



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.**, zastoupený Mgr. Janem Boučkem, advokátem se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovaným: 1) **Policie České republiky, Krajské ředitelství Policie Středočeského kraje**, se sídlem Na Baních 1535, Praha 5 – Zbraslav, 2) **Policie České republiky, Krajské ředitelství Policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 2, Praha 4, 3) **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2014, č. j. 9 A 275/2011 – 162,

t a k t o :

- I. Výrok I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2014, č. j. 9 A 275/2011 - 162 **se zrušuje** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost proti výroku II. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2014, č. j. 9 A 275/2011 - 162 **se zamítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2014, č. j. 9 A 275/2011 – 162 byla ve výroku I. odmítnuta žaloba vůči žalovanému 3) a ve výroku II. byla zamítnuta žaloba vůči žalovaným 1) a 2), kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal, aby soud vyslovil nezákonnost zásahů Policie České republiky (dále jen „Policie ČR“) vůči stěžovateli, ke kterým došlo dne 6. 8. 2011, 12. 9. 2011, 29. 10. 2011, 13. 11. 2011 a 14. 4. 2012 vyžádováním, aby se stěžovatel jako řidič vozidla při silničních kontrolách na výzvu Policie ČR podrobil orientačnímu vyšetření, zda není pod vlivem alkoholu, aniž by byl

důvod se domnívat, že řídí vozidlo pod vlivem alkoholu nebo aniž by bylo důvodné podezření, že přivodil jinému újmu na zdraví v souvislosti s požitím alkoholického nápoje. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že při posouzení sporné otázky vyšel z ust. § 5 odst. 1 písm. f) a § 124 odst. 9 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), z nichž je zcela jednoznačné, že jedinou podmínkou nezbytnou k tomu, aby se řidič vozidla podrobil vyšetření na ovlivnění alkoholem, je výzva policisty. Jde totiž o kontrolu, která, na rozdíl od jiných státních kontrol, pro povahu provozu na pozemních komunikacích (při výběru a zastavení vozidla pro účely kontroly) ani neumožňuje předchozí konkrétní a podloženou hypotézu či podezření, že řidič řídí vozidlo pod vlivem alkoholu a toto podezření nelze založit ani při osobní kontrole řidiče, neboť chování řidičů při možnosti i různého množství alkoholu v krvi nemusí být u každého transparentní. Proto předpoklad řízení vozidla pod vlivem alkoholu nemusí být dán u žádného z účastníků silničního provozu nebo může být dán u všech řidičů. Z tohoto důvodu nemůže na účast v silničním provozu dopadat ust. § 16 odst. 1 zákona č. 379/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 379/2005 Sb.“), z hlediska vytipování činnosti osoby, která se má podrobit vyšetření na alkohol, právě z důvodu její zvlášť ohrožující a nebezpečné činnosti, na kterou směřuje toto zákonné ustanovení. Městský soud tedy považoval odkaz stěžovatele na zásadu „v pochybnostech ve prospěch jednotlivce“ a nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 za irelevantní. Na výše uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že ust. § 5 odst. 1 písm. f) a rovněž i § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu odkazuje u části textu „*vyšetření podle zvláštního právního předpisu*“ v poznámce pod čarou na zákon č. 379/2005 Sb. Městský soud poukázal na to, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu poznámka pod čarou uvedená v zákoně slouží jako interpretační pomůcka, a není tedy právně závazná. Součástí právního předpisu by byla pouze v případě, že by to bylo výslovně vyjádřeno, což se však v projednávaném případě nestalo. Především však odkaz na zákon č. 379/2005 je nutno vázat k části textu „*vyšetření na ovlivnění alkoholem*“, nikoliv k pravomoci policisty přistoupit k tomuto vyšetření. Tato pravomoc je výlučně upravena v zákoně o silničním provozu. O výše uvedeném svědčí jak gramatický výklad ust. § 5 odst. 1 písm. f) a § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu, jenž poznámku pod čarou výlučně váže na sousloví „*vyšetření podle zvláštního právního předpisu*“, tak i teleologický výklad. Jestliže totiž zákon o silničním provozu ve smyslu ust. § 1 mimo jiné upravuje práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu a dále vymezuje působnost a pravomoc orgánů státní správy a Policie ČR ve věcech provozu na pozemních komunikacích, pak je zcela zřejmé, že je to tento zákon, který upravuje oprávnění Policie ČR v rámci dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích provádět vyšetření na zjištění, zda řidič vozidla není ovlivněn alkoholem. V této souvislosti městský soud odkázal i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 - 63, ze dne 16. 12. 2009, č. j. 6 As 40/2009 - 125, a ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 Aps 9/2013 - 41. K odkazům stěžovatele na nálezy Ústavního soudu, zejména sp. zn. I. ÚS 1835/07, resp. sp. zn. I. ÚS 1849/08, sp. zn. II. ÚS 229/95, sp. zn. I. ÚS 431/04 a sp. zn. II. ÚS 2268/07, z nichž stěžovatel dovozuje, že státní orgány nemohou zasahovat do osobní sféry jednotlivce jenom proto, že jim to umožňuje jejich kompetence, ale musí mít také důvody k takovému postupu, městský soud uvedl, že v daném případě byl důvod postupu příslušníků Policie ČR jednoznačně dán, a to jejich právem dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích. Tato pohnutka pak byla i legitimním důvodem pro zásah do osobní sféry stěžovatele. Městský soud neshledal

pokračování

přílehou ani stěžovatelu argumentaci odůvodněním rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2013, č. j. 8 A 273/2011 - 67. V uvedené věci se městský soud zabýval ochranou před nezákonným zásahem, který stěžovatel spatřoval v tom, že mu justiční stráž bránila vstupu do podatelny Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1, pokud nepředloží občanský průkaz a nestrpí zaznamenání svých osobních údajů. Tyto zásahy však nejsou srovnatelné s jednáním Policie ČR při silniční kontrole, neboť obě hodnocené situace se liší jak po stránce skutkové, tak po stránce právního posouzení. Proto závěry vyslovené v citovaném rozsudku nelze ve vztahu k dané věci aplikovat. Na základě shora uvedeného městský soud žalobu jako nedůvodnou vůči žalovanému 1) a 2) zamítl. V důsledku nedostatku pasivní procesní legitimace žalovaného 3) pak byla žaloba podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnuta.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Předně namítal, že městský soud se neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím zrušovacím rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 Aps 9/2013-41, protože jednal jako se žalovaným s Policií ČR a zároveň s Ministerstvem vnitra, ačkoliv žalovaným je pouze Policie ČR, a poté rozhodl o odmítnutí žaloby vůči někomu, kdo nebyl účastníkem řízení. Rozhodnutí o odmítnutí žaloby proti Ministerstvu vnitra je proto nezákonné. Dále stěžovatel namítal, že městský soud u ústního jednání dne 3. 12. 2014 usnesením nepřipustil změnu žaloby navrženou v podání ze dne 2. 12. 2014, a to přesto, že se stěžovatel nedomáhal jiného (nového) nároku, ale pouze jinými slovy formuloval žalobní návrh tak, aby lépe odpovídal žalobním tvrzením. Městský soud tak v rozporu s ust. § 95 odst. 1 a 2 o. s. ř. neumožnil stěžovateli, aby disponoval s předmětem řízení a nepřipustil změnu žaloby, aniž by pro takové rozhodnutí byly dány důvody podle ust. § 95 odst. 2 o. s. ř. Tímto způsobem městský soud odňal stěžovateli možnost jednat před soudem, neboť pro vydání zamítavého usnesení nebyl dán důvod. Ačkoliv usnesení o nepřipuštění změny žaloby městský soud písemně vyhotovil, doručil účastníkům a nabylo právní moci až dnem jeho doručení, přesto při jednání dne 3. 12. 2014 pokračoval v řízení, aniž by vyčkal právní moci tohoto usnesení, a při tomto jednání žalobu zamítl. Řízení před městským soudem je tak postiženo jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel dále namítal, že městský soud i nesprávně posoudil právní otázku, zda mají policisté právo bezdůvodně zastavit vozidlo a vyzvat řidiče k orientačnímu vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem, a v této souvislosti obsáhle polemizoval s právním názorem městského soudu, že policisté v daném případě realizovali zákonná oprávnění Policie ČR při výkonu její činnosti podle zákona o silničním provozu. Z uvedených důvodů proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že stěžovatel vznáší námitky, které mohl uplatnit, a také je uplatnil, již v předešlé kasační stížnosti, třebaže zvolil poněkud odlišnou formulaci. Žalovaný 1) následně rozsáhle polemizoval se stěžovatelu argumentací, která se týkala oprávnění Policie ČR vyzvat řidiče k orientačnímu vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. Podle jeho názoru byly zásahy příslušníků Policie ČR tak, jak byly popsány v žalobě, zákonné. Městský soud tak rozhodl v intencích právního názoru Nejvyššího správního soudu obsaženého ve zrušujícím rozsudku, jímž byl podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán. Na základě výše uvedeného považuje žalovaný 1) kasační stížnost za nepřipustnou, neboť nebyl naplněn

žádný z důvodů pro její podání ve smyslu ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. Napadený rozsudek byl vydán v souladu s příslušnými právními předpisy a byl řádně odůvodněn, byla zjištěna v plném rozsahu skutková podstata, z níž městský soud vycházel při svém rozhodování a právní otázky byly správně posouzeny. Z výše uvedených důvodů žalovaný 1) navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

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

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že se městský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 Aps 9/2013 - 41, protože jednal jako se žalovaným i s Ministerstvem vnitra.

Podle Nejvyššího správního soudu není tato stížní námitka důvodná. Označil-li totiž stěžovatel v žalobě jako žalovaného Ministerstvo vnitra, i když tento správní orgán nebyl podle názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku pasivně věcně legitimován, musel městský soud o žalobě i vůči tomuto žalovanému rozhodnout, což také učinil. Městský soud se tedy řídil závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem, ale pochybil, pokud dovodil, že neexistence pasivní věcné legitimace představuje nedostatek podmínek řízení. Tento jeho závěr je totiž v rozporu s konstantní judikaturou soudů rozhodujících v řízení občanskoprávním, podle které podmínky řízení a otázky věcné legitimace nelze zaměňovat. Nedostatek pasivní věcné legitimace je důvodem k zamítnutí žaloby, nikoli k jejímu odmítnutí (viz např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 11. 1994, sp. zn. 1 Co 227/94, Právní rozhledy č. 3/94, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 1997 sp. zn. 2 Cdon 1566/96, Sb. NS č. 17/98). Proto nemohl městský soud žalobu vůči žalovanému 3) odmítnout. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. výrok I. napadeného rozsudku zrušil a věc v tomto rozsahu vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel dále namítal, že městský soud v rozporu s ust. § 95 odst. 1 a 2 o. s. ř. nepřipustil změnu žaloby, aniž by pro takové rozhodnutí byly dány důvody, a že městský soud pochybil, když při jednání dne 3. 12. 2014 pokračoval ihned v řízení, aniž vyčkal právní moci tohoto usnesení.

Podle ust. § 95 odst. 1 a 2 o. s. ř. žalobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení. Změněný návrh je třeba ostatním účastníkům doručit do vlastních rukou, pokud nebyli přítomni jednání, při němž ke změně došlo. Soud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení.

V daném případě stěžovatel v podání ze dne 2. 12. 2014, doručeným městskému soudu dne 3. 12. 2014, mimo jiné navrhl změnu žalobního návrhu. Všem žalovaným byl předmětný návrh doručen u jednání konaného dne 3. 12. 2014. Městský soud následně usnesením, které bylo vyhlášeno v průběhu tohoto jednání, nepřipustil navrhovanou

pokračování

změnu žalobního petitu s odůvodněním, že dosavadní průběh řízení a podklady pro rozhodnutí ve věci by nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu.

Vzhledem k tomu, že se jedná o usnesení, které nemusí být vyhotoveno písemně (§ 55 odst. 3 s. ř. s.), a vůči kterému není přípustný opravný prostředek (§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.), nabylo právní moci okamžikem jeho vyhlášení, tj. dne 3. 12. 2014. Skutečnost, že městský soud toto usnesení následně vyhotovil i písemně a doručoval je účastníkům řízení, je z hlediska stanovení okamžiku nabytí právní moci irelevantní. Městský soud byl proto oprávněn po vyhlášení usnesení pokračovat v řízení o původním návrhu. Pokud je jedná o důvody, které vedly městský soud k nepřipuštění změny žalobního petitu navrženého stěžovatelem, pak tyto nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumávat, neboť se jedná o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení, proti němuž není kasační stížnost stížitelná.

Ohledně námitky nesprávného posouzení právní otázky, zda lze vyžadovat, aby se stěžovatel jako řidič vozidla při silniční kontrole na výzvu Policie ČR podrobil orientačnímu vyšetření, zda neřídí vozidlo pod vlivem alkoholu, lze odkázat na předchozí zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 7 Aps 9/2013 - 41, v němž již Nejvyšší správní soud vyslovil závazný právní názor ve vztahu ke stěžejní sporné otázce a městský soud ho beze zbytku respektoval. Se závěry městského soudu, resp. správních orgánů, se Nejvyšší správní soud plně ztotožnil, neboť mají oporu ve správním spisu a právní úpravě. S ohledem na ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřipustná v části, v níž se stěžovatel domáhá řešení otázek v předešlém řízení před Nejvyšším správním soudem již jednou věcně přezkoumaných (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2005, č. j. 7 Azs 338/2004 - 106, ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 Afs 7/2012 - 32, a usnesení ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 7/2012 - 32 a ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56), se Nejvyšší správní soud nezabýval otázkami, které již byly v dané věci posouzeny.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost proti výroku II. napadeného rozsudku důvodnou, a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a žalovaným žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 30. září 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu