



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **T. H.**, zastoupený advokátem Mgr. Ing. Janem Boučkem, Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát města Ústí nad Labem**, Velká Hradební 2336/8, Ústí nad Labem, na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 5. 2022, čj. 16 A 62/2021 – 81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal, aby soud vyslovil, že zásah žalovaného byl nezákonný. Tento zásah měl spočívat v tom, že žalovaný ve svém spise k věci vedené pod sp. zn. MM/OK/PD/41303/14/MacDa a dalších evidencích a databázích, které se k tomuto spisu vztahovaly, nepravdivě evidoval žalobce jako podezřelého nebo pachatele protiprávního jednání (přestupku, resp. správního deliktu) spáchaného v souvislosti s provozem vozidla Audi dne 27. 3. 2014, ačkoli vlastníkem tohoto vozidla se žalobce stal až dne 28. 4. 2014.

[2] Žalobce popsal, že dne 24. 6. 2014 jej žalovaný výzvou podle § 125h odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), vyzval k tomu, aby jako provozovatel daného vozidla zaplatil 300 Kč za spáchání údajného přestupku dne 27. 3. 2014 spočívajícího v parkování vozidla na chodníku. Dne 13. 10. 2014 žalovaný vydal příkaz, kterým žalobci podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu uložil pokutu ve výši 300 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení za údajný správní delikt spočívající v porušení povinností provozovatele vozidla podle § 10 odst. 3 téhož zákona za nesprávné parkování na chodníku dne 27. 3. 2014. Proti

pokračování

tomuto příkazu podal žalobce odpor. V návaznosti na to mu žalovaný dne 19. 1. 2015 zaslal vyrozumění o zastavení řízení ve věci správního deliktu.

[3] Žalobce se původně žalobou domáhal i toho, aby soud žalovanému zakázal v tvrzeném zásahu pokračovat. Vzhledem k tomu, že spis k věci byl skartován, vzal žalobce žalobu zpět v části, kterou navrhoval, aby soud žalovanému nařídil v evidencích a databázích odstranit a zlikvidovat nepravdivé údaje o žalobci a zakázal mu pokračovat v nezákonném zásahu, a proto krajský soud řízení o této části žaloby zastavil (výrok I). Ohledně návrhu na určení nezákonnosti zásahu krajský soud žalobu odmítl (výrok II). Uvedl, že výzvu žalovaného ze dne 24. 6. 2014 nelze považovat za nezákonný zásah, neboť nemá donucující charakter a svého adresáta nijak přímo nezatěžuje. Krajský soud se zabýval také tím, zda lze příkaz ze dne 13. 10. 2014 považovat za nezákonný zásah. Dospěl k závěru, že proti příkazu se žalobce mohl bránit jinými právními prostředky. To žalobce ostatně učinil. Podle krajského soudu nelze v projednávané věci považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. ani zahájení správního řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2018, čj. 10 As 220/2016-204, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, bod 42). Výrokem III krajský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a výrokem IV krajský soud vrátil žalobci část zaplaceného soudního poplatku.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (stěžovatel) napadl výroky II, III a IV usnesení krajského soudu kasační stížností.

[5] Stěžovatel namítl místní nepřislušnost krajského soudu. Popsal, že podal žalobu u Městského soudu v Praze, který tři části žaloby vyloučil k samostatným projednáním a postoupil je krajskému soudu, a to včetně nyní projednávané věci. Městský soud postupoval ryze účelově a v rozporu se zásadou *perpetuatio fori*, podle které se místní příslušnost posuzuje k okamžiku zahájení řízení a v rozporu se zásadou, že v případě, kdy je místně příslušných více soudů, se může řízení konat u kteréhokoli z nich. Přestože proti usnesení městského soudu o postoupení věci stěžovatel nepodal kasační stížnost, nemění to nic na tom, že ve věci rozhodoval nepřislušný soud a nezákonný soudce.

[6] Ve vztahu k odmítnutí žaloby stěžovatel uvedl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku a jeho výklad je pouze formální. Krajský soud nevzal v úvahu, že žalobu proti nezákonnému rozhodnutí stěžovatel využít nemohl, neboť nezákonné rozhodnutí bylo na základě procesní obrany stěžovatele zrušeno. Stěžovatel podotkl, že krajský soud ani nezjišťoval výsledek řízení a pouze nad ním spekuloval.

[7] Podle stěžovatele je podstatné, že byl nezákonně veden v různých evidencích a orgány státní moci ho zatěžovaly svými úkony, čímž překročily meze svých pravomocí. Podle stěžovatele nemohou správní orgány zahajovat řízení s občany bezdůvodně a přenášet na ně zátěž s tím spojenou.

[8] K nákladům řízení stěžovatel namítl, že svůj návrh vzal zčásti zpět pro pozdější chování žalovaného. Proto mu měla být přiznána náhrada nákladů řízení. Návrh na prohlášení nezákonnosti jednání žalovaného byl pouze druhořadý a nepodstatný ke

stěžejnímu návrhu, kterým bylo uložení povinnosti žalovanému, aby v nezákonném zásahu nepokračoval.

[9] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadené výroky usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se domnívá, že se nezákonného zásahu nedopustil, neboť daný přestupek řádně posoudil a vůči stěžovateli správní řízení zastavil. Žalovaný tedy neeviduje stěžovatele jako podezřelého nebo pachatele protiprávního jednání v souvislosti s provozem daného vozidla. Správní spis k tomuto případu byl v souladu s právními předpisy skartován. S napadeným rozhodnutím krajského soudu se žalovaný ztotožňuje a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] NSS úvodem poznamenává, že v kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že údajný správní delikt, který byl spáchán v souvislosti s provozem vozidla, se týkal vozidla BMW. V žalobě však stěžovatel uváděl vozidlo Audi, stejně tak toto vozidlo uváděl krajský soud v napadeném usnesení. NSS tuto nepřesnost v kasační stížnosti považuje za zjevnou nesprávnost v psaní, a proto se touto nesrovnalostí dále nezabýval.

[13] NSS se nejprve vyjádří k námitce, která se týká místní nepříslušnosti krajského soudu. Procesní historie projednávané věci je následující:

[14] Stěžovatel podal dne 30. 11. 2015 žalobu o zadostiučinění za nemajetkovou újmu k Obvodnímu soudu pro Prahu 5, který žalobu usnesením ze dne 25. 1. 2018, čj. 26 C 301/2017-31, postoupil Městskému soudu v Praze jako soudu věcně příslušnému, neboť věc spadá do správního soudnictví. Městský soud poté, co odstranil vady podání (mj. bylo vyjasněno, že stěžovatel podává zásahovou žalobu), usnesením ze dne 26. 4. 2021, čj. 3 A 108/2018-217, vyloučil k samostatnému projednání část žaloby, která směřovala proti Úřadu městské části Praha 16, k samostatnému projednání. Další část žaloby, která směřovala proti Policii ČR, Obvodnímu oddělení Ústí nad Labem – město, Úřadu městského obvodu Ústí nad Labem – město a Magistrátu města Ústí nad Labem, postoupil Krajskému soudu v Ústí nad Labem jako soudu místně příslušnému. Krajský soud v Ústí nad Labem usnesením ze dne 19. 7. 2021, čj. 16 A 35/2021-236, vyloučil část žaloby, která směřovala proti Magistrátu města Ústí nad Labem, k samostatnému projednání. Tato část žaloby je projednávána v nynějším řízení o kasační stížnosti.

[15] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany.

[16] Podle § 7 odst. 6 s. ř. s. není-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému. Nesouhlasí-li tento soud

pokračování

s postoupením věci, předloží spisy k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o této otázce jsou soudy vázány.

[17] Místní příslušnost se zkoumá podle okolností, které existovaly v okamžiku zahájení soudního řízení (§ 11 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

[18] Místní příslušnost zkoumá soud do doby, než začne ve věci jednat nebo než vydá ve věci rozhodnutí bez jednání (§ 105 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2018, čj. Nad 99/2018-75, č. 3821/2019 Sb. NSS., na uvedeném nic nezmění ani skutečnost, že „*místně nepřislušný krajský soud již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru, ani doba, která mezitím uplynula od podání žaloby*“.

[19] Proti rozhodnutí o postoupení věci jinému krajskému soudu jako soudu místně příslušnému je přípustná kasační stížnost (rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2005, 6 Ads 31/2004-35).

[20] V projednávané věci směřovala žaloba proti správnímu orgánu, který má sídlo v obvodu krajského soudu. Městský soud proto postupoval správně, když ještě před zahájením jednání postoupil věc krajskému soudu jako soudu místně příslušnému. Tato okolnost existovala již v době zahájení řízení a v průběhu řízení se neměnila. Stěžovatel měl možnost podat proti usnesení o postoupení věci kasační stížnost. Tu však nepodal. Pokud městský soud vyloučil část žaloby k samostatnému projednání, nejednal nezákonně. Využil pouze možnost, kterou mu dává § 39 odst. 2. s. ř. s.

[21] V projednávané věci žalovaný uvedl, že správní spis týkající se správního deliktu byl v souladu s právními předpisy skartován. Správní delikt s daným vozidlem byl spáchán v roce 2015, skartace správního spisu proběhla v roce 2020 a teprve v roce 2021 se žalovaný dozvěděl, že je žalovaným v této věci. Krajský soud stěžovateli vysvětlil, že při posuzování věci vychází z tvrzení, které sám v žalobě uvedl. Náležitě tedy stěžovateli ozřejmil, z jakých skutečností při svém rozhodování vyšel, a v dané situaci nemohl učinit více. To, že v dané věci již neexistuje správní spis, který byl v souladu s právními předpisy skartován, nelze klást krajskému soudu k tíži.

[22] Při posuzování tvrzeného nezákonného zásahu tedy sám krajský soud připustil, že vychází z nepodložených tvrzení stěžovatele (bod 7 napadeného rozsudku), a na základě nich dospěl k závěru, že žaloba je nepřipustná. Výzva k úhradě částky podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu podle krajského soudu postrádá donucující povahu a ani svého adresáta nepřiměřeně nezatěžuje, a nemůže proto představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. K vydanému příkazu krajský soud uvedl, že se proti němu mohl stěžovatel bránit jiným způsobem než podáním zásahové žaloby, která je žalobou akcesorickou. Krajský soud dodal, že to stěžovatel také učinil, neboť proti příkazu podal odpor, kterým dosáhl toho, že správní řízení bylo zastaveno. Zabýval se také tím, zda samotné vydání příkazu, který byl pravděpodobně prvním úkonem v řízení, nemohlo představovat nezákonný zásah. Dospěl k závěru, že nikoli, neboť zahájení řízení nebo dílčí nezákonnosti v řízení zpravidla nepředstavují nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS).

[23] V kasační stížnosti stěžovatel především namítá, že krajský soud nevzal v potaz, že nezákonným zásahem bylo nezákonné vedení stěžovatele v evidencích jako podezřelého ze spáchání správního deliktu a správní orgány ho zatěžovaly svými úkony. NSS však konstatuje, že krajský soud stěžovateli vysvětlil, proč jednotlivými úkony správních orgánů nebyl zkrácen na svých právech. Z tohoto vysvětlení je také zřejmé, že pokud jednotlivé úkony správního orgánu krajský soud nepovažoval za nezákonné, nepovažoval za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. ani vedení spisů se stěžovatelovým jménem. Jestliže stěžovatel uvádí, že krajský soud přehlédl, že nemohl využít žalobu proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a domoci se svých práv, NSS konstatuje, že tento závěr stěžovatele je nesprávný. Krajský soud uvedl, že se stěžovatel mohl domoci svých práv jiným způsobem, a to podáním odporu proti příkazu. V případě, že by s podáním odporu nebyl úspěšný, mohl by se případně domáhat dále svých práv, a to třeba i prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl s podáním odporu úspěšný a správní řízení proti němu bylo zastaveno, nebylo již třeba, aby se dále domáhal svých práv. NSS dodává, že správní orgány se stěžovatelem nezhájily správní řízení svévolně. V rozhodnou dobu ho v dostupných evidencích našly jako vlastníka dotčeného vozidla. Teprve později bylo vyjasněno, že stěžovatel v době spáchání správního deliktu vlastníkem tohoto vozidla nebyl, a proto správní řízení proti němu správní orgán správně zastavil.

[24] NSS souhlasí též s názorem krajského soudu, že ani to, že ve spisech figurovalo stěžovatelovo jméno, stěžovatele nijak nezkrátilo na jeho právech v takové intenzitě, aby to bylo možné považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. NSS k tomu dodává, že za nezákonný zásah nelze označit jakýkoli nezákonný postup správního orgánu, ale pouze ten, který dosáhne určité intenzity. Jen takový postup může naplnit podmínky § 82 s. ř. s. Ochrana ve smyslu § 82 s. ř. s. je nutné poskytnout jen proti nezákonným postupům, které představují reálný (nikoliv jen imaginární či mizivý) dopad do práv žalobce.

[25] Stěžovatel se však v nyní projednávané věci snaží ze zásahové žaloby „vyrobit“ jakýsi supervizní mechanismus, který by průběžně kontroloval zákonnost dílčích úkonů správních orgánů. Takové pojetí soudu je ovšem v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.). Především je však v rozporu se základními zásadami demokratického právního státu, zejména s principem dělby moci – zde dělby moci mezi justici a exekutivu. Právě proto se již dřívější judikatura vymezila proti pokusům napadat jako nezákonný zásah dílčí pochybení při vedení správních spisů. Konstatovala, že proti takovému pochybení správní soudy poskytují efektivní ochranu v řízení o žalobě proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.). Pokud však z daného řízení žádné rozhodnutí nevzejde, nedostatky ve vedení spisu do práv a povinností účastníka řízení nemohou zasáhnout. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci (srov. např. rozsudky NSS ze dne 17. 4. 2009, čj. 8 Aps 6/2007-256, věc ArcelorMittal Ostrava, ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Afs 85/2016-51, věc ELEKTRA PV, ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 As 292/2019-29, ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 Afs 304/2019-39, věc Hortim-International a CARGO-HORTIM, ze dne 11. 5. 2022, čj. 10 As 534/2021-78). Tím spíše zpravidla nemůže „pouhé“ vedení správního

pokračování

spisu a evidence s ním související z podstaty věci (pojmově) představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[26] NSS tedy uzavírá, že v projednávané věci dílčí úkony ve správním řízení, jakož i vedení správního spisu, resp. „*evidence*“ stěžovatele ve správním spise (popř. v dalších evidencích a databázích), které se k tomuto spisu vztahovaly, jako „*podezřelého nebo pachatele*“ protiprávního jednání (přestupku, resp. správního deliktu), ani nemohou být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[27] Dále se stěžovatel žalobou domáhal, aby krajský soud nařídil, aby žalovaný nepokračoval v nezákonném zásahu, tedy v nezákonném vedení stěžovatele jako podezřelého ze spáchání správního deliktu v jednotlivých evidencích a databázích. Poté, co stěžovatel zjistil, že správní spis v této věci byl již skartován, vzal žalobu zpět v části, která se týkala toho, aby soud nařídil vymazat stěžovatelovo jméno v dostupných evidencích a databázích, které se týkají zmíněného správního deliktu. Podle stěžovatele mu měl krajský soud částečně přiznat náhradu nákladů řízení, neboť žalobu vzal částečně zpět pro pozdější chování žalovaného.

[28] Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.

[29] NSS konstatuje, že v projednávané věci nebyly splněny podmínky, které stanoví § 60 odst. 3 s. ř. s. pro přiznání náhrady nákladů řízení při zpětvzetí návrhu pro pozdější chování odpůrce (žalovaného). Žalovaný v této věci neuznal nárok stěžovatele a stěžovatel nebyl uspokojen díky aktivnímu jednání žalovaného. Z procesního hlediska bylo „*uspokojení stěžovatele*“ výlučně důsledkem objektivních skutečností, tedy že po uplynutí určité doby byl v souladu s právními předpisy skartován příslušný správní spis. Nadto je třeba též hodnotit, zda by byl podaný návrh úspěšný (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2017, sp. zn. III. ÚS 2741/16, a sp. zn. III. ÚS 3592/16). Jak již NSS uvedl výše, stěžovatel ohledně zásahové žaloby úspěšný nebyl, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení ani v části, ve které vzal žalobu zpět.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[31] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 18. ledna 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu