

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Karla Šimky věci žalobců: **a) V. P.,** zast. JUDr. Hanou Kadlecovou, advokátkou se sídlem Vršovická 56, Praha 10, a **b) JUDr. P. P.,** proti žalovaným: **1) Úřad městské části Praha 6,** se sídlem Československé armády 23, Praha 6, **2) Magistrát hlavního města Prahy,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti nezákonnému zásahu žalovaného ze dne 1. 11. 2016, č. j. MHMP 1985013/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2017, č. j. 10 A 209/2016 – 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 24. 8. 2016 se žalobci dostavili na odbor dopravy a životního prostředí žalovaného 1) a požadovali, aby jim tento správní orgán vystavil pro jejich vozidlo oprávnění k rezidentnímu parkování pro území Městské části Praha 6. Pracovnice žalovaného 1) však žalobcům odmítla oprávnění k parkování vydat s odůvodněním, že nesplňují podmínky pro jeho vydání (tj. vlastnictví předmětného vozidla osobou s trvalým pobytem na území Městské části Praha 6). Překážkou k vydání předmětného oprávnění je podle správního orgánu prvního stupně skutečnost, že provozovatelem vozidla je žalobce

b), přestože vlastníkem vozidla jsou oba žalobci, jelikož je vozidlo součástí jejich společného jmění.

[2] Žalobci s tím nesouhlasili, a proto se dne 29. 8. 2016 obrátili na vedoucí jmenovaného odboru s žádostí o vydání závazného pokynu k vystavení oprávnění k rezidentnímu parkování pro žalobkyni a). Dne 12. 9. 2016 vedoucí odboru v reakci na přípis žalobců uvedla, že postup pracovníků odboru byl v souladu s příslušnou metodikou žalovaného 2), kterou je odbor dopravy a životního prostředí povinen respektovat. Z metodiky totiž vyplývá, že pro vozidlo, které vlastní oba manželé, avšak provozovatelem vozidla je ten z nich, který nemá trvalý pobyt na území Městské části Praha 6, nemůže být vydáno parkovací oprávnění.

[3] Žalobci následně adresovali dopis starostovi Městské části Praha 6. I po něm požadovali, aby vydal příslušnému odboru pokyn k vystavení oprávnění k rezidentnímu parkování v jejich prospěch. Starosta městské části však na jejich přípis nereagoval.

[4] Z obsahu spisu dále vyplývá, že pracovnice odboru dopravy a životního prostředí v souvislosti s projednávaným případem podala na oddělení organizace dopravy žalovaného 2) žádost o stanovisko k problematice vydávání parkovacích oprávnění pro osoby, jejichž vozidlo je ve společném jmění manželů. V reakci na to žalovaný 2) poslal žalobcům přípis, ve kterém jim sdělil, že vypracovaná metodika pro vydávání parkovacích oprávnění plně přebírá zákonná pravidla, neboť § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), stanoví jako podmínku pro rezidentní parkování vlastnictví vozidla konkrétní fyzickou osobou, nikoli oběma manželi. Současně jim však pro získání parkovacího oprávnění doporučil, aby jako provozovatele vozidla uvedli žalobkyni a), která má v Městské části Praha 6 přihlášen trvalý pobyt, případně přehlásili trvalý pobyt žalobce b) do Městské části Praha 6.

[5] S tímto se žalobci nespokojili, a proto podali žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž se domáhali ochrany proti nezákonnému zásahu výše uvedených správních orgánů. Spatřovali jej v porušení práva žalobkyně a) na vydání oprávnění k rezidentnímu parkování pro Prahu 6. Současně požadovali, aby soud uložil žalovaným povinnost vydat žalobkyni a) parkovací oprávnění pro předmětné vozidlo.

[6] Městský soud napadeným usnesením žalobu odmítl pro opožděnost. Konstatoval, že pracovníci Úřadu městské části Praha 6 odmítli žalobkyni a) vydat oprávnění k rezidentnímu parkování dne 24. 8. 2016, v čemž žalobci spatřují nezákonný zásah. Tímto dnem se dozvěděli o nezákonném zásahu a ten je taky určujícím okamžikem pro počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Žaloba byla však soudu podána teprve dne 30. 11. 2016, tedy po 24. 10. 2016, kdy uplynula dvouměsíční lhůta k jejímu podání.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[7] Včasnou kasační stížností brojí žalobkyně a) (dále jen „stěžovatelka“) proti v záhlaví specifikovanému rozsudku krajského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona

č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), tedy nezákonnosti usnesení městského soudu, kterým odmítl žalobu pro opožděnost.

[8] Stěžovatelka namítá, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, v důsledku jakého úkonu správního orgánu došlo k nezákonnému zásahu do práv stěžovatelky. Stěžovatelka konkrétně rozporovala, že k nezákonnému zásahu došlo dne 24. 8. 2016, kdy žalovaný 1) odmítl žalobkyni vydat oprávnění k rezidentnímu parkování. Toho dne se totiž stěžovatelka pouze informovala u pracovníků žalovaného ad 1), jestli splňuje podmínky pro získání předmětného oprávnění. Kromě toho dodala, že o schůzce neexistuje žádný záznam. Stěžovatelka je však přesvědčena, že k nezákonnému zásahu do jejího práva došlo až dne 15. 11. 2016, kdy jí bylo doručeno vyrozumění žalovaného 2), že jí oprávnění k rezidentnímu parkování za stávající situace nebude vydáno. Tento okamžik je pak určujícím pro počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[9] Dále stěžovatelka uvedla, že informační pohovor nelze považovat za nezákonný zásah ani z toho důvodu, že žalovaný 1) není kompetentním orgánem k vydávání oprávnění k rezidentnímu parkování. Naopak jediným orgánem, který je oprávněn o vydání tohoto povolení rozhodovat, je žalovaný 2).

[10] Ze shora uvedených důvodů je stěžovatelka přesvědčena, že pokud podala žalobu dne 30. 11. 2016, učinila tak v zákonné dvouměsíční subjektivní lhůtě, která začala běžet až dne 15. 11. 2016, kdy se o nezákonném zásahu dozvěděla.

[11] Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s napadeným usnesením městského soudu. Úvodem poznamenal, že není zřizovatelem zón placeného stání podle zákona o pozemních komunikacích. Tím je hlavní město Praha. Nemůže být proto v dané věci pasivně legitimován, neboť parkovací oprávnění vydává pouze jménem a na účet hlavního města Prahy a postupuje v souladu s „metodikou vydávání parkovacích oprávnění/karet pro zóny Placeného stání v hl. m. Praze“. Z ní vycházel i při posuzování, zda stěžovatelka splňuje podmínky pro vydání oprávnění k parkování na území Městské části Praha 6. Dospěl však k závěru, že dané podmínky nesplňuje. Ač má trvalý pobyt na území Městské části Praha 6, není vlastníkem vozidla, pro nějž žádala o povolení k parkování.

[12] Žalovaný 2) napadené usnesení považuje za věcně správné. Podle jeho názoru je patrné, že rozhodným okamžikem, který je určujícím pro běh dvouměsíční lhůty k podání žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu, je den, kdy pracovníci žalovaného ad 1) odmítli oprávnění k parkování stěžovatelce vydat (tj. 24. 8. 2016). Bližší důvody na podporu svého stanoviska neuvedl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a osobou oprávněnou, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou ve

smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), přitom neshledal vady, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Úvodem je třeba připomenout, že byla-li žaloba městským soudem odmítnuta, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., což je ustanovení speciální ve vztahu k ostatním obecným kasačním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Otázkou, kterou je tak nutno posoudit, je pouze naplnění zákonných předpokladů pro odmítnutí žaloby.

[15] Z převažující judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že samotné posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (tedy je součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247). Rozšířený senát se přiklonil k názoru, že k posouzení důvodnosti žaloby soud může přistoupit jen tehdy, pokud byla včas podána přípustná žaloba. Uplynula-li od tvrzeného úkonu zcela zjevně lhůta pro podání žaloby, není tedy třeba bádat nad tím, zda by mohl být tvrzený zásah soudem věcně zkoumán, neboť k takovému zkoumání stejně nedojde z důvodu opožděnosti žaloby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 – 86). V současné době však existují rozdílné přístupy soudu k otázce, zda dříve zkoumat důvodnost tvrzení o zásahu, či včasnost žaloby. Tato otázka je předmětem rozhodování rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 7 As 155/2015.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Podle § 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, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

[18] Z § 84 odst. 1 s. ř. s. dále vyplývá, že žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

[19] V obecné rovině platí, že subjektivní lhůta pro podání této žaloby počíná běžet ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 5 Aps 5/2010 – 293 dovodil, že „*rozhodující je přitom znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, kdy žalobce nabyl přesvědčení o tom, že předmětné konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný*.“

[20] Tato žaloba je však nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný (§ 85

s. ř. s.). Smyslem a účelem tohoto žalobního typu je tedy poskytnout ochranu proti zásahům veřejné moci, proti nimž jiná ochrana není možná (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 – 30).

[21] K zodpovězení otázky, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl pro opožděnost, je třeba zodpovědět, kdy se stěžovatelka dozvěděla o tvrzeném nezákonném zásahu. Pokud se domáhala nápravy v rámci veřejné správy, pak je podstatné, kdy nabyla vědomosti o bezúspěšném vyřízení opravného prostředku způsobilého zjednat nápravu nezákonného postupu, či stavu. Teprve tímto okamžikem jí pak začala běžet lhůta k podání žaloby proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., neboť pokud by soudy trvaly na obecném pravidlu pro počátek běhu subjektivní lhůty, mohli by se žalobci ocitnout v situaci, že by jim již uplynula lhůta pro podání zásahové žaloby pouze proto, že se snažili situaci řešit u samotných správních orgánů. „*Tento závěr by znamenal popření obecné zásady subsidiarity soudního přezkumu a s ní souvisejícího principu minimalizace zásahů soudů do správního řízení, kterými je ovládáno správní soudnictví (§ 5 s. ř. s.) a které umožňují, aby případná nezákonnost mohla být nejprve odstraněna vlastními mechanismy veřejné správy a až v případě jejich selhání ve správním soudnictví*“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2015, č. j. 1 Afs 40/2015 – 39, či ze dne 13. 2. 2014 č. j. 2 Aps 8/2013 – 46).

[22] Nejvyšší správní soud z přiloženého soudního spisu ověřil, že stěžovatelka v žalobě uvedla, že nezákonný zásah spatřuje v jednání žalovaného 1). Konkrétně brojila proti tomu, že tento správní orgán „prováděl nezákonný pokyn hl. m. Prahy“ (pozn. Nejvyššího správního soudu – míněna příslušná metodika žalovaného ohledně vydávání parkovacích oprávnění/karet pro zóny Placeného stání v hl. m. Praze). Z textu žaloby je pak patrné, že stěžovatelka nezákonným zásahem mínila neformální ústní sdělení zaměstnanců příslušného odboru žalovaného 1) ze dne 24. 8. 2016, že nesplňuje podmínky pro vydání povolení k rezidentnímu parkování. Není tedy pravdou, jak namítala v kasační stížnosti, že nezákonný zásah, proti němuž brojila žalobou, spatřovala naopak v postupu žalovaného 2), nikoli žalovaného 1).

[23] Sdělení zaměstnanců žalovaného 1), že stěžovatelka nesplňuje podmínky pro vydání osvědčení k parkování na území Městské části Praha 6, je svou povahou faktickým (neformálním) úkonem správního orgánu. V obecné rovině nepochybně platí, že i proti samotnému aktu odmítnutí vydání osvědčení k parkování, byť byl učiněn jen ústně, je přípustná soudní ochrana. V dané věci je však třeba posoudit, jakými prostředky ochrany měla stěžovatelka možnost se bránit před správními orgány. V této souvislosti je třeba připomenout, že před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze trvat na učinění všech možných podnětů, na základě nichž by teoreticky přicházelo v úvahu, že nakonec k nápravě dojde. Jejich podání pak nemůže být relevantní ani pro posouzení běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby dle § 84 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 7 Aps 2/2011 – 57).

[24] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), ani jiný zákon, nepřipouští žádný prostředek ochrany, který by stěžovatelka byla povinna v projednávané věci učinit, aby splnila podmínku přípustnosti žaloby dle § 85 s. ř. s. Jinak řečeno, žaloba proti uvedenému faktickému

úkonu žalovaného 1) byla přípustná již od okamžiku, kdy žalovaný 1) stěžovatelce sdělil, že jí oprávnění k parkování nevydá.

[25] Stěžovatelka měla možnost u žalovaného 1) podat stížnost dle § 175 odst. 1 správního řádu, což také učinila podáním ze dne 29. 8. 2016, kterým se obrátila na vedoucí odboru dopravy a životního prostředí žalovaného 1). V projednávané věci je však podstatné, že dle ustálené judikatury podání této stížnosti není podmínkou přípustnosti žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu (v podrobnostech rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 – 44. Tím spíš podání stížnosti ani nemá žádný vliv na stanovení počátku běhu dvouměsíční subjektivní lhůty pro podání zásahové žaloby.

[26] Tvrzenou nezákonnost tohoto faktického úkonu nebylo možné odstranit ani postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení totiž umožňuje pouze odstranění nezákonnosti *vyjádření, osvědčení nebo sdělení*; jádrem projednávané věci je však to, že žalovaný 1) osvědčení k parkování odmítl vydat, nikoli to, že by osvědčení bylo nezákonné. Z tohoto důvodu v daném případě ani podnět ke zrušení sdělení podle § 156 odst. 2 správního řádu nemůže být podmínkou přípustnosti žaloby.

[27] Nakonec lze pro úplnost dodat, že v projednávané věci nepřichází v úvahu ani podnět k provedení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu. „*Přezkumné řízení totiž přichází v úvahu pouze v případě, že má být přezkoumán soulad správního rozhodnutí s právními předpisy. Nemůže být tudíž zahájeno v případech, kdy žádné takové rozhodnutí neexistuje a nezákonnost je spatřována v jiném úkonu správního orgánu či jeho nečinnosti*“ (v podrobnostech rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44). Tento závěr lze tedy plně uplatnit také nyní, neboť k vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu v dané věci nedošlo. Odmítnutí vydání osvědčení bylo faktickým úkonem.

[28] Z výše uvedených důvodů je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že městský soud vyhodnotil správně, že subjektivní lhůta k podání žaloby proti nezákonnému zásahu počala běžet již dne 24. 8. 2016, kdy žalovaný 1) stěžovatelce sdělil, že jí oprávnění k parkování nevydá. Dvouměsíční lhůta k podání žaloby proto marně uplynula dne 24. 10. 2016. Stěžovatelka žalobu k městskému soudu podala teprve dne 30. 11. 2016, tedy opožděně. Je proto zřejmé, že městský soud nepochybil, když žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítl.

[29] Nad rámec shora uvedeného lze dodat, že ač si je Nejvyšší správní soud vědom rozporné judikatury v otázce, zda samotné posouzení uvedeného jednání jako nezákonného zásahu je otázkou důvodnosti žaloby, nebo otázkou podmínek řízení (viz odstavec [15] výše), je přesvědčen, že pokud by městský soud žalobu posuzoval meritorně, došlo by stejně k jejímu zamítnutí pro nedůvodnost. V obecné rovině byl pojem nezákonného zásahu vymezen již v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, podle něhož „*spadá pod pojem zásahu velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy*

obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.“).

[30] Samotné podání informace stěžovatelce, že nesplňuje podmínky pro získání oprávnění k parkování, však může být jen stěží nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Tato otázka, tedy zda neformální sdělení správního orgánu lze považovat za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., již byla judikaturou správních soudů řešena. Z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky Liberec ze dne 2. 3. 2009, č. j. 59 Ca 116/2008 – 41, vyplývá, že „*neformální sdělení obecního úřadu obsahující právní názor na to, kdo je uživatelem určité honitby, není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. vůči žádnému ze subjektů, jež se práva danou honitbu užívat domáhá. Takové sdělení je pro nedostatek formy i kompetence na straně obecního úřadu zcela nezpůsobilé jakoukoliv osobu v užívání honitby omezit; obsah sdělení je naprosto nevynutitelný*“. Byť se daný závěr skutkově dotýká odlišné oblasti, tedy práva honitby, závěry plynoucí z výše citovaného rozsudku lze vztáhnout i na případ stěžovatelky.

[31] Nad rámec odůvodnění výše Nejvyšší správní soud dodává, že k tomu, aby se stěžovatelka mohla úspěšně domáhat ochrany u soudu proti nevydání předmětného oprávnění, je třeba, aby formálně požádala žalovaného 1) o vydání osvědčení k rezidentnímu parkování. Pokud jí tento orgán odmítne předmětné oprávnění znovu vydat, resp. její žádost zamítne, je povinen sdělit jí důvody, pro které její žádosti nevyhověl (§ 155 odst. 3 správního řádu). Teprve v tomto momentě by v případném soudním řízení odmítnutí vydání osvědčení mohlo být posouzeno jako nezákonný zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na shora uvedené nezbylo, než aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 2. srpna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu