

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jaroslava Vlašína 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, 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 :

- I. 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 přihlédnutím 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.
- II. Liší-li se tento 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 ohledně 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.
- III. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

I. 1. Jádru sporu

[1] Jádrem sporu v projednávané věci je právní otázka, jak se v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s., dále též „zásahová žaloba“) určí, kdo je ve smyslu § 83 s. ř. s. žalovaným – zda je žalovaným správní orgán, který byl jako žalovaný takto označen žalobcem, anebo správní orgán, který podle skutečností známých soudu (zejména podle skutečností uvedených žalobcem v samotné žalobě či patrných z jím označených listin) měl jednat způsobem, který žalobce považuje za nezákonný zásah, pokyn či donucení.

I. 2. Rozhodné skutkové okolnosti a dosavadní průběh soudního řízení

[2] Žalobce se žalobou podanou dne 26. 3. 2012 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal určení nezákonnosti zásahu policistů Policie České republiky spočívajícího (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.

[3] 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.

[4] Ve vyjádření k žalobě ze dne 12. 7. 2013 vzneslo 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.

[5] Městský soud 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 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 Policii České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje.

[6] 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 se uvádí, že v případě zásahových žalob je pro vymezení pasivní procesní legitimace rozhodující tvrzení žalobce. Za žalovaného proto 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 ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 As 35/2014 - 34 (jedná se o pokračování téhož zásahu týčů policistů týkajícího se stejného vozidla řízeného v rozmezí krátké doby dvěma řidiči, přičemž žaloba byla podávána jako typově obdobná a sepsaná stejným právním zástupcem). Krajský soud proto 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. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu a reakce účastníků řízení

[7] Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v rámci rozhodování podle § 7 odst. 5 s. ř. s. při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že ve věci kritérii pro určování žalovaného v případě zásahové žaloby existuje u Nejvyššího správního soudu rozpor v dosavadní judikatuře k právní otázce, 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.

[8] První linie judikatury vychází podle čtvrtého senátu 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. V unesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. Nad 45/2014 - 47, které se vztahuje na situaci, kdy byla od žalobce vybrána příslušníky Policie České republiky kauce podle § 125a zákona o silničním provozu, se uvádí, že „otázku pasivní legitimace v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu řeší § 83 s. ř. s., 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.“

[9] Čtvrtý senát podotkl, že 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, se s odkazem na usnesení ve věci sp. zn. Nad 45/2013 uvádí: „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 shora 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.

[10] Oproti tomu druhá linie judikatury považuje podle čtvrtého senátu za žalobní tvrzení o správním orgánu, jenž zásah provedl, popis žalovaného zásahu, z něhož je zřejmé, který správní orgán zásah fakticky provedl, a nikoliv formální označení žalovaného. Je reprezentována především rozsudkem 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 odtahováním 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. Uvedl k tomu: „V případech, kdy zasahová 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 toho, 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.“

[11] Čtvrtý senát poukázal i na rozsudek 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 žalované 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 uvedl: „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).“

[12] Konečně se k tomuto názoru přiklonil Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 23. 1. 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 k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, avšak při posuzování této otázky uvedená odlišnost nebraje zásadní roli a lze z něj přiměřeně vycházet i v této věci.“*

[13] Předkládající senát se ztotožnil s tou linií judikatury, která za žalobní tvrzení o správním orgánu, který zásah provedl, považuje dostatečně určitý žalobní popis, ze kterého je zřejmé, kdo zásah fakticky provedl, tedy zejména s názory v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 9 As 143/2014 – 34. Poukázal v této souvislosti na 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 *„(p)řepjatý 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 mezi práva 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.“* Čtvrtý senát míní, že žaloby nemají být zamítány jen pro neschopnost žalobce právně kvalifikovat, zda Policie České republiky v konkrétním případě vystupuje jako správní orgán, nebo ozbrojený sbor, který správním orgánem není.

Pokud by 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, šlo by o přepjatý formalismus. Ačkoli otázka právní kvalifikace jednání Policie České republiky při výkonu pravomoci dle § 124 odst. 9 zákona o silničním provozu je již judikaturou vyřešena, může být sporná otázka aktuální i v dalších věcech, v nichž bezpečnostní sbor může zároveň vystupovat i jako správní orgán.

[14] Podle čtvrtého senátu 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 čtvrtý senát podotkl, 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, 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.

[15] Čtvrtý senát dodal, 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 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 přiřitatelný.

[16] Účastníci řízení se k důvodům postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[17] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[18] V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 02. 2014, č. j. Nad 45/2014 – 47, a stejně tak v jeho usnesení ze dne 30. 4. 2014, č. j. Nad 136/2014 – 31, byl vyjádřen právní názor, že soud je v řízení o zásahové žalobě vázán projevem vůle žalobce, kterým žalobce určí žalovaného. Podle tohoto právního názoru 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.). Důsledkem tohoto právního názoru je, že popis žalobou napadeného jednání veřejné správy, i kdyby z něho plynulo, že jeho původcem je jiná součást veřejné správy, než kterou svým projevem vůle „učinil“ žalovaným žalobce, je pro otázku určení žalovaného nerozhodný.

[19] V rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 9 As 143/2014 – 34, zaujal Nejvyšší správní soud pro určité specifické situace poněkud méně kategorický právní názor, než jaký byl vyjádřen ve shora zmíněných dvou věcech. Těmito situacemi je jednání Policie České republiky, jejího příslušníka či některého z jejích útvarů tehdy, když připadá v úvahu, že by se některá z těchto entit mohla dopustit nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Devátý senát v těchto případech připustil, že směřuje-li zásahová žaloba proti Ministerstvu vnitra výhradně z toho důvodu, že žalobce právně kvalifikuje Policii České republiky (resp. její útvar), která měla dle žalobního tvrzení zásah fakticky provést, jako ozbrojený bezpečnostní sbor, který není správním orgánem (§ 83 s. ř. s., část věty za středníkem), a má-li soud za to, že takováto právní kvalifikace žalobce není správná (tj. pokud soud na toho, kdo dle žalobního popisu zásah fakticky provedl, hledí při provedení zásahu jako na správní orgán, který lze samostatně žalovat, či na jeho součást, a nikoli jako na součást ozbrojeného sboru), musí soud za žalobní tvrzení o správním orgánu, který zásah provedl (§ 83 s. ř. s., část věty před středníkem), považovat žalobní popis orgánu, který se měl fakticky zásahu dopustit. Jinak řečeno, devátý senát v těchto specifických situacích, kdy nemusí být zřejmé, zda entita, jež je organizačně součástí Policie České republiky, jednala jako samostatný správní orgán v materiálním smyslu, anebo jako součást ozbrojeného sboru, přiznal soudu právo se od právního hodnocení, kdo je žalovaným, v tvrzení žalobce odchýlit a „překvalifikovat“ toto hodnocení podle svého úsudku v závislosti na skutkových tvrzeních žalobce.

[20] V rozsudku ze dne 19. 9. 2013, č. j. 6 As 35/2013 – 44, jakož i v rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 Aps 9/2013 – 41, pak vyjádřil Nejvyšší správní soud právní názor již zcela odlišný od názoru vyjádřeného v usneseních ze dne 13. 02. 2014, č. j. Nad 45/2014 – 47, a ze dne 30. 4. 2014, č. j. Nad 136/2014 – 31. Z uvedených rozsudků šestého a sedmého senátu plyne, že tyto senáty jinak chápou, co v zásahové žalobě znamená pojem „žalobní tvrzení“ a jaké jsou jeho důsledky. Podle uvedených rozsudků žalovaného sice 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. Šestý a sedmý senát měly za to, že při určování žalovaného by mělo být u zásahových žalob v zásadě postupováno podle stejné logiky jako u žalob proti rozhodnutí správního orgánu, tedy tak, že žalobce je povinen k tomu, kdo je

žalovaným, uvést dostatečné skutkové důvody, ale že právní závěr na základě těchto skutkových důvodů, jehož výsledkem je určení žalovaného, přísluší soudu či, přesněji řečeno, může být soudem oproti žalobcovým právním názorům korigován.

[21] Již dříve se v obdobném smyslu v souvislosti s činností ozbrojených sborů vyjádřil druhý senát, který v rozsudku ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008 - 138, č. 1718/2008 Sb. NSS, uvedl (zvýraznění provedl rozšířený senát): „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“. Z uvedeného je zřejmé, že žalovaného v daném řízení určuje žalobce v žalobě, avšak nikoli vždy tak, že určitý správní orgán jako žalovaného výslovně označí, nýbrž i tak, že popíše zásah, který považuje za nezákonný, a uvede, který ozbrojený sbor jej provedl; u ozbrojeného sboru, který není správním orgánem, je totiž postavení žalovaného dáno zákonem. Jistě nelze spravedlivě požadovat po žalobci, proti němuž byl proveden zásah, jím považovaný za nezákonný, aby sám pátral po tom, kdo je řídicím správním orgánem ozbrojeného sboru; že se jedná o otázku právně složitou, je zřejmé i z tohoto případu, kde se dokonce řídicích orgánů střetává více.“

[22] V podstatě obdobný náhled na právní otázku, jak určit v zásahové žalobě žalovaného, jaký zaujaly šestý, sedmý a druhý senát, má i nyní věc předkládající senát čtvrtý. Ten vychází z teze, že každý správní orgán je v posledku jen „údem“ jedné komplexní entity, veřejné moci jako celku, a že soud se při rozhodování zásahové žaloby má soustředit primárně na otázku, zda zásah, ať již jej provedla jakákoli součást veřejné moci, byl zákonný, anebo nikoli, a nemá bránit postupu práva trváním na tom, aby žalobce správně právně kvalifikoval, kdo je v dané věci žalovaným.

[23] Právní názory, jak byly výše popsány, se od sebe v rozhodných otázkách liší. Rozhodnutí ve věcech Nad 45/2014 a Nad 136/2014 ve své podstatě přičítají projevu vůle žalobce procesně závaznou povahu v tom smyslu, že tento projev určuje žalovaného, aniž by na tom objektivní skutkové okolnosti případu mohly cokoli změnit, i když jsou s obsahem projevu vůle v rozporu. Devátý senát tuto základní zásadu nepopírá, avšak připouští její neuplatnění v případě rozporu mezi právním názorem žalobce a skutečným stavem věci u entit komplikované povahy, jakými je např. Policie České republiky. Oproti tomu šestý, sedmý, druhý a čtvrtý senát mají za to, že právě objektivní skutkové okolnosti, byť zprostředkované soudem především tvrzením žalobce, jsou rozhodné pro určení žalovaného, a to i tehdy, jsou-li v rozporu s projevem vůle žalobce označujícím žalovaného. Odlišnosti mezi popsányými právními názory jsou zjevné; pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

III. 2. 1. Základní zásady a východiska pro řešení sporné právní otázky

[24] Nejvyšší správní soud a jeho rozšířený senát setrvale kladou ve své judikatuře důraz na efektivitu soudní ochrany poskytované ve správním soudnictví. Rozšířený senát k tomu ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bodu

15, uvedl (zvýraznění přidal nyní rozšířený senát): „*Smyslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek obrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná. Takový právní prostředek musí dokázat nezákonnému jednání či postupu zabránit, děje-li se, včetně toho, aby veřejnou správu donutil konat tam, kde konat má (k tomu směřuje čl. 36 odst. 1 Listiny), anebo nezákonné jednání odstranit, událo-li se již (k tomu směřuje zejména čl. 36 odst. 2 Listiny).* Odstavec 3 zmíněného článku pak zajišťuje, že mohou být reparovány materiální následky veškerého nezákonného jednání veřejné správy směřovaného vůči jednotlivci. Byla-li by totiž možná soudní ochrana pouze vůči některým formám nezákonného jednání veřejné správy (typicky formálním rozhodnutím), bylo by pro běžného zákonodárce velmi jednoduché se jí vyhnout tím, že by tu část činnosti veřejné správy zaměřené proti jednotlivcům a dotýkající se jejich základních práv, kterou by chtěl vyjmout ze soudní ochrany, uskutečňoval ve formách této ochrany nepodléhajících. Něco takového by nerespektovalo ústavní požadavek šetření podstaty a smyslu základního práva na soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy. Ostatně i nová úprava správního soudnictví z roku 2002, jež zavedla nové typy žalob (zejména nečinnostní a zásahovou žalobu), byla přijata mimo jiné právě proto, aby byla v souladu s požadavky vyjádřenými v odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (...).“

[25] V bodě 16 výše uvedeného usnesení pak z požadavku účinnosti soudní ochrany ve správním soudnictví dovodil, jak je nutno vykládat ustanovení o pravidlech řízení před správními soudy: „(...) věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.“

[26] Výše uvedené závěry vyslovené rozšířeným senátem jsou jako hodnotové a výkladové východisko relevantní i pro nyní projednávanou věc. Pravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoúčelná. Právě naopak, jsou „toliko“ nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zasáhne svým jednáním v rozporu se zákonem. Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.

[27] Dalším významným rysem v této souvislosti je povaha aktérů řízení ve správním soudnictví. Na jedné straně stojí jednotlivec nutně omezený svými prostředky, znalostmi a jinými možnostmi, na straně druhé veřejná moc, o níž jednotlivec tvrdí, že v rozporu se zákonem zasáhla do jeho subjektivních práv. Středobodem sporu je tvrzené nezákonné jednání veřejné moci, bez ohledu na to, jakou má konkrétní formu. Forma má význam pro to, v jakém typu řízení a jakým způsobem bude žaloba jednotlivce projednána, nicméně sama o sobě je druhořadá. Podstatné je (tvrzené) jednání veřejné moci a to, zda zasáhlo do

subjektivních práv jednotlivce, anebo nikoli, a pokud ano, zda se tak stalo v souladu se zákonem.

[28] Veřejná moc a zvláště pak její složka, proti níž správní soudnictví chrání, tedy veřejná správa, se z pohledu jednotlivce jeví jako svým způsobem jednotná, navenek jedolitá entita, jež je toliko z důvodů strukturálních či funkčních (zejména kvůli dělbě moci či kvůli organizačním, technickým a jiným potřebám) členěna do relativně samostatných jednotek (správních orgánů, orgánů samosprávy či jiných vykonavatelů veřejné správy). Pro jednotlivce je významné, že sféru jeho práv a povinností zasáhla veřejná správa jako taková, nikoli to, zda tak učinil ten, anebo onen správní orgán. Který orgán tak učinil, má přirozeně svůj význam, zejména pro kontrolu, zda veřejná správa jedná v mezích zákonného zmocnění, jakož i pro určení odpovědnosti konkrétních osob, jež za veřejnou správu jednaly, v případě, že šlo o jednání nezákonné. Pro poskytnutí soudní ochrany je nicméně podstatnější, aby bylo v první řadě označeno a najisto postaveno jednání veřejné správy, které je předmětem žaloby jednotlivce (jeho obsah, rozsah, důsledky aj.), a teprve sekundárně to, který její „úd“ je za takové jednání odpovědný (pokud vskutku k jednání podle skutkových zjištění učiněných soudem došlo). Nicméně i to druhé má pro účinné poskytnutí soudní ochrany zásadní význam, a sice především pro posouzení, zda veřejná správa jednala v mezích svých pravomocí a způsobem, který jí zákon ukládá, a pokud ne, pro určení, které konkrétní součásti veřejné správy má správní soud vykonatelným způsobem uložit, aby ustala v zásahu, trvá-li, vyvarovala se jeho opakování a případně odstranila jeho důsledky, resp. vůči které takové součásti má soud vyslovit nezákonnost zásahu.

[29] Právě s ohledem na tyto potřeby je nutno vykládat ustanovení s. ř. s. o tom, kdo je žalovaným. Bylo by absurdní klást v tomto ohledu na žalobce přehnané a v praxi často jen obtížně splnitelné požadavky. Zejména nelze procesní úspěch žalobce ve věci podmiňovat bez dalšího tím, že žalobce ve svém projevu vůle určujícím žalovaného po právní stránce správně kvalifikuje, jakému „údu“ veřejné správy je přičitatelné jednání, které má za nezákonný zásah.

[30] Po účastnících řízení ve správním soudnictví je však na druhé straně spravedlivé požadovat patřičnou procesní aktivitu, neboť jen tak lze řízení determinované v podstatné míře právě procesní aktivitou stran úspěšně dovést k cíli. Po žalobci proto lze především žádat, aby s dostatečnou mírou určitosti označil, jakým jednáním veřejné správy se cítí být dotčen, a aby uvedl i dostupné informace o tom, koho konkrétně považuje za původce tohoto jednání.

III. 2. 2. Definice žalovaného v s. ř. s. a jejich výklad

[31] Definice žalovaného se u jednotlivých typů žalob ve správním soudnictví liší, avšak ve všech případech je úzce svázána právě s jednáním veřejné správy, které žalobce napadá.

[32] V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu platí podle § 69 s. ř. s., že *(ž)alovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.*

[33] Podobně i v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí podle § 101a odst. 3 s. ř. s., že *(o)dpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno*. Zákodárce se při vytvoření pozdějšího ustanovení § 101a odst. 3 s. ř. s. zjevně textově inspiroval v § 69 téhož zákona.

[34] Oproti tomu v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu *(žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení* (§ 79 odst. 2 s. ř. s.).

[35] Obdobnou formulaci užívá i v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu § 83 před středníkem s. ř. s., v němž se praví: *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*.

[36] Definice žalovaného se u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části na první pohled jeví jako „objektivní“, založená na objektivně zjiitelné skutečnosti, kdo vydal akt, proti němuž žalobce brojí. Oproti tomu u nečinnostní a zásahové žaloby se *prima vista* jeví jako „subjektivní“ (arg. „podle žalobního tvrzení“), založená na projevu vůle žalobce vtahujícím správní orgán, který žalobce označí, do řízení na straně žalované. Uvedený výklad je z hlediska čistě jazykového jistě možný, neboť je opřen o jazykový význam slov užitých v jednotlivých definicích. Slova „podle žalobního tvrzení“ lze jistě vykládat ve významu „podle vůle projevené v žalobě“. Argumentem pro takový výklad může být i ideál procesní rovnosti stran v soudním řízení, jehož součástí je i to, že žalobce disponuje řízením v co možná největší míře, čítaje v to i dispozici tím, koho učiní svou procesní protistranou.

[37] Z jazykového hlediska je však velmi dobře možný i jiný výklad, a sice že slova „podle žalobního tvrzení“ neoznačují projev vůle žalobce, nýbrž napovídají, odkud primárně čerpat informaci o tom, který orgán provedl žalobcem napadáný zásah či je nečinný. Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části na straně jedné a nečinnostní a zásahovou žalobou na straně druhé je totiž mimo jiné v obvyklé míře prvotní (pracovní) ujasněnosti, co je předmětem řízení, na jeho počátku.

[38] Předmětem řízení v prvních dvou typech řízení je formalizovaný a standardizovaný písemný akt, z něhož je za běžných podmínek jednoduše patrné, kdo jej vydal a co je jeho základním obsahem. Je nutno zdůraznit, že uvedený závěr platí jen jako zásada a že výjimečně, avšak rozhodně ne zřídka nebude *prima vista* vůbec zřejmé, která entita „rozhodnutí“ nebo „opatření obecné povahy“ vydala. V první řadě uvedené akty vydávají obvykle instituce či správní orgány v organizačním resp. institucionálním smyslu (např. ministerstva, nejrůznější úřady členěné např. na ústřední a regionální jednotky, ozbrojené sbory jako Policie České republiky) nebo osoby veřejného práva podílející se na výkonu veřejné správy (obce, kraje, profesní komory aj.), které jsou samy vnitřně strukturovány a

v jejichž rámci může vedle sebe existovat řada správních orgánů v materiálním smyslu (entit nadaných konkrétní rozhodovací nebo jinou pravomocí). Takto například může být mnohdy sporné, zda v konkrétním případě rozhoduje jako správní orgán v materiálním smyslu ministr, odbor ministerstva, ministerstvo jako celek, zvláštní organizační jednotka ministerstva zmíněná zákonem (např. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) aj. Podobně např. v rámci ozbrojeného sboru v řadě případů mohou jako správní orgány v materiálním smyslu jednat jeho konkrétní organizační jednotky (útvary, správy, služby apod.) či dokonce jeho jednotliví příslušníci (policista v blokovém řízení ve věci přestupku). Podíleli-li se na výkonu veřejné moci samosprávná osoba veřejného práva (obec, kraj, profesní komora), může být v řadě případů sporné, zda akt, který je při takové činnosti vydáván, vydala tato osoba jako celek, anebo její orgán či organizační složka (zastupitelstvo, kárný senát, komise, představenstvo apod.) jakožto správní orgán v materiálním smyslu.

[39] Obtíží může být již samotné rozlišení povahy jednání veřejné správy z hlediska určení, jaký typ žaloby ve správním soudnictví k ochraně proti nim má být použit. Judikatura samotných správních soudů v řadě případů jen obtížně nalézá rozlišovací kritéria mezi „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s. či mezi „rozhodnutím“, „opatřením obecné povahy“ a „právním předpisem“. Povaha jednání veřejné správy je pro způsob soudní ochrany určující a navíc platí, že procesní režim všech čtyř „velkých“ typů správních žalob (proti rozhodnutí správního orgánů, nečinnosti, zásahové a ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) je výrazně odlišný v nejrůznějších aspektech (lhůty k podání žaloby; povinnost vyčerpat jiné prostředky ochrany; koncentrace řízení; míra vázanosti soudu žalobními tvrzeními a rozsah přezkumu či nalézání práva soudem; povaha a možný konkrétní obsah výroku rozhodnutí soudu, vyhovuje-li žalobě; závaznost právního názoru soudu pro veřejnou správu aj.).

[40] Za takovéto situace je důvodné činit mezi jednotlivými žalobními typy jen takové rozdíly, které odpovídají rozdílné povaze jednotlivých typů jednání veřejné správy, proti nimž mají chránit. Tomu má odpovídat i výběr vhodné výkladové alternativy, připouští-li výklad jazykový více takových alternativ.

[41] U racionálního zákonodárce lze předpokládat, že užil-li slov „podle žalobního tvrzení“ v § 79 odst. 2 a § 83 s. ř. s., mají tato slova mít podle jeho představy určitý normativní význam a mají odrážet jistou odlišnost postupu při určení žalovaného od postupu v řízeních, v nichž je žalovaný určen podle pravidel v § 69 a § 101a odst. 3 s. ř. s., v nichž se uvedená slova neužívají. Tato odlišnost však nemá řízení o nečinnosti či zásahové žalobě žalobci ztěžovat a přenášet na něho v nepřiměřené míře nejistotu spojenou se složitostí uspořádání systému veřejné správy. Normativní význam slov „podle žalobního tvrzení“ je proto třeba hledat především v odlišné povaze „rozhodnutí“ a „opatření obecné povahy“ v řízeních podle § 65 a násl. s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. na straně jedné a „nečinnosti“ a „zásahu“ v řízeních podle § 79 a násl. s. ř. s. a § 82 a násl. s. ř. s. na straně druhé.

[42] Tento rozdíl naopak nemá spočívat v tom, že by na žalobce v první skupině řízení měly být kladeny méně přísné požadavky co do určitosti a úplnosti jeho skutkových

tvrzení oproti žalobcům v druhé skupině. Stejně tak nemá být hledán rozdíl mezi oběma skupinami žalob v rozsahu dispozice žalobce návrhem a v tom, do jaké míry právní názor žalobce na určitou právní otázku váže soud. Stará zásada, že je to soud, kdo zná právo (*iura novit curia*), a že účastníci mají soudu „dát“ fakta a soud jim na základě těchto fakt „dá“ právo (*da mihi factum, dabo tibi ius*), platí s omezenou výjimkou obsahu žalobních bodů v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu [ty musí obsahovat podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nejen skutkové, ale i právní důvody, pro které *považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné*] i ve správním soudnictví.

[43] Rozdíl mezi řízeními podle § 65 a násl. s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. na straně jedné a řízeními podle § 79 a násl. s. ř. s. a § 82 a násl. s. ř. s. na straně druhé je v tomto ohledu jediný - zpravidla budou v první skupině řízení rozhodná „fakta“ o tom, která entita v rámci veřejné moci vydala rozhodnutí či opatření obecné povahy, patrná ze samotných těchto aktů, případně ze spisového materiálu doprovázejícího jejich vydání, a tak zpravidla nebude třeba, aby se žalovaný o tom, která entita dotyčné akty vydala, ve svém návrhu podrobněji zmiňoval. Postačí proto zpravidla, pokud uvedený akt označí (§ 37 odst. 3 s. ř. s.), resp. jeho kopii připojí ke svému návrhu (§ 71 odst. 2 věta první s. ř. s.). Z aktu samotného či z dalších jej doprovázejících listin (výjimečně i z jiných skutečností, které zjistí) pak správní soud sám sezná, kdo napadený akt vydal, a kdo je tedy žalovaným.

[44] Stejného výsledku musí být dosaženo i u nečinnostních a zásahových žalob, ovšem vstupní podmínky pro jeho dosažení jsou oproti první skupině žalob zpravidla výrazně odlišné v tom, že soud si jen těžko bez velmi důkladné součinnosti žalobce může udělat úsudek o tom, proti jakému jednání veřejné správy žalobce brojí. Nečinnostní žalobou se žalobce domáhá vydání správního aktu (rozhodnutí ve věci samé či osvědčení), přičemž k tomu, aby soud mohl vůbec o žalobě věcně rozhodovat, musí být žalobcem dostatečně určité a úplně zpraven o tom, v jaké věci vydání správního aktu žádá (jakých práv a povinností a jakých rozhodných skutečností se má týkat). U zásahové žaloby pak na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu či návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části nemůže žalobce v žalobě odkázat na rozhodnutí či opatření obecné povahy jako na jakýsi „balíček“, v němž je obsah jím napadeného jednání veřejné správy formalizovaným způsobem zaznamenán. Naopak musí jednání veřejné správy, jemuž vyčítá nezákonnost, dostatečně jednoznačně, určité a úplně popsat tak, aby je soud mohl odlišit od jiných jednání veřejné správy (individualizovat a konkretizovat je) a na základě toho hodnotit, která entita v rámci veřejné správy jednala (event. zda vůbec jde o jednání přičitatelné veřejné správě – např. při napadení člověka jinou osobou, která je policistou, může jít jak o jednání policisty přičitatelné veřejné správě, proti němuž může poskytnout ochranu správní soudnictví, tak o soukromé a s příslušností útočící osoby jako policisty k veřejné správě nikterak nesouvisející jednání, jež do pravomoci správního soudnictví nespadá; podobně např. do správního soudnictví nespadá jednání policisty jako orgánu činného v trestním řízení, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 - 69, č. 635/2005 Sb. NSS) a zda jednala zákonně.

[45] Právě tato odlišnost – míra součinnosti žalobce nezbytná pro vymezení, kdo je žalovaným – musí být klíčem k výkladu pojmu „podle žalobního tvrzení“ v § 79 odst. 2 s. ř. s. a § 83 před středníkem s. ř. s. Zákodárce zde užívá pojmu „tvrzení“. V souladu s výše popsanou zásadou, že je to soud, kdo zná právo, a že na žalobci je především, aby

soudu přednesl rozhodná fakta, musí být pojem „tvrzení“ vykládán ve svém doslovném významu, tedy tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím 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.

[46] Ve správním soudnictví, jak již bylo výše uvedeno, jde ve své podstatě vždy o střet jednotlivce s veřejnou mocí, přičemž to, jakou podobu na sebe veřejná moc v konkrétním případě bere (který „úd“ ji reprezentuje a za ni jedná), na uvedeném základním nastavení nic významného nemění. Žalobce ve všech „velkých“ žalobách ve správním soudnictví brojí proti veřejné moci jako svým způsobem jednotné a toliko vnitřně, na své jednotlivé „údy“ členěné bytosti. V tomto smyslu je zavádějící srovnávat postavení žalovaného ve správním soudnictví s postavením žalovaného v civilním procesu. V civilním procesu má skutečnost, že žalobce „vtáhne“ jinou osobou do řízení tím, že proti ní jako žalovanému podá žalobu, pro tuto osobu zásadní důsledek v nutnosti této žalobě čelit – po žalobci je tedy spravedlivé požadovat, aby pečlivě vážil, koho svým procesním úkonem takto „zatíží“, a aby případně nesl přímo a bez dalšího procesní důsledky toho, zmýlí-li se ve svém uvažování a vtáhne-li do procesu osobu, která žalovaným být neměla.

[47] Něco takového však ve správním soudnictví není spravedlivé ani žádoucí. Správní soudnictví má jinou funkci než soudnictví civilní v jeho klasickém liberálním pojetí – nejde v něm o „řízený“ střet svou soukromých osob řešících spor o své soukromé záležitosti, v němž veřejná moc pouze plní funkci rozhodčího, nýbrž o ochranu jednotlivce před nezákonným jednáním veřejné moci. Tato odlišnost správního soudnictví vyžaduje, aby se v něm ve větší míře projevoval „procesní paternalismus“ sloužící k ochraně žalobce a k tomu, aby mohl účinně dosáhnout svých práv, náleží-li mu. Komplexní a v řadě ohledů nepřehledná struktura veřejné moci by naopak procesní pozici žalobce neúnosně komplikovala, bylo-li by po něm v intencích zásad civilního procesu požadováno, aby bez pomoci soudu „trefil“ svým projevem vůle označujícím konkrétní součást veřejné moci za žalovaného tu, která vskutku vůči němu jednala, a pokud by v případě, že tak neučiní správně, ztratil *a priori* šanci na procesní úspěch.

[48] Na okraj lze poznamenat, že v minulosti i v oblasti občanského soudního řízení v případech, kdy žalovanými byly entity veřejnoprávní povahy, Ústavní soud dospěl k závěru, že nelze bez dalšího zamítat žaloby založené na nepřesném úsudku žalobce o tom, kdo je žalovaným (viz např. jeho nálezy ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 127/96). Tím spíše nelze takový výklad přijmout v řízení, jehož hlavním účelem je ochrana subjektivních veřejných práv jednotlivce vůči veřejné moci.

[49] Právě kvůli dosažení skutečné, materiální rovnosti účastníků řízení před správními soudy je třeba tuto komplikaci odstranit; těžiště právního posouzení, kdo má v konkrétní věci být žalovaným, proto musí být v rukou soudu. Na žalobci pak je, aby k tomu soudu poskytl patřičnou součinnost.

III. 2. 3. Praktické procesní důsledky pro zásahové žaloby

[50] Výklad pojmu „*podle žalobního tvrzení*“ v § 83 před středníkem s. ř. s., jak byl predestřen výše, má celou řadu praktických dopadů na postup soudu při projednávání zásahové žaloby.

[51] Správní soud má v první řadě po žalobci důsledně požadovat, aby k údajnému zásahu veřejné správy, proti kterému brojí, uvedl (tvrdil) všechny podstatné skutkové okolnosti, na základě nichž může soud určit, jakou povahu napadené jednání veřejné správy mělo a kdo byl jeho původcem. Nesplní-li žalobce svoji povinnost tvrzení, je třeba, aby jej soud patřičně konkrétním způsobem k doplnění žaloby vyzval postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. Není vyloučeno, že ve složitějších případech bude třeba tvrzení žalobce upřesňovat postupně ve více krocích (opakovanými postupně se upřesňujícími či obsahově se nově zjištěným skutečností přizpůsobujícími výzvami); je však zásadně na žalobci a v jeho zájmu, aby potřebné skutečnosti tvrdil v celé šíři pokud možno již v samotné žalobě tak, aby si soud na základě jeho tvrzení mohl co nejrychleji a s co největší přesností učinit úsudek o povaze žalobou napadeného zásahu a o tom, kdo je jeho původcem.

[52] Na základě tvrzení žalobce, eventuelně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším případným informacím, které má soud k dispozici (např. z vyjádření osob či orgánů, které jako potenciální žalovaní připadají v úvahu zejména proto, že je za ně označil žalobce nebo že to vyplývá z obsahu zjištění učiněných soudem – jsou-li zde takové „konkurující si“ osoby či orgány, které by mohly být žalovaným, je zásadně třeba k řádnému zjištění skutkového stavu vyžádat si jejich vyjádření) pak soud posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem, přiřitatelné. Takový správní orgán by měl být v řízení žalovaným.

[53] V případech, u nichž tak stanoví zákon (§ 83, část věty za středníkem s. ř. s., podle něhož, *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*) soud aplikuje modifikovaná pravidla pro určení žalovaného, která stanoví, že žalovaným není entita, jež je původcem naříkaného jednání, nýbrž správní orgán či obec, které jsou této entitě tak či onak nadřizeny.

[54] Pokud jsou skutková zjištění soudu a právní závěry na základě nich učiněné ohledně toho, kdo má být v řízení žalovaným, ve shodě s tím, koho za žalovaného označil žalobce, nevystává v řízení problém a soud jedná s takto určeným žalovaným. Pokud však soud zjistí, že podle objektivního práva by žalovaným měl být někdo jiný, než koho za žalovaného označuje žalobce, je třeba se pokusit tento rozpor mezi posouzením soudu a projevem vůlí žalobce vyřešit.

[55] Soud totiž sice je jako jediný oprávněn hodnotit fakta vnesená žalobcem do řízení o zásahové žalobě a činit z nich právní závěry, není však oprávněn „vnucovat“ žalobci své skutkové a právní hodnocení věci tak, že by to fakticky popřelo dispozici žalobce žalobou. Soud je v případě, že dospěl k jinému právnímu hodnocení toho, kdo má být

žalovaným, než jaké vyplývá z postoje žalobce, povinen na svůj právní závěr žalobce upozornit a vyzvat jej, aby na něj případně reagoval.

[56] V praxi budou zřejmě převažovat případy, že se žalobce ztotožní s právním hodnocením soudu stran otázky žalovaného a uzpůsobí tomu označení žalovaného a svůj návrh výroku rozsudku [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. V návrhu výroku rozsudku má být v první řadě zásah, proti němuž žalobce brojí, dostatečně individualizován a konkretizován a má být navrženo, jak má soud vůči zásahu zakročit (§ 87 odst. 2 s. ř. s.). Dále ovšem musí být z návrhu výroku patrné, vůči které entitě vykonávající veřejnou moc má výrok rozsudku soudu směřovat.

[57] Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo je v dané věci žalovaný, setrvá na svém původním náhledu a návrh výroku rozsudku patřičně neupraví, nemůže být jeho žalobě vyhověno. O tom musí být žalobce poučen. Výrok soudu podle § 87 odst. 2 s. ř. s. týkající se žalobou napadeného nezákonného zásahu, kterým se autoritativně vyslovuje nezákonnost zásahu nebo se zakazuje v zásahu pokračovat anebo přikazuje obnovit stav před zásahem, totiž může směřovat jen vůči takové entitě, které je zásah jako jeho původci (resp. jako nadřízenému původce ve smyslu § 83, části věty za středníkem s. ř. s.) přičitatelný.

[58] Na druhé straně úprava projevu vůle žalobce co do označení, kdo má být žalovaným, není v řízení o zásahové žalobě srovnatelná se záměnou žalovaného (§ 92 odst. 2 o. s. ř.) či přistoupením dalšího žalovaného do řízení (§ 92 odst. 1 o. s. ř.) v občanském soudním řízení, neboť, jak bylo výše vyloženo, smysl a účel a povahu řízení ve správním soudnictví nelze v tomto ohledu srovnávat s občanským soudním řízením. Postup vyjasňující, kdo má být ve věci zásahové žaloby žalovaným, nemá povahu změny v osobě žalovaného, nýbrž upřesnění, kterému „údu“ veřejné moci má být podle vůle žalobce, konfrontované s fakty zjištěnými v řízení a právním názorem soudu na základě toho učiněným, uložena soudem povinnost. Úprava projevu vůle žalobce ohledně toho, koho označuje za žalovaného, nemá žádný vliv na posouzení včasnosti žaloby, neboť to i nadále závisí na tom, kdy žalobce podal samotnou žalobu, byť by v ní jako žalovaného původně označil někoho jiného. Rozšířený senát se proto neztotožňuje s opačným právním názorem vysloveným v bodech 21 a 24 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 Aps 15/2013 – 59, č. 3033/2014 Sb. NSS.

[59] Změnu projevu vůle v označení žalovaného sdělí soud tomu, kdo jím byl dříve, i tomu, kdo se jím na základě této změny nově stal. Činí tak přípisem; samostatné usnesení o tom nevydává. Poté jedná jako se žalovaným již jen s tím, koho žalobce za žalovaného nově označil, a s dřívějším žalovaným nadále již nejedná. Změnu v označení žalovaného od okamžiku, kdy vůči němu byla učiněna, soud projeví i v písemnostech, které v řízení vydává, zejména pak v označení žalovaného v záhlavích rozhodnutí. Je vhodné, aby v odůvodnění rozhodnutí bylo zmíněno, že v průběhu řízení došlo ke změně v označení žalovaného a proč se tak stalo.

III. 3. Shrnutí

[60] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne následující závěr:

[61] 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, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím 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.

[62] Liší-li se tento 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 ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním názoru 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.

IV. Další postup ve věci

[63] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací čtvrtému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 9. prosince 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu