



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Dany Černé v právní věci žalobkyně: **I. G.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

t a k t o :

I. Žaloba **s e z a m í á.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í:

Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala určení, že zásah žalovaného ze dne 17. 4. 2014 ve spojení s předchozím počínáním žalovaného spočívající v rozhodnutí ve věci v nepřítomnosti žalobkyně byl nezákonný. Alternativně se žalobkyně domáhala určení, že zásah žalovaného ze dne 17. 4. 2014 byl nezákonný.

V podané žalobě uvedla, že v důsledku nezákonného zásahu žalovaného bylo rozhodnuto o přestupku v její nepřítomnosti, čímž bylo zasaženo do jejího práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Uvedla, že ji žalovaný předvoláním ze dne 4. 3. 2014 předvolal k ústnímu jednání ve věci přestupku vedené pod sp.zn. S-MHMP 266158/2014, č.j. 295887/2014/Voj. Žalobkyně předvolání převzala do vlastních rukou dne 12. 3. 2014. Dále uvedla, že se z ústního jednání s dostatečným předstihem omluvila, jelikož měla dlouhodobě naplánovanou zahraniční cestu do J. Tuto skutečnost prokazovala důkazem spočívajícím v potvrzení vstupu na území J. označeného v cestovním pase ze dne 18. 4.

2014. Dále uvedla, že se prostřednictvím e-mailu žalovanému dne 24. 3. 2014 omluvila, když v tomto podání uvedla, že v době od 17. 4. do 27. 4. 2014 bude čerpat řádnou dovolenou. Žalovaný následně rozhodl v její nepřítomnosti rozhodnutím ze dne 17. 4. 2014, sp.zn. S-MHMP 266158/2014/Voj, č.j. MHMP 548046/2014/Voj, kterým žalobkyni uznal vinnou z přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o silničním provozu), s odůvodněním, že se žalobkyně nařízeného ústního jednání bez omluvy nezúčastnila.

Žalobkyně dále uvedla, že postup žalovaného je v rozporu se zákonem, když jí neumožnil účast na ústním jednání, přičemž dle názoru žalobkyně účelově uvedl nepravdu, že se z ústního jednání neomluvila. Uvedla, že její omluva je od 25. 3. 2014 zaznamenána v elektronické poště u spisu vedeného pod sp.zn. 266185/14/Voj. Uvedla, že postup žalovaného považuje za zneužití správního uvážení, když ve věci rozhodl v její nepřítomnosti, ačkoliv k takovému postupu žalobkyně nezavdala žádnou příčinu a aniž by byly naplněny zákonem stanovené podmínky pro takový postup. S odkazem na ustanovení § 74 odst. 1 věta druhá zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), uvedla, že žádný právní předpis neuvádí kogentní definici řádného předvolání, náležité omluvy nebo důležitého důvodu, přičemž se jedná o neurčité právní pojmy, které je třeba vyložit v kontextu řešeného problému. Žalovaný tak dle jejího názoru musí v rámci svých úvah nejprve překonat neurčitost těchto pojmů, musí si učinit úsudek o jejich obsahu a rozsahu a teprve poté jej může konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání dosáhlo takové intenzity, že naplňuje některý zákonný znak. Dle názoru žalobkyně tak správní uvážení nemůže být libovůlí, ale procesem jehož výsledkem je korektní posouzení problému správním orgánem ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále je „správní řád“). Správní uvážení musí být rádne a srozumitelně zdůvodněno a musí být přezkoumatelné.

S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2006, č.j. 3 As 19/2005-44 žalobkyně uzavřela, že postup žalovaného byl nezákonný, když došlo k neoprávněnému a neodůvodněnému zásahu do jejího práva. Z toho důvodu se domáhala určení, že zásah žalovaného byl nezákonný.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Žalovaný nejprve zopakoval průběh správního řízení a dále uvedl, že dne 13. 3. 2014 bylo žalobkyni písemností oznámeno, že bylo proti ní zahájeno řízení ve věci přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3. zákona o silničním provozu a současně byl stanoven termín ústního jednání na 17. 4. 2014. Žalobkyně byla v této písemnosti mimo jiné poučena o náležitostech omluvy z ústního jednání. K nařízenému ústnímu jednání se žalobkyně bez omluvy nedostavila, a proto byla věc projednána v její nepřítomnosti v souladu s ustanovením § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Jako důkaz žalobkyně předložila kopii omluvy, kterou zaslala e-mailem na podatelnu Hlavního města Prahy. Jelikož nebylo toto podání ve lhůtě 5 dnů podle ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu doplněno nebo potvrzeno, bylo na něj pohlíženo, jako by podáno nebylo. O důsledcích nedoplnění podání byla žalobkyně poučena, tato povinnost vyplývá přímo ze zákona a není povinností správního orgánu účastníka řízení vyzývat, aby podání v souladu s ustanovením § 37 odst. 4 správního řádu doplnil. Dále žalovaný uvedl, že skutečnost, že byl žalobkyni doručen e-mail, potvrzující přijetí jejího podání, není s těmito tvrzeními v rozporu, protože správní orgán má povinnost přijmout veškerá podání, o čemž byla žalobkyně pouze vyrozuměna, bylo jí tak potvrzeno, že její podání bylo přijato. Jelikož dále nepostupovala v souladu se zákonem a podání nedoplnila, nebylo k němu dále přihlíženo.

Žalovaný dále uvedl, že k projednání přestupku v nepřítomnosti žalobkyně bylo přistoupeno z důvodu absence řádné omluvy z ústního jednání. K důkazům ohledně nepřítomnosti žalobkyně na území České republiky v den, kdy bylo nařízeno ústní jednání, žalovaný konstatoval, že takto doloženou omluvu z řádně nařízeného ústního jednání nelze posoudit jako bezodkladnou, náležitou a tedy řádnou a včasnou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, č.j. 9 As 43/2011-67). Žalovaný uvedl, že nesouhlasí s názorem žalobkyně, že bylo nezákonně zasaženo do jejích práv, neboť se sama o právo účasti na ústním jednání připravila tím, že svou neúčast řádně neomluvila a nedoložila.

Závěrem svého vyjádření žalovaný k námitce, že se nevypořádal s neurčitými právními pojmy, uvedl, že s k daným pojmům ani v odůvodnění rozhodnutí vyjádřit nemohl, neboť podání žalobkyně označené jako omluva z ústního jednání nebylo v souladu s ustanovením § 37 odst. 4 správního řádu doplněno a žádná omluva tak žalovanému nebyla doručena.

Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Dne 5. 2. 2014 kolem 9:56 hod. bylo vozidlu tov. zn. H. A., reg. zn. X v P. 4 na ulici T. ve směru jízdy od L. n. k ulici A. naměřena rychlost jízdy 72 km/h (po odečtení tolerance), ačkoliv je na tomto místě dovolena nejvyšší rychlost 50 km/h.

Dne 4. 3. 2014, pod č.j. MHMP 295887/2014/Voj bylo žalobkyni oznámeno zahájení řízení ve věci přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod 3. zákona o silničním provozu a zároveň byla žalobkyně předvolána k ústnímu jednání na 17. 4. 2014 v 9.00 hodin. Oznámení bylo žalobkyni doručeno dne 12. 3. 2014 do vlastních rukou.

Ve správním spise je dále založena omluva žalobkyně z nařízeného ústního jednání s důvodem, že v tento den odlétá na dovolenou a mimo území České republiky bude do 27. 4. Zároveň žalobkyně žádala o nový termín ústního jednání. Tuto omluvu žalobkyně zaslala prostřednictvím e-mailové korespondence na podatelnu Hlavního města Prahy. Podání bylo doručeno dne 25. 3. 2014.

Dále je ve správním spise založen protokol o ústním jednání o přestupku ze dne 17. 4. 2014, č.j. MHMP 546781/2017/Voj, ze kterého vyplývá, že se žalobkyně bez omluvy nezúčastnila a z toho důvodu byla věc projednána podle ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích v její nepřítomnosti konstatováním dosud shromážděných podkladů pro rozhodnutí (obrazový záznam, ověřovací list o provedení zkoušky rychloměru, karta řidiče). Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 17. 4. 2014, č.j. MHMP 548046/2014/Voj uznal žalobkyně vinnou ze spáchání předmětného přestupku a uložil jí pokutu ve výši 3.500,- Kč a trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu 4 měsíce.

Z obsahu správního spisu je dále patrné, že žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí dne 12. 6. 2014 odvolání, které dále ve dnech 30. 6. a 7. 7. 2014 doplnila, přičemž zároveň v podání ze dne 7. 7. 2014 požádala o prominutí zmeškání úkonu (podání odvolání) a navrácení v předešlý stav. Odvolání žalobkyně včetně jeho doplnění bylo předáno Ministerstvu dopravy, odboru agend řidičů jako nadřízenému orgánu a dále bylo usnesením ze

dne 15. 7. 2014, č.j. MHMP 1032653/2014/Voj, rozhodnuto o tom, že se zmeškání úkonu žalobkyni nepromítá.

Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Žalovaný s rozhodnutím o věci samé bez jednání souhlasil, žalobkyně se ve stanovené lhůtě nevyjádřila. Soud tedy postupoval podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a rozhodl o věci samé bez jednání.

Řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je upraveno v ustanovení § 82 - 87 s.ř.s.

Podle ustanovení § 82 s.ř.s. se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. Z ustanovení § 82 s.ř.s. vyplývá, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem může být důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (první podmínka) zkrácen na svých právech (druhá podmínka) nezákonným (třetí podmínka) zásahem správního orgánu, které není rozhodnutím (čtvrtá podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (pátá podmínka). Není-li splněna jedna z uvedených podmínek, nelze ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s.ř.s. poskytnout.

Soud se zabýval otázkou, zda projednání přestupku v nepřítomnosti žalobkyně za situace, kdy se žalobkyně dle svého názoru náležitě a řádně z ústního jednání omluvila, a rozhodnutí ve věci, které žalobkyně označuje za nezákonný zásah, je zásahem podle ustanovení § 82 s.ř.s.

Pojmy „zásah, pokyn, donucení“ soudní řád správní nedefinuje a obecně je nedefinuje ani žádný jiný právní předpis. Soudní řád správní pro všechny tři pojmy zakládá legislativní zkratku „zásah“. Za zásah lze považovat úkony orgánu státní správy v rámci výkonu veřejné moci, které bezprostředně přímo zasahují do právních poměrů osob, vůči nimž je úkon směřován. Samotný zásah bývá zpravidla neformální v tom smyslu, že mu nepředchází žádná formální procedura, jde zpravidla o faktický úkon, kterým je zasaženo do právních poměrů osoby, přitom musí jít o takový úkon, který není rozhodnutím (tj. rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s.). Většinou půjde o aktivní úkony správních orgánů, nelze však vyloučit, že za zásah lze považovat i pasivitu správních orgánů (tedy nečinnost), aby však šlo o zásah podle ustanovení § 82 s.ř.s. musí se pasivita (nečinnost) tohoto orgánu vztahovat rovněž k takovým úkonům, které nejsou rozhodnutím.

Z ustanovení § 4 odst. 1 s.ř.s. vyplývá, že soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu a kompetenčních žalobách. Je tedy zřejmé, že soudní ochrana ve správním soudnictví je poskytnuta několika typy možných žalob, jež jsou vymezeny rozdílnými předměty řízení.

Soud při posouzení důvodnosti podané žaloby vycházel přiměřeně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2009, č.j. 8 Aps 6/2007-256, který se zabýval mj. charakterem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, a v němž Nejvyšší správní soud judikoval, že: „účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. Tento postup může být předmětem přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, protože procesní stránka věci je neoddělitelnou součástí zákonnosti rozhodnutí. Ochranu ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému platné právo nezabezpečuje možností úplně negovat vedení správního řízení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. K tomu slouží možnost podat žalobu proti rozhodnutí, v jehož vydání zpravidla vedení správního řízení vyústí, příp. i cesta náhrad podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Úplně zamezit vedení správního řízení však nelze.

Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematice soudního řádu správního. Test, popsáný v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005 - 65, je i ve vztahu k jednotlivým úkonům v rámci správního řízení třeba vnímat v kontextu podpůrného charakteru žaloby podle § 82 s. ř. s. k žalobě podle § 65 s. ř. s. Jistě nelze vyloučit, že by konkrétní úkon správního orgánu v rámci správního řízení mohl být nezákonným zásahem, ochrana proti němu podle § 82 s. ř. s. ovšem bude přípustná pouze tehdy, nebylo-li by možné domáhat se ochrany nebo nápravy jinými prostředky (srov. č. 720/2005 Sb. NSS).“

Soud dále považuje za vhodné odkázat na judikaturu zdejšího soudu, který vydal dne 24. 3. 2015 v obdobné věci rozsudek č.j. 11 A 46/2014-39, ve kterém uvedl, že: „Ačkoliv podle judikatury za zásah lze považovat nejen aktivní úkony orgánu státní správy, ale také pasivitu (nečinnost) správního orgánu, v obou případech však musí být splněna základní podmínka, totiž to, že musí jít o aktivitu či pasivitu, která nevyústí ve vydání rozhodnutí. (...) Žalobce se podanou žalobou v podstatě domáhá toho, aby soud deklaroval nezákonnost nečinnosti žalovaného správního orgánu jako nezákonný zásah, tedy domáhá se toho, aby soud přezkoumal zákonnost vedení správního řízení v konkrétní věci. Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení, resp. přezkoumání jeho délky či nečinnosti správního orgánu v průběhu zahájeného správního řízení však nemůže být předmětem zásahové žaloby.“

V daném případě soud dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně, když se není dle názoru soudu možné žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhat určení toho, že vydání rozhodnutí v nepřítomnosti žalobkyně, která se z ústního jednání omluvila, bylo nezákonné, když z logiky věci vyplývá, že postup žalovaného správního orgánu v dané věci směřoval a nakonec ostatně i vyústil k vydání rozhodnutí. V rámci přezkumu tohoto rozhodnutí, resp. rozhodnutí ve druhém stupni, by bylo možné přezkoumat i jeho procesní stránku, tj. zda byly splněny podmínky pro postup podle ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, tj. zda mohl správní orgán rozhodnout v nepřítomnosti žalobkyně. V intencích výše uvedené judikatury tak tento postup (úkon) nemůže být předmětem žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

Soud tak závěrem shrnuje, že posoudit zákonnost uvedeného postupu žalovaného by tak bylo možné v rámci řízení o opravných prostředcích (odvolání, správní žaloba proti rozhodnutí). Žalobkyně tak ostatně učinila, když se proti prvostupňovému rozhodnutí bránila

odvoláním, ve kterém uváděla totožná tvrzení jako v podané žalobě. V řízení o ochraně před nezákonným zásahem tento postup žalovaného nelze přezkoumávat, když tento postup není možné za „zásah“ ani považovat, jak soud uvedl výše.

Ze shora uvedených důvodů proto soud žalobu podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalovanému žádné prokazatelné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v §103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem, to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na internetových stránkách www.nssoud.cz.

V Praze dne 31. července 2017

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
P.