



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2013, č. j. 9 A 275/2011 – 76,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2013, č. j. 9 A 275/2011 – 76, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2013, č. j. 9 A 275/2011 – 76, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterou se domáhal, aby soud vyslovil nezákonnost zásahů Policie České republiky (dále jen „Policie ČR“) vůči stěžovateli, ke kterému došlo dne 6. 8. 2011, dne 12. 9. 2011, dne 29. 10. 2011, dne 13. 11. 2011 a dne 14. 4. 2012 vyžadováním, aby se jako řidič vozidla v rámci silniční kontroly podrobil orientačnímu vyšetření, zda neřídí vozidlo pod vlivem alkoholu, aniž by byl důvod se domnívat, že řídí vozidlo pod vlivem alkoholu nebo aniž by bylo dáno důvodné podezření, že stěžovatel přivodil jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Zároveň stěžovatel žádal, aby soud zakázal Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“) pokračovat v jeho porušování základního práva podle čl. 2 odst. 2, 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod vyžadováním, aby se jako řidič vozidla při silniční kontrole na výzvu Policie ČR podrobil orientačnímu vyšetření, zda neřídí vozidlo pod vlivem alkoholu, aniž by byl důvod se domnívat, že řídí vozidlo pod vlivem alkoholu nebo aniž by u stěžovatele bylo dáno důvodné podezření, že přivodil jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že při posouzení sporné otázky vyšel z ust. § 5 odst. 1 písm. d) a § 124 odst. 9 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Z uvedených ustanovení je zcela jednoznačné, že jedinou podmínkou nezbytnou k tomu, aby se řidič vozidla podrobil vyšetření na ovlivnění alkoholem, je výzva policisty. Jde totiž o takový způsob kontroly, který na rozdíl od jiných státních kontrol pro povahu provozu na pozemních komunikacích (při výběru a zastavení vozidla pro účely kontroly) ani neumožňuje předchozí konkrétní a podloženou hypotézu či podezření, že řidič řídí

vozidlo pod vlivem alkoholu a toto podezření nelze založit ani při osobní kontrole řidiče, neboť chování řidičů při možnosti i různého množství alkoholu v krvi nemusí být u každého transparentní. Proto předpoklad řízení vozidla pod vlivem alkoholu nemusí být dán u žádného z účastníků silničního provozu nebo může být dán u všech řidičů. Z tohoto důvodu nemůže na účast v silničním provozu dopadat ust. § 16 odst. 1 zákona č. 379/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 379/2005 Sb.“), z hlediska vytipování činnosti osoby, která se má podrobit vyšetření na alkohol, právě z důvodu její zvlášť ohrožující a nebezpečné činnosti, na kterou směřuje toto zákonné ustanovení. Městský soud tedy považoval odkaz stěžovatele na zásadu „v pochybnostech ve prospěch jednotlivce“ a s tím související nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 za irelevantní. Na výše uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že ust. § 5 odst. 1 písm. d) a rovněž i ust. § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu odkazuje u části textu „*vyšetření podle zvláštního právního předpisu*“ v poznámce pod čarou na zákon č. 379/2005 Sb. Městský soud poukázal na to, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu poznámka pod čarou uvedená v zákoně slouží jako interpretační pomůcka, není tedy právně závazná. Součástí právního předpisu by byla pouze v případě, že by to bylo výslovně vyjádřeno, což se však v projednávaném případě nestalo. Především však odkaz na zákon č. 379/2005 je nutno vázat k části textu „*vyšetření na ovlivnění alkoholem*“, nikoliv k pravomoci policisty přistoupit k tomuto vyšetření. Tato pravomoc je výlučně upravena v zákoně o silničním provozu. O výše uvedeném svědčí jak gramatický výklad ust. § 5 odst. 1 písm. d) a § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu, jenž poznámku pod čarou výlučně váže na sousloví „*vyšetření podle zvláštního právního předpisu*“, tak i teleologický výklad. Jestliže totiž zákon o silničním provozu ve smyslu ust. § 1 mimo jiné upravuje práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu a dále vymezuje působnost a pravomoc orgánů státní správy a Policie ČR ve věcech provozu na pozemních komunikacích, pak je zcela zřejmé, že je to tento zákon, který upravuje oprávnění Policie ČR v rámci dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích provádět vyšetření na zjištění, zda řidič vozidla není ovlivněn alkoholem. V této souvislosti městský soud odkázal i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 - 63 a ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 As 40/2009 - 125. K odkazům stěžovatele na nálezy Ústavního soudu, zejména nálezy sp. zn. I. ÚS 1835/07, resp. sp. zn. I. ÚS 1849/08 a sp. zn. II. ÚS 229/95, z nichž stěžovatel dovozuje, že státní orgány nemohou zasahovat do osobní sféry jednotlivce jenom proto, že jim to umožňuje jejich kompetence, ale musí mít také důvody k takovému postupu, městský soud uvedl, že v projednávaném případě byl důvod postupu příslušníků Policie ČR jednoznačně dán, a to jejich právem dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích. Tato pohnutka pak byla i legitimním důvodem pro zásah do osobní sféry stěžovatele.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně namítal, že městský soud jednal jako se žalovaným správním orgánem s Ministerstvem vnitra a nikoliv s Policí ČR. Žalovaného vymezuje v ust. § 83 s. ř. s. přímo zákon, z čehož vyplývá, že pokud žalobce v žalobě nesprávně označí žalovaného, ale skutkově přesně vylíčí, jaký orgán veřejné moci provedl namítaný zásah, vylíčí jeho popis, uvede důvody, proč považuje zásah za nezákonný a čeho se domáhá, pak taková žaloba je věcně projednatelná. Podle ust. § 124 odst. 1 zákona o silničním provozu vykonává státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích (také) Policie ČR, jejíž kompetence je stanovena v odst. 8 a 9 citovaného ustanovení. Proto měl městský soud jednat jako se žalovaným s Policí ČR a nikoliv s Ministerstvem vnitra, a to bez ohledu na označení žalovaného v žalobě. V souvislosti s tím stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008 - 138. Stěžovatel dále namítal, že postup policistů, kteří ho zjevně bezdůvodně vyzvali k orientačnímu vyšetření na přítomnost alkoholu, byl svévolný, neboť v žádném z případů uvedených v žalobě nejen, že neměli žádný důvod domnívat se, že je pod vlivem alkoholu, ale s výjimkou případu, ke kterému došlo dne 13. 11. 2011, neměli

pokračování

vůbec žádný konkrétní důvod pro jeho zastavení. K zastavení vozidla přitom nepostačuje, že „na to policista má právo“. Pro takový zásah do osobní sféry občana by v materiálním právním státě měl mít policista konkrétní důvod, který nemůže spočívat jenom v tom, že „na to má právo“, pro které se může rozhodnout libovolně podle nálady. V demokratickém právním státě, za který se Česká republika prohlašuje v čl. 1 odst. 1 Ústavy, neurčuje práva policistů a povinnosti občanů libovůle policisty, nýbrž výhradně zákon. V této souvislosti stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, ze kterého vyplývá, že státní orgány nemohou zasahovat do osobní sféry jednotlivce jenom proto, že jim to umožňuje jejich kompetence, ale musí mít také podložený důvod k takovému postupu. Stěžovatel rovněž odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, ze dne 15. 1. 1997, sp. zn. II. ÚS 229/95 a ze dne 18. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 557/09. V rozporu s tím, je při svévolném chování příslušníků Policie ČR, jednotlivce postaven státní mocí do role pouhého objektu práva, který je nucen podrobovat se mu zcela při jeho interpretaci a aplikaci, úplně lhostejno, zda vykonané omezení či narušení autonomní sféry jednotlivce ze strany státní moci má jasný a předem seznatelný důvod, legitimující použití takového omezení, a zda takový zásah do svobody jednotlivce je ospravedlněn konkrétní skutečností, a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán. V právním státě by policisté vůbec neměli bezdůvodně stavět a obtěžovat řidiče, není-li podezřelý z přestupku. Důvodem ke kontrole nemůže být skutečnost, že se občan pohybuje na veřejném prostranství, nebo že jede autem. Již samotná kontrolní činnost ze strany Policie ČR vedená způsobem, kdy občané jsou obtěžováni neopodstatněnou „namátkovou kontrolou“ dokladů, vozidla, lékárníčky, žárovek apod. je relikv z doby budování socialismu. To samé platí o „namátkové kontrole“, zda řidič není pod vlivem alkoholu. Důvodem k provedení kontroly nemůže být to, že „na to policie má právo“. Pro provedení kontroly, která stěžovatele prokazatelně omezuje, by mělo existovat nějaké skutečné podezření, tedy právě konkrétní skutečnost, odůvodňující zásah do jeho osobní sféry, tedy nejenom kompetence, která Policii ČR takový zásah umožňuje. Žádnou takovou konkrétní skutečnost Policie ČR k tomu, aby stěžovatele v žalobou namítaných případech (vyjma dne 13. 11. 2011) zastavila, zdržovala a obtěžovala bezdůvodně provedenou kontrolou a zasahovala tak zbytečně do jeho osobní sféry, neměla. Jednalo se o pouhou libovůli, tj. policejní šikanu, a nikoliv o výkon oprávnění v rámci zákonem svěřené kompetence. Namítané zásahy rovněž nedostály požadavkům na výkon státní moci, které vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 29. 2. 2008, sp. zn. II. Ú 2268/07. Závěrem stěžovatel uvedl, že městský soud upřednostnil formálně právní výklad před materiální aplikací práva se zohledněním základních práv a svobod, a zejména nepodrobil žalobou namítaný postup Policie ČR třístupňovému testu, který by zahrnoval 1) zákonný podklad, 2) legitimitu a 3) proporcionalitu. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že ve vyjádření k podané žalobě vyslovilo názor, s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 - 63, že žalovaným správním orgánem by měly být konkrétní útvary Policie ČR, jejichž příslušníci se tvrzeného nezákonného zásahu dopustili (ve vyjádření jsou tyto útvary uvedeny). Městský soud však i přesto nadále jednal s ministerstvem. Je tedy na zvážení Nejvyššího správního soudu, zda skutečnost, že městský soud nejednal s Policií ČR, ale s ministerstvem, je takovou vadou řízení, která způsobuje nedostatek podmínek řízení, a pro kterou je nutné napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude nadále jednat s Policií ČR. Ke stěžovatelově námitce, že v právním státě by policisté neměli bezdůvodně stavět a obtěžovat řidiče (v jeho případě výzvou k podrobení se orientační dechové zkoušce, zda není ovlivněn alkoholem), pokud není podezřelý z přestupku, lze konstatovat, že městský soud věc právně posoudil zcela správně, a to i s odkazem na rozsudky soudů vydané v soudním řízení správním, v němž bylo posuzováno totožné jednání policie při silniční kontrole, tedy výzva k podrobení se orientační dechové zkoušce (viz rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 - 63). Stěžovatel v souvislosti s tvrzeným nesprávným právním posouzením věci v kasační stížnosti opakovaně poukazuje zejména na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07, v němž je vysloven závěr, že správce daně nemůže u daňových subjektů provádět daňovou kontrolu kdykoliv a bezdůvodně, z čehož analogicky dovozuje, že ani policie nemůže provádět silniční kontrolu bez konkrétního podezření ze spáchání přestupku řidičem, resp. vyzvat řidiče k podrobení se orientační dechové zkoušce, aniž by bylo důvodné podezření, že požil alkohol. Stěžovatel se však již nezmiňuje o tom, že tento právní názor byl překonán stanoviskem pléna Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl.ÚS-st. 33/11, z něhož naopak vyplývá, že správce daně může zahájit daňovou kontrolu bez konkrétními skutečnostmi podloženého podezření, že daňový subjekt nesplnil řádně svoji daňovou povinnost. V odůvodnění tohoto stanoviska je mimo jiné pod bodem 10. uvedeno, že daňová kontrola je institutem s preventivním významem, je nedílnou součástí správy daní, jejímž cílem je na místě ověřit údaje rozhodné pro stanovení daňové povinnosti ve správné výši a že jde o jeden z rozhodujících právních institutů k dosažení cíle řízení a k omezení daňových úniků. Analogicky pak lze dovodit, že institutem s preventivním významem je i silniční kontrola, v jejímž průběhu je Policie ČR oprávněna provádět úkony podle příslušných ustanovení zákona o silničním provozu, a to za účelem kontroly dodržování povinností účastníků silničního provozu a provádění prevence v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích (§ 124 odst. 9 a 10 zákona o silničním provozu). Jedním z těchto oprávnění je i výzva policisty k podrobení se orientační dechové zkoušce, zda řidič není ovlivněn alkoholem. Ani další odkazy stěžovatele na nálezy Ústavního soudu nejsou přiléhavé, neboť jsou v nich posuzovány jiné skutkové okolnosti než provádění silniční kontroly podle zákona o silničním provozu. Z výše uvedených důvodů ministerstvo navrhuje zamítnutí kasační stížnosti pro její nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Pokud se jedná o námitku nesprávného posouzení právní otázky, zda lze vyžadovat, aby se stěžovatel jako řidič vozidla v rámci silniční kontroly na výzvu Policie ČR podrobil orientačnímu vyšetření, zda neřídí vozidlo pod vlivem alkoholu, aniž by byl důvod se domnívat, že řídí vozidlo pod vlivem alkoholu nebo aniž by bylo důvodné podezření, že stěžovatel přivodil jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje, pak lze plně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 - 63, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), publikovaný pod č. 2603/2012 Sb. NSS. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl:

*Pokud jde o realizaci oprávnění Policie podle § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu a jeho vztah ke § 16 zákona č. 379/2005 Sb., má Nejvyšší správní soud za to, že jde o právní předpisy, které jsou na sobě nezávislé. Zákon o silničním provozu podle svého § 1 upravuje „práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu (dále jen "pozemní komunikace"), pravidla provozu na pozemních komunikacích, úpravu a řízení provozu na pozemních komunikacích, řídičská oprávnění a řídičské průkazy a vymezuje působnost a pravomoc orgánů státní správy a Policie České republiky (dále jen "policie") ve věcech provozu na pozemních komunikacích“. Předmětem úpravy zákona č. 379/2005 Sb. přitom je podle jeho § 1 stanovení „opatření směřujících k ochraně před škodami na zdraví působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, opatření omezující dostupnost tabákových výrobků a alkoholu, působnosti správních úřadů a orgánů územních samosprávných celků při tvorbě a uskutečňování programů ochrany před škodami působenými užíváním tabákových výrobků, alkoholu a jiných návykových látek“. Předmět úpravy obou právních norem je tedy zcela odlišný a na sobě nezávislý, nejsou tedy ve vztahu lex specialis a lex generalis,*

pokračování

*jak se domnívá stěžovatel. Zákon o silničním provozu sice odkazuje na zákon č. 379/2005 Sb. v ustanovení § 124 odst. 9 písm. f), který stanoví, že „při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích jsou příslušníci Policie ve služebním stejnokroji oprávněni zejména vyzvat řidiče a učitele autoškoly k vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem“, přičemž legislativní poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 379/2005 Sb. To však neznamená, že by samotné vyšetření mohlo být prováděno pouze za podmínek stanovených § 16 odst. 2 věta první zákona č. 379/2005 Sb. Toto ustanovení se vztahuje k ust. § 16 odst. 1 zákona č. 379/2005 Sb. a upravuje povinnost podrobit se orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření osob uvedených v § 16 odst. 1, tedy osob vykonávajících činnost, při níž by mohly ohrozit život nebo zdraví svoje nebo dalších osob nebo poškodit majetek. Tyto osoby tedy mají povinnost se podrobit orientačnímu vyšetření a odbornému lékařskému vyšetření za podmínky, že se lze důvodně domnívat, že vykonávají činnosti uvedené v odst. 1 pod vlivem alkoholu nebo je-li důvodné podezření, že přivodily jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. Povinnost řidiče podrobit se vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem je však upravena ust. § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu tak, že „řidič je povinen podrobit se na výzvu policisty, příslušníka Vojenské policie, zaměstnavatele, ošetřujícího lékaře nebo strážníka obecní policie vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem“. Jedinou podmínkou stanovenou zákonem pro podrobení se vyšetření na ovlivnění alkoholem je tedy výzva policisty.*

*Tento legislativní odkaz na zákon 379/2005 Sb. znamená toliko, že samotné vyšetření ke zjištění, zda řidič či učitel autoškoly není ovlivněn alkoholem, má probíhat podle ust. § 16 zákona č. 379/2005 Sb., které mimo jiné rozlišuje orientační vyšetření a odborné lékařské vyšetření, stanoví, kdo provádí jednotlivé druhy vyšetření, povinnosti zdravotnických zařízení při provádění těchto vyšetření, povinnost k úhradě nákladů za biologické vyšetření a odpovědnost za dopravu biologického materiálu do zdravotnického zařízení. Jinak řečeno § 16 zákona č. 379/2005 Sb. slouží jako právní norma blíže definující samotné vyšetření na přítomnost alkoholu a jeho provádění, což ostatně vyplývá i z gramatického výkladu slovního spojení „vyšetření podle zvláštního právního předpisu“. Tato právní norma však nedefinuje obecné podmínky, za kterých může Policie provádět tato vyšetření při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, protože ty jsou stanoveny zákonem o provozu na pozemních komunikacích.*

*Tyto závěry jsou plně v souladu s předcházející judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 As 40/2009 - 125, publikovaným pod č. 2027/2010 Sb. NSS, ze kterého se podává: „Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že pouze posledně uvedené ustanovení (ust. § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. – pozn. NSS) bylo v nyní posuzovaném případě předmětem relevantní novelizace. Toto ustanovení však podle Nejvyššího správního soudu nestanoví účastníkům dopravního provozu, či jiným osobám, které se případně mají podrobit zkoušce na obsah alkoholu v krvi, povinnost se jí skutečně zúčastnit. Tato povinnost je zakotvena v § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu: „Řidič je povinen podrobit se na výzvu policisty (...) vyšetření podle zvláštního právního předpisu“, a následek nesplnění této povinnosti pak v § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb. stanoví pouze modalitu zjišťování, zda je určitá osoba ovlivněna alkoholem, a určuje, za jakých podmínek se ten který způsob zjišťování použije. Novelizací tohoto ustanovení tedy nedošlo k ničemu jinému než ke změně okolností, za jakých policista či jiná k tomu oprávněná osoba realizuje výzvu k podrobení se vyšetření. Povinnost podrobit se takové výzvě je však nadále v nezměněné podobě zakotvena v § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu a ten, kdo se přes takovou výzvu odmítne vyšetření podrobit, se nadále dopouští přestupku podle § 22 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích.“ Jak dále vyplývá z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu a také z judikatury Ústavního soudu (srov. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, č. 173/1999 Sb. ÚS, dále obdobně např. náleží ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, č. 14/2000 Sb. ÚS, a ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 277/96, č. 109/1996 Sb. ÚS) česká praxe používání poznámek pod čarou je ve světě zcela ojedinělá, a navíc často v rozporu s požadavky na formulaci právních předpisů v podmínkách právního státu. Vzniknou-li proto v důsledku použití této legislativní techniky výkladové problémy, je nutno je řešit tak, že rozhodující je vlastní pravidlo chování, nikoli to, co je stanoveno v poznámce pod čarou.*

*Zákon o silničním provozu a zákon 379/2005 Sb. jsou tedy nezávislé právní úpravy. Proto se neuplatní ani zásada lex posterior derogat legi priori, neboť právní normy, na jejichž vztah stěžovatel tuto zásadu uplatňuje, nejsou ve vzájemném střetu, který by bylo třeba řešit s použitím derogačních pravidel.*

*Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje též na judikaturu Ústavního soudu, ze které v daném případě dovozuje, že je třeba, aby jednání orgánu veřejné moci sledovalo určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena. Státní orgány též podle názoru stěžovatele musí mít podložený důvod pro zásah do osobní sféry jednotlivce. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v tomto případě vyplývá účel výkonu kompetence Policie přímo z ust. § 124 odst. 9 zákona o silničním provozu, neboť tímto účelem je dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a ta je také v tomto případě legitimním důvodem pro zásah do osobní sféry jednotlivce.*

Proti citovanému rozsudku byla podána ústavní stížnost, která byla jako nedůvodná odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012, sp. zn. III. ÚS 616/12. Městský soud tedy posoudil předmětnou právní otázku správně a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou stěžovatele týkající se pasivní legitimize ministerstva. Podle obsahu této stížnostní námítky se jedná o důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy zmatečnost řízení před soudem. Uplatnění této námítky nebrání skutečnost, že ji stěžovatel nesprávně podřadil pod kasační důvody uvedené v zákoně (stěžovatel ji nesprávně podřazuje pod nepřezkoumatelnost pro tzv. jinou vadu řízení před městským soudem). To vyplývá i z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS). Zmatečnost řízení je vadou, k níž musí Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

Jak vyplývá z citované právní úpravy, označení žalovaného je nepochybně v dispozici žalobce v tom smyslu, že je na něm, aby označil správní orgán, který se měl vůči němu dopustit nezákonného zásahu. Žalovaného tedy určuje žalobce v žalobě, avšak nikoli vždy tak, že výslovně označí určitý správní orgán jako žalovaného, nýbrž i tak, že popíše zásah, který považuje za nezákonný a uvede, který správní orgán či ozbrojený sbor jej provedl. Nelze totiž požadovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby zjišťoval, který konkrétní správní orgán má být žalovaným či kdo je řídicím správním orgánem ozbrojeného sboru.

V této souvislosti lze rovněž odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 - 63, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), publikovaný pod č. 2603/2012 Sb. NSS. V tomto rozsudku bylo uvedeno, že:

*V projednávaném případě byl stěžovatelem tvrzený zásah proveden příslušníky Policie České republiky, Obvodního ředitelství Praha II. Je však třeba posoudit, zda Policie v případě stěžovatele jednala jako ozbrojený bezpečnostní sbor či jako správní orgán ve smyslu věty první § 83 s. ř. s. Zásah byl proveden na základě oprávnění Policie podle ust. § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu. Toto ustanovení zákona*

pokračování

*o silničním provozu je zařazeno v Hlavě VI nazvané „Státní správa“: Ust. § 124 odst. 1 potom stanoví, že „státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává ministerstvo, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a policie“. Legislativní zkratka „správní orgán“ je v s. ř. s. definována v § 4 odst. 1 písm. a). Podle této legislativní zkratky se správním orgánem rozumí a) orgán moci výkonné, b) orgán územního samosprávného celku, c) fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Je tedy zřejmé, že Policie vystupuje při provádění úkonů podle § 124 silničního zákona jako správní orgán, resp. jako orgán moci výkonné, nikoliv jako ozbrojený bezpečnostní sbor.*

V souladu s citovaným právním názorem je v daném případě nutno Policii ČR vnímat v postavení správního orgánu a nikoliv jako jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor ve smyslu ust. § 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Stěžovatel v žalobě tvrdil, že zásah byl proveden příslušníky Policie ČR, ale přitom jako žalovaný správní orgán nesprávně označil Ministerstvo vnitra. Městský soud pak v řízení jednal s Ministerstvem vnitra místo s Policií ČR, a to i přesto, že byl na tuto skutečnost výslovně ministerstvem upozorněn v jeho vyjádření ze dne 16. 5. 2012. V této souvislosti lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS, které se sice vztahuje k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, avšak při posuzování této otázky uvedená odlišnost nehraje zásadní roli a lze z něj přiměřeně vycházet i v této věci. V citovaném usnesení rozšířený senát uvedl, že „v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce; zvláštní usnesení o tom soud nevydává (§ 53 odst. 2 s. ř. s. a contrario).“ Městský soud tedy pochybil, projednal-li žalobu a rozhodoval ve vztahu k někomu, kdo nebyl pasivně legitimován. Ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je takové rozhodnutí městského soudu zmatečné.

Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. ledna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu