaného dne 18. 12. 2018 žalobce upravil žalobní petit tak, že se domáhá pouze vydání deklaratorního výroku, tj. určení, že zásah žalovaného spočívající v evidenci přestupku zaznamenaného dne 31. 12. 2014 v žalobcově evidenční kartě řidiče byl nezákonný.

II. Shrnutí rozsudku krajského soudu

[3] Krajský soud v záhlaví specifikovaným rozsudkem určil, že evidence přestupku uloženého rozhodnutím Městského úřadu Svitavy ze dne 2. 12. 2014 v registru řidičů v období ode dne 23. 12. 2017 od dne 11. 4. 2018 byla nezákonným zásahem. Ve zbývajících částech žalobu zamítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[4] Soud považoval za nepochybné, že pokud dojde k pravomocnému zrušení rozhodnutí o přestupku, neměl by být takový přestupek nadále evidován. Zákon o silničním provozu sice neupravuje lhůtu, v jaké má být správnímu orgánu, který vede registr řidičů zasláno rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o přestupku, ani do kdy má být proveden výmaz z registru, je však třeba postupovat analogicky dle § 123b odst. 2 písm. b), odst. 3 písm. b) bodu 1 a odst. 4 zákona o silničním provozu, které upravují lhůty k provedení záznamu o přičtení bodů. V dané věci nabylo zrušující rozhodnutí krajského úřadu, na jehož základě měl být výmaz proveden, právní moci v pátek dne 8. 12. 2017. Krajský úřad byl tedy povinen doručit zrušující rozhodnutí žalovanému, a to do 5 pracovních dnů ode dne jeho právní moci, tj. do 15. 12. 2017. Do pěti pracovních dnů od tohoto data, tedy do 22. 12. 2017 měl žalovaný vymazat přestupek žalobce z registru řidičů. Počínaje dnem 23. 12. 2017 pak přestupek v registru řidičů neměl být evidován, a jeho evidence tak byla nezákonná. Tento stav trval až do dne 11. 4. 2018, kdy byl dle sdělení žalovaného, které žalobce nezpochybnil, přestupek vymazán.

[5] Pokud jde o evidenci přestupku žalobce ve dnech od 31. 12. 2014 do 22. 12. 2017 (včetně), o nezákonný zásah se nejednalo, a v této části proto soud žalobu zamítl. V uvedené době byl totiž přestupek evidován na základě pravomocného rozhodnutí, které v té době požívalo presumpce správnosti. Byť tedy bylo později jako nezákonné zrušeno, do okamžiku, než měl žalovaný ve výše uvedených lhůtách provést výmaz přestupku, bylo na místě z něj vycházet jako z řádného podkladu pro údaje v registru řidičů.

[6] Krajský soud shrnul, že žalobce měl pouze částečný úspěch ve věci, neboť se domáhal určení nezákonnosti zásahu, který měl spočívat v evidenci přestupku po celou dobu jeho evidování v registru řidičů, tj. od 31. 12. 2014 do dne odstranění tohoto záznamu dne 11. 4. 2018, tedy přibližně 3 roky a 4 měsíce. Soud však žalobci vyhověl toliko ve vztahu k období trvajícimu od 23. 12. 2017 do 11. 4. 2018, tj. asi 4 a půl měsíce, kdy byl přestupek evidován nezákonně. Procesní úspěch žalobce ve věci tak byl z časového hlediska v poměru k úspěchu žalovaného menší, a soud proto žalobci podle § 60 odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), nepřiznal náhradu nákladů řízení.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil z důvodu nesprávného posouzení a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel namítl, že k odstranění záznamu o přestupku nemělo dojít až na základě rozhodnutí krajského úřadu, který zrušil rozhodnutí městského úřadu a řízení zastavil, ale mělo se tak stát již na základě rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, jímž bylo zrušeno rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání jako opožděného. Již právní mocí tohoto rozsudku nebylo pochyb o tom, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není pravomocné, neboť odvolání bylo podáno včas a v předmětné době o něm ještě nebylo řádně rozhodnuto. Přitom pouze pravomocné rozhodnutí o vině z přestupku může být podkladem pro záznam údajů o přestupku do evidenční karty řidiče. Právní moc zrušujícího rozhodnutí krajského úřadu je tak v tomto ohledu irelevantní. Krajský soud si zřejmě neuvědomil, že záznam lze provést pouze na základě pravomocného rozhodnutí prvního stupně, a nikoliv na základě vydaného, avšak dosud nepravomocného odsuzujícího rozhodnutí.

[9] Podle stěžovatele však byl záznam o přestupku v evidenční kartě řidiče neoprávněný již od okamžiku, kdy byl zaznamenán, protože stěžovatel přestupek nespáchal a nikdy jím nebyl pravomocně uznán vinným. Krajský soud zcela nesprávně dovodil, že rozhodnutí o vině stěžovatele nabylo právní moci dne 31. 12. 2014, načež posléze právní moci pozbylo. Jak vyplývá ze zrušujícího rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, rozhodnutí o vině žalobce nikdy pravomocné nebylo, protože stěžovatel proti němu podal řádně a včas odvolání, na základě něhož posléze krajský úřad rozhodnutí městského úřadu zrušil a zastavil přestupkové řízení.

[10] Krajský soud správně uvedl, že rozhodnutí, na němž je vyznačena doložka právní moci, svědčí presumpce správnosti. Jedná se však „pouze“ o presumpci, tj. předpoklad, který je možné vyvrátit. Pokud by tomu tak nebylo, jednalo by se o „fikci správnosti“, nic takového ovšem z právního řádu nevyplývá. Ze soudního přezkumu i zrušujícího rozhodnutí krajského úřadu však je zjevné, že rozhodnutí městského úřadu právní moci nenabylo, a žalobce tedy presumpci správnosti doložky právní moci účinně vyvrátil. Záznam o přestupku byl proto neoprávněný od počátku, protože jeho podkladem nikdy

nebylo pravomocné odsuzující rozhodnutí. Žalobci tak není zřejmé, proč by měl strpět evidování přestupku ve své evidenční kartě řidiče, byť „pouze“ po dobu od 31. 12. 2014 do 22. 12. 2017, pokud nesporně vyšlo najevo, že tento přestupek nespáchal, resp. z něj nebyl pravomocně uznán vinným. Evidence tak byla neoprávněná již od počátku, neboť právo z bezpráví nevzniká.

[11] Stěžovatel dále namítl, že soud ho na jednání nijak nevyrozuměl o tom, že přikročí k nepřiznání náhrady nákladů řízení, protože dojde k částečnému zamítnutí žaloby. Tento přístup stěžovatel shledává překvapivým. Stěžovatel by případně již při jednání soudu vysvětlil, proč je jeho názor nesprávný.

[12] Závěrem stěžovatel uvedl, že v petitu nežádal o to, aby krajský soud ve výroku určil, od kdy do kdy byl zásah žalovaného nezákonný. Žádal pouze o deklaraci nezákonnosti zásahu, přičemž za zásah označil záznam provedený dne 31. 12. 2014. Údaj o datu provedení záznamu byl pouze informativní, upřesňující povahy. Stěžovatel proto nerozumí tomu, proč byla jeho žaloba zčásti zamítnuta. Je nicméně zřejmé, že záznam byl nezákonný již od počátku, a nebylo proto namístě žalobu ani z části odmítnout (pozn. NSS: správně zamítnout), i kdyby stěžovatel skutečně žádal o deklaraci nezákonnosti zásahu po dobu od 31. 12. 2014 do odstranění záznamu.

[13] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěrem krajského soudu, že evidence přestupku byla provedena na základě v té době pravomocného rozhodnutí o přestupku, které požívalo presumpce správnosti, tj. rozhodnutí bylo považováno za bezvadné a mající právní účinky. Až následně ve lhůtách uvedených krajským soudem tak mohlo dojít k výmazu záznamu o přestupku. Ze strany žalovaného navíc došlo k neprodlenému provedení výmazu přestupku stěžovatele, jakmile disponoval potřebnou informací. Žalovaný tedy považuje kasační stížnost za nedůvodnou, a proto navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] V posuzované věci není sporu o tom, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že evidoval v registru řidičů přestupek spáchaný stěžovatelem na základě rozhodnutí Městského úřadu Svitavy ze dne 2. 12. 2014, které bylo posléze zrušeno. Sporná je však délka trvání tohoto nezákonného zásahu. Stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu, že záznam o spáchaném přestupku měl být vymazán až v návaznosti na zrušující rozhodnutí krajského úřadu ze dne 8. 12. 2017. Nejprve namítl, že výmaz měl být proveden již na základě zrušujícího rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 2. 11. 2017, a dále argumentoval tím, že žalovaný neměl přestupek evidovat vůbec.

[17] Podle § 120 odst. 2 zákona o silničním provozu „[z]áznamy o spáchaných přestupcích proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, záznamy o odnětí řidičského oprávnění

pro ztrátu zdravotní nebo odborné způsobilosti a záznamy o zákazech činnosti spočívajících v zákazu řízení motorových vozidel uložených soudem nebo správním orgánem se do registru řidičů zapisují až po nabytí právní moci příslušných rozhodnutí.“ Způsobilým podkladem pro provedení záznamu o spáchaném přestupku je tedy toliko **pravomocné** rozhodnutí správního orgánu, kterým byl řidič uznán vinným ze spáchání přestupku.

[18] Podle § 73 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, „[n]estanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání“. Dle § 85 odst. 4 správního řádu má včas podané a přípustné odvolání odkladný (suspenzivní) účinek, nestanoví-li zákon jinak. V důsledku odkladného účinku nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí. *A contrario* je nutno dovodit, že opožděné či nepřípustné odvolání nemá odkladný účinek. Napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak v případě podání opožděného odvolání nabývá právní moci, jako by odvolání nebylo podáno (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2008, č. j. 8 As 9/2007 – 74, který se sice vztahuje k § 60 již neúčinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, jeho závěry však lze vztáhnout i na současnou právní úpravu).

[19] V posuzované věci lze shrnout procesní vývoj případu ve správním řízení a soudním přezkumu následovně:

- Městský úřad Svitavy uznal stěžovatele vinným z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu zákona o silničním provozu rozhodnutím ze dne 2. 12. 2014. Na tomto rozhodnutí je vyznačena doložka právní moci s datem 31. 12. 2014.
- Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 15. 12. 2015 odvolání, které však krajský úřad rozhodnutím ze dne 9. 3. 2015 jako opožděné zamítl s tím, že bylo podáno po uplynutí zákonné patnáctidenní lhůty, jejíž počátek se odvíjel od doručení rozhodnutí městského úřadu zástupci stěžovatele (posledním dnem lhůty byl den 30. 12. 2014).
- Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rovněž vyhodnotil jako opožděnou, a proto ji usnesením ze dne 25. 1. 2017 odmítl.
- Nejvyšší správní soud pak ke kasační stížnosti stěžovatele toto usnesení zrušil (rozsudkem ze dne 20. 9. 2017), neboť krajský soud nesprávně posoudil otázku tzv. materiálního doručení žalovaného rozhodnutí krajského úřadu, a proto pochybil, pokud žalobu odmítl jako opožděnou.
- Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v rámci dalšího řízení rozhodnutí krajského úřadu zrušil (rozsudek ze dne 2. 11. 2017) z důvodu vady řízení spočívající v tom, že žalovaný nesprávně doručoval své rozhodnutí Ing. M. J., který byl pouze substitutem zástupce stěžovatele, a toto doručení tak nevyvolalo právní účinky, které zákon spojuje s doručováním účastníkům nebo jejich zástupcům.
- Krajský úřad poté rozhodnutím ze dne 8. 12. 2017, které nabylo právní moci dne 11. 12. 2017, zrušil rozhodnutí městského úřadu o přestupku a řízení zastavil z důvodu, že došlo k zániku odpovědnosti za přestupek.

[20] Krajský úřad se sice ve svém rozhodnutí ze dne 8. 12. 2017 otázkou včasnosti odvolání nezabýval, nicméně jej za opožděné zjevně nepovažoval. Jinak by totiž

nepristoupil ke zrušení rozhodnutí městského úřadu a zastavení řízení o přestupku z důvodu zániku odpovědnosti. Pokud by naopak považoval odvolání za opožděné, nemohl by dospět k závěru o zániku odpovědnosti za přestupek, neboť vzhledem k tomu, že opožděné odvolání nemá suspenzivní účinek, existovalo by zde pravomocné rozhodnutí o spáchání přestupku (promlčecí doba se přerušuje vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným – viz § 32 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

[21] Pokud tedy z uvedeného rozhodnutí krajského úřadu plyne, že odvolání proti rozhodnutí městského úřadu o spáchání přestupku nebylo opožděné, je nutno dospět k závěru, že toto rozhodnutí nikdy nenabýlo právní moci. Nepravomocné rozhodnutí přitom nemohlo být způsobitelným podkladem pro provedení záznamu do registru řidičů dle § 120 odst. 2 zákona o silničním provozu. Argumentace zásadou presumpce správnosti aktů veřejné moci použitá krajským soudem zde není namístě, neboť stěžovateli nelze klást k tíži pochybení správních orgánů spočívající v nesprávném zhodnocení včasnosti odvolání a vyznačení právní moci na rozhodnutí o spáchání přestupku. Jakkoliv žalovaný v době, kdy záznam o spáchaném přestupku provedl, o těchto pochybeních nevěděl či ani vědět nemohl (a nelze mu tak vytýkat, že by snad postupoval svévolně), nic to nemění na skutečnosti, že tento záznam postrádal dostatečný podklad v podobě pravomocného rozhodnutí správního orgánu o spáchání přestupku, a byl proto učiněn v rozporu se zákonem. Krajský soud správně uvedl, že žalovaný je povinen vést v registru správné údaje o řidičích a za evidenci obsaženou v registru řidičů nese odpovědnost (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, č. j. 1 As 68/2018 – 26, odst. 24). Nezákonný zásah je mu proto plně přičitatelný i po dobu, kdy ještě nevyšlo najevo, že rozhodnutí o spáchání přestupku není pravomocné.

[22] Stěžovateli je tak nutno přisvědčit, že nezákonný zásah žalovaného spočívající v evidenci přestupku v registru řidičů trval již od data, kdy byl přestupek v registru řidičů zaznamenán. Tento závěr ostatně podporuje i krajským soudem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 151/2014 – 23, z něhož vyplývá, že zásah spočívající ve stavu evidence v registru řidičů je zásahem trvajícím po celou dobu, kdy tyto údaje jsou součástí evidence.

[23] Závěr krajského soudu, podle něhož trval nezákonný zásah žalovaného pouze od 23. 12. 2017 do 11. 4. 2018, tedy není správný. Soud proto rovněž nesprávně žalobu výrokem II. ve zbývajících částech zamítl.

[24] Vzhledem k uvedenému je zřejmé, že nemůže obstát ani výrok III. napadeného rozsudku, týkající se nákladů řízení. Stěžovatel měl v řízení o žalobě plný úspěch, a v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. měl právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem vůči žalovanému.

V. Závěr a náklady řízení

[25] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí dle § 110 odstavce 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí.

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

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

V Brně dne 26. srpna 2019

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu