ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobce JUDr. L. P., zastoupeného JUDr. Miroslavem Maškem, advokátem se sídlem Praha 1, Spálená 10, proti žalovanému Hlavnímu městu Praha, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2, v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2005, čj. 11 Ca 188/2004 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) se včas podanou kasační stížností domáhal zrušení výše uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba, jíž se domáhal ochrany před nezákonným zásahem. Městský soud vyšel ze zjištění, že na pokyn strážníka Městské policie hl. m. Prahy k provedení odtahu byl dne 7. 7. 2004 na odtahové parkoviště odtažen stěžovatelův osobní vůz. Vůz byl odtažen, protože bez parkovací karty parkoval ve vyhrazené (tzv. modré) parkovací zóně v Praze 1. Stěžovatel vůz převzal dne 7. 7. 2004 na odtahovém parkovišti, kdy

(aby mu vůz byl vydán) zároveň uhradil částku 1450 Kč za úplný odtah vozidla a parkovné.

Městský soud dospěl k závěru, že pokyn strážníka městské policie k odtažení vozidla není rozhodnutím, proti němuž by bylo možné domáhat se ochrany postupem podle § 65 a násl. s. ř. s., jedná se však o úkon, který je možné považovat za zásah správního orgánu, a proti kterému je možná ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. Městský soud dále dovodil, že pasivně legitimovanou je v případě tvrzeného zásahu příslušníka obecní (v posuzovaném případě městské) policie obec (v posuzovaném případě hlavní město Praha). Jakkoliv městský soud konstatoval, že vozidlo bez parkovací karty stojící na parkovacím místě ve vyhrazené (tzv. modré) parkovací zóně netvoří překážku silničního provozu a nejsou tak splněny podmínky pro jeho odstranění na náklad jeho provozovatele (odtažení) k pokynu strážníka obecní policie, neshledal žalobu důvodnou.

Městský soud při posuzování důvodnosti žaloby vycházel především ze splnění jedné z podmínek pro poskytnutí ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s., kterou je trvání zásahu, nebo hrozba jeho opakování. Zásah, kterým bylo konkrétní jednání strážníka městské policie, v době podání žaloby již netrval, neboť byl ukončen umístěním vozidla stěžovatele na odtahové parkoviště. Jediným a bezprostředním důsledkem zásahu byla ztráta možnosti stěžovatele vozem disponovat. Stěžovatel vůz na odtahovém parkovišti převzal ještě před podáním žaloby, a proto důsledky zásahu v době podání žaloby již netrvaly. Skutečnost, že byl stěžovatel nucen zaplatit částku 1450 Kč, neshledal městský soud bezprostředním důsledkem zásahu, jehož předmětem byl osobní vůz stěžovatele, nikoliv jeho finanční prostředky. Městský soud neshledal naplněnou ani možnost hrozícího opakování nezákonného zásahu. Jakkoliv je možné, že někdy v budoucnu může být vůz stěžovatele za obdobných skutkových okolností z tzv. modré parkovací zóny odtažen, byl by takto pojatý požadavek hrozícího opakování se zásahu příliš široce pojatý.

Městský soud se v rámci rozsudku nezabýval faktickými okolnostmi konkrétního odtahu stěžovatelova vozu dne 7. 7. 2004 (namítanou nesprávností údajů v protokolu o odtažení vozu, nepřesnou identifikací barvy vozu, námitkami týkajícími se výše účtované částky za vydání vozu a její opodstatněnosti či tvrzením stěžovatele o záměrném vyhledávání a odtahování vozů pouze s odkazem na absenci parkovací karty) s tím, že pro právní posouzení důvodnosti žaloby nejsou relevantní.

Stěžovatel uplatnil kasační stížností důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel souhlasí se závěry městského soudu v tom směru, že pokyn strážníka městské policie k odtažení vozu stěžovatele z tzv. modré zóny, protože

vůz nebyl opatřen parkovací kartou, byl zásahem ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s.; ve věci ochrany před tímto zásahem je ve věci pasivně legitimován žalovaný; a protože vůz stěžovatele netvořil překážku silničního provozu, nebylo právem žalovaného rozhodnout o jeho odstranění na náklad jeho provozovatele.

Stěžovatel městskému soudu vytýká zužující výklad podmínek pro podání a projednání žaloby podle § 82 s. ř. s. Po stěžovateli nebylo možné spravedlivě žádat, aby svůj nezákonně odtažený a zadržovaný majetek ponechal v dispozici žalovaného (resp. jím pověřené třetí osoby) až do doby meritorního rozhodnutí soudu. Navíc jedním z přímých a dosud trvajících důsledků zásahu bylo nucené zaplacení částky 1450 Kč stěžovatelem. Městský soud měl povinnost poskytnout stěžovateli ochranu před zásahem do jeho práv ze strany žalovaného. Tím že tak neučinil, bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu deklarované článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“) a došlo rovněž k porušení článku 2 odst. 2 Listiny. Žalovaný a jemu podobné subjekty, vědomi si toho, že soudní praxe pojímá jejich činnost jako nezákonnou, ale není s to poskytnout občanovi ochranu, budou v této praxi pokračovat.

Stěžovatel rovněž vytkl městskému soudu nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí v části, v níž se městský soud opomněl vypořádat s některými stěžovatelem tvrzenými skutečnostmi, dokreslujícími zlovůli a účelovost postupu žalovaného, a nezbytnými pro správné pochopení a rozhodnutí záležitosti.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Kasační stížnost není důvodná.

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil (vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti, podle § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) následovně:

V první řadě nutno konstatovat, že není dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodnutí Městského soudu v Praze je plně srozumitelné, je z něho patrné, o čem a jak bylo rozhodnuto, a důvody rozhodnutí jsou v něm uvedeny způsobem nenechávajícím jakýchkoli pochyb o jejich logické nerozpornosti. Řízení před soudem nebylo stiženo žádnou vadou. Odmítl-li se městský soud zabývat faktickými okolnostmi odtahu stěžovatelova vozu, nelze jeho postupu nic vytknout. Městský soud dospěl k závěru, že podmínky odtahu v posuzované věci nebyly dány, a jednalo se tak o nezákonný zásah, své rozhodnutí však opřel o to, že důsledky tohoto zásahu již netrvají. Na tomto hodnocení nemohlo již ničeho změnit stěžovatelovo tvrzení o zlovůli a účelovosti postupu žalovaného. Odůvodnění rozhodnutí (§ 54 odst. 2 s. ř. s.) se musí nepochybně vypořádat s jednotlivými tvrzeními účastníků, nelze však žádat, aby se soud věcně, podrobně a jednotlivě vypořádal i s těmi tvrzeními, která se z hlediska argumentace jeho rozhodnutí jeví nepodstatnými. V takovém případě postačí, vypořádá-li se soud

s tvrzeními dostatečným odůvodněním jejich nepodstatnosti z hlediska použité argumentace (za předpokladu, že tato nepodstatnost není zcela zjevná), což městský soud v posuzované věci učinil. Odůvodnění jeho rozhodnutí proto přiměřeně splňuje náležitosti § 157 odst. 2 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s.

Není dán ani důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podkladem pro rozhodnutí městského soudu byl závěr o tom, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 až 87 s. ř. s.) je postaveno na koncepci ochrany před „zásahem“ (zásahem, pokynem nebo donucením), který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování (viz § 82 in fine s. ř. s.). Z uvedeného proto vyplývá, že jde o ochranu před zásahem, který bezprostředně a přímo trvá nebo hrozí a kterému je nutno v případě, že je nezákonný, nutno zabránit, tj. zakázat jej vydáním konstitutivního rozhodnutí (§ 87 odst. 2 věta první s. ř. s.) a tím jej právně v daném okamžiku nebo pro futuro znemožnit. Zákon nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejm. zásahy, ke kterým došlo v minulosti, ale ani před zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu.

Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 17. 3. 2005 (publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS), na který ostatně městský soud rovněž odkázal, konstatoval, že ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li - a to kumulativně, tedy zároveň, splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

Subsidiární charakter ochrany poskytované podle § 82 a násl. s. ř. s., s cílem pouze zamezit trvání nezákonného zásahu či odvrátit jeho bezprostřední hrozbu, vyplývá rovněž z ustanovení § 85 s. ř. s., podle kterého je žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. V souladu s ustanovením § 86 s. ř. s. zjistí-li soud, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí opakování zásahu, zastaví řízení. Je tedy zřejmé, že cílem popsaného prostředku právní ochrany není „morální zadostiučinění“ vyslovením nezákonnosti zásahu veřejné moci, ani nahrazení existujících prostředků ochrany. Cílem žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. je ochrana práv subjektů dotčených zásahem veřejné moci, proti němuž neexistují jiné prostředky ochrany, a jehož působení do práv dotčeného subjektu trvá, či jehož opakování hrozí.

Argumentace městského soudu se opírá o nesplnění shora zmíněné šesté podmínky úspěšné žaloby, tj. trvání zásahu či jeho důsledků, nebo hrozba jeho opakování. V posuzované věci stěžovatel nezpochybnil, že zásah samotný (pokyn strážníka městské policie s následným odtažením vozidla) v době podání žaloby již netrval. Polemizuje však se závěry městského soudu co do trvání důsledků tohoto zásahu, neboť jedním z jeho přímých důsledků bylo, že stěžovatel byl povinen uhradit částku 1450 Kč, která mu dosud nebyla vrácena a k jejímuž zpětnému vymožení je stěžovatel nucen zahájit příslušné právní kroky. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu o tom, že důsledkem zásahu ve smyslu ustanovení § 82 s. ř. s. je pouze skutečnost, která je bezprostředním důsledkem zásahu. Jedním z kriterií, které je v tomto kontextu třeba vzít v úvahu, je rovněž existence jiných prostředků ochrany. Je-li charakter žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. subsidiární, s cílem bezprostředně zamezit trvajícímu (alespoň ve svých důsledcích) nezákonnému zásahu, či zásahu již skončenému, ale hrozícímu opakováním, nepřichází tato ochrana v souladu s ustanovením § 85 s. ř. s. v úvahu tam, kde existují jiné prostředky ochrany. Proto je třeba i u důsledků zásahu odlišit ty, které jsou přímým důsledkem nezákonného zásahu, jejichž odstranění nepřichází v úvahu za použití jiných prostředků ochrany, a u nichž přichází v úvahu (možné) obnovení stavu před zásahem (§ 87 odst. 2 s. ř. s.).

Uhrazení částky 1450 Kč stěžovatelem takovým důsledkem není. Stěžovatel má k dispozici jiné prostředky, jimiž se může domáhat nápravy, a to cestou civilního soudnictví. Ostatně, stěžovatel sám v kasační stížnosti uvádí, že mu „nezbývá, než zahájit příslušné kroky k jejímu zpětnému vymožení“. Je tedy zřejmé, že si je možnosti jiných prostředků ochrany nejen vědom, ale že jich je připraven aktivně využít.

Stěžovatel v rámci kasační stížnosti nezpochybnil závěry městského soudu o tom, že obava z opakování nezákonného zásahu v daném případě není opodstatněná. Nejvyšší správní soud proto již nad rámec nutného odůvodnění doplňuje, že hrozba opakováním nezákonného zásahu musí splňovat alespoň minimální kriteria určitosti. Jak městský soud správně konstatoval, došlo-li by někdy v budoucnu k odtažení stěžovatelova vozidla kdekoliv z okruhu tzv. modré parkovací zóny, jednalo by se o zásah, který nelze s dostatečnou mírou určitosti ztotožnit se zásahem původním, a který proto nemůže být chápán jako opakování zásahu původního.

Stěžovatel namítá, že městský soud pochybil, když mu neposkytl ochranu před zásahem orgánu veřejné moci. Nejvyšší správní soud již shora rozepsal charakter ochrany poskytované na základě ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. Relativně minimalistický cíl citovaného ustanovení směřuje k poskytnutí okamžité ochrany proti trvajícímu či opakovaně hrozícímu nezákonnému zásahu, nebo jeho trvajícím důsledkům. Tento charakter vyplývá rovněž z ustanovení § 86 s. ř. s., podle kterého soud zastaví řízení, zjistí-li, že po podání žaloby zásah ani jeho důsledky netrvají a

jeho opakování nehrozí. Argumentace ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem není v posuzované věci namístě. Jakkoliv nezákonný zásah zpravidla bude znamenat porušení citovaného článku, nezakládá tato skutečnost bez dalšího možnost soudní ochrany. Ta vyplývá především z kontextu citovaného ustanovení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se lze domáhat ochrany před zkrácením práv rozhodnutím orgánu veřejné správy. Jakkoliv má nezákonný zásah specifický charakter a není *stricto sensu* rozhodnutím veřejné správy, nutnost možné ochrany proti němu lze podřadit citovanému článku Listiny základních práv a svobod. Ochrana proti takovému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. pak řeší existující účinky takového zásahu, případně jeho trvající bezprostřední důsledky, nebo odstraňuje hrozbu jeho opakování. Za situace, kdy netrvá zásah ani jeho bezprostřední důsledky, neexistuje právo, kterému by v daném případě měla být poskytnuta ochrana. Případně vzniklá škoda, vyplývající z nesprávného úředního postupu, za který je možné nezákonný zásah považovat, pak je v souladu s čl. 36 odst. 3 nahraditelná cestou civilního soudnictví. V posuzované věci proto nedošlo k porušení ústavním pořádkem garantovaných práv stěžovatele, neboť bezprostřední důsledky porušení práv stěžovatele v podobě trvání důsledků nezákonného zásahu, a tedy ani důvod ochrany cestou správního soudnictví, již netrvaly.

Nejvyšší správní soud ve věci v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval bez nařízení jednání. Podle citovaného zákonného ustanovení při řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nařizuje jednání pouze ve dvou případech. Těmi jsou za prvé případy, kdy soud provádí dokazování. Tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo. Druhým případem je, uzná-li soud nařízení jednání za vhodné. Důvody takové vhodnosti mohou být nejrůznějšího charakteru. Důvodem, pro který by Nejvyšší správní soud musel bez dalšího nařídit jednání, není samotná žádost účastníka o nařízení jednání. Stěžovatel žádost o nařízení jednání odůvodnil tím, že celá záležitost je ve svých nejširších důsledcích zásadní povahy a charakteru, dotýká se stovek či tisíců občanů, a je tedy třeba věc veřejně projednat, aby účastníci řízení mohli prezentovat své právní názory před veřejností. Nejvyšší správní soud uvedené důvody neshledává dostatečnými pro nařízení ústního jednání k projednání věci, a to zejména za situace, kdy jsou jeho rozhodnutí vyhlašována veřejně, v anonymizované podobě pak jsou plně přístupná na jeho internetových stránkách. Co do prezentace právních názorů před veřejností, tuto Nejvyšší správní soud nepovažuje za cíl řízení o kasační stížnosti.

Lze tedy uzavřít, že Městský soud v Praze zcela důvodně žalobu stěžovatele zamítl. Nejvyšší správní soud proto nedůvodnou kasační stížnost stěžovatele zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný správní orgán měl ve věci úspěch, nevznikly

mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. listopadu 2005

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu