



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **L. K.**, zastoupeného advokátem Mgr. Jiřím Skálou, Márova 10, Praha 13, proti žalovaným: **1) Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7, a **2) Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, Kongresová 1666/2, Praha 4, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2022, čj. 6 A 132/2020-95,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2022, čj. 6 A 132/2020-95, **se ruší** ve výroku II, který se týká žalovaného 2), a v souvisící části výroku III.
- II. Žaloba **se odmítá** v části směřující proti žalovanému 2).
- III. Kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2022, čj. 6 A 132/2020-95, **se zamítá** v části směřující proti výroku I, který se týká žalovaného 1), a v souvisící části výroku III.
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě proti žalovanému 2) ani o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobce v květnu 2020 v příkazním řízení (po podepsání bloku) dostal pokutu za nerespektování červeného signálu STŮJ. Pokutu ve výši 1 000 Kč na místě zaplatil. O několik dní později se dopisem obrátil na policii. Jednak žádal přešetření přestupku, jednak si stěžoval na chování policistů při jeho řešení na místě. K samotnému přestupku uvedl, že semafor viděl ve stavu žluté a policisté vzhledem k uspořádání křižovatky nemohli vidět ani na kameru ve svém voze zaznamenat (jak tvrdili), že by jel na červenou. Žádal o zpřístupnění videozáznamu. Svou stížnost na chování policistů pak upřesnil tak, že na něj policisté vyvíjeli nátlak a neminimalizovali riziko přenosu nemoci covid-19.

[2] Žalobce dopis adresoval dopravnímu inspektorátu Obvodního ředitelství policie Praha I. Ten obsah dopisu vyhodnotil tak, že se zčásti jedná o podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí (§ 94 správního řádu) a zčásti o stížnost (§ 175 správního řádu). Proto dopravní inspektorát předal žalobcovo podání jak Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy (k posouzení podmínek pro zahájení přezkumu), tak i skupině vnitřní kontroly obvodního ředitelství (k vyřízení stížnosti). O tomto postupu byl žalobce vyrozuměn (jak o tom svědčí úřední záznam z června 2020).

[3] V červenci 2020 sdělilo žalobci krajské ředitelství policie, že neshledalo podmínky pro zahájení přezkumného řízení. Záznam z kamery umístěné v policejním voze sice nebyl zálohován (protože věc byla vyřešena na místě); díky záznamu z městského kamerového systému však nebylo pochyb o tom, že žalobce přestupek spáchal.

[4] Obvodní ředitelství vyhodnotilo stížnost na chování policistů jako nedůvodnou, protože se nepodařilo zajistit důkazy svědčící o opaku. Žalobce o tom vyrozumělo v červenci 2020. Při šetření si obvodní ředitelství vyžádalo vyjádření obou policistů a zkoumalo, zda je jejich chování někde zaznamenáno. Zjistilo přitom, že městský kamerový systém místo řešení přestupku nezachycuje a záznam z kamery v policejním voze je už nedostupný (byl přemazán následujícím záznamem, protože přestupek byl vyřešen na místě). Policisté uvedli, že jejich tvrzení při řešení přestupku nebyla lživá (v době řešení přestupku měli žalobcovo jednání zaznamenáno kamerou ve svém voze), že při kontaktu s žalobcem měli nasazenou roušku a že v té době nebyli infekční. Na vyrozumění o vyřízení stížnosti žalobce reagoval a požadoval, aby mu bylo umožněno nahlédnout do spisu. Obvodní ředitelství tedy stížnostní spis žalobci zpřístupnilo a současně jej upozornilo, že videozáznam jeho přestupku se nenachází v tomto spisu, ale ve spisu týkajícím se řešení přestupku.

[5] Žalobce se v prosinci 2020 obrátil na Městský soud v Praze a žádal, aby byl zásah policie prohlášen za nezákonný. Zásah podle žalobce spočíval v silniční kontrole, udělení blokové pokuty a nedostatečném přezkumu jednání policistů. Za žalovaného označil žalobce nejprve Ministerstvo vnitra, později (v reakci na sdělení ministerstva, že není pasivně legitimováno) žádal připuštění dalšího účastníka – Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy. Navrhl, aby soud určil nezákonnost dvou zásahů: jednak silniční kontroly, z níž vzešla bloková pokuta, jednak postupu, jímž bylo přezkoumáno jednání policistů při silniční kontrole. Ve vztahu k ministerstvu městský soud zásahovou žalobu odmítl (výrok I), ve vztahu ke krajskému ředitelství policie ji zamítl (výrok II) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok III).

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (nyní *stěžovatel*) kasační stížnost. Vadí mu, že policisté při řešení přestupku neměli roušku. Tvrdili, že přestupkové jednání zaznamenali na kameru, ačkoli to nebylo vzhledem k uspořádání křižovatky možné. O tom, že stěžovatel nemusí blok podepsat, jej policisté zpravili až poté, co jej podepsal. Stěžovatel uvádí, že samotný přestupek zpochybnit nechtěl; trvá ale na tom, že se k přestupku doznal jen v důsledku podvodného jednání policistů. Obsah dopisu, kterým se stěžovatel záhy po řešení přestupku obrátil na policii, byl vyhodnocen zčásti jako podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí a zčásti jako stížnost, a reagovaly tedy na něj dva různé subjekty (krajské a obvodní ředitelství policie); ani jeden se však věci řádně nezabýval. Ve vztahu

pokračování

k ministerstvu byla žaloba odmítnuta; není ovšem na žalobci, aby posuzoval, zda policista vystupuje jako součást ozbrojené složky, nebo jako správní orgán.

[7] Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázalo na své vyjádření před městským soudem. Krajské ředitelství policie obsáhle citovalo a shrnovalo různá stěžovatelova podání, vyjádření k nim či rozhodnutí soudů. Stěžovatel v replice znovu protestoval proti tomu, že jeho dopisem se zabývalo jak krajské, tak obvodní ředitelství policie.

[8] Kasační stížnost směřuje (kromě souvisejícího výroku III o nákladech řízení) proti výrokům městského soudu, kterými byla žaloba v části směřující proti ministerstvu odmítnuta (výrok I) a v části směřující proti krajskému ředitelství policie zamítnuta (výrok II). NSS před vypořádáním vlastních kasačních důvodů zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

K výroku II rozsudku městského soudu

[9] Ohledně výroku II, kterým městský soud zamítl žalobu v části směřující proti krajskému ředitelství policie, dospěl NSS k závěru, že je třeba ho zrušit. Už v řízení před městským soudem totiž byly důvody pro odmítnutí žaloby v této části pro opožděnost.

[10] Kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti tomuto zásahu nebo určení, že zásah byl nezákonný (§ 82 s. ř. s.). Musí tak ovšem učinit *do dvou měsíců* ode dne, kdy se o nezákonném zásahu dozvěděl; zmeškání lhůty nelze prominout (§ 84 odst. 1 a 2 s. ř. s.).

[11] Stěžovatel *v prosinci 2020* žádal městský soud o určení, že zásah policie byl nezákonný. Za zásah přitom označil jednak manipulativní a zdravotně ohrožující jednání policie při řešení přestupku *v květnu 2020*, jednak nedostatečný přezkum. O tom, že dopis, který stěžovatel policii zaslal záhy po vyřešení přestupku, bude řešen ve dvou procesních liniích, zřejmě policie stěžovatele informovala (podle úředního záznamu o telefonátu) už *v červnu 2020*. *V červenci 2020* pak byl stěžovatel vyrozuměn o výsledku obou postupů: krajské ředitelství policie stěžovateli sdělilo, že neshledalo podmínky pro zahájení přezkumného řízení, a obvodní ředitelství mu napsalo, že stížnost na chování policistů shledalo nedůvodnou. (Pro úplnost: na vyrozumění obvodního ředitelství stěžovatel reagoval *v září 2020*, obvodní ředitelství mu tentýž měsíc odpovědělo.)

[12] Ať už se však stěžovatel hodlal svou žalobou domoci určení nezákonnosti jednání policistů, nebo nezákonnosti následného přezkumu, podal ji pozdě. O obou těchto tvrzených zásazích se totiž dozvěděl mezi květnem a (nejpozději) červencem 2020, a při podání žaloby v prosinci 2020 už dvoutměsíční zákonnou lhůtu promeškal.

[13] K tomu NSS připomíná, že u deklaratorní zásahové žaloby nežádá zákon vyčerpání jiných prostředků ochrany. Lhůta pro její podání tak běží už od okamžiku, kdy účastník mohl zjistit, v čem zásah spočívá a že je zaměřen proti němu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, *Hopr Trade*, body 32 až 35, 48 a 49). U prvního z tvrzených zásahů, který spočíval v jednání policistů při projednávání

přestupku, začala lhůta běžet už v den spáchání přestupku (koncem května 2020). Krom toho stížnost podle § 175 správního řádu (již stěžovatelovy námitky proti chování policistů obsahově odpovídaly) by nemohla mít vliv ani na běh lhůty k podání zásahové žaloby „nedeklaratorní“ („zápůřčí“), protože jde spíše o formální a dozorcí prostředek (tamtéž, body 38 až 41).

[14] Podstata druhého z tvrzených zásahů je pro NSS nejasná. Stěžovatel v žalobě vlastně nenamítl žádné konkrétní pochybení obou „přezkumných“ složek policie (jen tvrdil, že ani v jedné z obou linií nebyla věc řádně prošetřena a nebylo mu umožněno nahlédnout do spisu), resp. přesvědčivě nevysvětlil, proč podle něj představoval tento dvojí „přezkum“ nezákonný zásah vůči němu. Slovně sice stěžovatel trval na tom, že samotnou přestupkovou odpovědnost nezpochybňuje (bod 35 rozsudku městského soudu) – ovšem ty z námitek, které stěžovatel uplatnil vůči dopravnímu inspektorátu Obvodního ředitelství policie Praha I a které nemířily úzce proti chování policistů, ve skutečnosti zpochybňovaly *skutkový podklad a výsledek* přestupkového řízení ukončeného vydáním příkazového bloku.

[15] NSS nepokládá za potřebné blíže rozebírat, že napadnout příkazový blok nelze ani žalobou proti rozhodnutí správního orgánu; tím méně je pak možné tuto procesní překážku obcházet tak, že přestupce zpochybní závěr o spáchání přestupku žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. S ohledem na to, jak stěžovatel žalobu v této části pojal, však nebylo třeba, aby ji městský soud zkoumal ze všech těchto aspektů (včetně toho, zda je vůbec myslitelné podat zásahovou žalobu v reakci na sdělení, že nebude zahájeno přezkumné řízení). Pro odmítnutí žaloby stačilo v tomto případě ověřit, že žaloba nebyla podána včas, ať už by soud počítal dvouměsíční lhůtu jakkoli.

K výroku I rozsudku městského soudu

[16] Ohledně výroku I, kterým městský soud odmítl žalobu v části směřující proti ministerstvu, dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Žalovaným je v řízení o zásahové žalobě správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojeného bezpečnostního sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen (§ 83 s. ř. s.). Při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích jedná Policie České republiky jako *správní orgán*, nikoli jako ozbrojený bezpečnostní sbor (rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2011, čj. 6 Aps 3/2011-63, č. 2603/2012 Sb. NSS).

[18] Policie vykonává dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích mimo jiné tím, že projednává příkazem na místě přestupky podle zákona o silničním provozu [§ 124 odst. 11 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu]. Vystupují-li policisté v roli úředních osob, lze si na jejich chování stěžovat podle § 175 správního řádu; stížnost prošetřuje *správní orgán*, který vedl řízení. Pravomocné rozhodnutí (příkaz vydaný na místě) se přezkoumá, jestliže lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Nevyhoví-li podnětu účastníka správní orgán, který vydal rozhodnutí navrhované k přezkumu, posoudí opodstatněnost podnětu nadřízený *správní orgán* (§ 94 a § 95 správního řádu).

pokračování

[19] Je-li vyloučena možnost, že zásah byl způsoben ozbrojeným sborem, který není správním orgánem, má v obecné rovině význam to, koho žalobce jako žalovaného označí. Směřuje-li však žaloba proti Ministerstvu vnitra v důsledku mylné úvahy, že policie při zásahu nevystupovala jako správní orgán, je třeba za žalobní tvrzení o správním orgánu, který zásah provedl, považovat nikoli označení žalovaného (byť jednoznačné), ale žalobní popis orgánu, který se měl fakticky zásahu dopustit (rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2014, čj. 9 As 143/2014-34, body 19 až 22). Uvnitř policie je takovým správním orgánem její krajské ředitelství (rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 As 66/2013-29, bod 13); obvodní ředitelství policie je pouhým útvarem podřízeným krajskému ředitelství. Soud však zásadně nepochybí, pokud za žalovaného případně neoznačí krajské, ale obvodní ředitelství (rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2014, čj. 2 As 133/2014-39, bod 11).

[20] Stěžovatel v řízení před městským soudem trval na tom, že žaluje jak krajské ředitelství policie, tak ministerstvo. Vadilo mu (byť byl zastoupen advokátem), že by měl žalovaného jednoznačně určit, a nechal otázku pasivní legitimace, podle svých slov, na posouzení soudu. Za této situace mohl městský soud nedbat toho, že stěžovatel výslovně trval na pasivní legitimaci ministerstva, a jako se žalovaným jednat jen s krajským ředitelstvím policie. Místo toho zvolil jiný postup a ve vztahu k ministerstvu žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. NSS ovšem nevidí důvod, proč by tento výrok městského soudu měl označit v konkrétních podmínkách projednávané věci za nezákonný. Kasační zásah NSS ohledně tohoto výroku by navíc stěžovateli nijak neprospěl: rozsudek městského soudu by i poté bylo nutné zrušit a žalobu pro opožděnost rovnou v kasačním řízení odmítnout.

Závěr a náklady řízení

[21] NSS shrnuje, že zásahovou žalobu proti krajskému ředitelství policie městský soud zamítl, i když ji měl správně odmítnout pro opožděnost. Proto NSS v tomto rozsahu napadený rozsudek zrušil a sám žalobu v této části odmítl. V tomto rozsahu také rozhodl o nákladech řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Protože byla žaloba odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení před městským soudem ani před NSS (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

[22] Stěžovatel neuspěl se svými námitkami, které napadaly odmítnutí žaloby v části směřující proti ministerstvu; NSS proto jeho kasační stížnost v tomto rozsahu zamítl. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.); žalovaným nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

[23] Pro úplnost lze ještě dodat, že zruší-li NSS rozhodnutí městského soudu a současně odmítne žalobu, zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost se nevrací (usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020-49, č. 4263/2021 Sb. NSS, bod 31).

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

V Brně dne 27. září 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu