

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **S. A.**, zastoupený Mgr. Kateřinou Tomáškovou, advokátkou se sídlem Brno, Vinohrady 794/45, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Brno, Dominikánské náměstí 196/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2017, č. j. 29 A 117/2016 – 72,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 3. 2017, č. j. 29 A 117/2016 – 72, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Krajský soud v Brně (dále „krajský soud“) rozsudkem ze dne 7. 3. 2017, č. j. 29 A 117/2016 – 72 (dále „napadený rozsudek“), výrokem I. rozhodl o tom, že zásah žalovaného, spočívající v blokaci řidičského oprávnění žalobce ode dne 22. 6. 2016 do 18. 7. 2016, byl nezákonný. Výrokem II. shledal nezákonným rovněž zásah žalovaného, spočívající v zadržování žalobcem složené kauce ve výši 40 000 Kč do 11. 8. 2016. Podaná žaloba původně směřovala proti žalovanému a Policii ČR (dále „PČR“), vůči které však žalobce vzal svou žalobu podáním ze dne 5. 12. 2016 zpět.

[2] Skutkově vyšel krajský soud z následujících skutečností vyplývajících ze správního spisu: Dne 14. 6. 2016 žalovaný oznámil žalobci, že ke dni 2. 5. 2016 dosáhl celkového počtu 12 bodů v registru řidičů. Dne 16. 6. 2016 podal žalobce prostřednictvím veřejné datové sítě námitku proti provedení záznamu bodů v registru řidičů, kterou potvrdil písemně podáním, které předal k poštovní zásilce dne 21. 6. 2016. Žalobce tak uplatnil námitku podle § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále „silniční zákon“) ve lhůtě podle § 123c odst. 3 téhož zákona, čímž došlo k přerušení lhůt podle posledně jmenovaného ustanovení, jehož

uplynutím řidič pozbývá řidičské oprávnění. Administrativní chybou při zpracovávání písemného „*potvrzení*“ námitky však nedošlo k jejímu zohlednění, v důsledku čehož byla dne 12. 7. 2016, zpětně k 22. 6. 2016, vyznačena blokace řidičského oprávnění žalobce v registru řidičů. Pochybení žalovaný následně zjistil dne 18. 7. 2016 v ranních hodinách, kdy bezodkladně, v 9:48 hod, blokaci vymazal. Blokace tak 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 námitky proti provedení záznamu bodů, zanikla jeho povinnost odevzdat řidičský průkaz a blokace řidičského oprávnění byla zrušena. V mezidobí byl žalobce dne 15. 7. 2016 kontrolován hlídkou PČR, která vycházela z toho, že žalobce má vyznačenou blokaci řidičského oprávnění. Žalobce sdělil hlídce, 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 odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Otrokovice ze dne 15. 12. 2015, č. j. DOP/54394/2015/PLA. Posledně jmenovaným 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 převezen na Obvodní oddělení Brno-Bystrc, kde mu byl mj. zadržen řidičský průkaz a sděleno, že po dobu jeho zadržení, stejně jako dobu platné blokace, nesmí řídit motorová vozidla. Poté byl žalobce propuštěn, v jízdě však pokračoval. Došlo k druhé kontrole hlídkou PČR, kdy již byla žalobci uložena kauce ve výši 40 000 Kč, a vzhledem k tomu, že žalobce nebyl schopen částku složit na místě, bylo jeho vozidlo zajištěno. 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 blokace řidičského oprávnění od 2. 5. 2016 do 4. 6. 2016.

[3] Ze spisu dále vyplývá, že dne 25. 7. 2016 bylo žalovanému doručeno oznámení PČR o přestupku ze dne 20. 7. 2016, z něhož vyplývá, že dne 15. 7. 2016 bylo (první) hlídkou PČR zjištěno, že žalobce má zaevidovanou blokaci řidičského oprávnění a byl mu zadržen řidičský průkaz. Při druhé kontrole došlo k uložení kauce a odtažení vozidla (doloženo úředním záznamem PČR ze dne 16. 7. 2016, výpisem z evidenční karty řidiče s vyznačenou blokací, potvrzením ze dne 15. 7. 2016 o zajištění vozidla a potvrzením ze dne 17. 7. 2016 o převzetí kauce ve výši 40 000 Kč). Obsahem spisu je rovněž interní dokument žalovaného ze dne 11. 8. 2016 („*Žádost o vyjádření k přestupkům*“), v němž je požadováno sdělení, zda se žalobce dopustil přestupků dle oznámení PCŘ ze dne 20. 7. 2016. Sdělení z téhož dne reaguje informací o provedeném šetření, popsáním administrativního pochybení, v jehož důsledku došlo k nesprávnému vyznačení blokace řidičského oprávnění, řešení této chyby a závěrem, že žalobce se předmětného přestupku nemohl dopustit.

[4] Ve správním spise je rovněž založen záznam o odložení věci ze dne 11. 8. 2016, vycházející ze shora zmíněného sdělení z téhož dne. Z dokumentu ze dne 11. 8. 2016 („sdělení ke složené kauci“) pak vyplývá, že v souladu s § 124b odst. 1 silničního zákona byla kauce žalobci vrácena z důvodu odložení věci (po zjištění, že se přestupek nestal).

[5] Krajský soud v úvodu rozsudku poukázal na to, že žaloba v konečné podobě brojila proti nezákonnosti zásahů: 1) blokací řidičského oprávnění (ode dne 22. 6. 2016 do 18. 7.

2016) a 2) zadržováním kauce ve výši 40 000 Kč do 11. 8. 2016. Následně krajský soud, s odkazem na judikaturu zdejšího soudu, vyložil pojem nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení se závěrem, že jde o různorodou skupinu úkonů, nenaplňujících znaky rozhodnutí, avšak způsobilých zasáhnout do právní sféry jednotlivců, zároveň závazných a vynutitelných opatření. Ochrana proti nezákonnému zásahu je pak možná při kumulativním splnění podmínek obsažených v § 82 a násl. soudního řádu správního (dále „s. ř. s."). Soud rovněž zdůraznil nutnost bezprostředního vztahu mezi napadeným zásahem a namítaným porušením práv jednotlivce, a to s odkazem na rozsudky zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 – 80, a ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007 – 58.

[6] V návaznosti na obecné závěry krajský soud konstatoval splnění podmínek zásahové žaloby, kterou neshledal jako nepřípustnou ve smyslu § 85 s. ř. s. vzhledem k tomu, že se žalobce domáhá pouze určení nezákonnosti zásahu. Zároveň odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010-44, z něhož vyplývá, že stížnost podle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"), není podmínkou přípustnosti zásahové žaloby.

[7] Z hlediska možnosti klasifikovat blokaci řidičského oprávnění jako nezákonný zásah, odkázal krajský soud na rozsudek Městského soudu v Praze (dále „městský soud") ze dne 30. 3. 2016, č. j. 11 A 64/2014 – 91, ve spojení s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 6 As 294/2014 – 40. Odmítl proto argumentaci žalovaného, že blokace nemohla zasáhnout do právní sféry žalobce. V souvislosti s povahou kauce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 4 Aps 9/2013 – 48, z něhož vyplývá nutnost proti výběru kauce brojit zásahovou žalobou. S odkazem na další rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 As 37/2014 – 43, potvrdil, že nezákonný zásah může spočívat rovněž v následném zadržování kauce.

[8] Krajský soud dále konstatoval, že sám žalovaný přiznal chybu při zpracování písemného potvrzení námitek žalobce proti zápisu bodů, která vedla k nesprávnému zaevidování blokace. Žalovaný poté sám pochybení odhalil a odstranil vyznačenou blokaci, přesto je třeba blokaci řidičského oprávnění (od 12. 7. 2016 do 18. 7. 2016, zpětně k datu 22. 6. 2016) hodnotit jako nezákonný zásah. Krajský soud zdůraznil, že chybná blokace měla za následek postup PČR vůči žalobci, včetně vybrání kauce, což dokazuje, že zásah do práv žalobce byl reálný, nikoli pouze formální. Vzhledem k rozsudku městského soudu č. j. 11 A 64/2014 – 91 a navazujícího rozsudku zdejšího soudu č. j. 6 As 294/2014 – 40, by však šlo o zásah do práv žalobce i bez „*navazujících*" úkonů PČR.

[9] Jako nezákonný zásah zhodnotil krajský soud i zadržování kauce poté, co byla žalovanému předána Policií ČR, neboť nebyly splněny zákonné podmínky pro její zadržování. Nejpozději od získání relevantních podkladů od PČR totiž bylo zřejmé, že kauce byla vybrána a je zadržována v důsledku administrativního pochybení žalovaného. Krajský soud proto odmítl argumentaci žalovaného, že nejprve musel vydat záznam o odložení věci, byť uznal, že žalovaný rozhodoval zákonným postupem podle § 124b odst. 1 silničního zákona. Vzhledem k původu vybrání kauce v pochybení žalovaného, však podle soudu nemohou jít úřední postupy, jakkoliv jsou správné, k tíži žalobce. K negativnímu zásahu do práv žalobce docházelo od vybrání kauce až do jejího vrácení v plné výši. Bylo

by dle krajského soudu přepjatým formalismem, pokud by konstatoval, že zadržování kauce bylo oprávněné, a to jen v důsledku toho, že byly formálně dodrženy podmínky pro její vybrání.

[10] Krajský soud uznal, že žalovaný sám nerozhodl o vybrání kauce a v prvotním okamžiku jejího převzetí nemohl rozhodnout o její oprávněnosti. Současně je žalovaný povinen dodržovat zákonné postupy pro její vrácení, a svou roli samozřejmě hrají i personální a jiné situace u správního orgánu. Na druhou stranu podle rozsudku zdejšího soudu č. j. 9 As 37/2014 – 43 je zadržování kauce akt oddělitelný od jejího vybrání a může představovat nezákonný zásah. Na tom nic nemění ani případná skutečnost, že kauce byla vybrána nezákonně PČR.

[11] V souhrnu uvedeného shledal krajský soud vyznačení blokace řidičského oprávnění a zadržování kauce za nezákonné zásahy, bez ohledu na snahu žalovaného své pochybení napravit. Závěrem odmítl žalovaným navrhovanou aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. – nepřiznání náhrady nákladů žalobci, neboť neshledal, že by v projednávané věci byly dány důvody zvláštního zřetele hodné, když nešlo ze strany žalobce o zneužití práva na soudní ochranu.

[12] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jejím úvodem opětovně uznal své administrativní pochybení, které vedlo k nesprávnému vyznačení blokace řidičského oprávnění. V následném shrnutí skutkových okolností případu poukázal také na to, že dne 20. 7. 2016 sice PČR žalobcův případ odložila, avšak současně téhož dne stěžovateli spáchání týchž přestupků žalobcem oznámila k projednání.

[13] Stěžovatel ve své kasační stížnosti zopakoval argument uplatněný před krajským soudem, že samotnou blokací nemohlo dojít k zásahu do práv žalobce. Blokace řidičského oprávnění představuje pouze technický termín bez hmotněprávního a procesního vymezení, na rozdíl například od institutu „*blokace platební karty*“, výslovně uvedeného v zákoně č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Dodal, že registr řidičů není veřejnou evidencí, nepožívá presumpci správnosti a nelze ve vtahu k němu uplatnit zásadu materiální publicity. Řidičské oprávnění jde udělit, rozšířit, podmínit, omezit, odejmout, může se jej držitel vzdát, či jej pozbýt. Ze zákona však nelze řidičské oprávnění blokovat. Silniční zákon termín blokace nezná a nespojuje s ním tudíž žádné právní následky. Vyznačením blokace se tedy stěžovatel nemohl dopustit nezákonného zásahu. Případné pozbytí, omezení, podmínění či odnětí řidičského oprávnění přitom žalováno nebylo. Judikatura odkazovaná krajským soudem – rozsudek městského osudu č. j. 11 A 64/2014 – 91, a na něj navazující rozsudek zdejšího soudu, se podstatou věci, na rozdíl od tvrzení krajského soudu, nezabývá.

[14] Stěžovatel dále namítl, že ani ve vztahu k žalobci, ani vůči PČR pozbytí řidičského oprávnění nedeklaroval. Pokud PČR čerpala informace z centrálního registru řidičů, pak jeho správcem je ministerstvo, které tak je správně pasivně legitimováno k zásahové žalobě. K otázce držby řidičského oprávnění byl stěžovatel PČR dotazován až 18. 7. 2016; v návaznosti na to byl dne 19. 7. 2016 PČR zaslán výpis z evidenční karty žalobce. Z něj vyplývá, že ke dni 15. 7. 2016 držitelem oprávnění byl. Došlo tedy k administrativnímu pochybení, ne však k nezákonnému zásahu. I přesto stěžovatel dodal, že mezi napadeným

zásahem a tvrzeným porušením práv neexistoval bezprostřední vztah, neboť zásah do práv realizoval policista, a to na základě diskrečního oprávnění.

[15] V souvislosti s kaucí stěžovatel namítl, že ji nevybral, ani nezákonně nezadržoval. Policie ČR nebyla oprávněna kauci vybrat, neboť při podezření z neoprávněného řízení vozidla žalobcem v důsledku pozbytí řidičského oprávnění nepřicházelo do úvahy podezření z přestupku, ale pouze z trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí. Kauci však lze ve smyslu § 124a odst. 1 silničního zákona vybrat jen při podezření ze spáchání přestupku. Stěžovatel dodal, že přestože si byla PČR nejpozději dnem 20. 7. 2016 při odložení věci vědoma nedůvodnosti vybrání kauce, tuto skutečnost stěžovateli neoznámila, jakkoliv tak učinit měla (§ 8 správního řádu). Vybrání kauce tedy stěžovatel nevyvolal ani neudržoval. Příčinou vybrání kauce nebylo administrativní pochybení stěžovatele, nýbrž uvážení policisty, že se žalobce bude vyhýbat přestupkovému řízení.

[16] Stěžovatel také zdůraznil, že kauci vrátil bezodkladně po zjištění rozhodných skutečností (§ 8 odst. 2 správního řádu). Odpovědnost za zadržování kauce by stěžovatel nesl jedině tehdy, pokud by ji zadržoval poté, co odložil oznámení přestupku, pro který byla kauce vybrána. Do té doby nese odpovědnost ten, kdo kauci uložil a vybral. Tento náhled lze dovozovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 – 20, jakkoliv se rozsudek týkal ochrany před nečinností.

[17] Závěrem stěžovatel poukázal na subsidiaritu zásahové žaloby, kdy žalobce mohl věc řešit racionálně a efektivně komunikací se stěžovatelem, avšak místo toho podal žalobu, aniž by stěžovatele jakkoliv kontaktoval a žádal nápravu. Jde o postup šikanózní povahy a nadužívání soudní ochrany, pročež jsou dány důvody pro nepřiznání náhrady nákladů řízení. Stěžovatel rovněž zpochybnil účelnost nákladů vynaložených žalobcem a navrhl zrušení napadeného rozsudku.

[18] Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti se žalobce ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Namítl, že stěžovatel přes uznání pochybení svaluje neustále vinu na Policii ČR, avšak pasivně legitimovaným je stěžovatel, neboť to byl on, kdo nezákonně vyznačil blokaci řidičského oprávnění žalobce. Skutečnost, že žalovaný PČR zaslal dne 19. 7. 2016 výpis z evidenční karty řidiče (žalobce), z něhož vyplývá, že byl držitelem řidičského oprávnění, nemění podle žalobce nic na tom, že nezákonná blokace byla z evidenční karty odstraněna až po 15. 7. 2016.

[19] V otázce kauce žalobce namítl, že stěžovatel nesprávně zaměňuje pojmy výběru a zadržování kauce, kdy za nezákonný zásah soud neoznačil vybrání kauce, ale její zadržování. Žalobce se ztotožnil s krajským soudem v tom, že nejpozději se získáním relevantních podkladů, (žalobce dodává „*tj. ode dne 18. 7. 2016*“), bylo zřejmé, že kauce byla vybrána a je zadržována v důsledku toho, že Policie ČR vycházela z nesprávně vyznačené blokace řidičského oprávnění. Žalobce vyjádřil souhlas i s hodnocením soudu, že zadržování představuje nezákonný zásah, přestože formálně bylo podstupováno v souladu s § 124a odst. 1 a § 124b odst. 1 silničního zákona, neboť má původ v nezákonné blokaci řidičského oprávnění. Konečně přisvědčil krajskému soudu také v tom, že podání žaloby nelze hodnotit jako nadužívání soudní ochrany a nezakládá tak důvod pro nepřiznání náhrady nákladů řízení.

[20] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalobce podáním ze dne 19. 6. 2017, v němž setrval na své argumentaci obsažené v kasační stížnosti.

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, splněna je rovněž podmínka zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s., stejně jako i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[22] Následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Dospěl přitom k závěru, že napadený rozsudek trpí vadami podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž je tento soudu povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

[23] Stěžovatel v rámci ústního jednání před krajským soudem namítl, že blokace nemohla sama o sobě zasáhnout do právní sféry žalobce. Zdůraznil přitom, že podle silničního zákona může být řidičské oprávnění uděleno, pozastaveno, odňato atd., ale o blokaci řidičského oprávnění zákon nikde nehovoří. Namítl, že blokace je jen administrativním záznamem. Vznesl tedy relevantní argumenty, pro které se domnívá, že samo vyznačení blokace není způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce (žalobce). Krajský soud objasnění otázky, zda blokace může být pojmově nezákonným zásahem, postavil pouze na rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2016, č. j. 11 A 64/2014 – 91, ve spojení s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 6 As 294/2014 – 40. Zde je však třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku, kterým zrušil předchozí rozhodnutí městského soudu v téže věci, otázkou, zda blokace může představovat nezákonný zásah, vůbec nezabýval. Odkaz na tento rozsudek proto není příléhavý. Nelze navíc přehlédnout, že v tehdejším případě nebyly vzneseny námitky, které stěžovatel přednesl v nynějším řízení (viz výše), a které jsou způsobilé závěr městského soudu dále zpochybnit.

[24] Krajský soud proto pochybil, pokud uvedené námitky zcela odmítl, aniž by je vypořádal. Otázka, zda blokace řidičského oprávnění je sama o sobě pojmově způsobilá zasáhnout do práv žalobce je totiž pro rozhodnutí o žalobě zcela zásadní. Pokud by blokace k zásahu do práv žalobce nebyla vůbec způsobilá, je zřejmé, že by žaloba nemohla být v tomto bodě úspěšná, neboť by nebyla splněna jedna z podmínek dle § 82 a násl. s. ř. s. Současně nelze přehlédnout, že krajský soud od blokace řidičského oprávnění (administrativního pochybení) odvodil též nezákonnost zadržování kauce, tj. nezákonnost druhého žalovaného zásahu. Nejvyšší správní soud přitom ve svém rozsudku ze dne 28. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012 – 61, vyslovil, že chybějící vypořádání *zásadních námitek žalovaného* může způsobit, že rozsudek, jímž krajský soud vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (zde zásahové žalobě), *trpí nedostatkem důvodů rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.* Uvedený závěr podle zdejšího soudu plně dopadá i na nyní projednávaný případ, neboť i pro zásahové žaloby platí, že na rozdíl od žalob proti rozhodnutím správních orgánů zde absentuje právě napadené rozhodnutí žalovaného, v němž by primárně bylo obsaženo jádro jeho argumentace. Tím vyjádření žalovaného (jím uplatněné námitky) v rámci řízení o žalobě nabývá na významu. Nepřezkoumatelnost

pro nedostatek důvodů přitom představuje vadu napadeného rozsudku, k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout *ex offo* ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s.

[25] Uvedený nedostatek sám o sobě odůvodňuje zrušení napadeného rozsudku. Zdejší soud však považuje pro účely navazujícího řízení za podstatné vymezit, s jakými otázkami se bude muset krajský soud v navazujícím řízení vypořádat.

[26] První otázka vyplývá z námitky stěžovatele, že pojem „*blokace*“ řidičského oprávnění je silničnímu zákonu neznámý, neboť zákonná úprava hovoří pouze o udělení řidičského oprávnění, jeho rozšíření, omezení, odejmutí, pozbytí atd., avšak nikoli o jeho blokaci, což představuje jen technický termín. Nelze přitom přehlédnout, že aplikované ustanovení § 123c odst. 3, *in fine* silničního zákona hovoří, v případě dovršení 12 bodů, o „*pozbytí řidičského oprávnění*“ uplynutím 5 pracovních dnů ode dne, v němž bylo řidiči doručeno oznámení o dovršení 12 bodů.

[27] S vyjasněním pojmu blokace a otázky jeho právních následků, dále bezprostředně souvisí problematika významu a postavení registru řidičů. Stěžovatel v této souvislosti namítá, že registr nepožívá presumpce správnosti a neuplatní se u něj zásada materiální publicity. Jinými slovy, že záznamy provedené v registru řidičů je třeba zkoumat (prověřovat) na základě správních aktů, které sloužily jako podklady pro jejich provedení. I tyto námitky stěžovatele, přednesené již v rámci řízení o žalobě, krajský soud odmítl s odůvodněním, že nezákonný zásah představovala blokace sama o sobě, a označil je proto za irelevantní, v důsledku čehož se k nim nevyjádřil.

[28] Vedle samotného pojmu blokace proto krajský soud musí v dalším řízení vyložit, zda její vyznačení v registru řidičů mohlo vést k zásahu do práv žalobce samo o sobě, popřípadě pouze ve spojení s individuálním (pokladovým) aktem. Jinými slovy, zda PČR mohla při navazujících úkonech (zadržení řidičského průkazu, vybrání kauce, odtažení vozidla) vycházet jen a pouze ze záznamu v registru řidičů, nebo zda byla povinna správnost záznamu ověřit. Nelze totiž přehlédnout námitku stěžovatele, odpovídající skutkovým okolnostem případu, že stěžovatel sám vůči PČR nedeklaroval pozbytí řidičského oprávnění žalobce, což odpovídá vyjádření PČR k žalobě (původně směřující i vůči ní), že blokaci řidičského oprávnění zjistily obě její hlídky, kontrolující žalobce, „*lustrací ze dne 15. 7. 2016*“ v evidenční kartě řidiče.

[29] V druhém kroku, který však s prvním bezprostředně souvisí, je třeba, aby krajský soud ověřil, zda zásahová žaloba, směřující do blokace řidičského oprávnění, obstojí ve vztahu k limitu § 85 s. ř. s., upravujícímu nepřípustnost zásahové žaloby. Krajský soud se tímto ustanovením zabýval pouze z hlediska podmínky, zda pro podání zásahové žaloby je třeba podání stížnosti podle § 175 správního řádu. Je však třeba též objasnit, zda i v případě, kdy blokaci lze nahlížet pojmově jako zásah, neměl se žalobce domáhat ochrany žalobou směřující proti zadržení řidičského průkazu, vybrání kauce, respektive odtažení vozidla.

[30] Teprve na základě zodpovězení shora naznačených otázek, může krajský soud učinit zákonný závěr o přípustnosti, respektive důvodnosti zásahové žaloby v rozsahu směřujícímu proti vyznačení blokace řidičského oprávnění žalobce v registru řidičů.

Za současného stavu však napadený rozsudek trpí v tomto rozsahu shora vyloženou nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[31] Nejvyšší správní soud dále posoudil závěry krajského soudu o nezákonnosti zadržování kauce stěžovatelem poté, co mu byla předána PČR, tedy od 19. 7. 2016 do 11. 8. 2016.

[32] Krajský soud v této otázce uznal, že stěžovatel postupoval v souladu se zákonem, když podle § 124b odst. 1 silničního zákona nejprve dne 11. 8. 2016 odložil oznámení o přestupcích, a na jeho základě zadržovanou kauci žalobci vrátil. Krajský soud přitom nepřehlédl, že stěžovatel sám o vybrání kauce nerozhodl a v prvotním okamžiku jejího převzetí nemohl usuzovat na její neoprávněnost. Přesto dospěl k závěru o nezákonnosti zadržování kauce z důvodu, že i přes správné úřední postupy stěžovatele by bylo nespravedlivé, aby následky a „*náklady*“ administrativního pochybení (vyznačení blokace) nesl, byť po přechodnou dobu, žalobce. Dovozovat oprávněnost zadržování kauce z formálního dodržení podmínek pro její vrácení by bylo podle krajského soudu za okolností projednávaného případu přepjatým formalismem.

[33] Nejvyšší správní soud dává krajskému soudu za pravdu v tom, že zásahová žaloba může směřovat nejen na vybrání kauce, ale samostatně i na její zadržování, jak vyplývá z rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 5. 2014, č. j. 9 As 37/2014 – 43. Na rozdíl od krajského soudu má však za to, že v nyní posuzované věci ke stejnému závěru nelze dospět. Z obsahu správního spisu vyplývá, že kauce vybraná PČR byla u stěžovatele složena dne 19. 7. 2016. Teprve dne 25. 7. 2016 však stěžovatel obdržel od PČR oznámení o přestupku, včetně příloh. Lze přitom souhlasit s jeho vyjádřením, že PČR oznámila spáchání přestupků poněkud „*nepochopitelně*“, když sama již 20. 7. 2016 věc odložila s tím, že není dáno podezření z přestupku. Stěžovatel se však o odložení věci PČR dozvěděl až nahlédnutím do spisu v rámci řízení před krajským soudem. K uvedenému datu obdržení oznámení o přestupku (25. 7. 2016) zdejší soud dodává, že není zřejmé, z čeho žalobce (viz vyjádření ke kasační stížnosti) dovozuje, že stěžovatel podklady obdržel již 18. 7. 2016, když zmíněné datum do svých úvah nezanesl ani krajský soud.

[34] V rámci procesu ověřování bylo interním dokumentem stěžovatele ze dne 11. 8. 2016, („*Žádost o vyjádření k přestupkům*“), žádáno vyjádření, zda se žalobce dopustil přestupků uvedených v oznámení PČR. V odpovědi na tuto žádost ještě téhož dne stěžovatel zjistil relevantní okolnosti a bylo tak ověřeno, že žalobce se nemohl vytýkaného přestupku dopustit. Bezprostředně v návaznosti na interní sdělení, tj. stále ještě dne 11. 8. 2016, vydal stěžovatel záznam o odložení věci č. j. ODSČ-13546/16-14, a téhož dne konečně rozhodl o vrácení kauce podle § 124b odst. 1 silničního zákona.

[35] Krajský soud nezákonnost druhého ze zásahu postavil na jeho původu v administrativním pochybení stěžovatele a dodal, že tak jde o „*jiný případ, než když je kauce uložena a vybrána na základě splnění podmínek dle § 124a odst. 1 silničního zákona*“. Zde je však nutno poznamenat, že jakkoliv nelze přehlížet původ vybrání kauce v administrativním pochybení stěžovatele, vymezil žalobce petit žaloby vůči zadržování kauce. Jak přitom vyslovil krajský soud, a zdejší soud se s tímto dílčím závěrem ztotožňuje, stěžovatel v případě vrácení kauce postupoval v souladu se zákonnou úpravou (§ 124b odst.

1 silničního zákona), neboť byl nejprve povinen prověřit oznámení PČR o přestupku. Skutečnost, že PČR oznámila přestupek stěžovateli, ačkoliv věc sama odložila, nelze přehlédnout. Stěžovatel věc prověřil během 18 dní od oznámení přestupku (včetně dne oznámení přestupku a dne vyplacení/vrácení kauce), respektive v rámci 14 pracovních dní. Vyřízení věci, respektive vrácení kauce v této přiměřené lhůtě při zohlednění reálného fungování stěžovatele, nelze vnímat jako dobu, která by svou délkou mohla založit nezákonnost držby kauce. Zcela přehlédnout nelze ani stěžovatelův argument, že se k němu žalobce dne 18. 7. 2016 dostavil, avšak na skutečnost uložení kauce stěžovatele neupozornil. Žalobce uvedené nerozporuje, když ve svém vyjádření k podání stěžovatele ze dne 5. 12. 2016 před krajským soudem stěžovateli oponoval pouze v tom směru, že zmíněného dne požadoval u stěžovatele toliko „*vrácení řidičského oprávnění*“. Nejvyšší správní soud proto považuje kasační námitku nezákonnosti zadržování kauce za nedůvodnou.

[36] Na základě shora uvedené argumentace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek je v části týkající se otázky, zda blokace řidičského oprávnění může být nezákonným zásahem, nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, tedy trpí vadou, k níž je soud povinen přihlédnout *ex offo* podle § 109 odst. 4 s. ř. s. V části týkající se zadržování kauce pak zdejší soud shledal kasační námitky stěžovatele důvodnými. 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.). V navazujícím řízení se tedy bude nejprve zabývat objasněním pojmu „*blokace*“ řidičského oprávnění, jeho právními následky, a to ve spojení s povahou a postavením registru řidičů. Dospěje-li k závěru, že blokace je způsobilá pojmově zasáhnout do práv žalobce, bude v následujícím kroku řešit, zda se žalobce neměl bránit žalobou směřující až proti některému ze zásahů z blokace vyplývajícímu, kterým bylo fakticky zasaženo do jeho práv (zadržení řidičského průkazu, vybrání kauce, respektive odtažení vozidla). Dále je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu v tom, že vrácení kauce stěžovatelem ve lhůtě 18 dní od okamžiku ověření podmínek pro tento úkon nelze za okolností projednávaného případu a při povinnosti dodržení zákonných postupů, považovat za nezákonný zásah.

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu