



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **V. M.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje**, se sídlem Lannova 193/26, České Budějovice, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2014, čj. 10 A 36/2014 – 9,

t a k t o :

- I. V řízení **s e p o k r a č u j e .**
- II. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- III. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1) Dne 6. 2. 2014 v době kolem 16:11 hodin na silnici I/20 vybral příslušník Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, od žalobce jako řidiče motorového vozidla kauci ve výši 5000 Kč (dále jen „zásah“).

II.

2) Žalobce podal proti výše uvedenému zásahu žalobu k Městskému soudu v Praze a domáhal se určení, že tento zásah byl nezákonný. Žalobce dovedl místní příslušnost Městského soudu v Praze z toho, že nadřízeným správním orgánem Policie České republiky je Ministerstvo vnitra, které má v posuzované věci postavení žalovaného podle § 83 s. ř. s.

3) Usnesením ze dne 13. 3. 2014, čj. 10 A 36/2014 – 9, Městský soud v Praze postoupil věc Krajskému soudu v Českých Budějovicích. Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným „*správní orgán*,”

kteřý podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, kteřý není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správním orgánem, kteřý takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.“

4) Žalobce spatřoval nezákonný zásah v jednání policisty, které mělo mít zákonnou oporu v § 125a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále „zákon o silničním provozu“). Městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 6 Aps 3/2011 – 63, č. 2603/2012 Sb. NSS (pozn. NSS: veškerá zde uváděná judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná na www.nssoud.cz), podle kterého Policie České republiky jedná při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle § 124 odst. 1 a 9 zákona o silničním provozu jako správní orgán, nikoli jako ozbrojený bezpečnostní sbor. Žalovaným tedy měla být Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje. Městský soud uvedl, že není vázán nesprávným označením žalovaného v žalobě a je povinen jednat jako s žalovaným s tím, kdo jím má být podle § 83 s. ř. s. v rozhodném znění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 Aps 4/2008 – 138, č. 1718/2008 Sb. NSS), a proto postoupil žalobu Krajskému soudu v Českých Budějovicích jako soudu místně příslušnému podle sídla žalovaného správního orgánu.

III.

5) Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítl, že v jeho případě je pasivně legitimováno Ministerstvo vnitra a místně příslušný je Městský soud v Praze. Stěžovatel k tomu odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, čj. Nad 45/2014 – 47, podle kterého „v případě žaloby zásahové určuje žalovaného vždy sám žalobce svým tvrzením (viz § 83 s. ř. s.). Rovněž při aplikaci § 7 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je ke řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, kteřý zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany, je třeba u zásahové žaloby vycházet z žalobního tvrzení.“ Stěžovatel proto trval na projednání žaloby Městským soudem v Praze.

IV.

6) Ministerstvo vnitra uvedlo ve vyjádření ke kasační stížnosti, že nedisponuje žádným spisovým materiálem, resp. správním spisem, kteřý by se týkal stěžovatele. Není mu znám ani obsah žaloby podané stěžovatelem na ochranu před nezákonným zásahem Policie České republiky. Ztotožnilo se proto s právním názorem městského soudu v napadeném usnesení a navrhlo kasační stížnost zamítnout.

V.

7) Nejvyšší správní soud při předběžném posouzení věci zjistil, že jeho čtvrtý senát předložil usnesením ze dne 17. 7. 2014, čj. Nad 224/2014 – 48, rozšířenému senátu k posouzení otázku, zda „je žalovaným v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správní orgán, jejíž žalobce v žalobě jako žalovaného označí, nebo správní orgán, kteřý zásah provedl dle dostatečně určitého popisu zásahu v žalobě a to i v případě, že žalobce vychází z nesprávného právního názoru, že policie (kteřá dle popisu v žalobě fakticky zásah provedla) při provádění zásahu jednala jako ozbrojený sbor, ačkoli jednala jako správní orgán.“

8) Čtvrtý senát dospěl v této otázce k právnímu závěru shodnému s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, čj. 9 As 143/2014 – 34. Tento právní názor odpovídá právnímu názoru vyjádřenému v napadeném usnesení, kterým městský soud postoupil věc Krajskému soudu v Českých Budějovicích. Uvedený právní názor však dosud nebyl zastáván jednotně. V usnesení ze dne 13. 2. 2014, čj. Nad 45/2014 – 47, na které poukázal stěžovatel, a v usnesení ze dne 30. 4. 2014, čj. Nad 136/2014 – 31, Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že „rozhodující pro určení místní příslušnosti soudu ve věcech žalob na ochranu

proti nezákonnému zásahu správního orgánu je označení žalovaného v žalobě, nikoli popis tvrzeného nezákonného zásahu.“

9) Rozšířený senát rozhodl o sporné otázce usnesením ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014 - 53. Nejvyšší správní soud proto rozhodl v souladu s § 48 odst. 5 s. ř. s. o pokračování předtím přerušového řízení o nyní projednávané kasační stížnosti.

10) Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

11) Kasační stížnost není důvodná.

12) Stěžovatel namítl, že místně příslušným k projednání jeho žaloby byl Městský soud v Praze, neboť v žalobě označil jako žalovaný správní orgán Ministerstvo vnitra, které sídlí v obvodu Městského soudu v Praze. Nejvyšší správní soud této námitce nepřisvědčil.

13) Podle shora uvedeného usnesení rozšířeného senátu platí, že *„v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je třeba vykládat § 83 s. ř. s. tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuelně doplněného na výzvu soudu, a s přihlídnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem.“* Je tedy úkolem soudu posoudit, který správní orgán jednal způsobem, který žalobce považoval za nezákonný zásah. Veřejná správa je natolik organizačně i právně komplikovaná entita, že na žalobce nelze spravedlivě přenášet procesní odpovědnost za správné určení konkrétního orgánu veřejné správy, který se dopustil tvrzeného nezákonného zásahu. Z toho důvodu je podle rozšířeného senátu třeba rozumět pod pojmem *„žalobní tvrzení“* podle § 83 s. ř. s. především žalobní popis jednání považovaného žalobcem za nezákonný zásah, nikoli toliko údaj o tom, koho žalobce označil za žalovaného. Městský soud postupoval v souladu s tímto názorem, neboť při určení žalovaného správního orgánu vycházel z popisu tvrzeného nezákonného zásahu.

14) Stěžovatel neuplatnil konkrétní kasační námitky proti argumentaci městského soudu, proč má být žalovaným správním orgánem nikoli Ministerstvo vnitra, ale Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje. Nejvyšší správní soud neshledal, že by městský soud určil žalovaného v rozporu se zákonem. Tvrzený nezákonný zásah měl spočívat ve výběru kauce podle § 125a zákona o silničním provozu. Příslušníci Policie ve služebním stejnokroji jsou oprávněni tyto kauce vybírat na základě § 124 odst. 10 písm. l) zákona o silničním provozu. Podle § 124 odst. 1 a 9 zákona o silničním provozu Policie České republiky jedná při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích jako správní orgán, nikoli jako ozbrojený bezpečnostní sbor (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 6 As 3/2011 – 63, č. 2603/2012 Sb. NSS).

15) Ze shora uvedeného vyplývá, že v řízení o žalobě stěžovatele se neuplatní pravidlo uvedené v § 83 s. ř. s. části věty za středníkem, podle kterého je žalovaným v případě, že zásah provedl ozbrojený bezpečnostní sbor, který není správním orgánem, ten správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je podřízen. Žalovaným správním orgánem tedy není Ministerstvo vnitra jako správní orgán, kterému je Policie České republiky podřízena (srov. § 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky ve znění pozdějších předpisů, dále jen *„zákon o Policii ČR“*), nýbrž Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje jako správní orgán, který provedl zásah. Lze doplnit, že podle § 8 odst. 1 zákona o Policii ČR jsou útvary zřízené v rámci krajského ředitelství pouze vnitřními organizačními jednotkami (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 As 66/2013 – 29).

16) Rozšířený senát dále uvedl, že „liší-li se závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu obledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno.“ Rozšířený senát zároveň zdůraznil, že v praxi se žalobce ve většině případů ztotožní s právním hodnocením soudu ohledně osoby žalovaného a uzpůsobí tomu označení žalovaného v žalobě a v žalobním petitu.

17) Takový postup je projevem dispoziční zásady ovládající správní soudnictví. Soud totiž není oprávněn „vnucovat“ žalobci své skutkové a právní hodnocení věci tak, že by to fakticky popřelo dispozici žalobce žalobou (srov. bod [55] usnesení rozšířeného senátu čj. Nad 224/2014 - 53). Zároveň činí soudní rozhodování předvídatelným.

18) Rozšířený senát rozhodoval na obdobném skutkovém půdorysu jako v této věci, předmětem posouzení bylo rovněž jednání policistů podle § 124 zákona o silničním provozu. Rozšířený senát vyslovil právní názor až v průběhu řízení o nyní projednávané kasační stížnosti, tedy poté, co se již městský soud vyjádřil k pasivní legitimaci žalovaného. Posouzení pasivní legitimace proto již nebude nadále pro stěžovatele překvapivé. Stěžovatel byl i v řízení před městským soudem zastoupen advokátem. Advokát je podle § 16 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o advokacii“) povinen jednat při výkonu advokacie čestně a svědomitě; je povinen využívat důsledně všechny zákonné prostředky a v jejich rámci uplatnit v zájmu klienta vše, co podle svého přesvědčení pokládá za prospěšné.

19) Bylo by v rozporu se zásadou procesní ekonomie zrušit věcně správné usnesení městského soudu pouze proto, aby městský soud nejprve vyrozuměl zastoupeného a vyzval jej k případné úpravě žaloby. Ze soudního spisu ostatně vyplývá, že k úpravě žaloby a žalobního petitu stěžovatele následně vyzval místně příslušný krajský soud usnesením ze dne 7. 4. 2014, čj. 10 A 48/2014 – 11. Stěžovatel tedy nebyl zkrácen na svých procesních právech a nebyl omezen v dispozici s žalobou, neboť i nadále může setrvat na původním označení žalovaného (s procesními důsledky takového postupu).

20) S poukazem na shora uvedené důvody zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

21) náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady mimo rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. dubna 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu