ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **J. P.** zast. JUDr. Pavlem Hálou, advokátem, se sídlem Martina Kříže 8, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Městské ředitelství policie Brno,** se sídlem Cejl 4/6, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 12. 2009, č. j. 57 Ca 2/2009 - 17,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 12. 2009, č. j. 57 Ca 2/2009 - 17, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 17. 12. 2009, č. j. 57 Ca 2/2009 - 17, odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal určení nezákonnosti postupu žalované spočívajícího v zabránění v jízdě odtažením jeho vozidla tov. zn. Mercedes 300, RZ X, k němuž došlo dne 5. 11. 2008. Kromě toho se žalobce domáhal umožnění dispozice s uvedeným vozidlem. V odůvodnění tohoto usnesení soud uvedl, že žalobce nevyužil možnosti domáhat se ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu podáním stížnosti podle § 175 správního řádu. Rovněž tak se domáhal určení, že zásah byl nezákonný. Z těchto důvodů soud žalobu jako nepřípustnou podle § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítl, že využil všech možností, které mu právní řád dává k dispozici. Stížnost podle § 175 správního řádu totiž podal, byť ji označil jako žádost o vydání motorového vozidla a žádal v ní o vydání věci. Toto podání však nepřineslo žádný výsledek. Kromě toho stížnost podle § 175 správního řádu nemůže být prostředkem nápravy, s nímž počítá § 85 s. ř. s. Učinění

takového závěru brání časové aspekty, které v případě podání stížnosti vedou k nemožnosti soudní ochrany. Dále je napadené usnesení nepřezkoumatelné, neboť není zřejmé, na základě čeho soud dospěl k závěru, že stížnost nebyla podána. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 12. 2009, č. j. 57 Ca 2/2009 - 17, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že s odůvodněním napadeného usnesení souhlasí a skutkový stav považuje za dostatečně spolehlivě zjištěný. Proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

V řízení o kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 s. ř. s. vázán jejím rozsahem. Rovněž tak je podle odstavce třetího téhož zákonného ustanovení vázán důvody, jež byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny, což však neplatí, bylo-li řízení před krajským soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Zmatečnost řízení před krajským soudem pak podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. spočívá v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

K zmatečnosti řízení před krajským soudem přitom došlo i v projednávané věci, takže Nejvyšší správní soud k ní musel přihlížet z úřední povinnosti, i když nebyla v kasační stížnosti namítnuta. Takto bylo zapotřebí postupovat i za situace, kdy kasační stížnost byla podána z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, který je zakotven v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pod tímto důvodem kasační stížnosti se totiž fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., když z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozhodnutí o odmítnutí žaloby totiž může být nezákonné i z důvodu zmatečnosti řízení před krajským soudem, jak ostatně dovodil Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, který byl publikován pod č. 625/2005 Sb. NSS.

Napadeným usnesením krajský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v zabránění v jízdě odtažením stěžovatelova vozidla. O žalobě pak rozhodl krajský soud specializovanou samosoudkyní, ačkoliv ta může rozhodovat pouze o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech uvedených v § 31 odst. 2 s. ř. s., a nikoliv též o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9 Aps 5/2007 - 63, publikovaný pod č. 1459/2008 Sb. NSS). Navíc odtažení vozidla, jehož zákonnost se v dané věci řešila, bylo realizováno na základě § 118a odst. 1 písm. i) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, takže tuto problematiku nelze podřadit pod § 31 odst. 2 s. ř. s., jež upravuje taxativní výčet věcí, o nichž rozhoduje krajský soud specializovaným samosoudcem. Proto je zapotřebí učinit závěr, že v nyní projednávané věci měl krajský soud podle § 31 odst. 1 s. ř. s. rozhodovat ve specializovaném tříčlenném senátě.

V tomto složení však krajský soud napadené usnesení nevydal, takže na daný případ lze plně vztáhnout závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Azs 5/2003 - 32, dostupného na www.nssoud.cz, podle něhož *„rozhodoval-li místo senátu ve věci samosoudce, jedná se o rozhodování soudu v nesprávném obsazení zakládající zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“*

I přes zjištěnou zmatečnost řízení před krajským soudem se však Nejvyšší správní soud z důvodu procesní ekonomie zabýval kasační námitkou, kterou shledal důvodnou.

Krajský soud ve svém poměrně stručném odůvodnění uvedl, že žaloba je podle § 85 s. ř. s. nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Podle soudu je jedním z těchto prostředků stížnost podle § 175 správního řádu, která nebyla podána.

Stěžovatel se skutečně v žalobě domáhal určení nezákonnosti zásahu, ale vedle toho také požadoval uložení zákazu pokračovat v zásahu a obnovení stavu před ním, tedy vrácení osobního automobilu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, *„nepřípustná je podle § 85 s. ř. s. žaloba, která se domáhá pouze vyslovení nezákonnosti zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., popřípadě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem v části, v níž se žalobce domáhá zvláštním výrokem vyslovení nezákonnosti.*“. Nepřípustný podle § 85 s. ř. s. tak byl pouze jeden z žalobních návrhů, který měl být soudem odmítnut. Ve vztahu ke zbylým žalobním návrhům krajský soud, jak vyplývá z níže uvedeného, nesprávně stanovil jako podmínku přípustnosti žaloby předchozí podání stížnosti podle § 175 správního řádu a dále nesprávně uvedl, že stěžovatel takovou stížnost nepodal. Z obsahu spisu totiž vyplývá, že stěžovatel učinil dne 26. 11. 2008 podání, které, vzdor jeho označení jako *„žádost PČR o vydání motorového vozidla jeho vlastníkovi*“, lze podle jeho obsahu považovat za stížnost podle § 175 správního řádu, přičemž na toto podání reagovala žalovaná přípisem ze dne 15. 12. 2008. Tato skutečnost však nic nemění na závěru, že před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem není třeba podávat stížnost podle § 175 správního řádu.

Správní soudnictví a ochrana v něm uskutečňovaná je postavena na principu subsidiarity. To znamená, že ochranu a provedení kontroly nejrůznějších výstupů veřejné správy by měla primárně zabezpečovat sama veřejná správa. Teprve poté se lze obracet na soudy působící ve správním soudnictví. Princip subsidiarity nicméně vychází z existence prostředků nápravy, resp. jejich právního zakotvení a možnosti je uplatnit. Ustanovení § 5 s. ř. s. stanoví, že domáhat se ochrany práv ve správním soudnictví lze až po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Zvolený pojem „řádné opravné prostředky“ je třeba vzhledem k šíři správní činnosti, která je podrobena soudní kontrole, brát v širším významu. Je totiž zřejmé, že § 5 s. ř. s. je v tomto ohledu plně slučitelný s § 68 písm. a) s. ř. s. uplatňovaným v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Nicméně § 85 s. ř. s. jako podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nevyžaduje předchozí vyčerpání řádných opravných prostředků, ale toliko nemožnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky. V tomto případě je proto třeba zkoumat, zda právní úprava v tom kterém případě prostředky ochrany před nezákonným zásahem připouští či nikoliv.

V posuzovaném případě měl nezákonný zásah spočívat v odtažení osobního automobilu a v jeho ponechání mimo dispozici vlastníka (stěžovatele) do doby zaplacení uložené kauce či pominutí důvodů, pro které byla kauce uložena. K tomu, že provedení odtažení vozidla může být předmětem řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem judikatura zaujala souhlasné stanovisko (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publikovaný pod č. 932/2006 Sb. NSS). Právní úprava kauce a odtažení vozidla je obsažena v § 118a a § 125a zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů. V tomto zákoně však nejsou upraveny právní prostředky, kterými se lze bránit proti odtažení vozidla a žádat jeho vydání. Takové právní prostředky neznal ani tehdy účinný zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, která odtažení vozidla prováděla. Podle Nejvyššího správního soudu tedy právní úprava pro případ tohoto zásahu nestanovila žádný specifický prostředek ochrany, kterého by bylo možné na úrovni veřejné správy využít. V takovém případě je třeba zvažovat, zda tímto prostředkem obecně nemůže být stížnost podaná podle § 175 správního řádu.

Institut stížnosti se nachází v části sedmé správního řádu, která upravuje společná, přechodná a závěrečná ustanovení. Z jejího systematického zařazení vyplývá, že stížnost má být společná pro všechny postupy a řízení, na které dopadá správní řád. Ostatně i teorie uvádí, že „*stížnosti ... tedy nelze podávat proti jakémukoliv jednání správních orgánů, ale jen tehdy, když se postupuje podle správního řádu*“ (srov. Vedral. J. Komentář. Praha : BOVA Polygon, 2006, s. 1005) nebo, že „*šířeji chápané působnosti ustanovení o stížnostech můžeme přisvědčit, nezbývá než dokonce připustit, že „vedením řízení“ je třeba rozumět výkon jakékoliv působnosti v oblasti veřejné správy*.“ (srov. Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 371). Proto lze dospět k závěru, že § 175 správního řádu upravuje podávání stížností ve veřejné správě, nejsou-li specificky upraveny jinými právními předpisy (např. § 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích či § 164 a násl. zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

Ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu váže možnost podání stížnosti nejenom na výkon veřejné správy, jak je výše uvedeno, ale i na neexistenci jiných prostředků ochrany. Povaha stížnosti je tedy subsidiární. Zmíněné prostředky ochrany ovšem § 175 odst. 1 váže výlučně na správní řád (srov. „*neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany*“). Podat stížnost lze tedy v těch případech, kdy na postup správního orgánu dopadá správní řád a ze správního řádu nevyplývá možnost podání jiného prostředku ochrany a nápravy. Zásah je jednou z tzv. forem (způsobů) realizace veřejné správy a na rozdíl od jiných forem (rozhodnutí, jiný úkon, veřejnoprávní smlouva a opatření obecné povahy) není po procesní stránce výslovným předmětem úpravy správního řádu. Nicméně na zásahy se správní řád vlivem vymezení jeho působnosti podle § 1 odst. 1 použije minimálně v rozsahu jeho § 2 až 8 (srov. § 177 odst. 1) a zmíněného § 175. Jestliže tak správní řád neposkytuje jiný prostředek ochrany vůči zásahu, potom lze podat stížnost i v případě odtažení vozidla.

Podle § 175 odst. 1 správního řádu může stížnost podat jen dotčená osoba proti nevhodnému chování nebo nesprávnému úřednímu postupu, nelze-li podat jiný prostředek ochrany. K povaze stížností obecně doktrína uvádí, že „*stížnost je pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu ... a stěžovatel nemá právní*

nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony ...“ (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 688). I podle názoru Nejvyššího správního soudu se stížnost svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorčímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést. Ostatně tento závěr jenom potvrzuje dikce § 175 správního řádu. Stížnost má totiž podle něho být vyřízena do 60 dnů a byla-li shledána důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit opatření k nápravě, o nichž vyrozumí stěžovatele, pokud o to požádal. O prošetření vyřízení stížnosti lze požádat nadřízený správní orgán. Procesně se u stížnosti postupuje podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení (vyrozumění). Na vyřízení stížnosti tedy není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu. Navíc o výsledku šetření a přijatých opatření se stěžovatel vyrozumívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany.

Z výše uvedených důvodů vyplývá v případě institutu stížnosti její nedostatečný ochranný a nápravný účel, který má na mysli § 85 s. ř. s. Považovat za těchto podmínek využití stížnosti za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. by tak mohlo vést k nežádoucímu odepření soudní ochrany a kontroly. Pominout pak nelze ani inkompatibilitu § 175 správního řádu se soudním řádem správním, zejména pak s jeho § 84 odst. 1, který stanovuje subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby. V komparaci se lhůtou pro vyřízení stížnosti by totiž mohla nastat situace, že v důsledku podaní stížnosti, která navíc vlivem § 175 odst. 5 správního řádu nemusí být vyřízena ve lhůtě do 60 dnů, ale ve lhůtě delší, by došlo ke zmeškání subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Ostatně na to stěžovatel příhodně poukazuje. Počátek běhu lhůty pro podání žaloby by v takovém případě bylo třeba konstruovat jinak (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publikované pod č. 735/2006 Sb. NSS). Tím by se ovšem celý předmět řízení vzdaloval původnímu faktickému zásahu a přibližoval by se přezkumu vyřízení stížnosti. Z hlediska adresátů právních norem by tedy vyžadování předchozího uplatnění stížnosti podle § 175 správního řádu bylo velmi komplikované, složité a nepřehledné. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že podání stížnosti podle § 175 správního řádu není podmínkou přípustnosti žaloby ve věci nezákonného zásahu. Tím ovšem není vyloučeno, aby nějaký jiný zákon efektivní prostředek ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu upravil a umožnil tak uplatnění § 85 s. ř. s. Jestliže však zvláštní zákon právní prostředek takové povahy neobsahuje, pak tímto prostředkem nemůže být ani stížnost podle § 175 správního řádu.

Lze tedy konstatovat, že podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, který stěžovatel spatřoval v zabránění jízdy odtažením jeho vozidla, nemuselo předcházet podání stížnosti podle § 175 správního řádu. Vzhledem k tomu, že k ochraně před tímto zásahem nebyly ve zvláštním zákoně obsaženy jiné právní prostředky, nedošlo v dané věci k splnění zákonných podmínek pro odmítnutí žaloby ve vztahu ke všem žalobním návrhům podle § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. byl naplněn, a proto

je kasační stížnost důvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. prosince 2010

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu