



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. J. B.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. února 2013, č. j. 11 A 157/2012 - 22,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11 A 157/2012 - 22 ze dne 19. února 2013 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce se domáhal u Městského soudu v Praze ochrany před nezákonným zásahem. Tento zásah měl podle jeho tvrzení spočívat v tom, že v pátek dne 24. 8. 2012 ve 23.30 hodin jel žalobce po Modřanské ulici v Praze 4, přičemž dodržoval předpisy i povolenou maximální rychlost. Přesto jej policejní vozidlo, které jej předtím v protisměru míjelo, dostihlo a zastavilo. Jako důvod silniční kontroly policisté uvedli podezření ze spáchání přestupku – jízdy pod vlivem alkoholu. Jeden z policistů (číslo X) požádal žalobce o doklady, mimo jiné chtěl i občanský průkaz, a nechal jej dýchnout do přístroje pro zjišťování hladiny alkoholu v krvi. Výsledek zkoušky na alkohol byl negativní. Provedenou kontrolu označil žalobce za zneužití úřední pravomoci, neboť k ní nezavdal svým jednáním žádný důvod. Právo podle něj příslušníkům policie neumožňuje provádět silniční kontroly se zkouškou na alkohol a vyžadovat předložení občanského průkazu od řidiče pouze preventivně, aniž by se opírali o konkrétní skutkové okolnosti.

[2] Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) žalobu zamítl v návěti označeným rozsudkem, v němž konstatoval, že zásah byl v souladu se zákonem. Příslušníci policie mají podle městského soudu právo v rámci dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích vyzvat řidiče, aby se podrobil vyšetření, zda není ovlivněn

alkoholem [§ 124 odst. 9 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném v době zásahu]. Mohou tak učinit i preventivně, neboť zákon jim výslovně ukládá povinnost provádět prevenci v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích [§ 124 odst. 8 písm. e) zákona o silničním provozu]. Řidič je tudíž povinen se vyšetření podrobit již na základě samotné výzvy učiněné příslušníkem policie, nemusí přistoupit další skutkové okolnosti, např. důvodná domněnka o ovlivnění alkoholem [§ 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu]. Ustanovení zvláštního právního předpisu, na které zákon o silničním provozu odkazuje (§ 16 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění účinném v době zásahu) se použije pouze jako procesní norma upravující postup příslušných orgánů poté, co je učiněna výzva, tedy zejména pro průběh samotného vyšetření.

[3] Nad rámec nutného odůvodnění městský soud upozornil, že jako žalovaný správní orgán označil žalobce Ministerstvo vnitra. V dané věci však byla pasivně legitimována Policie České republiky, neboť ta vystupuje při provádění úkonů podle ustanovení § 124 zákona o silničním provozu jako správní orgán, resp. jako orgán moci výkonné, nikoliv jako ozbrojený bezpečnostní sbor (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011 č. j. 6 Aps 3/2011 - 63, všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nedostatek pasivní legitimace žalovaného označil městský soud za další důvod, pro který podanou žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V kasační stížnosti namítl, že pouhé nesprávné označení žalovaného nemůže být při dostatečném skutkovém vylíčení věci důvodem pro zamítnutí žaloby správním soudem, a odkázal v tomto směru na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008 č. j. 2 Aps 4/2008 - 138. Jestliže městský soud jednal jako s žalovaným s Ministerstvem vnitra, ačkoliv jím měla být v souladu se zákonem Policie České republiky, pak naopak sám způsobil vadu řízení před soudem, jež mohla zapříčinit nezákonnost jeho rozhodnutí.

[5] Rozsudek označil stěžovatel za nepřezkoumatelný, jelikož se nijak nevyrovnal s otázkou, zda nezákonný zásah nepředstavovala nedůvodná výzva k předložení občanského průkazu. Zjišťování totožnosti osoby podle stěžovatele představuje zásah do základního práva na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí, k tomu odkázal na názory právní doktríny (Mates, P. Zjišťování totožnosti ve správním právu, Právní rozhledy 12/2002, s. 607). V daném případě chyběl podle něj ke zjišťování totožnosti zákonný podklad (§ 63 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném v době zásahu), navíc totožnost lze osvědčit i jinými prostředky než občanským průkazem. Pokud jde o závěry soudu týkající se výzvy k podstoupení orientačního vyšetření na přítomnost alkoholu, nevypořádal se podle stěžovatele soud přezkoumatelným způsobem s jeho argumentací, že nestačí, aby měl orgán veřejné moci k nějakému postupu kompetenci, ale musí mít i důvod ji využít. Stěžovatel již v žalobě poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008 sp. zn. I. ÚS 1835/07 (N 196/51 SbNU 375) a ze dne 18. 2. 2010 sp. zn. I. ÚS 1849/08 (N 30/56 SbNU 339), podle nichž jakýkoliv zásah veřejné moci do osobní sféry jednotlivce musí naplňovat požadavek přiměřenosti.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Nesprávné označení žalovaného nebylo podle něj jediným a stěžejním důvodem pro zamítnutí žaloby a na zákonnost rozhodnutí soudu nemohlo mít případné jednání s nesprávným žalovaným žádný vliv,

neboť Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření k žalobě vycházelo ze spisu Obvodního ředitelství Policie Praha IV., lze tudíž předpokládat, že tento orgán by podal vyjádření obdobného obsahu. Pokud jde o nedostatek důvodů rozhodnutí, podle žalovaného je z rozsudku městského soudu zřejmé, že policisté měli konkrétní důvod k zásahu, a to podezření ze spáchání přestupku – jízdy pod vlivem alkoholu, jež vycházelo ze způsobu jízdy stěžovatele. Tuto „zřejmost“ žalovaný dovozuje z citace svého vlastního vyjádření k žalobě městským soudem na str. 2 napadeného rozsudku, kde je zmiňován výsledek šetření stěžovatelova podnětu odborem vnitřní kontroly Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy. K orientačnímu vyšetření na přítomnost alkoholu byli navíc policisté oprávněni stěžovatele vyzvat i preventivně bez konkrétního důvodu, jak soud dovodil v odůvodnění napadeného rozsudku.

[7] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel uvedl, že důvodem silniční kontroly nemohl být jeho údajný způsob jízdy (kličkování), jelikož se s policejním vozidlem míjel na horizontu, takže jeho posádka nemohla sledovat jeho způsob jízdy ani předtím, než se minuli, ani poté (stěžovatel zajel za horizont a za zatáčku). Navíc tento, účelově smyšlený, důvod mu policisté při kontrole nesdělili, objevil se až po podání žaloby. Pokud jde o zjišťování totožnosti, jako řidič byl povinen mít u sebe pouze řidičský průkaz a ten při silniční kontrole předložit (§ 6 odst. 8 a 12 zákona o silničním provozu). Silniční kontrola sama o sobě tedy nemohla být důvodem ke zjišťování totožnosti prostřednictvím občanského průkazu. K legitimitě zásahu spočívajícího v požadování občanského průkazu se městský soud vůbec nevyjádřil. Stěžovatel přitom poukázal na jiný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2013 č. j. 8 A 273/2011 - 67, z něhož vyplývá, že pro zjišťování a zaznamenávání osobních údajů orgánem veřejné moci musí existovat přiměřený důvod.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou, neboť byla podána včas (§ 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.) osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel splňuje podmínku příslušného vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvody kasační stížnosti, jak je stěžovatel obsahově vymezil, se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřipustná ani z jiných důvodů stanovených zákonem (§ 104 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost věcně posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[10] Především musí dát Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu v tom, že nesprávné označení žalovaného správního orgánu v žalobě nemohlo být za daných okolností důvodem pro její zamítnutí. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004 č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS, vyplývá, 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. Tyto závěry lze vztáhnout i na řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s., samozřejmě za podmínky, že žalobce dostatečně určitě popíše zásah a uvede, kdo jej provedl (viz stěžovatelem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008 č. j. 2 Aps 4/2008 - 138, publ. pod č. Sb. NSS 1718/2008). Jestliže tedy Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalovaným správním orgánem je jiný subjekt, než který označil žalobce, měl s ním jako s žalovaným v řízení začít jednat. O takovém kroku není třeba vydávat usnesení (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 16/2003 - 56).

[11] Skutečnost, že městský soud v řízení „správného“ žalovaného, tj. Policii České republiky, Obvodní ředitelství policie Praha IV, se sídlem U plynárny 972/2, 145 04 Praha 4, vůbec neoslovil, že skutečný žalovaný neměl možnost vyjádřit se k podané žalobě a jako žalovaný je v rozsudku nesprávně označen jiný správní orgán, sice sama o sobě stěžovatele nijak na jeho právech přímo nezkrátila, jde však ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2010 č. j. 6 Aps 6/2009 - 149 (odkazujícího na dřívější rozsudek č. j. 5 Ans 3/2007 - 55 ze dne 19. 6. 2007) o takovou vadu, která představuje nedostatek podmínek řízení a způsobuje zmatečnost napadeného rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., k níž Nejvyšší správní soud přihlédne i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů a poukazuje na to, že městský soud se ve svém rozsudku vůbec nevypořádal s tou částí jeho žaloby, kde požadoval, aby bylo za nezákonný zásah označeno nedůvodné vyžadování občanského průkazu příslušníky policie při silniční kontrole. I v tomto bodě musí dát Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu. Vypořádání se s touto otázkou v napadeném rozhodnutí chybí. Nic na tom nemůže změnit ani tvrzení žalovaného, že soud se implicitně ztotožnil se závěry, k nimž v této věci dospěl odbor vnitřní kontroly Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy při svém šetření. Podle něj požadavek na prokázání totožnosti byl odůvodněn podezřením ze spáchání přestupku – jízdy pod vlivem alkoholu. Takovéto ztotožnění se soudem s argumentací jedné ze stran sporu samozřejmě není *a priori* vyloučeno, neboť může vést k žádoucímu zestručnění textu rozsudku. V žádném případě je však soud nemůže učinit mlčky. Jinak řečeno, za argument odůvodňující výrok soudního rozhodnutí nelze považovat pouhou citaci vyjádření žalovaného v narativní části odůvodnění rozhodnutí, jestliže soud nikde v odůvodnění nedá srozumitelně najevo, že se obsahem tohoto vyjádření ztotožňuje nebo že přebírá argumentaci žalovaného za svou. Takový výslovný projev soudu v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí.

[13] Otázkou nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě svých rozsudků. Pro nyní posuzovaný případ postačí ocitovat usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009 č. j. 8 Afs 73/2007 - 107 a na ně navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009 č. j. 8 Afs 73/2007 - 111. Z nich jednoznačně vyplývá, že pokud správní soud v odůvodnění svého rozhodnutí zcela pomine některou z námitek žalobce, a to dokonce i marginální, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu, než jeho rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, byť by i důvodnost námítky mohl sám spolehlivě posoudit podle obsahu spisu. V nyní posuzovaném případě se nadto ani o takovýto marginální případ nejedná, neboť městský soud, i kdyby přebíral právní náhled žalovaného, by se musel sám vyrovnat se skutkovými tvrzeními žalobce ohledně toho, že policisté provádějící zásah vzhledem k prostorovým a časovým souvislostem jejich prvního setkání s vozidlem žalobce podezření o spáchání přestupku vůbec pojmout nemohli. Naopak pokud by soud tyto skutkové okolnosti nezkoumal, musel by vysvětlit, proč podle jeho názoru žádost o předložení občanského průkazu nepředstavovala za daných okolností vůbec zásah do práv stěžovatele, popřípadě o jaký jiný zákonný titul, než prověřování podezření ze spáchání přestupku, se tento zásah opíral.

[14] Přestože uvedená mezera v odůvodnění by byla sama o sobě dostatečným důvodem pro zrušení rozsudku městského soudu, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné se s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení vyjádřit i ke kasačním námítkám týkajícím se nepřezkoumatelnosti rozsudku v té části, kde se městský soud zabýval výzvou k podstoupení orientačního vyšetření na přítomnost alkoholu. Zde již žalobce namítá nikoliv naprostou absenci odůvodnění, ale pouze

to, že se městský soud nevyrovnal s jeho argumenty týkajícími se nepřiměřenosti zásahu vzhledem ke sledovanému cíli a s odkazy na judikaturu Ústavního soudu. Jestliže by skutečně městský soud tuto argumentaci zcela pominul, takže by nebylo zřejmé, proč uvedené námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zavdávalo by to další důvod ke zrušení jeho rozsudku (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 ze dne 14. 7. 2005, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[15] Městský soud nicméně poukázal v souvislosti s oprávněním policie vyzvat řidiče, aby se podrobil vyšetření, zda není ovlivněn alkoholem, na povinnost policie provádět prevenci v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích [§ 124 odst. 8 písm. e) zákona o silničním provozu]. Je tedy zřejmé, že podle názoru městského soudu právě tento zákonem stanovený cíl sledovali policisté, když provedli silniční kontrolu vozidla stěžovatele a v jejím rámci jej vyzvali k podstoupení orientačního vyšetření na přítomnost alkoholu (dechovou zkoušku). Stěžovatel tedy mohl svou argumentaci zaměřit na to, zda takovýto legitimní cíl má zákonnou oporu a případně proč byl provedený zásah v nepoměru k tomuto cíli. Stručnost odůvodnění sama o sobě nepředstavuje nedostatek důvodů a jistá „úsečnost“ argumentace soudu nebrání stěžovateli v tom, aby se proti napadenému rozhodnutí kvalifikovaně bránil.

[16] Jelikož však byl Nejvyšší správní soud nucen napadený rozsudek zrušit pro zmatečnost řízení a pro nepřezkoumatelnost jiné jeho části, bude mít městský soud při novém posouzení věci příležitost prohloubit svou argumentaci též k problematice orientačního vyšetření na alkohol. Měl by se výslovně vyrovnat se stěžovatelem citovaným nálezem Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008 sp. zn. I. ÚS 1835/07 (N 196/51 SbNU 375), ale též tento nález překonávajícím stanoviskem pléna ze dne 8. 11. 2011 sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11 (ST 33/63 SbNU 567; 368/2011 Sb.). Dále by měl vyhodnotit použitelnost stěžovatelem citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010 sp. zn. I. ÚS 1849/08 (N 30/56 SbNU 339) pro daný případ, stejně jako jemu předcházejícího usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 263/97 (U 1/10 SbNU 335), které s ním není v rozporu, nýbrž jej doplňuje, jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. II. ÚS 3503/11. Na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 3/2011 - 63, na který odkazuje městský soud ve svém nyní rušeném rozsudku, je samozřejmě možno taktéž poukázat (zejména s ohledem na to, že byl potvrzen usnesením Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2012 sp. zn. III. ÚS 616/12), avšak nelze při tom opomíjet fakt, že po jeho vydání byl novelizován soudní řád správní zákonem č. 303/2011 Sb., takže v současné době je možné se domáhat vyslovení nezákonnosti i u takového zásahu, který již netrvá ani nehrozí jeho opakování. Proto argumentace obsažená v citovaném rozsudku, ačkoliv se týkal skutkově podobné věci, je použitelná jen zčásti.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v daném případě zatížil Městský soud v Praze řízení, které před ním probíhalo a vyústilo v napadený rozsudek, zmatečností, nadto svůj rozsudek zatížil vadou spočívající v nedostatku důvodů, tudíž by jej nebylo ani možné v plném rozsahu přezkoumat. To vedlo k jeho zrušení.

[18] V novém řízení městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, především umožní žalovanému, jehož pasivní procesní legitimace vyplývá ze zákona (tj. Policie České republiky, Obvodní ředitelství policie Praha IV), aby se k věci vyjádřil, a označí jej jako žalovaného též ve výroku svého rozhodnutí. Dále městský soud jednoznačně vysloví, zda požadavek příslušníků policie na předložení občanského průkazu stěžovatele během silniční kontroly představoval nezákonný zásah, tedy zda jím mohl být stěžovatel zkrácen na svých právech a pokud ano, zda se tak stalo na základě zákona. Při hodnocení této otázky by se měl městský soud vyrovnat se svou vlastní judikaturou (rozsudek č. j. 8 A 273/2011 - 67

odkazovaný stěžovatelem a s ním související otázka, nakolik lze srovnávat požadavek na předložení občanského průkazu vůči návštěvníkům úřadu, kteří nejsou povinni prokazovat svou totožnost vůbec, se situací řidiče, jenž je podle zákona o silničním provozu povinen na výzvu policisty předložit řidičský průkaz).

[19] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. září 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu