

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **V. P.**, zast. JUDr. Pavlem Čuprem, Ph.D., advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 9, Brno, proti žalovanému: **Městský úřad Černošice**, se sídlem Riegrova 1209, Černošice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2009, č. j. 44 Ca 111/2008 – 35,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2009, č. j. 44 Ca 111/2008 – 35, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností brojí žalobce proti shora uvedenému rozsudku Krajského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného podle § 79 a násl. s. ř. s., v níž se žalobce domáhal podle původního petitu žaloby toho, aby žalovaný provedl dle § 123e odst. 1 písm. a) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších změn (dále jen „zákon o silničním provozu“) odečet čtyř bodů z registru

řidičů dosažených žalobcem v rámci bodového hodnocení porušení vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích.

Žalovaný dopisem ze dne 26. 6. 2007, č. j. PBS/5481/07, doručeným žalobci dne 28. 6. 2007, oznámil žalobci, že dosáhl ke dni 3. 4. 2007 celkového počtu 12 bodů v bodovém hodnocení podle zákona o silničním provozu. Zároveň žalobce vyzval, aby v souladu s § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu do 5 pracovních dnů od doručení oznámení odevzdal řidičský průkaz, a poučil ho, že uplynutím této lhůty pozbude řidičského oprávnění. Proti provedení záznamu podal žalobce námitky podle § 123f odst. 1 zákona o silničním provozu, jejichž podáním došlo podle § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu k přerušení běhu lhůt pro odevzdání řidičského průkazu a zánik řidičského oprávnění žalobce. Žalovaný dosud o podaných námitkách žalobce pravomocně nerozhodl. Rozhodnutí ze dne 11. 7. 2007, č. j. PBS/5481/07, jímž žalovaný zamítl námitky žalobce, bylo rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 8. 10. 2007, č. j. 123304/2007/KUSK, zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k novému projednání. Následně vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 14. 5. 2008, č. j. PBS/5481/07, jímž námitky žalobce opětovně zamítl, ovšem i toto rozhodnutí bylo rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 4. 7. 2008, č. j. 97571/2008/KUSK, zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný následně usnesením ze dne 19. 8. 2008, č. j. PBS/5481/07, řízení o námitkách žalobce dle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) přerušil z důvodu probíhajícího řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaného.

Žalobce se žádostí ze dne 8. 4. 2008 doručenou žalovanému dne 9. 4. 2008 domáhal toho, aby žalovaný provedl odečet čtyř bodů z celkového počtu jím dosažených bodů, neboť podle svého názoru naplnil podmínky pro odečet bodů podle § 123e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu. Žalovaný sdělil žalobci ve vyjádření ze dne 21. 4. 2008, č. j. PBS/5481/07, že v daném případě nelze aplikovat § 123e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu a odpočet provést, neboť žalobce dosáhl 12 bodů a v takovém případě je možno o vrácení řidičského oprávnění požádat pouze podle § 123d zákona o silničním provozu. Ustanovení § 123e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu se aplikuje v případech řidičů, kteří nedosáhli v bodovém hodnocení celkového počtu dvanácti bodů. S výše uvedeným právním názorem žalovaného se ztotožnil též Krajský úřad Středočeského kraje ve svém přípise ze dne 25. 6. 2008, č. j. 79282/2008/KUSK.

Žalobou ze dne 20. 8. 2008 se žalobce původně domáhal, aby krajský soud uložil žalovanému, aby ve lhůtě tří dnů od nabytí právní moci rozsudku provedl odečet čtyř bodů z celkového počtu dosažených bodů v rámci bodového hodnocení porušení povinností stanovených zákonem. Žalobce uvedl, že v důsledku podání námitek proti provedení záznamu, jímž dosáhl 12 bodů, a to ke dni 3. 4. 2007, došlo v souladu s § 123f odst. 4 zákona o silničním provozu k přerušení běhu lhůty pro zánik jeho řidičského oprávnění a žalobce je tak i přes provedení záznamu o dosažení 12 bodů v registru řidičů řidičem oprávněným k řízení motorového vozidla. Zároveň došlo dle jeho tvrzení k uplynutí doby 12 měsíců od právní moci rozhodnutí, na jehož základě došlo naposledy k záznamu bodů v registru řidičů. Žalobce tak dle svého názoru naplnil veškeré podmínky pro odečet bodů, jež stanoví § 123e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu k tomu, aby žalovaný jakožto příslušný správní orgán tento odpočet provedl. Na základě poučení

krajského soudu o tom, že soud nemůže v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správnímu orgánu uložit, jak má rozhodnout, žalobce změnil v průběhu jednání před soudem svůj žalobní návrh tak, že se domáhá toho, aby soud žalovanému uložil, aby v řízení o odečtu bodů byl činný a nikoli nečinný.

Krajský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl, když nejprve konstatoval, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu vydat buďto rozhodnutí, nebo osvědčení, nikoli provést jiný úkon. Zároveň se lze domáhat pouze vydání správního aktu, nikoliv správního aktu určitého obsahu, to znamená, že se lze domáhat toho, aby správnímu orgánu bylo uloženo, že je povinen vydat rozhodnutí nebo osvědčení, ale nikoli toho, aby žádosti vyhověl.

Podle krajského soudu nelze z příslušných ustanovení zákona o silničním provozu dovodit povinnost žalovaného vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o odečet bodů. Pokud řidič z výpisu registru řidičů o svých záznamech zjistí, že záznam je podle jeho přesvědčení nesprávný, má možnost podat proti tomuto záznamu námitky. Správní orgán buď těmto námitkám vyhoví (§ 123f odst. 2 zákona o silničním provozu) nebo je rozhodnutím zamítne (§ 123f odst. 3 zákona o silničním provozu). Žalobce námitky podal proti oznámení o dosažení 12 bodů, přičemž řízení o těchto námitkách probíhá, a bylo opakovaně přerušeno. V tomto řízení k žádné nečinnosti nedochází. Žalobce však nenamítá, že žalovaný je nečinný v řízení o námitkách proti oznámení o dosažení 12 bodů, ale v řízení o jeho žádosti o odečet 4 bodů v registru bodového hodnocení. Krajský soud shledal, že v postupu žalovaného vzhledem k této žádosti nelze spatřovat nečinnost správního orgánu. Žalovaný na žádost žalobce ze dne 8. 4. 2008 odpověděl přípisem ze dne 21. 4. 2008, na základě takové žádosti nebyl podle zákona o silničním provozu povinen vydat rozhodnutí. Z toho důvodu se nelze jeho vydání úspěšně domáhat ani žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného. Krajský soud dále uvedl, že se žalobce ani nedomáhal, aby žalovaný postupoval v řízení o žádosti o odečet čtyř bodů, tedy toho, aby vydal rozhodnutí z důvodu, že se v registru řidičů neprojevil jeden rok řádného chování řidiče, ale domáhal se skutečně toho, aby žalovaný tento odečet fakticky provedl. Dle názoru krajského soudu však soud nemůže v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správnímu orgánu uložit, jak má rozhodnout.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností ze dne 8. 6. 2009, v níž namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení.

V rámci prvého stížního bodu stěžovatel namítá, že naplnil veškeré podmínky, které jsou pro odpočet bodů z registru řidičů stanoveny podle § 123e odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu. Dle názoru stěžovatele tak žalovanému vznikla povinnost odečíst mu z jeho bodového hodnocení čtyři body bez možnosti, aby se od tohoto postupu odchýlil.

V rámci druhé kasační námitky stěžovatel uvádí, že se dle jeho názoru právní úprava ochrany před nečinností správních orgánů vztahuje i na výsledky řízení, které sice nejsou upraveny předpisy o správním řízení a nevyúsťují ve vydání rozhodnutí či

osvědčení, ale ústí v jiné úkony správních orgánů. Dle názoru stěžovatele je nutno § 79 odst. 1 s. ř. s., jenž stanoví, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, chápat jako demonstrativní výčet, neboť ochrana proti nečinnosti správních orgánů se nemůže vztahovat jen na takové procesy, které jsou zákonem označeny za správní řízení, ale na veškeré procesy směřující k naplnění úkolů a cílů veřejné správy. Odmítnutím žaloby by dle stěžovatele došlo k vyloučení postupu žalovaného ze soudního přezkumu, čímž by došlo k porušení ústavním pořádkem garantovaného práva na spravedlivý proces.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí, přičemž se plně ztotožnil s rozsudkem krajského soudu.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal kasační stížnost důvodnou, nikoliv ovšem z hlediska uplatněných stížních námitek, neboť těm se Nejvyšší správní soud nemohl v plném rozsahu věnovat vzhledem k tomu, že shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost a k této vadě musel dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

Odůvodnění rozsudku krajského soudu je totiž natolik nejasné a vnitřně rozporné, že neposkytuje podporu pro výrok, jímž byla předmětná žaloba zamítnuta. Nejvyšší správní soud se bez výhrad ztotožňuje s krajským soudem pouze v jeho konstatování, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze dle § 79 odst. 1 s. ř. s. domáhat pouze toho, aby správní orgán vydal rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, nikoli provedení jiných úkonů správního orgánu. V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit příslušné námitce stěžovatele. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publikovaném pod č. 981/2006 Sb. NSS, *„ustanovení § 79 odst. 1 s.ř s. zužuje žalobní ochranu proti nečinnosti pouze na nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé a na nečinnost při vydání osvědčení. Při jiných formách nečinnosti ji využít nelze.“*

Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. používá pojem rozhodnutí již jako legislativní zkratku, která je zavedena v § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, dostupný na www.nssoud.cz). Musí se tedy jednat o takový úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je tak třeba v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu chápat v „materiálním“ smyslu, jako individuální správní akt vydaný orgánem veřejné moci při výkonu veřejné správy z pozice jeho vrchnostenského postavení, a to bez ohledu na jeho označení, formu nebo procesní předpisy, jimiž se jeho vydání řídí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaný

pod č. 923/2006 Sb. NSS). Dle § 79 odst. 1 s. ř. s. musí jít ovšem navíc o rozhodnutí ve věci samé, tedy o rozhodnutí meritorní.

Na rozdíl od pojmu rozhodnutí pojem osvědčení soudní řád správní ani jiné právní předpisy (srov. § 154 a násl. správního řádu) blíže nedefinují, právní teorie jím rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové (viz např. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 267). Uvedené prameny shodně uvádějí, že osvědčení je velmi blízké deklaratorním správním rozhodnutím, přičemž o osvědčovaných skutečnostech by nemělo být pochybností nebo sporu, mělo by se jednat o skutečnosti úředně zřejmé. Jak ovšem konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publikovaném pod č. 981/2006 Sb. NSS, uvedenou teoretickou úvahu nelze absolutizovat. Důraz je třeba klást zejména na to, že osvědčení je úředním potvrzením o skutečnostech, jež jsou v něm uvedeny (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84, publikovaný pod č. 1654/2008 Sb. NSS).

Jak již tedy bylo řečeno, správní soud nemá dle § 81 odst. 2 s. ř. s. pravomoc uložit žalovanému správnímu orgánu nic jiného než vydat rozhodnutí ve věci samé, nebo osvědčení, nemá tedy pravomoc uložit mu zahájit řízení, pokračovat v řízení či provést jakýkoli jiný úkon, ať již ve správním řízení, nebo mimo něj, než je vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Z této skutečnosti krajský soud patrně vycházel, když v průběhu řízení o žalobě i během jednání před soudem vyzýval stěžovatele k odstranění vad žaloby, poskytoval mu však přitom nesprávné poučení. Pro posouzení procesní legitimace stěžovatele k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného je totiž podstatné pouze to, zda se žalobce domáhá, aby soud uložil žalovanému vydání toho, co žalobce považuje dle žalobního tvrzení za rozhodnutí ve věci samé nebo za osvědčení. Zkoumání, zda to, co žalobce označuje v žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu jako rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, je skutečně „rozhodnutím ve věci samé“ nebo „osvědčením“ ve smyslu § 79 odst. 1 a § 81 odst. 2 s. ř. s., je již otázkou meritorního posouzení, nikoliv otázkou podmínek řízení. K tomu lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, publikované pod č. 1773/2009 Sb. NSS, které se týká obdobné otázky u žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, tedy otázky, zda úkon správního orgánu, který žalobce považuje za nezákonný zásah, takovým zásahem pojmově může být. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že jde o otázku meritorního posouzení žaloby, nikoli o otázku její projednatelnosti, tento právní názor je *mutatis mutandis* použitelný i pro žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

Stěžovatel se žalobou dle jejího obsahu i petitu původně domáhal toho, aby soud uložil žalovanému provést odečet čtyř bodů v registru řidičů. Soud si tedy měl položit otázku, zda z žaloby vyplývá, že stěžovatel považuje faktické provedení záznamu (odečtu 4 bodů) v registru řidičů za rozhodnutí ve věci samé nebo za osvědčení. Pokud by to nebylo z žaloby zřejmé, měl stěžovatele vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k upřesnění žaloby, namísto toho ovšem krajský soud ve výzvě k odstranění vad žaloby a následně během ústního jednání stěžovateli nepřípadně vytkl, že se domáhá uložení povinnosti žalovanému vydat

rozhodnutí konkrétního obsahu, přičemž toto konstatování opakoval i v odůvodnění svého rozhodnutí. Obecně vzato je samozřejmě pravda, že se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze úspěšně domáhat vydaní rozhodnutí ve věci samé o určitém obsahu, např. takového rozhodnutí, jímž se vyhovuje žádosti žalobce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, publikovaný pod č. 456/2005 Sb. NSS). V daném případě se však stěžovatel nedomáhal toho, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o tom, že se stěžovateli odečítají 4 body v registru řidičů, ale aby soud uložil žalovanému příslušný odečet 4 bodů v registru řidičů fakticky provést. Zcela nepřípadné je pak konstatování krajského soudu pro případ, že by toto provedení záznamu v registru řidičů spočívající v odečtu 4 bodů mělo být dle žaloby považováno za vydání osvědčení. Je zřejmé, že pokud má správní orgán povinnost vydat osvědčení, jedná se v řadě případů právě o osvědčení o určitém obsahu, žalobou na ochranu proti nečinnosti se pak fakticky nelze domáhat ničeho jiného než právě vydání osvědčení o tomto určitém obsahu, zvláště pak v případech, kdy správní orgán nemá povinnost v případě nevyhovění žádosti o vydání osvědčení tuto žádost zamítnout rozhodnutím. Krajský soud se však otázkou, zda žaloba nesměřuje k uložení povinnosti žalovanému vydat osvědčení, vůbec nezabýval, a to ani v rámci výzev k odstranění vad žaloby ani v rámci odůvodnění svého rozhodnutí.

Na základě zmiňovaného nesprávného poučení stěžovatel během jednání před soudem změnil žalobní petit tak, že navrhuje, aby soud žalovanému uložil, aby „v řízení o odečtu bodů byl činný, a nikoli nečinný“. Ponecháme-li stranou, že ke změně petitu došlo v souvislosti s nesprávným poučením soudu, je zřejmé, že pokud by měl takto upravený petit odpovídat i obsahu žaloby, musel by soud takovou žalobu dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout, a nikoliv zamítnout, neboť by nebylo možné ji pro její vady věcně projednat. V žalobě by totiž absentoval návrh, podle něhož by se stěžovatel domáhal provedení takového úkonu správního orgánu, který by žaloba označovala za vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, žalobce by tedy nebyl v takovém případě k žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného procesně legitimován, neboť by netvrdil, že žalovaný má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Soud ovšem změnu žalobního petitu ve svém rozsudku pouze konstatoval, nijak se s ní ovšem dále nevypořádal, ani ji nereflektoval.

Krajský soud tak činil v odůvodnění svého rozhodnutí některé dílčí závěry, pokud jde o povinnosti žalovaného při provádění či naopak odmítnutí provedení záznamu v registru řidičů dle zákona o silničním provozu, aniž by si ovšem vůbec ujasnil, čeho se vlastně stěžovatel žalobou na ochranu proti tvrzené nečinnosti žalovaného domáhá a zda stěžovatel vůbec tvrdí, že žalovaný má povinnost v daném případě vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost a v souladu s § 110 odst. 2 s. ř. s. ho zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude Krajský soud v Praze povinen žalobce opětovně vyzvat k odstranění vad žaloby a v této výzvě mu ovšem poskytnout tentokrát správné poučení o nutných náležitostech žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jak byly nastíněny mj. v tomto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Pokud stěžovatel setrvá na svém dosavadním návrhu, aby soud uložil

žalovanému „být činným“, nezbude krajskému soudu než žalobu dle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítnout. Pokud se stěžovatel vrátí ke svému původnímu návrhu, aby soud uložil žalovanému fakticky provést odečet čtyř bodů v registru řidičů, měl by upřesnit, zda považuje takový úkon žalovaného za rozhodnutí ve věci samé, nebo zda ho považuje za osvědčení. V takovém případě se krajský soud bude v závislosti na tomto upřesnění v rámci meritorního posouzení žaloby zabývat tím, zda je provedení takového záznamu v registru řidičů rozhodnutím správního orgánu ve věci samé nebo zda je osvědčením. Pokud stěžovatel naproti tomu upřesní svůj návrh tak, že se domáhá toho, aby soud uložil žalovanému vydat o žádosti stěžovatele o odečet bodů rozhodnutí, bude se teprve krajský soud zabývat tím, zda žalovaný má povinnost o takové žádosti žalobce vydat rozhodnutí, či nikoliv.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. ledna 2010

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D..
předsedkyně senátu