

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jířího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **B. D.**, zast. JUDr. Irenou Wenzlovou, advokátkou, se sídlem Sovova 709/5, Litoměřice, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, Štěpánská 15, Praha 2, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o nesouhlasu Krajského soudu v Ústí nad Labem s postoupením této věci Městským soudem v Praze,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou dne 26. 3. 2012 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal toho, aby soud určil nezákonnost zásahu policistů Policie České republiky spočívající (i) v tom, že u žalobce coby řidiče osobního vozidla Seat Toledo registrační značky X provedli dne 21. března 2013 v době kolem 0:30 hod. služební zákrok trvající jednu hodinu (kompletní lustraci řidiče, test na alkohol a drogy a opakovanou prohlídku vozidla včetně povinné výbavy a technického stavu vozidla) a (ii) v zákazu další jízdy uvedeným vozidlem. V žalobě jako žalovaného označil Ministerstvo vnitra jako správní orgán nadřízený ozbrojenému bezpečnostnímu sboru Policie České republiky (§ 5 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky), které je ve smyslu § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) pasivně věcně legitimováno. Žalobce dále uvedl, že žalovaný zásah věcně provedli policisté Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje, prap. H. a prap. Bc. J..

[2] Ve vyjádření k žalobě ze dne 12. 7. 2013 vneslo Ministerstvo vnitra námitku absence pasivní věcné legitimace, neboť podle jeho názoru Policie České republiky vystupuje při provádění úkonů podle § 124 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), jako správní orgán, nikoli jako ozbrojený sbor. Pasivně věcně legitimovaná je proto Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje. Žalobce se k této otázce dále nevyjadřoval.

[3] Městský soud v Praze usnesením ze dne 16. 10. 2013, č. j. 5 A 76/2013 - 26, postoupil shora uvedenou věc Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“). V odůvodnění usnesení městský soud uvedl, že žalobce označil jako žalovaného Ministerstvo vnitra, avšak soud není soud vázán nesprávným označením žalovaného uvedeným v žalobě, a proto je povinen

jednat jako s žalovaným s tím, kdo jím má být dle znění § 83 s. ř. s. V posuzovaném případě tak na místě žalovaného měla vystupovat Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, a to s odkazem na § 124 odst. 1 a 9 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), podle kterého Policie České republiky jedná při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích jako správní orgán. Městský soud tedy vyhodnotil, že podle § 7 odst. 2 s. ř. s., je k řízení příslušný Krajský soud v Ústí nad Labem. V záhlaví tohoto usnesení městský soud označil jako žalovaného Policií České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje.

[4] Krajský soud se s postupem městského soudu neztotožnil a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 As 35/2014 - 34, ve kterém Nejvyšší správní soud judikoval, že v případě zásahových žalob je pro vymezení pasivní procesní legitimace rozhodující tvrzení žalobce. Za žalovaného tedy bylo nutné dle § 83 s. ř. s. považovat orgán označený žalobcem v žalobě, tedy Ministerstvo vnitra. Podle krajského soudu jde v nyní projednávané věci o případ zcela skutkově a právně analogický věci rozhodnuté Nejvyšším správním soudem v rozsudku z 30. 4. 2014, č. j. 4 As 35/2014 - 34 (jedná se o pokračování téhož zásahu týkajících se stejného vozidla řízeného v rozmezí krátké doby dvěma řidiči, přičemž žaloba byla podávána jako typově obdobná sepsaná stejným právním zástupcem). Krajský soud tedy předložil spis Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti podle § 7 odst. 5 věty druhé s. ř. s., s tím, že za žalovaného považuje Ministerstvo vnitra.

II.

Sporná otázka a dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu

[5] Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžné poradě k závěru, že je třeba věc předložit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

[6] Důvodem je to, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu aplikovatelná na posuzovaný případ je nejednotná a čtvrtý senát tak nemůže o místní příslušnosti krajského soudu rozhodnout, aniž by se odchýlil od právního názoru již vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Konkrétně se týká o posouzení právní otázky, zda žalovaným v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením je správní orgán, jež žalobce v žalobě jako žalovaného označí, nebo správní orgán, který zásah provedl dle dostatečně určitého popisu zásahu v žalobě a to i v případě, že žalobce vychází z nesprávného právního názoru, že policie (která dle popisu v žalobě fakticky zásah provedla) při provádění zásahu jednala jako ozbrojený sbor, ačkoli jednala jako správní orgán.

[7] V judikatuře Nejvyššího správního soudu existují dvě linie posuzování této otázky:

II.a.

Judikatura vycházející z formálního označení žalovaného správního orgánu v žalobě

[8] První linie vychází ze striktního předpokladu, že v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem je označení žalovaného správního orgánu zcela v dispozici žalobce, tedy žalovaným správním orgánem je ten, který je v žalobě jako žalovaný označen a soud je tímto dispozičním úkonem žalobce zcela vázán. K tomuto právnímu názoru lze uvést usnesení pátého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 02. 2014, č. j. Nad 45/2014 – 47, které se vztahuje na situaci, kdy byla žalobci vybrána příslušníky Policie České republiky kauce podle § 125a zákona o silničním provozu. V tomto usnesení Nejvyšší správní soud uvedl: „otázku pasivní legitimace v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu řeší § 83 s. ř. s.,

pokračování

kde je uvedeno: ‘Žalovaným je 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.’ Na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kde žalovaného určuje přímo zákon (viz § 69 s. ř. s.), tedy bez ohledu na to, zda jej žalobce nesprávně označí, 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 k řízení místě příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který (...) zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany“ je třeba u zásahové žaloby vycházet z žalobního tvrzení (...) žalobce sám označil jako zasahující orgán – tedy žalovaného Ministerstvo vnitra, přitom na tomto svém názoru setrval i v písemné reakci na vyjádření žalovaného k žalobě, který v něm svoji pasivní legitimaci popřel.“ (Zvýraznění doplnil čtvrtý senát).

[9] Citovaný závěr byl posléze zopakován i v dalších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. V usnesení ze dne 30. 4. 2014, č. j. Nad 136/2014 – 31, Nejvyšší správní soud odkazem na usnesení ve věci sp. zn. Nad 45/2013 uvedl: „S ohledem na výše uvedené je dále zřejmé, 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, jak dovozoval městský soud ve sboru zmíněném usnesení. Tvrzení žalobce ohledně žalovaného správního orgánu je přitom v žalobě ze 4. 2. 2014 zcela jednoznačné. Žalobce v žalobě uvádí rozsáhlou argumentaci na podporu svého tvrzení, že žalovaným je Ministerstvo vnitra a popíral judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ve věci sp. zn. 6 Aps 3/2011).“ Tentýž závěr Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 As 35/2014 – 57, jehož se dovolává krajský soud v nyní posuzované věci a který je s ní zcela srovnatelný.

II.b.

Judikatura vycházející z popisu žalovaného zásahu

[10] Druhá linie judikatury považuje za žalobní tvrzení o správním orgánu, který zásah provedl, popis žalovaného zásahu, ze kterého je zřejmé, který správní orgán zásah fakticky provedl a nikoliv formální označení žalovaného.

[11] Tento právní názor podpořil Nejvyšší správní soud především v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 9 As 143/2014 – 34. V tomto případě se stěžovatel domáhal určení nezákonnosti zásahu příslušníka Policie České republiky, který spočíval v zabránění v jízdě odtahením motorového vozidla podle § 118a odst. 1 písm. i) zákona o silničním provozu poté, co stěžovatel nesložil kauci dle § 125a zákona o silničním provozu. Nejvyšší správní soud zhodnotil, že Policie České republiky jednala jako správní orgán a dospěl k závěru, že jako žalovaný je určena žalobním tvrzením žalobce Policie České republiky, ačkoli žalobce v žalobě jako žalovaného označil Ministerstvo vnitra. V tomto rozsudku devátý senát uvedl: „V případech, kdy zásahová žaloba směřuje proti Ministerstvu vnitra výhradně z toho důvodu, že žalobce právně kvalifikuje Policii ČR (resp. její útvar), která měla dle žalobního tvrzení zásah fakticky provést, jako ozbrojený bezpečnostní sbor, který není správním orgánem (§ 83 s. ř. s. věta za středníkem), a pokud soud s takovou žalobní právní kvalifikací nesouhlasí a na to, kdo dle žalobního popisu zásah fakticky provedl, hledí při provedení zásahu jako na správní orgán, který lze samostatně žalovat, musí soud za žalobní tvrzení o správním orgánu, který zásah provedl (§ 83 s. ř. s. věta před středníkem), považovat žalobní popis orgánu, který se měl fakticky zásahu dopustit.“

[12] Stejný právní názor byl v modifikované podobě vysloven také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2013, č. j. 6 As 35/2013 - 44, který se týkal silniční kontroly vozidla stěžovatele a podstoupení orientačního vyšetření na přítomnost alkoholu. Ačkoli kontrola byla prováděna příslušníky Policie ČR, stěžovatel v žalobě označil za žalovaného Ministerstvo

vnitra a s tím také krajský soud jednal jako s účastníkem řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu trpí zmatečností, neboť v řízení bylo jednáno s nesprávným žalovaným. Podle popisu žalovaného zásahu se jej dopustila Policie České republiky, nikoli Ministerstvo vnitra. Šestý senát v tomto rozsudku vyjádřil následující stanovisko: „*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.*“ (Zvýraznění doplnil čtvrtý senát)

[13] Konečně se k tomuto názoru přiklonil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 23. ledna 2014, č. j. 7 Aps 9/2013 – 41, který se rovněž týkal orientačního vyšetření, zda řidič neřídí vozidlo pod vlivem alkoholu. Skutkové okolnosti byly obdobné jako ve shora uváděných případech a Nejvyšší správní soud stejně jako v citovaném rozsudku šestého senátu dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je zatížen zmatečností, neboť krajský soud jednal jako se žalovaným s Ministerstvem vnitra (v souladu s označením žalovaného v žalobě) ačkoli z popisu žalovaného zásahu vyplývalo, že jej provedla Policie ČR, která je tedy správně žalovaným správním orgánem. Sedmý senát k tomuto uvedl: „*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. Stěžovatel v žalobě tvrdil, že zásah byl proveden příslušníky Policie ČR, ale přitom jako žalovaný správní orgán nesprávně označil Ministerstvo vnitra...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, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS, které se sice vztahuje ke řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, avšak při posuzování této otázky uvedená odlišnost nebráje zásadní roli a lze z něj přiměřeně vycházet i v této věci.*“ (Zvýraznění doplnil čtvrtý senát)

III.

Stanovisko čtvrtého senátu

[14] Předkládající senát se ztotožňuje s druhou výše citovanou linií judikatury, která za žalobní tvrzení o správním orgánu o správním orgánu, který zásah provedl, považuje dostatečně určitý žalobní popis, ze kterého je zřejmé, kdo zásah fakticky provedl. Příklání se tedy k závěrům uvedeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 9 As 143/2014 – 34.

[15] Při řešení nastíněné právní otázky lze vycházet také z usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, v němž Nejvyšší správní soud dospěl (i s odkazem na četnou judikaturu Ústavního soudu k této otázce) k závěru, že „*Přepjatý formalismus při posuzování náležitostí žaloby ve správním soudnictví - a stejně tak i jakýchkoliv jiných procesních úkonů účastníků řízení - naprosto neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání soudnictví. Soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují. Při výkladu mezí práva*

pokračování

na spravedlivý proces, stanovených soudním řádem správním (např. náležitosti žaloby, lhůta pro její podání, procesní podmínky), je v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nezbytné šetřit jejich podstaty a smyslu a nezneužívat je k jiným účelům, než pro které byly stanoveny. Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.“

[16] Předkládající senát je toho názoru, že by nemělo docházet k zamítnutí žaloby jen z toho důvodu, že žalobce není schopen právně kvalifikovat, zda Policie České republiky v daném případě vystupovala jako správní orgán, nebo ozbrojený sbor, který správním orgánem není. Pokud by totiž soud striktně lpěl na správném formálním označení žalovaného i v případě, kdy jde žalovaného s jistotou určit ze žalobního popisu a jeho nesprávné označení tak je pouze projevem nedostatečné orientace ve složité právní problematice, dopustil by se právě přepjatého formalismu, jak o něm hovoří citované usnesení rozšířeného senátu. Předkládající senát k tomu doplňuje, že ačkoli otázka právní kvalifikace jednání Policie České republiky při výkonu pravomoci dle § 124 odst. 9 zákona o silničním provozu je již judikatorně vyřešená a do budoucna k nesprávnému označování žalovaného správního orgánu v těchto věcech nebude zřejmě již docházet s takovou frekvencí jako dosud, může být sporná otázka aktuální i v dalších věcech, v nichž bezpečnostní sbor může zároveň vystupovat i jako správní orgán.

[17] Nelze opomenout, že nadměrně formalistickým výkladem § 83 s. ř. s. by mohlo v konečném důsledku dojít k porušení práva na přístup k soudu, zakotveného v 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Pokud by byla přípustnost žaloby založena na úrovni kvalifikace komplikovaných právních otázek, bylo by na žalobce uvaleno nepřiměřené břemeno porušující spravedlivou rovnováhu mezi legitimní potřebou zajistit dodržování formálních podmínek při podávání návrhů na straně jedné a právem na přístup k soudu na straně druhé. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že daná situace není v současné praxi řešitelná ani pomocí návrhu záměny účastníků řízení na straně žalovaného ze strany žalobce, neboť účinky podané žaloby vůči novému žalovanému nastupují až dnem podání návrhu na záměnu účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 Aps 15/2013 – 59). Žalobce tedy navíc nese riziko toho, že v případě nesprávné právní kvalifikace subjektu, který zásah provedl, bude při posuzování otázky zachování lhůt pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s. vůči novému žalovanému žaloba odmítnuta jako opožděná.

[18] Čtvrtý senát dodává, že ačkoli mohou při posuzování sporné otázky nastat různé variace skutkových okolností (např. zda žalobce i na výzvu soudu trvá na nesprávném označení žalovaného, zda je žalobce zastoupen advokátem, který by měl být schopen otázku identifikace žalovaného kvalifikovaně posoudit, zda žaloba obsahuje obsáhlou argumentaci, proč žalobce považuje za žalovaného správní orgán označený v žalobě apod.), jedná se do jisté míry o obdobné případy, s nimiž by mělo být naloženo obdobným způsobem. Relevantním argumentem je podle názoru čtvrtého senátu i to, že v případě žalovaného se vždy jedná o správní orgán, který je článkem „jediného těla“ veřejné moci, není zpravidla subjektem základních práv včetně práva na spravedlivý proces, a nemůže tudíž namítat např. porušení rovnosti účastníků v důsledku toho, že soud „napomůže“ žalobci při správné identifikaci žalovaného. Soudy by proto měly v souvislosti s žalobami na ochranu před nezákonným zásahem věnovat pozornost přednostně vyřešení meritorní otázky, zda žalovaný zásah orgánu veřejné moci je nezákonný, nikoli posuzování formální otázky, zda žalobce bezchybně označil za žalovaného správní orgán, jemuž je žalovaný zásah skutečně přičitatelný.

IV. Postoupení věci rozšířenému senátu

[19] Jak bylo výše uvedeno, při posouzení nesouhlasu Krajského soudu v Ústí nad Labem s postoupením této věci Městským soudem v Praze se čtvrtý senát nemůže vyhnout rozhodnutí o právní otázce, která byla různým způsobem řešena ve výše citované dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, aniž by tuto nesouladnou judikaturu dosud sjednotil rozšířený senát. Proto čtvrtý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postupuje věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s touto otázkou:

[20] Je žalovaným v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správní orgán, jež žalobce v žalobě jako žalovaného označí, nebo správní orgán, který zásah provedl dle dostatečně určitého popisu zásahu v žalobě a to i v případě, že žalobce vychází z nesprávného právního názoru, že policie (která dle popisu v žalobě fakticky zásah provedla) při provádění zásahu jednala jako ozbrojený sbor, ačkoli jednala jako správní orgán?

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Jan Passer, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka a JUDr. Jaroslav Vlašín. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) v propadné lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Účastníci se mohou vyjádřit k tomuto usnesení ve lhůtě jednoho týdne od jeho doručení.

V Brně dne 17. července 2014

JUDr. Jíří Palla
předseda senátu