



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Mgr. S. A.**, zastoupeného Mgr. Davidem Rašovským, advokátem se sídlem Brno, Hlinky 135/68, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Brno, Dominikánské náměstí 1, v řízení na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaného spočívajícími v blokaci řidičského oprávnění žalobce a v zadržování kauce složené žalobcem, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2018, č. j. 29 A 117/2016 – 114,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2018, č. j. 29 A 117/2016 – 114, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Rozsudkem ze dne 7. 3. 2017, č. j. 29 A 117/2016 – 72 (dále též jen „první rozsudek KS“), rozhodl Krajský soud v Brně výrokem I, že zásah žalovaného spočívající v blokaci řidičského oprávnění žalobce (dále též jen „blokace“) ode dne 22. 6. 2016 do 18. 7. 2016 byl nezákonný. Výrokem II téhož rozsudku shledal krajský soud nezákonným rovněž zásah žalovaného v podobě zadržování žalobcem složené kauce ve výši 40 000 Kč do 11. 8. 2016. Žaloba původně směřovala i proti Policii ČR, ve vztahu k níž ji však žalobce vzal zpět. Tento rozsudek napadl žalovaný (první) kasační stížností, které Nejvyšší správní soud vyhověl a rozsudkem ze dne 30. 11. 2017, č. j. 3 As 96/2017 – 43 (dále též „první rušící rozsudek NSS“), rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm krajský soud rozhodl nyní přezkoumávaným rozsudkem ze dne 13. 3. 2018, č. j. 29 A 117/2016 – 114 (dále jen „napadený rozsudek“), tak, že výrokem I opětovně shledal zásah žalovaného spočívající v blokaci řidičského oprávnění žalobce nezákonným. Výrokem II

napadeného rozsudku, vázán právním názorem vysloveným v prvním rušícím rozsudku NSS, žalobu proti zásahu žalovaného v podobě zadržování kauce složené žalobcem zamítl.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku nejprve připomněl skutkový stav, z něhož v obou případech vycházel: Dne 14. 6. 2016 žalovaný oznámil žalobci, že ke dni 2. 5. 2016 dosáhl celkového počtu 12 bodů v registru řidičů. V reakci na to podal dne 16. 6. 2016 žalobce prostřednictvím veřejné datové sítě námitku proti provedení záznamu bodů, již potvrdil písemně podáním předaným k poštovní přepravě dne 21. 6. 2016. Žalobce tak uplatnil námitku dle § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „silniční zákon“), ve lhůtě podle § 123c odst. 3 téhož zákona, čímž došlo k přerušení lhůty podle posledně odkazovaného ustanovení, jejímž uplynutím řidič pozbývá řidičské oprávnění. Administrativní chybou při zpracovávání písemného „*potvrzení*“ však tato námitka nebyla zohledněna, protože byla dne 12. 7. 2016, zpětně k 22. 6. 2016, vyznačena blokáce řidičského oprávnění žalobce v registru řidičů. Své pochybení žalovaný odhalil dne 18. 7. 2016 v ranních hodinách, kdy bezodkladně, v 9:48 hod, blokaci vymazal. Blokáce tedy byla chybně evidována od 12. 7. 2016 do 18. 7. 2016, zpětně k datu 22. 6. 2016. O chybné blokaci žalovaný informoval žalobce sdělením ze dne 19. 7. 2016, s tím, že vzhledem k podání námítky zanikla jeho povinnost odevzdat řidičský průkaz a blokáce řidičského oprávnění byla zrušena. Žalobce nicméně byl v mezidobí dne 15. 7. 2016 kontrolován hlídkou PČR, která vycházela z vyznačené blokáce. Žalobce hlídce sdělil, že podal námitku proti záznamu bodů, i žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 2. 5. 2016, č. j. KUZL-2617/2016, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Otrokovice ze dne 15. 12. 2015, č. j. DOP/54394/2015/PLA. Posledně uvedeným rozhodnutím byl žalobce shledán vinným tím, že dne 14. 6. 2015 řídil osobní motorové vozidlo, aniž by byl držitelem příslušného řidičského oprávnění k řízení motorových vozidel, neboť si po vydání rozhodnutí o upuštění od výkonu trestu sankce zákazu činnosti vydaným žalovaným nepožádal o vrácení řidičského oprávnění. Žalobce byl proto převezen na Obvodní oddělení Brno – Bystrc, kde mu byl mj. zadržen řidičský průkaz a sděleno, že po dobu jeho zadržení, stejně jako po dobu platné blokáce, nesmí řídit motorová vozidla. Poté byl žalobce propuštěn, avšak přes zmíněné upozornění v jízdě pokračoval. Došlo tak k druhé kontrole hlídkou Policie ČR, při níž mu již byla uložena kauce ve výši 40 000 Kč, kterou však nebyl schopen na místě složit, v důsledku čehož bylo zajištěno jeho vozidlo. Dne 18. 7. 2016 se žalobce dostavil na Magistrát města Brna, kde si nechal pořídit výpis z evidenční karty řidiče, z něhož vyplynul zákaz řízení všech motorových vozidel od 2. 5. 2016 do 30. 11. 3000, s přerušením od 4. 6. 2016 do 31. 12. 2999, a blokáce řidičského oprávnění od 2. 5. 2016 do 4. 6. 2016.

[3] Krajský soud při rekapitulaci rozhodného skutkového stavu dále připomněl, že dne 25. 7. 2016 bylo žalovanému doručeno oznámení Policie ČR o přestupku ze dne 20. 7. 2016. Obsah spisového materiálu tvoří též interní dokument žalovaného ze dne 11. 8. 2016 („*Žádost o vyjádření k přestupkům*“), v němž je požadováno sdělení, zda se žalobce dopustil přestupků dle citovaného oznámení PČR. Sdělení z téhož dne podává informaci o provedeném šetření, popisuje administrativní pochybení, v jehož důsledku došlo k nesprávnému vyznačení blokáce, řešení této chyby a obsahuje závěr, že žalobce se předmětného přestupku dopustit nemohl. Správní spis dále obsahuje záznam o odložení věci ze dne 11. 8. 2016, který vychází z výše uvedeného sdělení. Z dokumentu téhož data

pokračování

(„sdělení ke složené kauci“) potom vyplývá, že v souladu s § 124b odst. 1 silničního zákona byla kauce žalobci vrácena z důvodu odložení věci po zjištění, že se přestupek nestal.

[4] V návaznosti na shrnutí skutkové stránky věci krajský soud připomněl podstatné závěry svého prvního (zrušeného) rozsudku, v němž mj. vyložil pojem nezákonného zásahu, dále na základě jím specifikované judikatury jednak odmítl argument žalovaného, že blokáce nemohla zasáhnout do právní sféry žalobce a naopak poukázal na možnost napadnout zásahovou žalobou samotné zadržování kauce. Na tomto základě krajský soud v citovaném rozsudku zhodnotil, že blokáce představovala nezákonný zásah, neboť měla za následek postup Policie ČR vůči žalobci, přičemž by však šlo o zásah do jeho práv i bez těchto „navazujících“ úkonů. Jako nezákonný zásah následně označil i zadržování kauce, neboť mělo původ v pochybení žalovaného.

[5] V další části nyní přezkoumávaného rozsudku krajský soud nejprve zrekapituloval obsah první kasační stížnosti žalovaného. Následně poukázal na závěry Nejvyššího správního soudu z prvního rušícího rozsudku NSS, v němž mu tento soud zejména vytkl, že nevypořádal námitky žalovaného ohledně toho, zda blokáce sama o sobě mohla zasáhnout do právní sféry žalobce, přičemž za příležitostí neshledal ani jím odkazovanou judikaturu. První rozsudek KS byl proto Nejvyšším správním soudem shledán v daném bodě nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, přičemž krajský soud současně závázal, aby v dalším řízení objasnil pojem „blokáce“, její právní následky, a to ve spojení s povahou a postavením registru řidičů, stejně jako i to, zda se žalobce neměl ve smyslu § 85 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), bránit žalobou směřující až proti některému ze zásahů z blokáce vyplývajícím, kterým bylo fakticky zasáhnuto do jeho práv. V otázce kauce pak Nejvyšší správní soud závázal krajský soud pro další řízení právním názorem, dle něhož vrácení kauce v přiměřené lhůtě 18 dní nelze za okolností projednávaného případu považovat za nezákonný zásah.

[6] Na základě uvedených skutečností přistoupil krajský soud k opětovnému posouzení věci v rámci nyní přezkoumávaného rozsudku. Z hlediska blokáce nejprve uvedl, že je nesporné, že v důsledku administrativního pochybení žalovaného byla v registru řidičů od 12. 7. 2016 do 18. 7. 2016, zpětně k datu 22. 6. 2016, nesprávně vyznačena blokáce řidičského oprávnění žalobce. Dále připustil, že silniční zákon se „spíše ‚technickým‘ termínem“ „blokáce“ sice neoperuje, avšak dodal, že judikatura správních soudů jej běžně používá. Krajský soud přitom poukázal na rozsudek tohoto soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 As 103/2017 – 73, na jehož základě označil pojem „blokáce“ za deklaraci pozbytí řidičského oprávnění v registru řidičů, který je ustanovením § 119 odst. 1 silničního zákona charakterizován jako „informační systém veřejné správy podle zvláštního zákona“. Dodal, že registr obsahuje mj. evidenční karty řidičů, v nichž jsou i údaje o pozbytí řidičského oprávnění a o jeho vrácení [§ 17 odst. 1 a odst. 2 písm. o) vyhlášky č. 31/2001 Sb., o řidičských průkazech a o registru řidičů]. Ačkoliv přitom nejde striktně vzato o registr požívající presumpci správnosti, u kterého se uplatní zásada materiální publicity, jedná se podle krajského soudu o poměrně významný informační systém veřejné správy ve smyslu zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, stejně jako o tzv. agendový informační systém veřejné správy dle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Evidují se v něm „některé i dosti významné skutečnosti vztahující se k jednotlivým osobám (řidičům)“, přičemž přístup do něj

má i Policie ČR. Krajský soud následně vyjádřil přesvědčení, že v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 9 As 287/2014 – 48, představuje prostředek ochrany před nezákonnou blokadí zásahová žaloba.

[7] Krajský soud následně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1 As 151/2014 – 23, který se týkal vedení záznamů o přestupcích tehdejšího žalobce v registru řidičů, přičemž tento soud v něm nutnost strpět vedení záznamů v registru označil za zásah. Z citovaného rozsudku krajský soud zdůraznil též závěr, dle něhož se za zásah běžně považují i záznamy a údaje vedené v určité veřejnoprávní evidenci, a to včetně podpůrného odkazu na rozsudek téhož soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 Aps 5/2010 – 81, ale i nález Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02. V něm Ústavní soud shledal za zásah evidenci daňového nedoplatku na osobním daňovém účtu stěžovatele s tím, že jej do automatizovaného daňového informačního systému zanesl Finanční úřad v Třebíči, který tak je původcem zásahu. Ve vztahu k rozsudku č. j. 9 Aps 5/2010 – 81 pak krajský soud dodal, že v něm Nejvyšší správní soud vyslovil, že případná evidence (tehdejšího) stěžovatele v tam řešeném systému EUROCANET představuje faktický stav, vůči němuž je daňový subjekt oprávněn uplatnit zásahovou žalobu, neboť nemá jinou zákonem upravenou možnost obrany (viz také např. rozsudky Nejvyššího správního soudu z téhož dne 28. 3. 2013, č. j. 9 Aps 1/2013 – 41, a č. j. 9 Aps 13/2012 – 42). Přehledem podpůrné relevantní judikatury, vztahující se k blokaci řidičského oprávnění, dále krajský soud doplnil o odkaz na rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 27. 5. 2015, č. j. 65 A 22/2014 – 56, a jej přezkoumávající rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2015, č. j. 9 As 140/2015 – 24, a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 10. 1. 2018, č. j. 52 A 17/2017 – 33.

[8] Z judikatury správních soudů i Ústavního soudu dle krajského soudu vyplývá, že za nezákonný zásah lze principiálně považovat i záznamy a údaje vedené v určité veřejnoprávní evidenci, ať zákonem upravené či nikoliv, stejně jako to, že jím může být přímo i blokáde řidičského oprávnění. Dodal, že v případě nynějšího žalobce se vyznačením blokáde stalo jeho právní a reálné postavení jakožto řidiče přinejmenším „*prekérním*“, neboť registr řidičů vůči všem orgánům s oprávněním k přístupu avizoval, že nesmí řídit vozidlo. „*Fakticky*“ mu tak řízení vozidla bylo znemožněno, nechtěl-li riskovat potíže např. s Policií ČR. Právě její postup má demonstrovat, že zásah do práv žalobce nezůstal v hypotetické rovině. Krajský soud v tomto bodě uzavřel, že proti žalobci bylo přímo zasaženo v důsledku rozebíraného zásahu žalovaného. V kontextu povahy a účelu registru řidičů krajský soud současně odmítl námitku žalovaného o potřebě prověřovat v něm obsažené záznamy na základě podkladových aktů, a to s poukazem na „*operativní podmínky*“, za nichž Policie ČR zjišťuje identitu a posuzuje jednání kontrolované osoby. Krajský soud proto nepřisvědčil ani obraně žalovaného, že nedeklaroval pozbytí řidičského oprávnění žalobce ve vztahu k Policii ČR, neboť tak učinil zanesením nesprávných údajů do registru řidičů vůči všem orgánům, které do něj mají přístup.

[9] Z hlediska problematiky přípustnosti žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s. krajský soud jednak odkázal na svůj první (zrušený) rozsudek a především pak na větu za středníkem citovaného ustanovení, dle které jiné prostředky nápravy nemusí žalobce uplatnit, domáhali se pouze určení, že zásah byl nezákonný (viz přiměřeně rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 151/2014 – 23 a č. j. 9 As 287/2014 – 48). Co do možnosti žalobce bránit se

pokračování

až proti některému ze zásahů z blokace vyplývajícimu krajský soud poznamenal, že zásahová žaloba je subsidiární jak vůči žalobě proti správnímu rozhodnutí, tak na ochranu proti nečinnosti, což však není situace nyní projednávaného případu. Krajský soud přitom nemá za to, že by tu měla být nějaká „*subsidiarita*“ vůči jiné zásahové žalobě, např. proti zadržení řidičského průkazu, vybrání kauce, či zajištění nebo odtahování vozidla. Především však vyjádřil názor, že k zásahu do práv žalobce došlo již samotným nezákonným vyznačením blokace. Navazujícím zásahům Policie ČR, stejně jako i ohrožení právní a faktické pozice žalobce, je proto vhodnější sumárně zabránit právě žalobou proti nesprávnému postupu, který má potenciál další nepříznivé akty vůči žalobci vyvolat.

[10] Krajský soud v napadeném rozsudku dále připustil, že jakkoli v nyní projednávané věci shledal v nesprávném vyznačení blokace nezákonný zásah, nemá za to, že tomu tak musí být vždy, neboť si lze „*představit například situaci, kdy se řidič o takovém zásahu dozví až zpětně (po opravě nesprávného údaje), aniž by tato skutečnost v mezidobí jakkoli zasáhla do jeho práv, resp. vedla k reálnému a přímému zkrácení práv*“ (viz např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 17/2017 – 33). Nyní však k reálnému zásahu do práv žalobce, byť „*fyzicky*“ ze strany jiného orgánu, došlo, přičemž se navíc žalobce o blokaci dozvěděl před jejím zrušením, což jej vystavilo minimálně právní nejistotě.

[11] Pro všechny shora uvedené důvody dospěl krajský soud k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícím v blokaci řidičského oprávnění žalobce (výrok I napadeného rozsudku), přičemž pro úplnost dodal, že se nedomnívá, že by žalovaným snad mělo být ministerstvo, jakožto správce centrálního registru řidičů. Ten totiž vychází z údajů v registru řidičů (§ 122 odst. 1 a 2, § 122b silničního zákona, § 18 vyhlášky č. 31/2001 Sb.), jehož správcem je obecní úřad obce s rozšířenou působností (zde žalovaný). Původcem zásahu je pak ten orgán veřejné moci, který údaj do příslušného informačního systému zanesl (viz shora citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 599/02). Závěrem napadeného rozsudku neshledal krajský soud, vázan právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz bod [5] tohoto rozsudku), žalobu důvodnou v části týkající se zadržování kauce (výrok II). Ve vztahu k nákladům řízení (výrok III) konečně neshledal důvod pro aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s., a to zejména proto, že žaloba nepředstavovala zneužití práva na soudní ochranu, jestliže k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce došlo.

[12] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti výrokům I a III napadeného rozsudku kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V ní úvodem odmítl, že by se v projednávané věci dopustil administrativním pochybením nezákonného zásahu, přičemž zdůraznil, že daný stav trval jen krátkou dobu. Krajskému soud naopak přisvědčil v tom, že termín „*blokace*“ není zákonným pojmem, avšak současně vyjádřil nesouhlas s tím, že by se jednalo o pojem, s nímž by bez „*zpracovávajícího legislativního vymezení*“ nakládala judikatura správních soudů. V otázce registru řidičů stěžovatel ve vztahu k závěrům krajského soudu namítl, že neexistují nevýznamné informační systémy veřejné správy, přičemž rozlišujícím kritériem těchto systémů je právě vlastnost materiální publicity. Judikatura, z níž napadený rozsudek vychází, potom dle stěžovatele závěry krajského soudu nepodporuje, neboť se jedná o žádný z rozsudků netýká „*dané právní (a tedy i životní) situace*“, dále prezentované judikатурní závěry pocházejí z jiných právních

oblastí, jiného systému a jiných institutů právní regulace, a konečně u všech závěrů o nezákonném zásahu je akcentována jeho bezprostřednost, což v projednávané věci absentuje.

[13] Stěžovatel ve své kasační stížnosti dále odmítl tvrzení krajského soudu, že Nejvyšší správní soud obecně vymezil obsah pojmu „*blokace*“. Nesouhlas vyjádřil též s tím, že by „*jakési* ‚operativní podmínky‘“ znemožňovaly orgánu veřejné moci „*řádně zkoumat elementární právní podstatu nabízejících se skutečností*“ tak, aby zjistil stav, na jehož základě bezprostředně, jakožto realizaci své diskrece, vstupuje do práv jednotlivce. Zjištění příslušného orgánu musí být exaktní, aby mohl svou pravomoc realizovat z právem přesně specifikovaného důvodu. Nad uvedené podle stěžovatele v projednávané věci o žádné „*operativní podmínky*“ nešlo, jestliže byl žalobce dokonce na policejní služebně, kde podával vysvětlení a argumentoval podáním námitek. Bylo by lze tvrdit, že podmínky stěžovatele pro výkon jeho činnosti jsou identicky operativní. Stěžovatel rovněž poukázal na závěr krajského soudu, dle něhož ne každé nesprávné vyznačení blokace musí nutně vést k výroku soudu o jeho nezákonnosti, jestliže se např. řidič může o zásahu dozvědět až po opravě nesprávného údaje, aniž by tato skutečnost v mezidobí jakkoli zasáhla do jeho práv, respektive vedla k reálnému a přímému zkrácení práv. Uvedené tvrzení jednak dle stěžovatele „*boří*“ argumentaci, na níž je napadený rozsudek vystavěn, a dále dává za pravdu jeho tvrzením, neboť zde krajský soud připustil, že mezi vyznačením blokace a vstupem do práv adresáta veřejné moci neexistuje bezprostřednost coby nezbytná podmínka pro závěr o nezákonnosti zásahu.

[14] Stěžovatel dále odmítl tvrzení krajského soudu, že registr řidičů v době nesprávně vyznačené blokace vůči všem kompetentním orgánům avizoval, že žalobce nesmí řídit vozidlo. Registr uváděl pouze informaci o blokaci (za níž je však možné vidět celou řadu právních situací, z nichž však ne ve všech případech lze řidičský průkaz zadržet), a to právě proto, aby byla zkoumána vlastnost kontrolované osoby. Stěžovatel dodal, že to také Policie ČR udělala, jestliže se na něj dne 18. 7. 2016 písemně obrátila a tento ji následujícího dne sdělil, že žalobce byl dne 15. 7. 2016 držitelem řidičského oprávnění. Pokud by bylo možné bez dalšího vycházet z registru řidičů, postrádal by postup Policie ČR dle stěžovatele smysl. Dodal, že je mu z úřední činnosti známo, že ani soudy ani orgány moci výkonné při své činnosti nevycházejí z registru řidičů, ale vždy z materiálních podkladů. Zjevně právě proto, že registr není nadán materiální publicitou.

[15] Ve vztahu k závěru krajského soudu ohledně „*prekérní*“ situace žalobce stěžovatel poznamenal, že do ní se jmenovaný nedostal toliko jeho činností, ale především v důsledku dosažení 12 bodů a následně zvoleného postupu při podávání námitek, kdy tak stěžovatel v konečném důsledku obdržel podepsané námítky až dne 5. 8. 2016. Připomněl, že své administrativní pochybení opakovaně uznal, avšak podotkl, že pokud žalobce vyvolání chyby přímo nezamýšlel, potom mu šel „*mílovými kroky naproti*“, jestliže ke dni rozhodnému pro tvrzení o nezákonném zásahu nebylo zřejmé, zda námítky budou skutečně podány. Vyvolal-li žalobce popsany stav právní nejistoty vlastními úkony, má stěžovatel za to, že dovolávání se ochrany před nezákonným zásahem zakládá nejméně rozpor s dobrými mravy. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na velikost a fungování svého úřadu s tím, že díky lidskému faktoru se nelze ani přes kontrolní činnost zcela vyvarovat chyb. Dodal, že nadto nedisponuje mírou odbornosti aparátu, která je vyžadována u orgánů provádějících záznamy do registrů materiální publicity. Zákonodárce

pokračování

ani praxe proto se záznamy v registru řidičů „bezprostředně nespojuje“ právní jistotu ani dobrou víru, ale povinnost zjištění skutečného stavu na základě konkrétních podkladů.

[16] Stěžovatel závěrem poznamenal, že užívání zákonné terminologie představuje legitimní požadavek, přičemž ji není vhodné ani nutné nahrazovat pojmy technickými. Jestliže právní normy pojem blokace řídičského oprávnění neznají, tedy s ním ani nespojují žádné právní následky, nemůže podle názoru stěžovatele být provedení blokace nezákonným zásahem. Stěžovatel uzavřel, že do práv žalobce bylo bezprostředně vstoupeno toliko úkony policie. Dodal, že z důvodu absence podmínky bezprostřednosti nejsou naplněny podmínky žalobní legitimace. V souhrnu shora uvedeného proto stěžovatel navrhl zrušit napadený rozsudek.

[17] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

[18] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] V kontextu prvního rušícího rozsudku NSS i nyníjších kasačních námitek považuje tento soud za nezbytné úvodem objasnit, zda vyznačení blokace bylo pojmově vůbec způsobilé zasáhnout do práv žalobce. V opačném případě by totiž nemohla být zásahová žaloba z logiky věci úspěšná. Za přílehlavý lze v tomto bodě označit především odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 151/2014 – 23. V rámci něj se (tehdejší) žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu, kterého se měl dopouštět tím, že ponechával v registru řidičů údaje o přestupcích spáchaných žalobcem v roce 1992 a 1994 a souvisejících sankcích. Jinými slovy se měl nezákonného zásahu dopouštět prostřednictvím evidenčního záznamu v registru řidičů. Krajskému soudu tedy lze přisvědčit v tom, že z hlediska podstaty věci jde v zásadě o obdobnou situaci jako v nyní projednávaném případě. Ve shodě s napadeným rozsudkem potom platí, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku nejprve vyslovil, že za zásah se běžně považují i záznamy a údaje vedené v určité veřejnoprávní evidenci. Dále poukázal na skutečnost, že kategorie zásahu dle § 82 s. ř. s. je obdobná kategorii tzv. jiného zásahu podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51), pročez lze inspiraci pro to, co je možné považovat za zásah, hledat i v judikatuře Ústavního soudu. V této souvislosti citovaný rozsudek připomněl nález sp. zn. II. ÚS 599/02, v němž Ústavní soud shledal za zásah evidenci daňového nedoplatku na osobním daňovém účtu (tehdejšího) stěžovatele.

[21] Na uvedeném základě Nejvyšší správní soud v rozebíraném rozsudku č. j. 1 As 151/2014 – 23 vyslovil, že tehdejší stěžovatel svou 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.“ (důraz přidán). Ve shodě s citovaným rozsudkem, stejně jako i napadeným rozsudkem krajského soudu,

lze dále poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 5/2010 – 81, v němž zásah představovalo evidování (tehdejšího) stěžovatele v registru EUROCANET, neformální síti pro výměnu informací mezi členskými státy EU, týkajících se potencionálních podvodů typu „missing trader“. Nejvyšší správní soud na základě uvedeného dospěl v nyní projednávané věci k závěru, že krajský soud dostal své povinnosti zodpovědět otázku, zda vyznačení blokace řidičského oprávnění může pojmově zasáhnout do práv dotčeného jednotlivce (zde žalobce), a tuto otázku zodpověděl správně. Námitka stěžovatele, dle které krajským soudem dovolávaná judikatura nepodporuje jím učiněné závěry, je nedůvodná. Částečně pro svou nekonkrétnost, jestliže předmětnou judikaturu toliko souhrnně odmítá s tím, že se netýká „dané právní (a tedy i životní) situace“, dále proto, že neodpovídá odůvodnění napadeného rozsudku, jestliže stěžovatel namítá, že judikturní závěry pocházejí z jiných právních oblastí, jiného systému a jiných institutů, ačkoliv shora uvedené závěry a související judikatura vyplývající z rozsudku č. j. 1 As 151/2014 – 23 zjevně svědčí o opaku.

[22] Nejvyšší správní soud ve svém prvním rušícím rozsudku zavázal krajský soud rovněž k vyjasnění otázky, zda Policie ČR mohla při navazujících úkonech vycházet jen a pouze ze záznamu v registru řidičů, nebo byla povinna jeho správnost ověřit. I v tomto bodě krajský soud dle názoru Nejvyššího správního soudu své úvahy ohledně faktických možností Policie ČR, při využívání dálkového přístupu do registru řidičů, racionálně a srozumitelně zdůvodnil. Krajský soud konkrétně poznamenal, že si lze pouze obtížně představit, že by v operativních podmínkách zjišťování identity a posuzování jednání kontrolované osoby měla Policie ČR pro účely plnění svých úkolů „zkoumat“ správní akty a související podklady, které vedly k zanesení určitého záznamu do registru řidičů. Poukazuje-li k tomu stěžovatel, že o žádné operativní podmínky nešlo, respektive, že v takovém případě by bylo možné hodnotit i podmínky pro výkon jeho činnosti za operativní, nejde o přílehlavou argumentaci. Je třeba zdůraznit, že krajský soud zmínil jednání policie „v reálném čase“ při využívání dálkového přístupu do registru řidičů, k němuž často, nikoli nutně v každém jednotlivém případě, dochází „na ulici“. Právě z důvodu časové naléhavosti, na níž zásadně nic nemění ani převezení žalobce na policejní služebnu, k němuž v projednávané věci došlo, přitom Nejvyšší správní soud nemá za to, že lze v uvedeném smyslu „operativní podmínky“ činnosti Policie ČR považovat za srovnatelné s podmínkami činnosti stěžovatele. Současně nelze stěžovateli přisvědčit ani v tom, že možnost Policie ČR vycházet, a to právě za nastíněných „operativních podmínek“, z registru řidičů, popírá význam jejího následného postupu ve smyslu prověřování (u stěžovatele), zda byl žalobce dne 15. 7. 2016 držitelem řidičského oprávnění. V uvedeném postupu lze naopak spatřovat důsledek krajským soudem naznačené faktické nereálnosti (značné obtížnosti) požadavku, aby Policie ČR v reálném čase prověřovala, v operativních podmínkách zjišťování identity a posuzování jednání kontrolované osoby, záznamy v registru řidičů na základě správních aktů, které vedly k jejich provedení. Ze stejného důvodu považuje Nejvyšší správní soud za nepřiléhavé též stěžovatelovo srovnání postupu Policie ČR, v naznačeném kontextu, s postupem soudů a orgánů moci výkonné.

[23] Pouze pro doplnění Nejvyšší správní soud podotýká, že závěry krajského soudu ohledně významu registru řidičů, respektive způsoblosti blokace pojmově zasáhnout do práv jednotlivce (zde žalobce) nijak nezpochybňuje ani kasační námitka, dle které, neznají-li právní normy pojem blokace řidičského oprávnění a tedy s ním nespojují ani žádné

pokračování

právní následky, nemůže být provedení blokace nezákonným zásahem. Skutečnost, že uvedený termín není zákonným pojmem, totiž není sama o sobě způsobilá vyloučit odpovídající „administrativní/technický úkon“ správního orgánu z rozsahu soudního přezkumu ve smyslu uplatnění zásahové žaloby. Je tomu již z důvodu vlastního pojetí „zásahu“, kde platí, že jeho definici „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 [...]; 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.“ (důraz přidán; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS). Jinými slovy lze říci, že pojem „zásahu“ představuje v určitém smyslu slova „zbytkovou kategorii“ činností (úkonů) správních orgánů, ve vztahu k nimž nemusí být nutně stanovena zákonná pravidla, avšak proti kterým je adresátům činnosti veřejné správy za podmínek ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. poskytována ochrana právě prostřednictvím institutu zásahové žaloby. Stěžovatelem uváděná skutečnost tak nepředstavuje relevantní důvod pro vyloučení „blokace řídičského oprávnění“ z dosahu zásahové žaloby, což ostatně potvrzuje shora rozebíraná judikatura Nejvyššího správního soudu, která již evidenci záznamu v registru řidičů pojmu zásahu subsumovala. I tato kasační námitka je proto nedůvodná.

[24] Před vlastním přezkumem závěrů krajského soudu co do posouzení zákonnosti nyní projednávaného zásahu, přistoupil Nejvyšší správní soud ještě ke zhodnocení námitky o vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku. Ta má vyplývat z dílčího závěru krajského soudu, jenž je obsažen v bodě 53 jeho rozhodnutí, dle kterého ne každé nesprávné vyznačení blokace musí být nezákonným zásahem, jestliže se o něm může řidič například dozvědět až po opravě nesprávného údaje, aniž by tato skutečnost v mezidobí jakkoliv zasáhla do jeho práv, respektive vedla k reálnému a přímému zkrácení práv. Tímto závěrem měl krajský soud „zbořit“ konstrukci odůvodnění napadeného rozsudku a *de facto* dát za pravdu argumentaci stěžovatele. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením neztotožňuje. Je tomu tak proto, že krajský soud sice již v bodě 49 (opětovně pak v bodě 52) napadeného rozsudku vyslovil, že přímé zkrácení práv žalobce spatřuje již v samotné skutečnosti, že v době nesprávného vyznačení blokace registr řidičů vůči všem kompetentním orgánům deklaroval, že žalobce nesmí řídit vozidlo, čím se jeho právní a reálné postavení jakožto řidiče stalo „*prekérním*“. Jinými slovy mu dle krajského soudu bylo fakticky znemožněno řízení vozidla, nechtěl-li podstupovat riziko potíží např. s Policií ČR. Současně je nicméně z textu odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, že krajský soud co do posouzení zákonnosti zásahu zohlednil právě i skutečnost, že blokace byla příčinou dalších úkonů Policie ČR. Uvedené vyplývá ze skutečnosti, že v bodě 49 rozsudku rovněž zdůraznil, že „[t]o, že tento zásah do práv žalobce nezůstal pouze v hypotetické rovině, jasně demonstrovaly shora popsání kroky Policie ČR vůči žalobci“. Nejvyšší správní soud pak má za to, že právě na citovaný závěr navázal krajský soud (stěžovatelem odkazovanými) úvahami vyjádřenými v bodě 53 napadeného rozsudku, jestliže by zřejmě v tam uvedeném teoretickém případě šlo dle jeho názoru o situaci, v níž by zásah představovaný jen a pouze vyznačením blokace, tj. bez přistoupení dalších okolností, „*zůstal pouze v hypotetické rovině*“, tj. nebyl nezákonným. Aniž by přitom

Nejvyšší správní soud na tomto místě jakkoliv hodnotil věcnou správnost uvedeného posouzení napadeného zásahu, nepovažuje napadený rozsudek za vnitřně rozporný. Tato kasační námitka je tedy také nedůvodná.

[25] Na základě premisy, že vyznačení blokace je pojmově způsobilé zasáhnout do práv žalobce, přistoupil Nejvyšší správní soud ke zhodnocení toho, zda krajský soud nepochybil, shledal-li, že v projednávané věci došlo k naplnění všech definičních znaků nezákonného zásahu. Zde je třeba nejprve přisvědčit napadenému rozsudku v tom, že vyznačení blokace skutečně v určité míře ovlivnilo právní a v důsledku toho i faktické postavení žalobce coby řidiče. Vytýká-li v tomto ohledu stěžovatel krajskému soudu, že registr řidičů v době záznamu blokace neavizoval, že žalobce nesmí řídit vozidlo, ale pouze uváděl informaci o blokaci, je třeba poznamenat, že krajský soud akcentoval především reálné konsekvence tohoto záznamu v podobě faktického znemožnění řízení vozidla žalobci, nechtěl-li podstupovat riziko potíží např. s Policií ČR. Stěžovatelova námitka, že blokace nemusí nutně vést k zadržení řidičského průkazu, proto argumentaci krajského soudu nijak nezpochybňuje. Krajský soud pouze následně poukázal na skutečnost (viz výše), že zásah ve smyslu nesprávně vyznačené blokace nezůstal v případě žalobce „v hypotetické rovině“, ale byl následován popsány kroky Policie ČR (zadržení řidičského průkazu, uložení kauce a zajištění vozidla).

[26] Jakkoliv však Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že blokace ve smyslu řečeného ovlivnila postavení žalobce, nepřisvědčuje již krajskému soudu v jeho závěru, že v projednávaném případě šlo o nezákonný zásah. Jak totiž tento soud vyslovil v rámci právní věty zformulované k nedávnému rozsudku ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019 – 35, platí, že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. není bez dalšího jakékoliv nezákonné jednání správního orgánu. Ačkoliv byl přitom uvedený závěr učiněn za skutkově odlišných okolností (v citovaném případě nevrátil správní orgán bezodkladně žalobci opožděně zaplacenou pokutu ve výši 500 Kč), považuje Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku vyslovené východisko, tedy že „*vzhledem ke všem okolnostem případu se tento postup žalovaného sice týkal stěžovatele, nicméně do jeho právní sféry zasahoval v tak nepatrné intenzitě, že nelze vůbec hovořit o zásahu do jeho veřejných subjektivních práv*“ (důraz přidán), za nosné i pro nyní projednávanou věc. Vedle již kladně zodpovězené otázky, zda vyznačení blokace v registru řidičů vůbec postavení nynějšího žalobce (pojmově) ovlivnilo, je proto třeba posoudit též to, zda jej ovlivnilo natolik intenzivně, aby tento zásah bylo možné shledat nezákonným.

[27] Po posouzení okolností projednávaného případu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tomu tak není, a to z důvodu souběhu několika faktorů. Jednak považuje tento soud za nutné zohlednit dobu, po kterou byla blokace řidičského oprávnění žalobce v registru řidičů vyznačena, tj. od 12. 7. 2016 do 18. 7. 2016, tedy celkově pouze 1 týden. Skutečnost, že blokace byla dne 12. 7. 2016 vyznačena zpětně k datu 22. 6. 2016, je pro věc nerozhodná, neboť postavení žalobce, ve smyslu úvah krajského soudu, mohl záznam z logiky věci ovlivňovat jen a pouze po dobu svého nesprávného vyznačení. Tedy právě jen a pouze v uvedeném týdnu. Tento soud dále nemohl zcela odhlédnout ani od okolností provázejících podání žalobcovy námitky dle § 123f silničního zákona, na které poukázal i stěžovatel v kasační stížnosti. Žalobce totiž namísto toho, aby využil *elektronickou adresu podatelny stěžovatele*, zaslal dne 16. 6. 2016 svou námitku přímo na elektronickou adresu oprávněné úřední osoby P. V. Tuto následně potvrdil písemně *nepodepsaným přípisem*

pokračování

předaným k poštovní přepravě dne 21. 6. 2016. Podepsanou námitku pak předal k přepravě dne 4. 8. 2016 (stěžovateli byla doručena dne 5. 8. 2016).

[28] Aniž by Nejvyšší správní soud jakkoliv spekuloval o možné procesní taktice žalobce, lze stěžovateli přisvědčit v tom, že prvně jmenovaný svou „*nedůsledností*“, ať již byly její důvody jakékoliv, v podobě opomenutí oficiální adresy elektronické podatelny stěžovatele minimálně přispěl ke vzniku administrativního pochybení, jež je předmětem nyní vedeného řízení. To navzdory skutečnosti, že nepřítomnost příslušné oprávněné úřední osoby na pracovišti v době podání námitky žalobcem, stejně jako samotné dosažení 12 bodů v bodovém hodnocení řidiče, nelze dle Nejvyššího správního soudu, oproti názoru stěžovatele, nazírat jako primární příčinu „*prekérní situace*“, do níž se žalobce vyznačením blokace dostal. Přisvědčit nelze stěžovateli ani v tom, že by z důvodu žalobcova přispění ke vzniku administrativní chyby bylo namíste nahlížet jeho následné dovolávání se ochrany před nezákonným zásahem za „*nejméně v rozporu s dobrými mravy*“. Sám stěžovatel konečně své administrativní pochybení, představující bezprostřední příčinu znejištění právního a faktického postavení žalobce jako řidiče, opakovaně uznal.

[29] Nejvyšší správní soud má dále za to, že poukázal-li krajský soud na podporu svého závěru, že projednávaný zásah „*nezůstal pouze v hypotetické rovině*“ na navazující kroky Policie ČR vůči žalobci, nelze při hodnocení intenzity, s jakou samotné napadené vyznačení blokace zasáhlo do jeho práv, opomíjet ani související jednání žalobce. Z obsahu správního spisu totiž vyplývá, že žalobci byl po první kontrole dne 15. 7. 2016 zadržen řidičský průkaz, přičemž byl současně výslovně poučen, že po dobu jeho zadržení nesmí řídit motorové vozidlo. Poučení žalobce stvrdil svým podpisem na potvrzení o zadržení řidičského průkazu z téhož dne, č. j. KRPB-168414-1/PŘ-2016-060219. Pokračoval-li tak žalobce navzdory poučení dále v jízdě, což v důsledku vedlo k uložení kauce a zajištění jeho vozidla, nelze tyto kroky Policie ČR zohlednit při posuzování intenzity, s níž blokace zasáhla do jeho práv. Nejvyšší správní soud nad řečené pro úplnost připomíná, že ve svém prvním rušícím rozsudku dospěl k závěru, že druhý ze žalovaných zásahů v podobě zadržování kauce stěžovatelem, nelze za okolností projednávaného případu považovat za nezákonný. Z řečeného tedy vyplývá, že vedle samotného „*znejištění*“ právního a tedy i faktického postavení žalobce coby řidiče, představujícího přímý důsledek nesprávného vyznačení blokace, lze co do následujících kroků Policie ČR přihlídnout maximálně ke zmíněnému zadržení řidičského průkazu. Rovněž u něj je však třeba ve shodě se samotnou blokací akcentovat velmi krátkou dobu trvání tohoto důsledku. Nejvyšší správní soud má proto za to, že nesprávně vyznačenou blokaci řidičského oprávnění lze v kontextu všech shora uvedených okolností projednávaného případu nazírat toliko jako první článek (znejištění právního postavení žalobce) v řetězci možných dalších zásahů do právní sféry žalobce (navazující kroky Policie ČR), přičemž k některým z nich došlo toliko v důsledku jednání samotného žalobce (uložení kauce a zajištění vozidla), případně ani nebyly shledány nezákonnými (následné zadržování kauce stěžovatelem).

[30] Tento soud si je dále vědom, že ve věci vedené u něj pod sp. zn. 9 As 138/2019, z jejíchž závěrů při posuzování nyní projednávaného případu vycházel, byla nízká intenzita dotčení právní sféry (tehdejšího) žalobce způsobena v zásadě jinými faktory, a to mj. tím, že si jmenovaný neoprávněné zadržování prostředků uvědomil až poté, co mu byly vráceny, což není situace nynějšího žalobce. Z hlediska hlavní právní myšlenky

citovaného rozsudku, tj. že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. není bez dalšího jakékoliv chybné jednání správního orgánu, však považuje Nejvyšší správní soud za podstatné to, zda individuální okolnosti případu umožňují i v nyní vedeném řízení učinit závěr, že dotčení právní sféry žalobce bylo natolik nepatrné, že jej nelze označit za „zásah“ do jeho veřejných subjektivních práv, jenž by si zasluhoval ochranu žalobou podle § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud má za to, že tomu tak je, přičemž takové okolnosti spatřuje ve smyslu shora řečeného jednak ve velmi krátké době trvání blokace (1 týden), mající nadto za důsledek v zásadě toliko „znejistění“ právního a faktického postavení žalobce coby řidiče, potažmo též zadržení jeho řidičského průkazu (viz výše), které však rovněž trvalo pouze po velmi omezený časový úsek, a konečně v nestandardním postupu žalobce při podávání námítky dle § 123f silničního zákona, jímž přispěl ke vzniku administrativní chyby na straně stěžovatele.

[31] Krajský soud proto pochybil, jestliže shledal, že v případě žalované blokace řidičského oprávnění došlo k naplnění všech definičních znaků nezákonného zásahu, jak vyplývají z judikatury tohoto soudu. Kasační stížnost je proto důvodná, neboť stěžovatel v ní poukázal na skutečnosti, pro které byl zásah do právní sféry žalobce shledán Nejvyšším správním soudem pouze nepatrným, a mj. pro něž měl stěžovatel za to, že se svým administrativním pochybením nedopustil nezákonného zásahu. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek v souladu s § 110 odst. 1, větou první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), dle něhož byla právní sféra žalobce za okolností projednávaného případu dotčena blokací jeho řidičského oprávnění v tak nepatrné míře, že v ní nelze spatřovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[32] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 31. července 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu