



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a Olgy Stránské v právní věci žalobce: **J. J.**, bytem x, zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 2, Praha, proti žalovanému: **Městský úřad Rakovník**, se sídlem Husovo náměstí 27, Rakovník, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem,

t a k t o :

- I.** Žalovanému **se z a k a z u j e** pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v neprovedení žádného opatření – odložení věci, nebo postoupení věci jinému orgánu, anebo zahájení řízení o přestupku – ve vztahu k oznámení přestupku učiněnému žalobcem u žalovaného dne 19. 6. 2016.
- II.** Ve zbytku **se** žaloba **z a m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Vymezení věci

Žalobce se žalobou, která došla soudu dne 20. 9. 2016, domáhal ochrany přednezákonným zásahem. Žalobce uvedl, že žalovaný zahájil dne 27. 1. 2016 proti žalobci řízení ve věci spáchání přestupků dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních

komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Po ústním jednání, které se konalo v rámci přestupkového řízení dne 13. 6. 2016 (zástupce žalobce se dostavil dne 9. 6. 2016), zaslal žalobce žalovanému dne 19. 6. 2016 své vyjádření k předmětu řízení. Ve svém vyjádření mj. učinil oznámení přestupku, kterého se měli dopustit příslušníci hlídky Policie ČR, která žalobce 11. 10. 2015 po spáchání jeho údajného přestupku zastavila. Žalobce zároveň ve svém vyjádření v souladu s § 67 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), požádal žalovaného o vyrozumění o učiněných opatřeních v souvislosti s oznámením přestupku. Žalovaný nevyrozuměl žalobce o provedených opatřeních, a tím se dle žalobce dopustil nezákonného zásahu.

Žalobce ve své žalobě dále uvedl, že má za to, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu i tím, že na základě oznámení žalobce neprovedl žádná opatření, jak mu ukládá § 67 odst. 3 zákona o přestupcích, tedy buď věc odložit, nebo ji předat k projednání jinému orgánu, nebo zahájit řízení o přestupku. I v případě, že by žalovaný oznámení žalobce považoval za bezpředmětné, bylo jeho povinností věc odložit a o tomto vyrozumět žalobce v souladu s § 67 odst. 4 zákona o přestupcích. Žalovaný se tedy dle žalobce měl oznámením o přestupku zabývat, i kdyby jeho jediným úkonem mělo být odložení věci.

Žalobce zmínil, že žalovaný ve svém rozhodnutí o přestupku ze dne 3. 8. 2016 uvedl, že mu nepřísluší projednávat přestupky, kterých se dopustí policisté, protože k tomu jsou oprávněni jejich nadřízení velitelé, a proto žalobci doporučil, aby se obrátil se svými zjištěními na ně. Takovéto vyjádření dle žalobce nelze považovat za odložení věci ani za postoupení věci jinému orgánu, tak jak stanoví § 67 odst. 3 zákona o přestupcích, a rovněž ho nelze považovat za vyrozumění o provedených opatřeních ve smyslu § 67 odst. 4 zákona o přestupcích.

Na základě těchto skutečností se žalobce domáhá toho, aby soud:

1. určil, že zásah žalovaného, spočívající v nevyrozumění žalobce o provedených opatřeních v souvislosti s oznámením přestupku ve lhůtě dle § 67 odst. 4 zákona o přestupcích, byl nezákonný,
2. určil, že zásah žalovaného, spočívající v neprovedení žádných opatření na základě oznámení přestupku, byl nezákonný,
3. zakázal žalovanému pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v nevyrozumění žalobce o provedených opatřeních v souvislosti s oznámením přestupku,
4. zakázal žalovanému pokračovat v protiprávním jednání spočívajícím v neprovedení žádných opatření v souvislosti s oznámením přestupku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že oprávněná úřední osoba vyrozuměla žalobce při ústním jednání dne 20. 7. 2016 o učiněných opatřeních žalovaného ve věci oznámení přestupku, což žalovaný považoval za splnění požadavku žalobce, aby byl vyrozuměn o učiněných opatřeních v zákonné lhůtě 30 dnů. Žalovaný při ústním jednání uvedl, že ve skutečnostech obsažených v žalobcově oznámení nespátřuje naplnění skutkové podstaty přestupku ze strany zasahujících policistů. Žalovaný dále uvedl, že skutečnost, že se žalobce nedostavil ani na jedno nařízené ústní jednání, vypovídá o nezájmu žalobce o projednávanou věc, a proto se také žalobce nedozvěděl, že v rámci tohoto ústního jednání konaného dne 20. 7. 2016 byl vyrozuměn o učiněných opatřeních, která žalovaný přijal. Dále žalovaný

zmínil, že do 3. 8. 2016, kdy bylo vydáno rozhodnutí ve věci spáchání přestupků žalobcem, se žalobce nedostavil k nahlédnutí do spisu a neučinil ani žádný jiný úkon vůči žalovanému. Žalovaný má tedy za to, že v dané věci nedošlo k nezákonnému zásahu.

Žalovaný dále uvedl, že podanou žalobu proti nezákonnému zásahu považuje za nedůvodnou a podanou v rozporu s obecnou zásadou subsidiarity soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví. Žalovaný zdůraznil, že se jedná o další ze série žalob proti nezákonnému zásahu, která je opět zcela jednoznačně podána s jedinou podstatnou motivací, a to nechat si přiznat náhradu nákladů řízení ve prospěch zástupce žalobce.

Soud rozhodl o žalobě bez jednání za podmínek dle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť oba účastníci s tímto postupem vyjádřili souhlas a ve věci nebylo třeba provádět dokazování nad rámec obsahu předloženého správního spisu. Souhlas žalovaného byl udělen výslovně ve vyjádření k žalobě. Žalobce v 11. odstavci žaloby uvedl, že nesouhlasí s rozhodnutím soudu bez jednání, neboť mu není zřejmé, z jakého důvodu ho žalovaný nevyrozuměl o provedených opatřeních. Žalovaný ve vyjádření k žalobě jasně uvedl, že má za to, že žalobce byl vyrozuměn o přijatých opatřeních při ústním jednání dne 20. 7. 2016 a je jen k jeho tíži, že se tohoto ústního jednání nezúčastnil. Soud doručil vyjádření žalovaného žalobci spolu s výzvou dle § 51 odst. 1 s. ř. s. a vyzval ho k podání repliky. Žalobce na výzvu nereagoval, takže soud má za to, že žalobce udělil implicitní souhlas s rozhodnutím věci bez jednání. Tímto má soud původní žalobcův nesouhlas s rozhodnutím bez jednání za překonaný, neboť výše uvedená formální stránka věci je doprovázena i tím, že důvod, pro který žalobce dle vlastního tvrzení trval na nařízení jednání, v průběhu řízení odpadl.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

Dne 11. 10. 2015 se měl žalobce dopustit přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5 a písm. k) zákona o silničním provozu tím, že nereagoval na výstražná světla hlídky Policie ČR a nezastavil své vozidlo až do předjetí vozidlem hlídky Policie ČR a poté na výzvu hlídky nepředložil povinnou výbavu vozidla. Žalovaný vydal příkaz, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání těchto přestupků, proti kterému žalobce podal odpor, a proto žalovaný pokračoval v řízení. Za účelem projednání přestupků obdržel zástupce žalobce dne 10. 3. 2016 předvolání k ústnímu jednání na 21. 3. 2016. K tomuto ústnímu jednání se dostavil pouze zástupce žalobce a po seznámení se správním spisem požádal o stanovení lhůty k podání písemného vyjádření k věci. Žalovaný stanovil žalobci lhůtu pro vyjádření do 6. 4. 2016, vyjádření žalobce došlo žalovanému až dne 25. 4. 2016. Žalovaný poté dne 20. 5. 2016 doručil zástupci žalobce předvolání k dalšímu ústnímu jednání na 13. 6. 2016. Dne 9. 6. 2016 se zástupce žalobce seznámil se spisem a převzal kopie části spisu, k podkladům pro vydání rozhodnutí se měl vyjádřit do 13. 6. 2016.

Vyjádření žalobce došlo žalovanému dne 19. 6. 2016. Podání obsahovalo kromě vyjádření k probíhajícímu přestupkovému řízení i oznámení o přestupku, kterého se měli dle žalobce dopustit zasahující policisté. Žalobce spatřuje přestupek policistů v tom, že překročili nejvyšší povolenou rychlost mimo obec o 39 km/h, což plyne z kamerového záznamu pořízeného těmito policisty (7. minuta záznamu). Dále při předjíždění vozidla značky x vjeli na šikmé rovnoběžné čáry V13 dle vyhlášky č. 294/2015 Sb., tedy do prostoru, kam je zakázáno vjíždět (čas záznamu 7:35). Těchto přestupků se přitom policisté nedopustili v souvislosti s pronásledováním vozidla, které řídil žalobce, neboť vozidlo hlídky nemělo v uvedených časech aktivován maják ani sirénu. Žalobce v tomto podání současně požádal,

aby byl v souladu s § 67 odst. 4 zákona o přestupcích vyrozuměn o provedených opatřeních. Uvedl, že žalovaný není oprávněn posoudit jako předběžnou otázku, zda se zasahující policisté dopustili přestupku, proto navrhl, aby žalovaný přerušil řízení do doby, než oprávněný orgán rozhodne, zda policisté spáchali při zajišťování důkazu (kamerového záznamu) a při služebním zákroku přestupek. Žalobce z toho dovozuje, že kamerový záznam pořízený při jízdě, během níž policisté porušili právní předpisy, je nepoužitelným důkazním prostředkem.

Dne 1. 7. 2016 bylo zástupci žalobce doručeno předvolání k ústnímu jednání na 20. 7. 2016. Žalobce ani jeho zástupce se k tomuto ústnímu jednání bez omluvy nedostavili. V protokolu o ústním jednání ze dne 20. 7. 2016 se žalovaný vyjádřil k oznámení žalobce o přestupku zasahujících policistů v tom smyslu, že řidič vozidla, který při plnění úkolů souvisejících s výkonem zvláštních povinností užívá zvláštního výstražného světla modré barvy, případně doplněného o zvláštní zvukové výstražné znamení, není povinen dodržovat vyjmenovaná ustanovení zákona o silničním provozu. Žalovaný k tomuto dále uvedl, že mu nepřísluší projednávat přestupky, kterých se dopustí policisté, protože k tomu jsou oprávněni jejich nadřízení velitelé, a proto žalobci doporučil, aby se obrátil se svými zjištěními na ně. Žalovaný po vyhodnocení kamerového záznamu dospěl k závěru, že hlídka při vyjíždění za vozidlem žalobce dbala zvýšené opatrnosti při průjezdu ulicemi obce Nové Strašecí, bezpečně předjela dvě vozidla, která byla před ní, a pokračovala v jízdě za vozidlem, které řídil žalobce. Plněním služebního úkolu se řidič policejního vozidla nedopustil přestupkového jednání, i když přitom došlo k porušení pravidel silničního provozu, jak na ně poukázal žalobce. Ústní jednání skončilo v 15:32 hodin, v 15:45 hodin sdělil zástupce žalobce telefonicky úřední osobě žalovaného, že ví o tom, že mělo proběhnout ústní jednání, a že se dostaví dne 25. 7. 2016 a pokud ne, tak žalovaného telefonicky informuje o tom, kdy se dostaví. Žalobce ani jeho zástupce se dne 25. 7. 2016 nedostavili a ze spisu nevyplývá, že by žalobce kontaktoval žalovaného a sdělil, ve kterém jiném termínu se dostaví. Žalobce ani jeho zástupce se již v řízení nevyjádřili ani nepřišli nahlédnout do spisu.

Dne 3. 8. 2016 vydal žalovaný rozhodnutí, jímž uznal žalobce vinným výše popsanými dopravními přestupky a uložil mu pokutu ve výši 2.500 Kč. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný k oznámení žalobce o spáchání přestupku zasahujícími policisty uvedl, že řidič vozidla, který při plnění úkolů souvisejících s výkonem zvláštních povinností užívá zvláštního výstražného světla modré barvy, případně doplněného o zvláštní zvukové výstražné znamení, není povinen dodržovat vyjmenovaná ustanovení zákona o silničním provozu, je však povinen dbát potřebné opatrnosti, aby neohrozil bezpečnost provozu na pozemních komunikacích (str. 5). Dále žalovaný uvedl, že mu nepřísluší projednávat přestupky, kterých se dopustí policisté, k tomu jsou oprávněni jejich nadřízení velitelé. Proto žalobci doporučil, aby se obrátil se svými zjištěními na ně (str. 7). Toto rozhodnutí bylo doručeno do sféry zástupce žalobce dne 3. 8. 2016 dodáním do jeho datové schránky, dne 12. 8. 2016 se zástupce žalobce do datové schránky přihlásil. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce dne 5. 9. 2016 odvolání. Odvolání bylo žalovaným vyhodnoceno jako opožděné. Dne 20. 9. 2016 podal žalobce proti žalovanému žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, o které se vede toto soudní řízení.

Posouzení důvodnosti žaloby

Soudní řád správní upravuje v § 82 s. ř. s. dva podtypy žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu. První podtyp směřuje

k určení, že zásah byl nezákonný (působí do minulosti), druhý podtyp k uložení zákazu žalovanému správnímu orgánu, aby v porušování žalobcových práv pokračoval (působí do budoucnosti). Podmínkou vyhovění žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení dle § 87 odst. 2 s. ř. s. je, že a) žalobce byl zásahem dotčen na svých právech, b) jde o přímé dotčení, c) zásah je nezákonný, d) jde o zásah, pokyn nebo donucení, které není rozhodnutím, e) zásah byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v důsledku zásahu bylo zasaženo přímo proti žalobci, f) zásah nebo jeho účinky trvají, popř. hrozí jeho opakování (tato podmínka se týká jen druhého výše uvedeného podtypu žaloby).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, v bodě 17 konstatoval, že „*věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. [žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba podle § 79 a násl. s. ř. s. a zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s.] je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole*“. V citovaném usnesení soud dále v bodě 20 uvedl, že „*zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“

V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nemůže žalobce požadovat vydání určovacího výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, dokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Došlo-li k ukončení zásahu (netrvá zásah, jeho důsledky ani nehrozí jeho opakování), nelze se domáhat, aby soud zakázal správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Žalobce může již v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.) navrhnout eventuální petit: primárně se bude domáhat zákazu pokračování v porušování konkrétního žalobcova práva nebo příkazu obnovit stav před zásahem a eventuálně (pokud zásah v mezidobí skončí) bude požadovat určení, že zásah byl nezákonný (viz rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014 – 48). Z uvedeného vyplývá, že žalobce nemůže být plně úspěšný, pokud v návrhu výroku rozsudku požaduje, aby ve vztahu k totožnému zásahu soud deklaroval jeho nezákonnost a současně zakázal žalovanému pokračovat v tomto protiprávním jednání (tyto výrokové možnosti se vzájemně vylučují). Oba žalobní nároky by bylo možné vznést ve vztahu k totožnému zásahu současně jen formou tzv. eventuálního petitu, tedy primárně se domáhat zákazu pokračování v nezákonném zásahu a v případě, že tento zásah v mezidobí skončí, požadovat určení, že byl nezákonný. Takto ale žalobce svůj návrh výroku rozsudku (žalobní nárok) nekoncipoval (k procesním důsledkům takového postupu viz níže).

Dle § 67 odst. 1 zákona o přestupcích se přestupky projednávají z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se projednávají jen na návrh (§ 68 odst. 1). Podkladem pro zahájení řízení o přestupku je oznámení mj. právnické osoby nebo občana o přestupku.

Dle § 67 odst. 3 zákona o přestupcích, jestliže správní orgán věc neodloží ani neshledá důvod pro postoupení věci jinému orgánu, zahájí řízení o přestupku bezodkladně, nejpozději do šedesáti dnů.

Důvody pro odložení věci jsou upraveny v § 66 zákona o přestupcích, důvody pro postoupení věci v § 71 téhož zákona. Dle § 71 písm. b) zákona o přestupcích správní orgán postoupí věc orgánu příslušnému podle zvláštního předpisu k projednání skutku osoby uvedené v § 10 odst. 1. Podle § 10 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustili příslušníci bezpečnostních sborů, projedná podle zvláštních předpisů. Dle § 186 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), vede řízení ve věci jednání příslušníka bezpečnostního sboru, které má znaky přestupku, služební funkcionář. Policie ČR přitom je bezpečnostním sborem ve smyslu tohoto zákona (§ 1 odst. 1 tohoto zákona).

Dle § 67 odst. 4 zákona o přestupcích požádá-li o to oznamovatel, vyrozumí jej správní orgán do třiceti dnů od oznámení o učiněných opatřeních.

Žalovaný se měl dle žalobního tvrzení dopustit dvou samostatných, byť skutkově a právně úzce provázaných, nezákonných zásahů. První z nich spočívá v porušení § 67 odst. 3 zákona o přestupcích (tj. nepřijetí žádného opatření ve věci oznámení přestupku), druhý pak v porušení § 67 odst. 4 zákona o přestupcích (tj. nevyrozumění žalobce o učiněných opatřeních). Ve vztahu ke každému z těchto nezákonných zásahů uplatnil žalobce dva žalobní nároky, a to jednak nárok na určení nezákonnosti zásahu, jednak nárok na uložení zákazu pokračovat v daném zásahu.

Zásah spočívající v neprovedení opatření dle § 67 odst. 3 zákona o přestupcích:

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 19. 6. 2016 doručil zástupce žalobce žalovanému podání, které je po obsahové stránce jednak vyjádřením ve věci přestupkového řízení vedeného proti žalobci, jednak oznámením o skutečnostech nasvědčujících spáchání přestupku ze strany příslušníků Policie ČR, kterého se dopustili v rámci výkonu svého služebního poměru (při pronásledování žalobce za účelem provedení dopravní kontroly).

Z § 10 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a § 186 zákona o služebním poměru plyne, že jednání, které má znaky přestupku a jehož se měl dopustit příslušník Policie ČR, se neprojednává v přestupkovém řízení v režimu dle zákona o přestupcích, nýbrž v řízení ve věcech služebního poměru dle zákona o služebním poměru, byť se v tomto řízení podpůrně užije zákon o přestupcích (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 71/2010 – 71). K vedení řízení ve věcech služebního poměru je příslušný služební funkcionář daného bezpečnostního sboru (§ 2 zákona o služebním poměru), nikoliv žalovaný.

Žalobce tedy učinil vůči žalovanému oznámení ve věci spáchání přestupku, k jehož projednání nebyl žalovaný příslušný. V takovém případě měl žalovaný postupovat dle § 71 písm. b) zákona o přestupcích a věc postoupit příslušnému služebnímu funkcionáři. Žalovaný

nebyl oprávněn zahájit v dané věci řízení o přestupku, a to pro nedostatek pravomoci, neboť mu zákon nesvěřuje pravomoc projednávat správní delikty naplňující znaky přestupku, jichž se dopustili příslušníci bezpečnostních sborů. Žalovaný nebyl oprávněn odložit věc dle § 66 zákona o přestupcích, neboť jsou-li splněny podmínky pro postoupení věci dle § 71 zákona o přestupcích, pak nelze věc odložit [výslovně viz § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích]. Je-li k projednání určitého skutku příslušný jiný správní orgán (v daném případě služební funkcionář), pak o odložení věci může rozhodnout pouze tento správní orgán, neboť pouze on je oprávněn posoudit, zda skutečnosti obsažené v oznámení odůvodňují zahájení řízení za účelem projednání správního deliktu. O postoupení věci dle § 71 zákona o přestupcích se žádné rozhodnutí nevydává, věc (oznámení o přestupku) se neformálně předá příslušnému orgánu. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný se sice žalobcovým oznámením zabýval, ovšem neučinil ve vztahu k němu žádné z opatření dle § 67 odst. 3 zákona o přestupcích. Takový postup je nezákonný, jde ve své podstatě o nezákonnou nečinnost žalovaného, jenž je v prodlení s učiněním některého z formálních úkonů, jimiž se uzavírá vyřizování žalobcova oznámení.

Soud se dále musel zabývat otázkou, zda žalovaný výše popsaným nezákonným postupem přímo zasáhl do právní sféry žalobce. V dané věci je třeba poukázat především na to, že žalobcovo oznámení o podezření ze spáchání přestupku není ničím jiným než podnětem k zahájení přestupkového řízení z moci úřední. Nejde přitom o žádný z případů tzv. návrhových přestupkových řízení dle § 68 zákona o přestupcích. Žalobce nemá subjektivní právo na zahájení přestupkového řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 Ans 5/2009 – 139). Je třeba mít na zřeteli, že samotné přestupkové řízení je věcí vztahu mezi státem a obviněným z přestupku, s nímž správní orgán vede přestupkové řízení, v přestupkovém řízení je dotčena hmotněprávní sféra pouze obviněného (rozhodnutím o vině, sankci a povinnosti k náhradě majetkové škody či nemajetkové újmy). Žalobce byl přitom v dané věci pouze v postavení oznamovatele, nikoliv podezřelého ze spáchání přestupku, ani poškozeného. Oznámení žalobce o podezření ze spáchání přestupku zasahujícími policisty se tedy nikterak nedotýká hmotněprávní sféry žalobce.

Zákon o přestupcích předpokládá, že se na příslušné orgány budou obracet fyzické i právnické osoby s oznámeními přestupků (podněty k zahájení přestupkového řízení), a upravuje rovněž postup, jak mají správní orgány s těmito oznámeními naložit. Každý oznamovatel, a tedy i žalobce, má právo, aby se správní orgán učiněným oznámením řádně zabýval a naložil s ním některým ze stanovených způsobů, tj. buď věc postoupil příslušnému orgánu, nebo věc odložil, nebo zahájil přestupkové řízení. Správní orgán musí některé z těchto opatření přijmout bezodkladně, nejpozději do 60 dnů od dojití oznámení. Zákon tedy žalobci přiznává právo procesního charakteru, jehož obsahem je garance, že správní orgán oznámení prověří a na základě výsledků prověření s ním naloží některým ze stanovených způsobů. Žalobce má tedy právo procesního charakteru spočívající v tom, aby žalovaný učinil ve vztahu k jeho oznámení některé ze stanovených formálních opatření. Z výše uvedeného plyne, že žalovaný se žalobcovým podáním po obsahové stránce zabýval (viz protokol o ústním jednání ze dne 20. 7. 2016 a rozhodnutí ze dne 3. 8. 2016). Žalovaný však s oznámením nenaložil žádným ze způsobů předvídaných zákonem. Touto nečinností žalovaného tak bylo přímo zasaženo do žalobcova práva na řádné vyřízení oznámení o podezření ze spáchání přestupku. Žalobce má procesní nárok na to, aby žalovaný učinil ve vztahu k jeho oznámení některé z opatření, nemá však již nárok na to, jakého obsahu má dané opatření být, tedy nemůže se u soudu domáhat uložení povinnosti zahájit přestupkové řízení, postoupit věc příslušnému orgánu nebo věc odložit. Nečinnost žalovaného, spočívající

v nepřijetí žádného z formálních opatření dle § 67 odst. 3 zákona o přestupcích, představuje přímé porušení žalobcova procesního nároku založeného tímto ustanovením.

Žalovaný vědom si své povinnosti plynoucí z § 67 odst. 3 zákona o přestupcích postavil svoji obranu na tom, že žalobce mohl a měl oznámení o skutečnostech nasvědčujících spáchání přestupku příslušníky Policie ČR zaslat příslušnému služebnímu funkcionáři bezpečnostního sboru. Takto žalobce skutečně postupovat mohl, ostatně již ze samotného oznámení ze dne 19. 6. 2016 jednoznačně plyne, že si je žalobce vědom toho, že žalovaný není příslušný k rozhodnutí o tom, zda policisté spáchali přestupek. Však také žalobce navrhl, aby žalovaný přerušil řízení do doby, než příslušný orgán rozhodne o tom, zda policisté spáchali přestupek či nikoliv. Soud však považuje za nutné zdůraznit, že žalobce má právo na řádné vyřízení svého oznámení (nikoliv ve smyslu přijetí správného opatření, nicméně ve smyslu přijetí některého z opatření), které podal žalovanému, a to bez ohledu na to, že kdykoliv mohl podat totožné oznámení i služebnímu funkcionáři oprávněnému vést řízení ve věcech služebního poměru.

Je přitom zřejmé, že zásah žalovaného spočívající v neučinění některého z opatření dle § 67 odst. 3 přestupkového zákona nemá formální ani materiální podobu správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., takže proti žalobcem vymezenému nezákonnému zásahu nebylo možno podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Nezákonný zásah má podobu nečinnosti, nikoliv ovšem nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., která je vymezena toliko jako nečinnost při vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jde o jinou podobu nečinnosti, přičemž ochrany před ní se lze domáhat v řízení dle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2015, čj. 2 As 138/2014 – 35). Žalobce nemá v dané věci k dispozici jinou soudní ochranu než prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením. Žalovaný argumentuje tím, že soudní ochrana je subsidiárním prostředkem ochrany, z čehož dovozuje, že žaloba není v dané věci přípustná. Své stanovisko však blíže neodůvodnil, patrně tím poukazuje na jistou malichernost tvrzeného zásahu a velmi nízkou intenzitu zásahu do žalobcovy právní sféry, a to vzhledem k ryze procesnímu charakteru žalobcem vymezeného nezákonného zásahu žalovaného, jenž nemá dopad do hmotněprávní sféry žalobce. Podmínkou přípustnosti ani důvodnosti žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu ovšem není, že tvrzený zásah do právní sféry žalobce musí být významný, intenzivní. Tyto kategorie (význam zásahu – předmětu řízení – pro žalobce, intenzita zásahu do jeho právní sféry) soud v řízení dle § 82 a násl. s. ř. s. vůbec nečiní předmětem zjišťování, natož pak hodnocení. Soud poskytuje v tomto řízení ochranu před jakýmkoliv přímým zásahem do právní sféry žalobce, jemuž se nelze bránit některým z jiných procesních prostředků upravených soudním řádem správním. Jak soud konstatoval výše, žalovaný zasáhl do právní sféry žalobce tím, že nepřijal žádné formální opatření ve vztahu k jeho oznámení ze dne 19. 6. 2016, tj. nevyřídil žalobcovo podání zákonem stanoveným postupem. Proti tomuto zásahu se žalobce nemůže bránit jiným procesním prostředkem upraveným soudním řádem správním, je přitom zřejmé, že jde o zásah správního orgánu při výkonu veřejné správy do veřejnoprávní sféry žalobce (§ 2 s. ř. s.), nikoliv do soukromoprávní sféry.

Soud se rovněž zabýval tím, zda žalobce před podáním žaloby vyčerpal všechny jemu dostupné prostředky nápravy dle procesních předpisů upravujících postup správních orgánů. Zákon o přestupcích žádný z prostředků nápravy neupravuje, při postupu dle tohoto zákona se však subsidiárně použije správní řád (§ 51 zákona o přestupcích). Již výše soud zmínil, že žalovaný zásah má podobu nečinnosti, přičemž prostředky ochrany proti nečinnosti správního

orgánu jsou upraveny v § 80 správního řádu. Tímto prostředkem se lze bránit pouze proti nevydání rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nebo proti nezahájení řízení příslušným správním orgánem ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední (§ 80 odst. 1 a 2 správního řádu). Odložení věci ani postoupení věci není rozhodnutím ve věci. Ve vztahu k těmto dvěma možnostem vyřízení žalobcova oznámení tak postup dle § 80 správního řádu nepředstavuje prostředek ochrany před nečinností žalovaného. Teoreticky by tomu tak bylo ve vztahu k zahájení přestupkového řízení, ovšem limitem § 80 odst. 2 správního řádu je, že takto lze postupovat pouze v případě nečinnosti příslušného správního orgánu. Žalovaný nicméně není příslušným orgánem ve vztahu k zahájení řízení o uložení sankce za jednání příslušníka bezpečnostního sboru, které má znaky přestupku. Toho si byl ostatně žalobce sám zcela správně vědom. Nebylo lze tedy po žalobci požadovat, aby před podáním žaloby postupoval dle § 80 správního řádu a požádal nadřízený správní orgán, aby přijal opatření k nápravě nečinnosti žalovaného se zahájením řízení o projednání přestupku příslušníka bezpečnostního sboru. Takový prostředek by totiž v konkrétních poměrech dané věci nemohl efektivně vést k zajištění ochrany před nečinností žalovaného, nelze ho tedy považovat za prostředek, který byl žalobce povinen vyčerpat před podáním žaloby. Takovým prostředkem není ani stížnost dle § 175 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010 – 44). Žaloba tedy není nepřijatelná podle § 85 a § 5 s. ř. s.

Zásah spočívající v tom, že žalovaný nepřijal žádné opatření dle § 67 odst. 3 zákona o přestupcích ve věci žalobcova oznámení o podezření ze spáchání přestupku, je zásahem trvajícím, což souvisí s nečinností povahou zásahu. Zásah trvá do doby, než žalovaný přijme některé z formálních opatření dle § 67 odst. 3 zákona o přestupcích. Z toho plyne, že soud může žalobci poskytnout ochranu před nezákonným zásahem žalovaného výlučně tím, že žalovanému zakáže, aby v porušování žalobcova práva pokračoval (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). V tomto rozsahu soud žalobě vyhověl, přičemž žalovanému nepřikázal, aby obnovil stav před zásahem, neboť charakter zásahu (nečinnost s přijetím zákonem stanoveného opatření) neumožňuje obnovení stavu před zásahem, v úvahu přichází pouze ukončení zásahu, čemuž odpovídá výrok zakazující pokračování v porušování práva. Žalobní nárok, jímž se žalobce domáhal určení, že zásah žalovaného spočívající v neprovedení žádných opatření na základě oznámení přestupku byl nezákonný, soud zamítl jako nedůvodný. Určit nezákonnost zásahu lze pouze v případě zásahů, které již netrvaly, a to ani jejich důsledky, což ovšem není nyní posuzovaný případ.

Zásah spočívající v nevyrozumění žalobce o učiněných opatřeních:

Z § 67 odst. 4 zákona o přestupcích vyplývá žalobcův nárok na to, aby byl do 30 dnů od podání oznámení dle § 67 odst. 2 tohoto zákona vyrozuměn o učiněných opatřeních. Obsahem tohoto práva oznamovatele přestupku je, aby se mu dostalo informací o tom, jak správní orgán, jemuž oznamovatel své oznámení předal, s oznámením naložil. Jde tedy o svébytné právo na informace. Vzhledem k délce lhůt obsažených v § 67 odst. 3 a 4 zákona o přestupcích je zřejmé, že správní orgán je povinen oznamovatele vyrozumět o učiněných opatřeních dříve (30 dnů), než uplyne lhůta pro přijetí konečného opatření (60 dnů). Vyrozumění dle § 67 odst. 4 zákona o přestupcích nemá předepsanou formu, nemusí k němu dojít písemně, byť jde o případ nejčastější, postačí i vyrozumění ústní. Musí jít však o úkon adresovaný, učiněný vůči oznamovateli způsobem, aby vyrozumění došlo do jeho dispoziční sféry (nepostačuje tedy jen záznam učiněný do spisu).

Z obsahu spisu vyplývá, že žalobce učinil oznámení o podezření ze spáchání přestupku dne 19. 6. 2016. Žalovaný byl připraven vyrozumět žalobce o přijatých opatřeních při ústním jednání dne 20. 7. 2016, k němuž předvolal zástupce žalobce (viz protokol o ústním jednání, v němž je vyrozumění o přijatých opatřeních obsaženo). Žalobce ani jeho zástupce se k jednání nedostavili, proto bylo na žalovaném, aby vyrozumění dle § 67 odst. 4 zákona o přestupcích doručil do dispozice žalobce (např. odesláním přípisu nebo sepsaného protokolu o ústním jednání). Zachycení vyrozumění v protokolu o ústním jednání, aniž by se tento dokument měl dostat do dispozice žalobce, není dostatečné. Zástupce žalobce nicméně žalovaného bezprostředně po skončení ústního jednání v týž den informoval, že se dostaví k žalovanému dne 25. 7. 2016 v průběhu dopoledne. Za této situace tedy nebylo důvodu odesílat vyrozumění dle § 67 odst. 4 zákona o přestupcích žalobci, neboť dal prostřednictvím svého zástupce žalovanému na srozuměnou, že se jeho zástupce dostaví k žalovanému. Žalovaný v očekávání příchodu zástupce žalobce připravil záznam o nahlížení do spisu dne 25. 7. 2016, ten však zůstal nevyplněn, neboť zástupce žalobce se nedostavil, a to ani v následujících dnech. Žalovaný proto dne 3. 8. 2016 vydal rozhodnutí o přestupku, kterého se dopustil žalobce, a v týž den učinil opatření k doručení rozhodnutí zástupci žalobce (odeslal elektronický stejnopis rozhodnutí do datové schránky zástupce žalobce, ten se do datové schránky přihlásil až po 10 dnech 12. 8. 2016). Součástí odůvodnění rozhodnutí je přitom i vyhodnocení žalobcova oznámení o přestupku, kterého se měli dopustit zasahující policisté, a to jak ohledně kompetence žalovaného projednat přestupkové jednání policistů, tak ohledně věcného posouzení protiprávnosti jejich jednání. Z odůvodnění jasně plyne, že žalovaný s žalobcovým oznámením nenaložil žádným ze způsobů dle § 67 odst. 3 zákona o přestupcích a ani to nemá v úmyslu, žalobci doporučil, aby se se svým podnětem obrátil na služebního funkcionáře Policie ČR, který je oprávněn posoudit skutečnosti týkající se přestupkového jednání, kterého se měli dopustit příslušníci tohoto bezpečnostního sboru.

Soud dospěl k závěru, že žalovaný tím, že zahrnul vyrozumění dle § 67 odst. 4 zákona o přestupcích do odůvodnění rozhodnutí o přestupku, které doručil žalobci, splnil svoji povinnost vyplývající z uvedeného ustanovení, a to nejen po stránce formální, ale i obsahové, neboť žalobci sdělil své stanovisko ve věci jeho oznámení. Správnost závěrů žalovaného nemůže být předmětem soudního přezkumu, neboť § 67 odst. 4 zákona o přestupcích zahrnuje pouze právo na poskytnutí informace o tom, jak žalovaný s oznámením skutečně naložil, případně jaké další kroky hodlá v dané věci učinit. Takového vyrozumění se žalobci dostalo. Pokud jde o včasnost vyrozumění, je zřejmé, že lhůta pro vyrozumění žalobce uplynula dne 19. 7. 2016 (žalobce podal oznámení dne 19. 6. 2016). Žalovanému nelze vytýkat, že v rámci hospodárnosti postupů pojal úmysl vyrozumět žalobce o přijatých opatřeních ústně v den následující po uplynutí lhůty při nařízeném ústním jednání, neboť pokud by v poslední den lhůty bylo písemné vyrozumění vypraveno, reálně by se nedostalo do žalobcovy dispozice dříve než den následující po uplynutí lhůty. Žalobce přitom na předvolání k jednání nijak nereagoval, neomluvil se z účasti na jednání, takže žalovaný neměl žádné indicie nasvědčující tomu, že se žalobce či jeho zástupce k jednání nedostaví. Žalovanému nelze vytýkat, že po skončení ústního jednání neodeslal vyrozumění o přijatých opatřeních žalobci písemně (např. zasláním protokolu o ústním jednání, v němž je obsah vyrozumění zachycen), neboť zástupce žalobce obratem žalovaného ujistil, že se za 5 dnů k žalovanému dostaví. Žalovaný tedy legitimně očekával, že bude moci vyrozumět žalobce o přijatých opatřeních tím, že jeho zástupce nahlédne do spisu, jehož součástí je protokol o ústním jednání ze dne 20. 7. 2016 (viz připravený záznam o nahlížení do spisu). Zástupce žalobce se nicméně k žalovanému v avizovaný den nedostavil. Po uplynutí dalších 8 dnů vydal žalovaný rozhodnutí a obratem ho zaslal zástupci žalobce do datové schránky. Soud tedy vzhledem ke specifickým

okolnostem dané věci má za to, že není nezákonným zásahem do práva žalobce na informace dle § 67 odst. 4 zákona o přestupcích, že se vyrozumění o opatřeních učiněných ve věci žalobcova oznámení dostalo do dispoziční sféry žalobce 15 dnů po uplynutí zákonné lhůty. Ze spisu je totiž zřejmé, že žalovaný byl připraven vyrozumět žalobce o přijatých opatřeních v zásadě včas a že se na vzniku tohoto prodlení podílel sám žalobce, resp. jeho zástupce tím, že žalovaného předem neinformovali, že se nezúčastní ústního jednání a že žalovaného mylně informovali, že se dostaví k žalovanému v náhradním termínu.

Soud tedy uzavírá, že žalovaný neporušil žalobcovo právo vyplývající z § 67 odst. 4 zákona o přestupcích, počínání žalovaného nelze kvalifikovat jako nezákonný zásah. V této části je tedy žaloba nedůvodná ve vztahu k oběma vzneseným žalobním nárokům. Ani v této části nebyla žaloba nepřipustná, jak obecně namítl žalovaný, neboť žalobce neměl k dispozici žádný jiný prostředek ochrany svého práva na informace, a to ať již před správními orgány, tak v řízení před soudem.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

S ohledem na shora uvedené vyhověl soud žalobě pouze ohledně jednoho ze čtyř uplatněných žalobních nároků a zakázal žalovanému, aby pokračoval v porušování žalobcova práva na vyřízení jeho oznámení ze dne 19. 6. 2016 o spáchání přestupku zasahujícími policisty některým ze způsobů upravených v § 67 odst. 3 zákona o přestupcích. Ve vztahu ke zbývajícím třem kumulativně uplatněným žalobním nárokům soud žalobu zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Míra procesního úspěchu žalobce činí 50 %, neboť uspěl pouze ve vztahu k jednomu ze dvou nezákonných zásahů, které byly předmětem řízení (soud nepovažuje pro účely rozhodnutí o nákladech řízení za určující, zda v souvislosti s daným zásahem uspěl žalobce ohledně obou uplatněných dílčích nároků, rozhodující je, že jeden ze zásahů žalovaného vymezených v žalobě byl shledán skutečně nezákonným). Žalovaný byl úspěšný rovněž z 50 % (plný úspěch ve vztahu k druhému zásahu, jenž byl předmětem řízení). Právo na náhradu nákladů řízení tak nemá žádný z účastníků, neboť dosáhli totožné míry procesního úspěchu.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí **l z e** podat kasační stížnost ve **lhůtě dvou týdnů** ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 30. listopadu 2016

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D., v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová