



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **J. S.**, zast. Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 1666/2, Praha 4, ve věci ochrany proti nezákonnému zásahu žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2018, č. j. 11 A 177/2017 - 42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2018, č. j. 11 A 177/2017 - 42, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci **se vrací** zaplacené soudní poplatky za žalobu a za kasační stížnost v celkové výši 7 000 Kč, které mu budou vyplaceny z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla výrokem I. podle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta jeho žaloba ve věci ochrany proti nezákonnému zásahu žalované a výrokem II. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

[2] Stěžovatel se domáhal určení nezákonnosti zásahu Obvodního ředitelství policie Praha II, odboru obecné kriminality, spočívajícího v nepostoupení odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravněsprávních činností, oddělení správního řízení, ze dne 25. 10. 2016, č. j. MHMP 1909647/2016/SVA (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), příslušnému správnímu orgánu.

[3] Soud dal stěžovateli za pravdu, že za splnění určitých podmínek vzniká správnímu orgánu povinnost postoupit podání, pokud není k jeho projednání věcně a místně příslušný. Podmínkou, která ale dle soudu musí být splněna, je skutečnost, že žalovaná musí být takovým orgánem, kterému povinnost dle § 12 zákona č 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správního řádu“), vznikla.

[4] Žalovaná se v projednávané věci bránila tím, že si po převzetí zásilky, zjištění jejího obsahu a vztahu ke konkrétnímu případu učinila závěr o tom, že jí stěžovatel zaslal podání na vědomí, tj. že ji informoval o tom, že v dané věci podal odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy. Zdůraznila, že takový postup bývá vcelku častý, a proto bylo Obvodní ředitelství policie Praha II v dobré víře, že podání náleží výhradně jemu.

[5] Ze správního spisu je patrné, že Obvodní ředitelství policie Praha II dne 7. 9. 2016, č. j. KRPA-359753-1/PŘ-2016-001216, oznámilo Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravněsprávních činností, oddělení přestupkového řízení, že je stěžovatel podezřelý ze spáchání přestupku. U žalované žádné řízení o tomto přestupku vedeno nebylo. Za dané situace jí nelze dle městského soudu vytýkat, že zaslání podání vyhodnotila pouze jako oznámení o tom, že si stěžovatel podal u magistrátu odvolání proti uložené pokutě.

[6] Stěžovatel ani nenamítal, že by nebyl v rozhodnutí o uložení pokuty poučen o tom, ke kterému správnímu orgánu má odvolání podat. Závěr žalované o tom, že byla v dobré víře, že podání náleží jí, je logický, odpovídá vzniklé situaci a nelze jí proto vytknout, že se nezabývala otázkou, zda je či není věcně a místně příslušným orgánem ve smyslu § 12 správního řádu a že zaslání podání nepostoupila jinému správnímu orgánu.

[7] Rozhodujícím faktem zůstává, že to byl stěžovatel, kdo pochybil. Jeho pochybení spočívající v záměně zásilek, nelze přenášet na správní orgány. Soud má navíc za to, že nelze po žalované požadovat, aby *a priori* předpokládala, že jí zásilka, která byla opatřena její řádnou adresou, byla zaslána omylem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[8] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel v celém rozsahu kasační stížností, kterou opírá o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Odmítá argument žalované, že je běžné, aby obviněný z přestupku zasílal kopii odvolání proti správnímu rozhodnutí policii. Proč by obviněný z přestupku, který projednává magistrát, a o jehož odvolání rozhoduje Ministerstvo dopravy, zasílal své odvolání (již) zcela nesouvisejícímu orgánu policie? Tento argument je značně nelogický,

pokračování

účelový navíc i nevěrohodný, neboť tvrzení žalované nejsou ničím podložena. Jde o prosté tvrzení, kterému lze stěží věřit (s přihlédnutím k běžným životním realitám).

[10] Navíc o povinnosti správního orgánu, jakožto orgánu veřejné moci, nerozhoduje jeho subjektivní víra, a proto argumentace „dobrou vírou“ správního orgánu není příhodná. Není relevantní, zda správní orgán jednal zaviněně, úmyslně či nedbalostně, rozhodující je objektivní hledisko.

[11] V souladu s § 12 správního řádu je rozhodující pouze to, zda správní orgán, kterému podání došlo, je věcně nebo místně příslušný. V daném případě bylo k projednání odvolání proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy příslušné pouze Ministerstvo dopravy.

[12] Žalované bylo doručeno podání, k jehož projednání nebyla věcně příslušná, měla ho proto postoupit bez ohledu na to, co si myslela. Navíc, i kdyby si vskutku myslela to, co říká, nezabývá jí to povinností postoupit podání, protože objektivně nebyla k vyřízení příslušná. Neměla oprávnění ani důvod s daným podáním jakkoli jinak nakládat.

[13] Přiznává, že pochybil, když zaměnil obálky. Podaná žaloba je však pro něj důležitá. Byl v dobré víře, že podal odvolání a až při závěrečných zkouškách v autoškolě bylo zjištěno, že nesmí řídit, neboť byl obviněn z trestného činu. Pokud by žalovaná podání postoupila, a stěžovatel byl o dané skutečnosti vyrozuměn, dozvěděl by se o nesprávně doručeném podání, vyvaroval by se řízení motorových vozidel a předešel i obvinění z trestného činu.

[14] Důvody, pro které městský soud zamítl žalobu, nemohou obstát v kasačním přezkumu, a proto navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Žalovaná se ztotožnila s odůvodněním napadeného rozsudku a navrhla kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že již v řízení před městským soudem byl dán důvod pro odmítnutí žaloby, jelikož v řízení o žalobě nebyla splněna podmínka subsidiarity ochrany prostřednictvím zásahové žaloby.

[18] Z obsahu spisu vyplynulo, že dne 25. 10. 2016 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, které bylo stěžovateli dle jeho tvrzení v žalobě doručeno dne 2. 11. 2016 do

datové schránky jeho zástupce. Stěžovatel dne 15. 11. 2016 odeslal odvolání na adresu Obvodního ředitelství policie Praha II, které mu bylo doručeno dne 18. 11. 2016, tj. poslední den lhůty pro odvolání, ačkoli byl v prvostupňovém rozhodnutí poučen, že: *proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne jeho oznámení k Ministerstvu dopravy, odboru agend řidičů, a to podáním u oddělení správního řízení, odboru dopravněsprávních činností Magistrátu hl. m. Prahy, se sídlem Praha 4, Na Pankráci 1685/17 (ust. § 83 a § 86 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů)...*

[19] Stěžovatel se domníval, že dokumenty byly řádně zaslány a dle tvrzení v žalobě podal na Ministerstvo dopravy opatření proti nečinnosti, neboť nebylo vydáno meritorní rozhodnutí odvolacím správním orgánem. Usnesením ze dne 8. 8. 2017, č. j. 591/2017-160-SPR/4, mu bylo sděleno, že podnětu nebylo vyhověno. V odůvodnění bylo uvedeno (NSS se opírá o tvrzení stěžovatele v žalobě, neboť rozhodnutí Ministerstva dopravy nebylo stěžovatelem doloženo), že správnímu orgánu byl stěžovatelem doručen jiný dokument, nikoli odvolání.

[20] Stěžovatel následně podal žalobu dle § 82 s. ř. s. proti Obvodnímu ředitelství policie Praha II (pozn. NSS: stěžovatel v průběhu řízení před městským soudem na výzvu soudu změnil osobu žalovaného, a to na Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy) na určení, že nepostoupení odvolání proti rozhodnutí prvostupňového orgánu příslušnému správnímu orgánu byl nezákonný zásah.

[21] Mezi stranami není sporný výše uvedený skutkový stav. Spornou právní otázkou je, zda postupem žalovaného mohlo dojít k nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[22] Z § 12 správního řádu sice vyplývá, že správní orgán, kterému dojde podání a není věcně nebo místně příslušný, jej usnesením bezodkladně postoupí příslušnému správnímu orgánu. Z uvedené právní úpravy však neplyne žádné veřejné subjektivní právo účastníka řízení, do něž by mohlo být zasazeno, nýbrž se jedná o úpravu pouhého procesního postupu situace, kdy podání dojde věcně nebo místně nepříslušnému správnímu orgánu.

[23] Pokud účastník řízení podá odvolání, je jeho cílem vydání rozhodnutí v určité zákonem stanovené době (§ 90 odst. 6 ve spojení s § 71 správního řádu). Je-li správní orgán ve vydání rozhodnutí nečinný, je nutné postupovat dle § 80 správního řádu. Po bezvýsledném vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti je účastník řízení oprávněn podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 s. ř. s., nikoliv zásahovou žalobu.

[24] Má-li účastník řízení za to, že se v odvolacím řízení projevují průtahy, musí svou snahu o nápravu směřovat vůči odvolacímu orgánu. Je na odvolacím správním orgánu, aby si na základě žádosti stěžovatele opatřil u prvostupňového správního orgánu (§ 86 správního řádu), popř. u správního orgánu, u něhož může s ohledem na obsah správního spisu důvodně předpokládat, že mu bylo odvolání doručeno nesprávně (např. orgán, který podal podnět k zahájení správního řízení), potřebné informace o dosavadním průběhu odvolacího řízení a zjednal nápravu, bude-li to namístě. Pokud opatření proti nečinnosti,

pokračování

jež inicioval stěžovatel, nebude úspěšné, může se domáhat vydání rozhodnutí o odvolání žalobou na ochranu proti nečinnosti, již směřuje proti odvolacímu správnímu orgánu. Soud na základě dané žaloby zjistí, zda je odvolací orgán nezákonně nečinný (přim. srov. rozsudek NSS ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015 - 20).

[25] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči ostatním žalobním typům zakotveným v soudním řádu správním, které mají proti jejímu podání přednost, a vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány. Zásahová žaloba není „náhražkou“ žaloby proti rozhodnutí libovolně použitelnou, nýbrž jejím doplňkem („záchrannou sítí“) pro situace, v nichž si nelze vystačit s instrumentáři žaloby proti rozhodnutí proto, že akt veřejné správy, který je napadán, není možno jako rozhodnutí identifikovat pro absenci některého z jeho atributů (srov. body 19 až 21 usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[26] Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. ani žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Je nepochybné, že ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (viz body 17 a 18 odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 10. 2015, č. j. 7 As 107/2014 - 53, č. 3334/2016 Sb. NSS). Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. např. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[27] Shodně se vyjadřuje i judikatura NSS, která uvádí, že soudní řád správní nepřipouští bránit se zásahovou žalobou (§ 82 a násl. s. ř. s.) proti nepředání odvolání nepříslušným správním orgánem místně a věcně příslušnému správnímu orgánu (srov. např. rozsudek sp. zn. 2 As 198/2015, kde bylo mj. konstatováno, že za průběh odvolacího řízení je odpovědný odvolací správní orgán). Jemu jsou přičitatelné i případné průtahy. Ochrany 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 (§ 79 a násl. s. ř. s.). Od tohoto hodnocení nebylo důvodné se jakkoli odchýlit ani v nynějším případě (srov. též rozsudky NSS ze dne 3. 2. 2016, č. j. 1 As 224/2015 - 36; ze dne 24. 3. 2016, č. j. 9 As 294/2015 - 48; ze dne 21. 4. 2016, č. j. 4 As 28/2016 - 38; ze dne 26. 5. 2016, č. j. 9 As 53/2016 - 22; ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 As 85/2016 - 22; nedávno pak rozsudky ze dne 4. 8. 2016, č. j. 10 As 125/2016 - 27 a č. j. 10 As 126/2016-33).

[28] Dle § 85 s. ř. s. je zásahová žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky než zásahovou žalobu (k tomu obecně viz např. rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2011, č. j. 1 Aps 1/2011 - 101, bod 38). Ani deklaratorní zásahová žaloba nemůže být užita, nabízí-li zákon žalobci odlišný procesní postup, zde

žalobu nečinnostní (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 - 30, body 28 a 29).

[29] Zásahová žaloba vymezená stěžovatelem je v tomto případě nepřipustná, neboť zde existuje jiný prostředek ochrany v podobě žaloby proti nečinnosti správního orgánu. Městský soud pochybil, pokud žalobu věcně projednal a vydal napadený rozsudek. Žaloba měla být podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta.

[30] Dle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. *dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2; jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud.*

[31] NSS v nyní projednávaném případě rozsudek městského soudu zrušil a zásahovou žalobu pro její nepřipustnost odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 85 téhož zákona.

[32] Při odmítnutí žaloby se NSS závěrem zabýval otázkou, zda bylo nutné stěžovatele poučit o změně žalobního typu.

[33] Nejvyšší správní soud prostudoval žalobu a konstatuje, že jak z hlediska formy, tak i z hlediska obsahu byla stěžovatelem v posuzované věci bez jakékoli pochybnosti podána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. Pokud byla žaloba jako zásahová výslovně označena a její odůvodnění není zjevně rozporné s petitem i označením, pak městský soud vycházel správně z toho, že se jedná o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 As 388/2018-33).

[34] V daném případě není prostor k překvalifikování žaloby na jiný žalobní typ, neboť by tím došlo k rozporu s výslovně projevenou vůlí stěžovatele, a tedy i s dispoziční zásadou, která řízení ve správním soudnictví ovládá (srov. rozsudky NSS ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, publ. pod č. 888/2006 Sb. NSS, ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 90). Stejně tak není povinností NSS (a nebylo ani povinností městského soudu) stěžovatele poučit o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá a jak by měla tedy svůj petit správně formulovat (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 - 42).

[35] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je žalobce povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat (srov. rozsudky ze dne 20. 4. 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 - 84, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Ve správním soudnictví se nepřipouští dokonce ani alternativní či eventuální petit, pokud by alternativy či eventuality měly spočívat v odlišných žalobních typech (srov. rozsudky ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, publ. pod č. 652/2005 Sb. NSS, či ze dne 9. 12. 2015, č. j. 10 Afs 151/2015 - 27). To vše je odůvodněno zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejích náležitostí, úpravy aktivní

pokračování

i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu. Jinou situací je případ neurčitého či nejednoznačného žalobního žádání, kdy žalobce může na výzvu soudu petit upřesnit jedním či druhým směrem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, či ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). K tomu však v nyní posuzovaném případě nebyl žádný prostor, neboť žaloba byla zcela jednoznačná, jak Nejvyšší správní soud osvětlil výše.)

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Jelikož v posuzovaném případě byl již v řízení před městským soudem dán důvod pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s., Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a žalobu odmítl.

[37] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek městského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[38] Nejvyšší správní soud dále rozhodl o vrácení zaplacených soudních poplatků za žalobu ve výši 2 000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, jelikož žaloba byla odmítnuta. Podle § 10 odst. 3 věty třetí a § 10 odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), se soudní poplatek vrací v případě, kdy k odmítnutí žaloby došlo před prvním jednáním, resp. v řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání, před vydáním rozhodnutí ve věci samé. Uvedené pravidlo však analogicky dopadá i na situaci, kdy vydání rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno (srov. rozsudek ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 - 29, odstavec 14; a přiměřeně též rozsudek ze dne 26. 4. 2018, č. j. 2 As 116/2017 - 25, odstavec 23). Tato částka bude stěžovateli vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. dubna 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu