



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: K. K.**, bytem N. K., P. 4, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, 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 se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

#### I . Předmět řízení a žaloba

Žalobce se podanou žalobou domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného, který měl spočívat v tom, že žalovaný v přestupkovém řízení, které bylo vedeno proti žalobci s přestupku na úseku dopravy, nepředal spis, týkající se věci, se svým stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání žalobce ve lhůtě podle § 88 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu.

Žalobce v podané žalobě uvádí, že žalovaný vydal dne 3. 10. 2014 rozhodnutí, jímž uznal žalobce vinným z přestupků na úseku dopravy. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 3. 7. 2015 odvolání a téhož dne bylo toto odvolání správnímu orgánu doručeno. Žalovaný nesplnil svou povinnost ve lhůtě 30 dnů postoupit odvolání nadřízenému orgánu k vydání rozhodnutí o odvolání, a pokud vyhodnotil odvolání žalobce jako opožděné, nesplnil svou povinnost postoupit jej ve lhůtě 10 dnů. Žalovaný předal spis odvolacímu orgánu teprve dne 23. 10. 2015, tj. po uplynutí 30 denní lhůty, ale i 10 denní lhůty v případě,

že odvolání bylo opožděné, a tímto postupem se dopustil nezákonného zásahu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu č. j. 7Aps 3/2008 – 98, jakož i z judikatury Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15A 49/2014 – 47 žalobce dovozuje, že došlo k nezákonnému zásahu, neboť tímto zásahem je i nezákonná nečinnost, spočívající v neučinění nějakého úkonu, a to jiného než je rozhodnutí.

Dle žalobce nezákonný zásah žalovaného trval do 23. 10. 2015 a žalobce se u soudu domáhá pouze deklarace nezákonnosti zásahu žalovaného, neboť tato má pro něj význam zejména pro další řízení o náhradě škody, protože žalobce měl právo na dřívější postoupení odvolání k rozhodnutí nadřízenému orgánu.

Z uvedených důvodů žalobce navrhuje vydání rozsudku, jímž by soud vyslovil, že zásah žalovaného spočívající v nepředání spisu zn. S-MHMP 93448/2014/Hnm se svým stanoviskem odvolacímu orgánu k rozhodnutí o odvolání, ve lhůtě dle § 88 odst. 1 správního řádu, byl nezákonný.

## II. Vyjádření žalovaného

Ve svém vyjádření k podané žalobě žalovaný popisuje jednání žalobce, pro které byl žalobce uznán vinným přestupky podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 1 a podle 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, za které mu byla uložena pokuta ve výši 2.000,- Kč a uvádí okolnosti, za kterých byl žalobci doručován příkaz o uložení pokuty dle ustanovení § 20 správního řádu. Uvádí, že žalobce byl nejprve několika úředními postupy a způsoby doručování, včetně doručování jeho zplnomocněnému zástupci, vyzván k účasti na ústním projednání přestupku, neboť žalobce podal odpor proti příkazu o uložení pokuty. Předvolání k ústnímu jednání bylo žalobci doručeno tzv. fikci doručení, která nastala dne 10. 4. 2014, a to po několika pokusech doručení na adresu zmocněnce žalobce včetně neadekvátní adresy Úřadu Městské části Praha 6, kterou zmocněnec žalobce uváděl jako adresu doručení. Podobným způsobem po několika pokusech o doručení byl žalobce prostřednictvím svého zmocněnce předvoláván i k dalšímu jednání, neboť se k prvnímu jednání u správního orgánu nedostavil. Rovněž v den nařízeného druhého jednání, kde byl proveden výslech předvolaných svědků se zmocněnec žalobce k nařízenému jednání bez omluvy nebo bez důležitého důvodu nedostavil. Správní orgán 1. stupně vydal dne 3. 10. 2014 rozhodnutí, proti kterému žalobce podal odvolání, jenž bylo žalovanému doručeno dne 3. 7. 2015. Písemností ze dne 23. 10. 2015 byl zmocněnec žalobce vyrozuměn, že podané odvolání bylo jako opožděné předáno nadřízenému správnímu orgánu.

K vlastním žalobním tvrzením žalovaný odkazuje na podmínky ochrany před nezákonným zásahem uvedené v § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, které zakládají aktivní žalobní legitimaci. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem, donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka) a který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). K tomu, aby vůbec bylo možné podat zásahovou žalobu, musí žalobce uvedené skutečnosti v podané žalobě tvrdit. Základem žalobní legitimace je tedy žalobcovo tvrzení o nezákonném zásahu a jeho důsledcích v žalobcově právní sféře. Žalovaný je toho názoru, že nepostoupení opožděného odvolání není nezákonným zásahem správního orgánu a žalobce v odůvodnění podané žaloby neuvedl důsledky, které dle jeho názoru nepředáním odvolání nastaly. Žalobce

sice hovoří o tom, že nepředáním opožděného odvolání bylo porušeno jeho právo, ale jaké konkrétní důsledky v jeho právní sféře tímto úkonem nastaly, již neuvádí. Žalovaný poukazuje na tutéž judikaturu jako žalobce, na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pod č. j. 7Aps 3/2008-98, který pojednal o tom, proti jakým aktům či úkonům chrání jednotlivce zásahová žaloba, nicméně také uvedl, že prostřednictvím zásahové žaloby nemůže být poskytnuta ochrana před procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nezákonnost, jíž se dopustí správní orgán při vedení řízení, nejde-li o procesní úkony donucující povahy, které přímo zasahují do autonomní sféry jednotlivce, tedy může být nanejvýš vadou řízení, kterou lze namítat v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí o věci samé. S odkazem na další rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2Aps 3/2004 – 42 žalovaný vysvětluje, že zákon neobsahuje přesnou definici pojmu zásahu s tím, že pod tento pojem spadá velké množství faktických činností správních orgánů, avšak zásadním a podstatným ve smyslu citované judikatury Nejvyššího správního soudu je závaznost učiněného úkonu vůči subjektu. Úkon žalovaného spočívající v nepředání opožděného odvolání odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě 10 dnů nezavazuje žalobce k tomu, aby něco vykonal, něčeho se zdržel či nějaké jednání strpěl. Nedodržení pořádkové lhůty stanovené v § 88 správního řádu je procesním úkonem v rámci vedení správního řízení žalovaným a procesní úkony nemohou být ze své povahy nezákonným zásahem.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Městský soud v Praze podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

### III . Posouzení věci městským soudem

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal postup žalovaného z hlediska žalobcem tvrzených skutkových okolností a odpovídající právní úpravy a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle ust. § 82 s.ř.s. 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.

Mezi účastníky řízení není sporné a z podkladů správního řízení vyplývá, že žalobce podal proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy odboru dopravně správních činností ze dne 3. 10. 2014, č. j. MHMP 1411182/2014/ Hnm, jímž byl uznán vinným z dopravních přestupků a jímž mu byla uložena pokuta ve výši 2.000,- Kč dne 3. 7. 2015, blanketní odvolání, které bylo žalovanému doručeno dne 7. 7. 2015. Toto odvolání bylo žalovaným předáno nadřízenému správnímu orgánu Ministerstvu dopravy dne 23. 10. 2015 s tím, že jde o opožděné odvolání po uplynutí zákonné lhůty 15 dnů dle § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Rozhodnutí správního orgánu 1. stupně nabylo právní moci dne 5. 11. 2014 doručením účastníkovi řízení prostřednictvím zástupce podle ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu. Žalobce byl téhož dne 23. 10. 2015 vyrozuměn o předání opožděného odvolání.

Na základě uvedených skutkových okolností je zřejmé, že k předání odvolání nadřízenému správnímu orgánu došlo skutečně po zákonné lhůtě stanovené v § 88 odst. 1 správního řádu.

Podstatou předmětného sporu je jediné otázkou, zda předložení odvolání žalobce po zákonné lhůtě odvolacímu orgánu je zásahem do práv žalobce a zda jde o zásah nezákonný.

Soud přisvědčuje žalovanému v tom, že k tomu, aby bylo možné určit, že postup žalovaného byl nezákonným zásahem, je třeba, aby byly splněny všechny podmínky žalobního tvrzení dle § 82 a násl. s. ř. s., tj. včetně podmínek, že žalobce byl postupem správního orgánu *přímo zkrácen na svých právech*, a to úkonem, který byl zaměřen *přímo proti němu* nebo v jeho důsledku bylo *proti němu přímo zasaženo*.

Předložení odvolání odvolacímu správnímu orgánu po zákonem stanovené lhůtě takovou podmínku *přímo* zkrácení na právech žalobce nesplňuje.

Předložení odvolání v zákonem stanovených lhůtách je především procesním úkonem, který zaručuje včasnost rozhodování ve věci, tj. ve lhůtách, které zákon stanoví pro vydání rozhodnutí ve věci. Lhůty stanovené zákonem pro předložení odvolání, jakož i lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí jsou pořádkovými lhůtami, jejichž smyslem je zajistit provedení správního řízení tak, aby bylo dosaženo včasného rozhodnutí ve věci a účastník nebyl vystaven stavu právní nejistoty. Nedodržení lhůty namítané žalobcem je především v rámci řízení před správními orgány, které tvoří jeden celek, významné pro plnění povinnosti těchto orgánů vést řízení tak, aby konečné rozhodnutí ve věci bylo vydáno v zákonem stanovených lhůtách, a to jak s ohledem na běh prekluzivní lhůty k projednání přestupků, tak i pro účely zajištění včasného projednání jednání toho, kdo se přestupku dopustil, z hlediska preventivní, výchovné i represivní funkce uložené pokuty. Při nepředložení odvolání odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě není účastník řízení osobou přímo dotčenou na svých právech, může být dotčen pouze zprostředkovaně, tj. tak, že by později předložené odvolání bylo skutečnou příčinou vad řízení či nezákonného rozhodnutí. Předložení odvolání je vždy administrativně procesním úkonem, zajišťujícím jediné „předání řízení“ do stádia odvolacího, jehož význam a smysl se projevuje ve vztahu mezi správním orgánem 1. stupně a odvolacím správním orgánem, přičemž ve své úloze stojí mimo procesní sféru a dispozice účastníka řízení.

Uvedená povaha a účel úkonu, jímž je předání odvolání v zákonem stanovené lhůtě, zajišťující provázanost řízení před správními orgány obou stupňů, svědčí o tom, že nejde o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností účastníka řízení (zde žalobce), kterým by žalobce byl ve smyslu § 82 s.ř.s. *přímo zkrácen na svých právech* úkonem, který byl *zaměřen přímo proti němu* a nesplňuje ani podmínku pro úspěšné tvrzení o nezákonném zásahu, spočívající v tom, že by v jeho důsledku bylo *proti němu přímo zasaženo*.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č.j. 7 Aps 3/2008-98, na který odkazuje jak žalobce, tak i žalovaný, každý ovšem v jiném aspektu své obrany, vyslovil, že: „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ Uvedené vyslovil Nejvyšší správní soud v rozšířeném senátu v souvislosti s vysvětlením rozdílů mezi žalobou proti správnímu rozhodnutí, zásahovou

žalobou a žalobou na ochranu proti nečinnosti, přičemž vyloučil názor, že by nezákonným zásahem mohlo být toliko konání a nikoliv opomenutí. O tento názor žalobce zejména opírá svá tvrzení, že zásahová žaloba je na místě i v případě nečinnosti, v jeho případě projevené nekonáním odvolacího orgánu či opožděným úkonem.

Uvedený názor Nejvyššího správního soudu je správními soudy respektován a ani v případě žalobce o něm nemůže být sporu. Městský soud však v této věci nepovažuje za zásadní a relevantní, zda jde o postup spočívající v nečinnosti či v úkonu, nýbrž to, zda taková nečinnost či opožděný úkon žalovaného vykazuje známky úkonu závazné povahy, zasahující přímo do sféry práv a povinností žalobce. Žalobce se nemůže úspěšně domáhat ochrany zásahovou žalobou vždy tam, kde jde o jakýkoliv akt v rozporu s právem a jen proto, že není rozhodnutím, neboť klíčovým rozlišovacím kritériem (dle stejného rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Aps 3/2008-98) má být to, zda jde o úkon správního orgánu závazné povahy, zasahující do sféry práv a povinností jednotlivce. Takovým úkonem není pouhý procesní úkon technicky zajišťující průběh řízení.

V dané věci tvrzení žalobce a tomu odpovídající skutkový stav nesvědčí o naplnění zákonných podmínek pro vyslovení, že postup žalovaného při předložení odvolání byl nezákonným zásahem. Pouhé tvrzení žalobce, že žalovaný porušil zákon a překročil pořádkovou lhůtu pro předložení odvolání, bez tvrzení o tom, jak byl žalobce tímto postupem přímo zkrácen na právech, jak proti němu bylo přímo zasaženo, nezakládá důvodnost podané zásahové žaloby. Žalobce realizoval své právo brojit proti rozhodnutí o přestupku tím, že podal odvolání, a měl nárok na to, aby o tomto odvolání bylo věcně rozhodnuto. Je zřejmé, že jak rozhodnutí vydané správním orgánem v 1. stupni, tak i odvolací rozhodnutí jsou rozhodnutími o právech a povinnostech žalobce, které jsou zaměřeny přímo proti němu. Časový úsek mezi podáním odvolání a jeho předložení odvolacímu orgánu tedy není úsekem, v němž by předložením odvolání, které lze ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu považovat za procesně technické opatření, došlo k přímému zkrácení na právech žalobce a to úkonem, jímž by bylo vůči žalobci přímo zasaženo. Dále ani z povahy předmětného úkonu, z tvrzení žalobce a okolností případu (podání blanketního odvolání, které je opožděné, a proto žalobce nebyl veden k jeho doplnění), není patrné, jak bylo žalovaným v důsledku opožděného předání odvolání proti žalobci přímo zasaženo. K uvedeným podmínkám zásahové žaloby žalobce nic neuvádí a svá tvrzení omezuje pouze na tvrzení o porušení právního předpisu a na to, že zásahem může být i nečinnost. Jestliže Nejvyšší správní soud definoval, jaké úkony veřejné správy považuje za nezákonný zásah, kdy má jít o takový úkon, který závazně přímo zasahuje určitý subjekt, tzn. že jej vede k tomu, aby něco vykonal, něčeho se zdržel či nějaké jednání strpěl, pak nepředložení odvolání odvolacímu orgánu takové pojmové znaky zásahu nesplňuje. Soud proto přisvědčuje žalovanému v tom, že nedodržení pořádkové lhůty stanovené v ustanovení § 88 odst. 1 správního řádu je procesním úkonem v rámci vedení správního řízení, který nemíří přímo proti účastníkovi řízení, který nezasáhl do práv žalobce a že žalobce nesplnil podmínku zásahové žaloby v žalobním tvrzení, že by byl přímo zkrácen na svých konkrétních veřejných subjektivních právech.

Z uvedených důvodů soud podanou žalobu pro nesplnění pojmových podmínek nezákonného zásahu zamítl jako nedůvodnou.

V dané věci soud rozhodoval bez nařízení jednání, neboť pro tento postup byly dány podmínky ustanovení § 51 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobce výslovně souhlasil s projednáním žaloby bez nařízení ústního jednání a žalovaný k výzvě soudu takové jednání nepožadoval.

Výrok o nákladech řízení je dán ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému v souvislosti s řízením u soudu žádné náklady 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 ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 jeho internetových stránkách [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 26. února 2016

**JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková