



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. Z. V., zastoupeného JUDr. Janem Běbrem, advokátem se sídlem v Praze 5, Ostrovského 3, proti žalovanému: 1) Ministerstvu vnitra se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, 2) ministru vnitra, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze 13. 10. 2005, čj. 11 Ca 2/2003 - 108,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2005, čj. 11 Ca 2/2003 - 108, se ve výroku o zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti Ministerstva vnitra ve věci náhrady škody, ve výroku o odmítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti ministra vnitra ve věci náhrady škody a ve výroku o náhradě nákladů řízení zrušuje a věc se v tomto rozsahu vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.**
- II. V rozsahu zbývajících výroků se kasační stížnost zamítá.**

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel se žalobou u městského soudu domáhal ochrany proti nečinnosti ministra vnitra ve věci náhrady škody a určení neplatnosti právních úkonů, a to poté, co se žalobami v rámci soudnictví ve věcech občanskoprávních domáhal přiznání nároků ze služebního poměru policisty. Obvodní soud pro Prahu 5 usnesením ze dne 29. 10. 1999, čj. 4 C 219/99 - 53 řízení zastavil, neboť věc nespadá do pravomoci soudů, a rozhodl o postoupení věci Ministerstvu vnitra. Stěžovatel proti tomuto usnesení podal odvolání k Městskému soudu v Praze, jenž usnesení prvostupňového soudu potvrdil (usnesení ze dne 20. 12. 1999, čj. 16 Co 561/99 - 83). O stěžovatelem podaném dovolání rozhodl Nejvyšší soud dne 27. 9. 2001, čj. 21 Cdo 1705/2000 - 115, tak, že se dovolání žalobce zamítá a v odůvodnění uvedl, že souhlasí se závěrem Obvodního soudu

pro Prahu 5 v tom, že právní poměr, z něhož žalobce dovozuje své nároky, nevyplývá ze vztahů uvedených v ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř. a není tedy dána pravomoc soudu k rozhodnutí o podaném návrhu, naopak je dána pravomoc Ministerstva vnitra a v rozsahu jím stanoveném pravomoc dalších funkcionářů.

Stěžovatel se následně svým podáním ze dne 10. 10. 2001 obrátil na ministra vnitra s návrhem na zahájení řízení o náhradu škody a určení neplatnosti právních úkonů. Ministr vnitra reagoval na tento návrh dopisem ze dne 29. 1. 2002, doručeným žalobci 1. 2. 2002, kterým byl návrh na zahájení řízení odmítnut s tím, že k provedení tohoto řízení není žádný důvod, že požadavky žalobce jsou irelevantní a že na další podání obdobného obsahu ve stejných věcech již nebude reagováno.

Stěžovatel dne 1. 1. 2003 podal žalobu, jíž se domáhal ochrany proti nečinnosti Ministerstva vnitra ve věci náhrady škody a určení neplatnosti právních úkonů. Podáním ze dne 1. 6. 2005 žalobu doplnil s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, čj. 3 Ans 2/2004 - 60, a zpřesnil označení žalovaného tak, že žalovaným správním orgánem je ministr vnitra a současně konkretizoval výrok požadovaného rozsudku, jenž následně upravil dne 12. 10. 2005. Stěžovatel se dále domáhal určení neplatnosti právního úkonu služebního hodnocení žalobce schváleného ředitelem Policie ČR, Okresního ředitelství Praha – západ dne 14. 11. 1994 ve lhůtě dvou týdnů od nabytí právní moci rozsudku, jakož i toho, aby bylo ministru vnitra uloženo, pokud soud zjistí, že ve věci náhrady škody a určení neplatnosti právních úkonů není ministr oprávněn rozhodnout z důvodu delegace podle § 2 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů, na jiného služebního funkcionáře, podání neprodleně postoupit příslušnému služebnímu funkcionáři a uvědomit o tom účastníka řízení. Závěrem ještě navrhl, aby městský soud v případě, že dojde k závěru, že tyto povinnosti ministru vnitra nemůže uložit, neboť mu v tom brání zákon č. 186/1992 Sb. z důvodu, že jako bývalý policista nemůže být účastníkem řízení a z tohoto důvodu se nemůže domáhat svých práv u jiného orgánu, řízení přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu.

Městský soud žalobu proti Ministerstvu vnitra neshledal důvodnou s odkazem na ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), jež stanoví, že se žalobce může žalobou proti nečinnosti domáhat u soudu ochrany proti tomu orgánu, který má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení; z ustanovení § 79 odst. 2 s. ř. s. pak dále vyplývá, že žalovaným je ten správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Ministerstvo vnitra však s ohledem na ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR, ve znění pozdějších předpisů, není orgánem, který jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru; v těchto věcech jedná a rozhoduje ministr vnitra a rozsahu jím stanoveném další funkcionáři. Žalobce tak označil za žalovaného orgán, který není kompetentním žalobcem požadované rozhodnutí vydat, proto bylo namístě v souladu s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, čj. 3 Ans 2/2004 - 60 žalobu stěžovatele směřující proti Ministerstvu vnitra zamítnout. Pokud jde o stěžovatelovo doplnění žaloby, v němž žalobce označil za žalovaného ministra vnitra, městský soud usoudil, že s ohledem

na ustanovení § 79 odst. 2 s. ř. s. je toto žalobcovo podání novou žalobou, podanou proti jinému žalovanému. Označí-li žalobce za žalovanou stranu jiný správní orgán, než který byl uveden v původně podané žalobě, jde o úkon, kterým je *de facto* žaloba podaná proti jinému správnímu orgánu a je na místě ve vztahu k nově označené žalované straně zkoumat, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Městský soud tuto žalobu s odkazem na ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. posoudil jako podanou po lhůtě, neboť ministr vnitra učinil poslední úkon vůči žalobci dopisem ze dne 29. 1. 2002, doručeným žalobci dne 1. 2. 2002, a vzhledem k tomu, že žalobce označil žalovaným ministra vnitra až svým podáním ze dne 1. 6. 2005, podaným k poštovní přepravě 2. 6. 2005, lhůta stanovená v § 80 odst. 1 s. ř. s. marně uplynula dne 1. 2. 2003. Ve vztahu k ministru vnitra je tak žaloba podána opožděně. Ostatní žalobní nároky soud rovněž odmítl s odůvodněním, že v souladu s ustanovením § 4 s. ř. s. soudům rozhodujícím ve správním soudnictví nepřísluší rozhodovat o určení neplatnosti právního úkonu a nepřísluší to soudům ani v rámci jiného řízení, než je řízení ve správním soudnictví. Nedostatek pravomoci soudu rozhodnout o určení neplatnosti právního úkonu zakládá neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Ze shodných důvodů odmítl i žalobu v části, v níž se stěžovatel domáhal, aby soud uložil žalovaným povinnost postoupit podání žalobce příslušnému služebnímu funkcionáři a uvědomit o tom účastníka řízení, neboť ani toto uložení žalobcem požadované povinnosti nespadá do pravomoci soudu ve správním soudnictví a tuto pravomoc nemají ani soudy v rámci jiného řízení. Požadavek žalobce na přerušování řízení a předložení věci Ústavnímu soudu pro případ, že by soud dospěl k závěru, že žalobci nelze poskytnout ochranu, neboť bývalý policista nemůže být účastníkem řízení, soud neshledal opodstatněným, neboť dle názoru soudu je nutno za služebně právní vztahy považovat i takové, které časově a věcně souvisejí se služebním poměrem i v případech, kdy tento služební poměr byl již skončen a odkázal na soudní judikaturu.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., dle obsahu kasační stížnosti i o důvod dle písm. d), a domáhal se zrušení napadeného rozsudku.

Stěžovatel městskému soudu vytkl nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, kterou odůvodnil tak, že v podané žalobě u Městského soudu označil žalovaného tak, jak jej označily obecné soudy, zejména Nejvyšší soud v usnesení ze dne 27. 9. 2001, čj. 21 Cdo 1705/2000 - 115. Stěžovatel pak z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, čj. 3 Ans 2/2004 - 60 zjistil, že rozhodovací pravomoc ve věcech služebního poměru je svěřena ministru vnitra a s ohledem na toto rozhodnutí opravil svým podáním ze dne 1. 6. 2005 označení žalovaného – ministra vnitra – a zpřesnil i navrhovaný výrok. Stěžovatel nesouhlasí s postupem městského soudu, jímž toto jeho podání posoudil jako novou žalobu a uvádí, že teprve po podání žaloby došlo k ujednocení judikatury soudů v této otázce. Stěžovatel dále nesouhlasí s rozsudkem v části odmítnutí žaloby na určení neplatnosti právního úkonu služebního hodnocení schváleného ředitelem Policie ČR, Okresního ředitelství Praha – západ ze dne 14. 11. 1994, jelikož městský soud dospěl k závěru o nedostatku své pravomoci rozhodnout o tomto nároku žalobce a shledal, že tak nejsou naplněny podmínky řízení, což je neodstranitelným nedostatkem; ze shodných důvodů odmítl i žalobu v té části,

v níž se žalobce domáhal, aby soud žalovanému uložil povinnost postoupit podání žalobce ve věci náhrady škody a určení neplatnosti právních úkonů příslušnému služebnímu funkcionáři. Uvedené tvrzení soudu nemá dle stěžovatele oporu v žádném návrhu, který soudu v průběhu řízení předal, a „pokud jakékoliv ústní vyjádření stěžovatele soud takto pochopil, bylo nepochybné, že není svá práva před soudem schopen hájit sám“. Argumentuje článkem 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a tvrdí, že z důvodů své doložené insolventnosti měl vážné problémy s placením soudních poplatků a nemohl si ani zajistit vlastní právní zastoupení a z této části rozsudku tak dle stěžovatele vyplývá, že si nemohl zajistit vlastní právní pomoc a nedomohl se tak soudní ochrany svých práv. Nesouhlasí ani s vypořádáním návrhu na přerušování řízení a předložení věci Ústavnímu soudu v případě, že soud dospěje k závěru, že bývalý policista nemůže být účastníkem řízení, neboť stěžovateli není známo, že by se jakýkoliv soud konkrétně zabýval účastenstvím bývalých policistů podle § 122 zákona č. 186/1992 Sb. v řízeních podle tohoto zákona. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v případě, že by Nejvyšší správní soud zjistil, že tak nemůže učinit, neboť dospěje k závěru, že zákon, jehož má být soudem nebo žalovaným orgánem při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem, navrhuje, aby soud řízení přerušil a předložil Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky.

V kasační stížnosti taktéž požádal o ustanovení právního zástupce. Advokát byl stěžovateli ustanoven usnesením Městského soudu v Praze ze dne 15. 11. 2005, čj. 8 Ca 208/2004 – 109.

Žalovaný uvedl, že Ministerstvo vnitra nebylo nositelem povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé, a proto vůči němu nemůže úspěšně směřovat žaloba. Podání ze dne 1. 6. 2005 je novou žalobou, podanou proti jinému žalovanému a lhůta pro její podání marně uplynula dne 1. 2. 2003. Žalobce ve své stížnosti neuvedl žádné argumenty, které by mohly vést k pochybnostem o zákonnosti napadeného rozhodnutí, proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl.

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

Kasační stížnost je z části důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítaným procesním postupem městského soudu v řízení, jež předcházelo podání kasační stížnosti. Za situace, kdy stěžovatel dle výsledku původního civilního řízení v žalobě označil jako žalovaného Ministerstvo vnitra a následně (podáním ze dne 1. 6. 2005) tento údaj korigoval tak, že jako žalovaného označil ministra vnitra, nešlo o změnu žalovaného, nýbrž o zjevnou opravu nepřesnosti v označení účastníka řízení, jež měla být soudu patrná. Stěžovatel toto omluvitelné nepřesné označení účastníka řízení odstranil sám, dalo by se říci, že zpřesnil označení žalovaného v rámci původního označení žalovaného, šlo tak o upřesnění označení jediného žalovaného. Jestliže městský soud žalobu a podání stěžovatele ze dne 1. 6. 2005 posoudil jako dvě žaloby, přičemž žalobu na ochranu proti nečinnosti Ministerstva vnitra

ve věci náhrady škody zamítl z důvodu nedostatečné pasivní legitimity Ministerstva vnitra, a žalobu na ochranu proti nečinnosti ministra vnitra ve věci náhrady škody odmítl pro její opožděnost, nelze než takový procesní postup označit (slovy Evropského soudu pro lidská práva) za přehnaný procesní formalismus, jenž ve svém důsledku může znamenat odepření práva na spravedlivý proces (např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 5. 2004 ve věci K. a ostatní proti České republice, bod 26). Včasnost žaloby tedy bylo nutné posuzovat z hlediska doby, kdy byla podána žaloba v původním znění. Pokud jde o poukaz městského soudu na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2004, sp. zn. 3 Ans 2/2004, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se nikterak neodchyluje od právního názoru v uvedeném rozhodnutí vyjadřujícím, že označí-li žalobce v řízení o ochraně před nečinností správního orgánu jako žalovaného správní orgán, který nemá pravomoc rozhodnutí vydat, soud žalobu zamítne. Nezkoumá, zda tuto pravomoc má jiný správní orgán, neboť povinnost by mohl uložit jen žalovanému, tj. tomu, kdo má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 s. ř. s.) podle žalobního tvrzení. V souzené věci se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje s procesním postupem nalézacího soudu.

K další stížnostní námitce spočívající v stěžovatelově nesouhlasu se závěrem městského soudu, jenž dospěl k závěru o nedostatku své pravomoci rozhodnout o určení neplatnosti právního úkonu služebního hodnocení schváleného ředitelem Policie ČR, Okresního ředitelství Praha – západ ze dne 14. 11. 1994 a shledal, že tak nejsou naplněny podmínky řízení, což je neodstranitelným nedostatkem, a ze shodných důvodů odmítl i žalobu v té části, v níž se žalobce domáhal, aby soud žalovanému uložil povinnost postoupit podání žalobce ve věci náhrady škody a určení neplatnosti právních úkonů příslušnému služebnímu funkcionáři, kdy stěžovatel argumentuje způsobem, že „pokud jakékoliv ústní vyjádření stěžovatele soud takto pochopil, bylo nepochybné, že není svá práva před soudem schopen hájit sám“ a měl mu tedy být ustanoven právní zástupce, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze stěžovatelovy argumentace se podává, že nenapadá tyto výroky městského soudu jako takové, nýbrž že zpětně zpochybňuje svou procesní způsobilost a k ní se vztahující postup soudu v předcházejícím řízení. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel se již domáhal zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 8. 2003, čj. 11 Ca 2/2003 - 41, jímž stěžovateli nebylo přiznáno právo na osvobození od soudních poplatků, kasační stížností s poukazem na porušení čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud o této stížnosti rozhodl dne 25. 3. 2005, čj. 2 As 71/2003 - 74, tak, že kasační stížnost stěžovatele zamítl, a odkazuje tak na odůvodnění tohoto rozsudku. Ve smyslu ustanovení § 35 odst. 8 s. ř. s. pak nebyl ani dán důvod pro ustanovení zástupce stěžovatele, jak konstatoval i městský soud v usnesení ze dne 19. 5. 2005, čj. 11 Ca 2/2003 - 82. Z průběhu předcházejícího řízení nevyplývalo, že by stěžovatel neměl procesní způsobilost či že by o ní byly pochybnosti a měl by tak být dán prostor pro postup podle ustanovení § 35 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelův neúspěch, pokud jde o tyto uvedené žalobní body a jistou procesní neobratnost, nelze přičítat na vrub městského soudu. Tuto stížnostní námitku tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou, a proto mu nezbylo než v této části kasační stížnost zamítnout.

Jde-li o stěžovatelovu námitku brojící proti vypořádání stěžovatelova návrhu na přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu soudem městským v případě,

že městský soud dospěje k závěru, že bývalý policista nemůže být účastníkem řízení, neboť stěžovateli není známo, že by se jakýkoliv soud konkrétně zabýval účastenstvím bývalých policistů podle § 122 zákona č. 186/1992 Sb. v řízeních podle tohoto zákona, Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud tento návrh v odůvodnění svého rozhodnutí náležitě odůvodnil a podotýká, že na přerušení řízení z důvodu uvedeného v § 48 odst. 1 písm. a) není právní nárok; jde pouze o procesní postup v řízení a samotné předložení návrhu Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy závisí na závěru soudu (tedy určitém myšlenkovém procesu), že zákon, jenž má být při řešení věci použit, je v rozporu s ústavním pořádkem. Z nálezu Ústavního soudu České republiky ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. II. ÚS 87/95, se podává, že ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky nezakládá subjektivní veřejné právo, nýbrž je jen jednou z institucionálních záruk ochrany základních práv a složkou právního státu. Soudy jsou při svém rozhodování nezávislé a jedinou povinností, která pro ně z tohoto ustanovení plyne, je, že nemohou samy posoudit ústavnost právního předpisu, ale musí věc postoupit Ústavnímu soudu v tom případě, když dojdou k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem. Nelze tedy nic vyčítat městskému soudu, jestliže v posuzovaném případě nedospěl k uvedenému závěru a tento svůj názor v rozhodnutí zdůvodnil.

V poslední řadě se Nejvyšší správní soud zabýval stěžovatelovým návrhem, aby v případě, že by zjistil, že nemůže rozsudek městského soudu zrušit, neboť dospěje k závěru, že zákon, jehož má být soudem nebo žalovaným orgánem při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem, aby řízení přerušil a předložil Ústavnímu soudu návrh podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Nejvyšší správní soud považoval tento návrh stěžovatele v tomto řízení za bezpředmětný, neboť rozsudek městského soudu zrušil v rozsahu uvedeném ve výroku tohoto rozsudku, a to z důvodu vady řízení vedeného městským soudem.

Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud ve věci v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval bez nařízení jednání.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2006

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu