



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci žalobce **F. M.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalované **Komisi k projednávání přestupků městské části Brno-střed**, se sídlem Brno, Dominikánská 2, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v nepředání spisu ve věci vedené jí pod sp. zn. PRE011401476 s odvoláním doručeným jí dne 23. 12. 2014 odvolacímu orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Žaloba

[1] Žalobou podanou dne 7. 4. 2015 se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované. Uvedl, že rozhodnutím žalované ze dne 2. 10. 2014, č.j. 130093543/ZIKJ/PRE/005, sp. zn. PRE011401476, byl shledán vinným ze spáchání

přestupků proti pořádku ve státní správě a územní samosprávě. Dne 21. 10. 2014 bylo na podatelnu žalované doručeno nepodepsané podání datované dnem 17. 10. 2014 (podáno k poštovní přepravě dne 20. 10. 2014), s textem: „*Dobrý den, odvolávám se rozhodnutí ev. č. VVP 276/2088/2171/2179/2014.*“ Žalovaná nepodepsané podání posoudila jako odvolání, přestože neobsahovalo esenciální náležitosti dle § 37 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a nejednalo se o řádné podání, které by bylo způsobilé vyvolat právní účinky podání. Dne 23. 10. 2014 žalovaná postoupila spisovou dokumentaci přestupku včetně domnělého odvolání Magistrátu města Brna coby odvolacímu orgánu. Magistrát usnesením ze dne 9. 1. 2015, č.j. MMB/422154/2014/2014, sp. zn. 5400/OD/MMB/422154/2014 Ro-/35/, řízení o odvolání zastavil, neboť odvolání bez vlastnoručního podpisu podatele nebylo způsobilé vyvolat právní účinky.

[2] Dne 23. 12. 2014 bylo na podatelnu žalované (Úřadu městské části Brno-střed) doručeno prvé platně podané odvolání do rozhodnutí žalované. Toto podání již obsahovalo všechny zákonné náležitosti. Následujícího dne počala žalovaná plynout lhůta pro postoupení podání nadřízenému orgánu. Žalovaná měla dle § 88 odst. 1 správního řádu spisovou dokumentaci včetně odvolání postoupit nadřízenému orgánu, a to ve lhůtě 30, resp. 10 dnů (dle vlastního hodnocení procesních podmínek). Tak však žalovaná neučinila. Na tom nic nemění skutečnost, že žalovaná nadřízenému orgánu postoupila spis již dříve, na podkladě neúčinného podání.

[3] Práva žalobce tak byla krácena nezákonným zásahem žalované spočívajícím v nepostoupení odvolání. V této souvislosti žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 2. 2015, č.j. 15 A 49/2014-47, který se zabýval obdobnou problematikou. Žalobce se proti konání žalovaného může bránit podáním zásahové žaloby, ochrana jiným typem žaloby není přípdná. Žaloba proti rozhodnutí není přípustná, odvolací orgán rozhodnutí o odvolání nevydal, neboť mu nebylo postoupeno. Nečinnostní žaloba také není přípustná. Touto žalobou se lze domáhat toliko vydání rozhodnutí, avšak lhůta pro vydání rozhodnutí dosud nepočala běžet, neboť odvolacímu orgánu nebyl předán spis s účinným odvoláním. Prostřednictvím zásahové žaloby se tedy žalobce domáhá toho, aby žalovaná předala odvolání spolu se spisem nadřízenému správnímu orgánu k rozhodnutí o odvolání, byť by toto mělo být zamítnuto jako opožděné.

[4] Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud deklaroval nezákonnost zásahu žalované spočívajícího v nepostoupení odvolání ve věci vedené pod sp. zn. PRE011401476. Dále navrhl, aby soud žalované přikázal zdržet se nezákonného jednání spočívajícího v nepředání odvolání doručeného žalované dne 23. 12. 2014 nadřízenému orgánu, a uložil jí povinnost předat předmětné odvolání Magistrátu města Brna k dalšímu opatření ve lhůtě 10 dnů od právní moci rozsudku.

II. Vyjádření žalované k žalobě

[5] Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 30. 6. 2015 uvedla, že poté, co obdržela nepodepsané odvolání, postoupila spis nadřízenému orgánu. Odvolací orgán vyzval žalobce k doplnění odvolání ve lhůtě 3 dnů, tj. do 22. 12. 2014. Dne 23. 12. 2014, tedy opožděně, obdržela předmětné podání žalobce žalovaná, přestože byl žalobce vyzván odvolacím

orgánem. Odvolací orgán poté dne 9. 1. 2015 řízení o odvolání zastavil. Věc je v současnosti prošetřována Krajským úřadem Jihomoravského kraje. K zásahu žalované tedy nedošlo. Žaloba navíc nebyla podána v zákonné lhůtě. Z těchto důvodů žalovaná navrhl, aby soud žalobu zamítl.

III. Replika žalobce k vyjádření žalované

[6] Dne 24. 8. 2015 soud obdržel repliku žalobce k vyjádření žalovaného ze dne 19. 8. 2015. Žalobce uvedl, že tvrzení žalované, že odvolání podané dne 23. 12. 2014 postoupila nadřízenému správnímu orgánu, je částečně relevantní. Žalobce byl totiž postupem žalované po podání žaloby uspokojen, protože žalobce setrval pouze na deklaratorní části žalobního petitu, tedy aby soud konstatoval nezákonnost zásahu žalované. V takovém případě soud vychází ze skutkového a právního stavu, který existoval při podání žaloby. Žalobní tvrzení ohledně skutkového či právního stavu ke dni podání žaloby přitom žalovaná nijak nezpochybnila.

[7] Žalobce dále vyjádřil nesouhlas s tvrzením žalované o opožděnosti žaloby. Žalobce se o nezákonném zásahu žalované dozvěděl dne 31. 3. 2015, kdy jeho zástupce nahlédl do spisové dokumentace a zjistil, že žalovaný nepostoupil podané odvolání. Žaloba byla podána dne 7. 4. 2015, tedy v zákonné dvouměsíční lhůtě. Nezákonný zásah navíc trval do 5. 5. 2015, kdy teprve žalovaná předala spis nadřízenému orgánu.

IV. Jednání konané dne 24. 6. 2016

[8] Žalobce, který trval na nařízení jednání, se (stejně jako jeho zástupce) bez omluvy nedostavil. Žalovaná odkázala na již dříve písemně uplatněnou argumentaci. Při jednání současně došlo k vyjasnění organizačně-strukturálních vazeb a uspořádání městské části Brno-střed a úřadu této městské části, a tedy k precizaci orgánu, jemuž lze tvrzený zásah po právní stránce přičítat, protože soud následně upřesnil označení žalované, to však zároveň v mezích žalobního tvrzení (viz též např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, publ. pod č. 3196/2015 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

V. Posouzení věci soudem

[9] Soud se v mezích žalobních bodů zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalované, přičemž shledal, že **žaloba není důvodná**.

[10] Soud se v první řadě zabýval otázkou opožděnosti žaloby. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být zásahová žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Jak vyplývá ze správního spisu, nelze prokázat, že by se žalobce o nepostoupení spisu s podáním ze dne 23. 12. 2014 odvolacímu orgánu dozvěděl dříve než dne 31. 3. 2015, kdy jeho zmocněnec u žalované nahlížel do správního spisu. Podal-li tedy žalobce projednávanou žalobu dne 7. 4. 2015, učinil tak včas.

[11] V průběhu řízení pak žalobce upřesnil žalobní návrh tak, že se nadále domáhal pouze vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti postupu žalované. V takovém případě soud dle § 87 odst. 1 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.

[12] Jak vyplynulo ze správního spisu (soud vycházel též z obsahu správního spisu odvolacího orgánu předloženého v souběžně projednávané nečinnostní věci vedené zdejším soudem pod sp. zn. 29 A 106/2015), rozhodnutím ze dne 2. 10. 2014, č. j. 130093543/ZIKJ/PRE/005, sp. zn. PRE011401476. ev. č. VVP 276/2088/2171/2179/2014, žalovaná uznala žalobce vinným ze spáchání přestupků a uložila mu pokutu ve výši 4 000 Kč. Dne 21. 10. 2014 žalovaná obdržela blanketní odvolání proti uvedenému rozhodnutí. Odvolání postrádalo náležitost vlastnoručního podpisu. Přípisem ze dne 23. 10. 2014 žalovaná odvolání se spisem předložila odvolacímu orgánu. Usnesením ze dne 15. 12. 2014 odvolací orgán vyzval žalobce k doplnění odvolání ve lhůtě 3 dnů. Tato výzva byla dne 17. 12. 2014 doručena žalobci, nikoli však již jeho zmocněnci. Dne 23. 12. 2014 žalovaná obdržela stejnopis již dříve podaného odvolání, tentokrát však opatřený vlastnoručním podpisem žalobce. Toto podání žalovaná spolu se spisovým materiálem předložila odvolacímu orgánu až dne 5. 5. 2015. Již před tím přitom odvolací orgán usnesením ze dne 9. 1. 2015 odvolací řízení zastavil pro neodstranění nedostatku podpisu podání. Mezi stranami není výše uvedený skutkový stav v zásadě sporný.

[13] Podle § 82 s. ř. s. se může 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, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný. V tomto typu žaloby musí tedy žalobce vymezit to, v čem spatřuje nezákonný zásah, jakož i správní orgán, který jej provedl. Účinky podané žaloby pak nastupují pouze ve vztahu k tvrzenému nezákonnému zásahu, který žalobce v žalobě označil.

[14] Žalobce za nezákonný zásah, proti němuž brojil podanou žalobou, označil nepředání podání doručeného žalované dne 23. 12. 2014 spolu se správním spisem odvolacímu orgánu po uplynutí zákonem stanovené lhůty.

[15] Zákon pojem nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení blíže nedefinuje. Jde o vcelku různorodou skupinu úkonů, které nenaplnují znaky rozhodnutí, a přesto jsou způsobilé zasáhnout do právní sféry konkrétních jedinců, přímo je zkrátit na právech (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007-58). Musí se jednat o opatření, které je závazné a lze jej vynutit (srov. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007-91).

[16] Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je přitom důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky plynoucí z těchto ustanovení. Není-li tedy byt' jen jediná ze zákonných podmínek splněna, nelze ochranu před zásahem správního orgánu poskytnout (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS, dále též např. rozsudek téhož soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Aps 10/2012-20; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[17] Jak plyne z výše uvedeného, o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se v první řadě jedná pouze za předpokladu, že v žalobě tvrzeným jednáním by žalobce mohl alespoň potenciálně být přímo

zkrácen na svých právech. To konkrétně znamená, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným porušením práv musí existovat bezprostřední vztah (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006-80, publ. pod č. 1176/2007 Sb. NSS, a ze dne 17. 7. 2007, č. j. 2 Aps 1/2007-58).

[18] Již zde je ovšem nutno uzavřít, že napadeným postupem žalované nebyl žalobce přímo zkrácen na svých právech. Zde soud vycházel zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20, podle něhož je v odvolacím řízení za průběh řízení bez vad a průtahů (a to včetně řádného předání odvolání a správního spisu orgánem I. stupně orgánu odvolacímu) procesně „odpovědný“ odvolací správní orgán. Ochrany svého subjektivního práva na to, aby odvolací řízení bylo prosto průtahů, se proto může účastník řízení domáhat (po bezvýsledném vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti podle správního řádu) žalobou na ochranu před nečinností odvolacího správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.). Tuto žalobu ostatně žalobce také podal (věc byla zdejším soudem vedena pod sp. zn. 29 A 106/2015).

[19] Z § 88 odst. 1 správního řádu sice vyplývá, že prvostupňový správní orgán má do 30 dnů ode dne doručení odvolání, neshledá-li důvody pro autoremeduru, předat spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu. Z této úpravy však neplyne žádné veřejné subjektivní právo účastníka řízení, do něž by mu mohlo být zasaženo, nýbrž se jedná o úpravu pouhého procesního postupu tak, aby byl technicky zajištěn průběh řízení po podání odvolání. Je tedy na prvostupňovém správním orgánu a na odvolacím správním orgánu, aby v souladu se zásadami stanovenými v § 6 odst. 1 věta první správního řádu (vyřízení věci bez zbytečných průtahů) a v § 8 odst. 2 správního řádu (vzájemná spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy), dodržely lhůty stanovené pro rozhodnutí o odvolání. Právě uvedené závěry samozřejmě plně dopadají i na situaci, kdy je správnímu orgánu I. stupně doručeno podání, jímž žalobce odstranil vadu původně podaného odvolání.

[20] Proti průtahům spočívajícím v zadržování spisu či jen jednotlivých podání doplňujících odvolání správním orgánem prvního stupně nelze využít obrany v podobě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době. Jelikož zákonodárce zakotvil možnost provedení autoremedury prvostupňovým správním orgánem, účastník řízení se (nejpozději) po uplynutí lhůty stanovené pro provedení autoremedury či pro předání spisu a stanoviska k odvolání (§ 88 odst. 1 správního řádu) a po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu) může domáhat ochrany proti nečinnosti odvolacího orgánu opatřením proti nečinnosti (§ 80 správního řádu) a následně nečinnostní žalobou dle § 79 s. ř. s. právě proti odvolacímu správnímu orgánu. Právní řád tak umožňuje žalobci domoci se ochrany tímto způsobem, což vylučuje použití žaloby proti nezákonnému zásahu. Ochrana před nečinností přímo odvolacího orgánu je na místě též proto, že není povinností účastníka řízení, aby sám zjišťoval, kde se spis či některé z jeho podání zrovna nachází. Účastník řízení má však právo na to, aby rozhodnutí o jeho odvolání bylo vydáno ve lhůtách uvedených shora. Pokud by pak odvolací orgán rozhodl o odvolání, aniž by měl k dispozici podání (doplnění odvolání), jež odvolatel podal správnímu orgánu prvního stupně, který jej následně nepředal odvolacímu orgánu, nabízí se obrana formou žaloby proti rozhodnutí, jímž bylo odvolací řízení ukončeno (§ 65 a násl. s. ř. s.).

[21] Zákonodárce s účinností od 1. 1. 2012 rozšířil podmínky přípustnosti zásahové žaloby (§ 85 věta za středníkem s. ř. s.). Předpokladem důvodnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je však i nadále to, že se předně musí o nezákonný zásah do práva žalobce vůbec jednat. V případě, že žalobci žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí, nelze mluvit ani o deklaraci nezákonného zásahu do něj.

VI. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

[23] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta) a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

V Brně dne 24. června 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu