

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.,** proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2009, č. j. 5 Ca 57/2006 - 101,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2009, č. j. 5 Ca 57/2006 - 101, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

V letech 2004 a 2005 se žalobce několikrát obrátil na Policii České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, se žádostí o poskytnutí informací podle § 13 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím"), o obsahu stížnostních spisů, jež vyřizovali pracovníci skupiny kontroly stížností a jež se týkaly osoby žalobce. Žalobce však narazil na obstrukční postup a arogantní a vulgární chování ze strany zaměstnanců. Proti takovému postupu podal žalobce dne 31. 10. 2005 stížnost k Policii české republiky, ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, která byla shledána oprávněnou a žalobce byl ujištěn, že budou učiněna opatření k nápravě. Dne 28. 12. 2005 se žalobce spolu s panem D. Š. dostavil po předchozím pozvání na Policii České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, kde mu měl být předložen další stížnostní spis, ohledně kterého žalobce žádal poskytnutí informací. Poté, co byl žalobci spis předložen, vešel do návštěvní místnosti muž v civilním oděvu (později vyšlo najevo, že se jednalo o vedoucího skupiny kontroly a stížností Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, mjr. P. F.), který ani na

opakovanou žádost žalobce neprokázal svoji příslušnost k Policii České republiky, a začal žalobce i jeho společníka natáčet videokamerou. Žalobce se tedy k muži s kamerou otočil zády, ten na něj však ve snaze pokračovat v natáčení začal pokřikovat a vzápětí jej několikrát udeřil rukou do zad ve snaze žalobce odstrčit. Prakticky totéž zacházení (s výjimkou „fyzického napadení“) ze strany žalovaného vůči žalobci se opakovalo i následujícího dne 29. 12. 2005, opět při poskytování informací o obsahu stížnostního spisu.

Proti tomuto jednání Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, již označil jako žalovanou, brojil žalobce žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu k Městskému soudu v Praze. V žalobě se domáhal, aby soud vyslovil nezákonnost zásahu Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, spočívajícího jednak v bezdůvodném použití násilí ze strany jejího příslušníka vůči žalobci dne 28. 12. 2005 a jednak v neoprávněném pořizování videozáznamu o průběhu poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím dne 28. 12. 2005 a 29. 12. 2005. Žalobce se dále domáhal, aby městský soud zakázal Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, v tomto zásahu pokračovat nebo zásah opakovat. Součástí žaloby byl také návrh na vydání předběžného opatření, kterým by bylo Policii České republiky, Oblastnímu ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, zakázáno pořizovat videozáznamy osoby žalobce a užívat vůči němu fyzického násilí při poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Podáním ze dne 21. 3. 2006 žalobce doplnil žalobu tak, že požadoval, aby soud vyslovil nezákonnost zásahu, ke kterému došlo dne 28. 12. 2005, když zaměstnanec Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, od žalobce neoprávněně vybral částku ve výši 37,50 Kč za poskytnutí informací. Dále se žalobce domáhal toho, aby soud nařídil žalovanému obnovit stav před zásahem.

Dne 30. 3. 2006 vydal městský soud usnesení, kterým zamítl návrh žalobce na vydání předběžného opatření, neboť dospěl k závěru, že v daném případě není třeba zatímně upravit poměry účastníků tak, jak navrhoval žalobce. Soud v tomto usnesení označil jako žalovaného (a nadále s ním v celém řízení o ochraně před nezákonným zásahem jako se žalovaným jednal) Ministerstvo vnitra, a to na rozdíl od žalobce, který v žalobě uvedl jako žalovanou Policii České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha. To soud odůvodnil tím, že v souladu s § 1 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, v platném znění, je Policie České republiky ozbrojeným bezpečnostním sborem, který je dle § 3 odst. 1 téhož zákona podřízen Ministerstvu vnitra. Z § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), pak plyne, že jde-li v řízení o ochraně před nezákonným zásahem o zásah ozbrojeného bezpečnostního sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen. Žalovaným je proto v tomto řízení Ministerstvo vnitra a nikoliv žalovaná označená žalobcem.

Podáním ze dne 2. 12. 2008 vzal žalobce v části domáhající se, aby soud vyslovil nezákonnost zásahu Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, vůči žalobci, ke kterému došlo dne 28. 12. 2005 neoprávněným vybráním částky 37,50 Kč za poskytnutí informací, a aby nařídil obnovit stav před

zásahem, svůj návrh zpět, neboť neoprávněně vybraná částka mu byla v mezidobí vrácena. Toto podání žalobce dále obsahovalo doplnění žalobního petitu, v němž žalobce vyslovil požadavek, aby soud dále žalovanému nařídil zničit všechny videozáznamy pořízené ve dnech 28. 12. 2005 a 29. 12. 2005, jež zachycují osobu žalobce.

Rozsudkem městského soudu byla žaloba v části, v níž se žalobce domáhal, aby soud vyslovil nezákonnost zásahu žalovaného vůči žalobci, ke kterému došlo jednak dne 28. 12. 2005 bezdůvodným použitím násilí ze strany příslušníka Policie České republiky vůči osobě žalobce a jednak ve dnech 28. 12. 2005 a 29. 12. 2005 neoprávněným pořizováním videozáznamu o průběhu poskytování informací za účasti žalobce, odmítnuta. V části, v níž se žalobce domáhal, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v zásahu nebo opakovat zásah spočívající v pořizování videozáznamu a v použití fyzického násilí vůči žalobci při poskytování informací a aby žalovanému nařídil zničit všechny videozáznamy pořízené ve dnech 28. 12. 2005 a 29. 12. 2005 a zachycující osobu žalobce, byla žaloba zamítnuta. Řízení o části žaloby, v níž se žalobce domáhal, aby soud vyslovil nezákonnost zásahu vůči žalobci, k němuž došlo dne 28. 12. 2005 neoprávněným vybráním částky 37,50 Kč za poskytnutí informací a aby nařídil žalovanému obnovit stav před zásahem tak, že mu vybranou částku vrátí, bylo tímto rozsudkem zastaveno. Městský soud svůj rozsudek odůvodnil tím, že v části žaloby, v níž se žalobce domáhá vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného bylo na místě žalobu dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout, neboť z § 85 s. ř. s. vyplývá, že žaloba je nepřípustná v případě, kdy se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný. Zamítnutí části žaloby pak městský soud odůvodnil tím, že žaloba před nezákonným zásahem je důvodná pouze tehdy, jsou-li kumulativně splněny všechny podmínky uvedené v § 82 s. ř. s., tedy i podmínka, že zásah nebo jeho důsledky trvají nebo že hrozí opakování zásahu. Dle názoru městského soudu nebyla v tomto případě tato podmínka splněna, neboť je zřejmé, že zásah spočívající v pořizování videozáznamu a v použití fyzického násilí vůči žalobci již v době podání žaloby netrval. Co se týče žalobcem namítané hrozby opakování zásahu, městský soud dospěl k závěru, že opakování téhož zásahu vůči žalobci v budoucnu nehrozí, neboť pokud by v budoucnu žalobce znovu získával informace u žalovaného a došlo znovu k zásahu, nejednalo by se o opakování, nýbrž o nový zásah. Dle městského soudu se žalobce svým návrhem domáhá ochrany před aktuálně neexistujícími zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, takovou ochranu však nelze na základě ustanovení § 82 s. ř. s. žalobci poskytnout. K požadavku žalobce, aby soud nařídil žalovanému zničit všechny videozáznamy, jež zachycují jeho osobu, městský soud uvedl, že dle sdělení žalovaného byly všechny tyto videozáznamy znehodnoceny a o této skutečnosti byl pořízen dne 31. 12. 2005 záznam do jednacího protokolu 2/100, jehož kopii žalovaný předložil soudu. Soud tak má za prokázané, že předmětné videozáznamy byly znehodnoceny, a proto žalobu v části, ve které se žalobce domáhal, aby soud nařídil žalovanému tyto videozáznamy zničit, zamítl, neboť není vzhledem k výše uvedenému důvodná. Zastavení řízení o části žaloby pak městský soud zdůvodnil částečným zpětvzetím žaloby ze strany žalobce.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které uplatňuje důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., tedy nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu a také nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Konkrétně stěžovatel v prvé řadě namítá, že ačkoliv

v žalobě označil jako žalovaného Policii České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, která je dle názoru žalobce sice ozbrojeným bezpečnostním sborem, avšak je i správním orgánem (§ 83 s. ř. s. *a contrario*), městský soud označil za žalovaného Ministerstvo vnitra a s ním také jako s žalovaným v celém řízení jednal. Stěžovatel má za to, že tím v řízení došlo k jiné vadě, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel dále namítá, že ačkoliv městský soud nařídil v této věci dvě jednání, ani při jednom z nich neprovedl žádné důkazy a ani nerozhodl o (ne)připuštění změny žaloby, ačkoliv stěžovatel svými dvěma podáními (ze dne 21. 3. 2006 a 2. 12. 2008) žalobu měnil. Také tímto postupem soudu došlo dle názoru stěžovatele v řízení k jiné vadě, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel se dále neztotožnil s argumentací soudu, z níž plyne, že v případě stěžovatele nelze dospět k závěru, že hrozí opakování zásahu, naopak, pokud by se obdobná situace té popisované stěžovatelem opakovala, půjde o nový zásah. Stěžovatel má za to, že takový názor popírá samotnou podstatu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, činí ji neefektivním nástrojem k ochraně jednotlivce a popírá i podstatu práva na soudní ochranu a přístup k soudu. Stěžovatel se odchylně od městského soudu domnívá, že o opakování zásahu půjde vždy, pokud je dána osobní, místní či jiná souvislost, a proto je nutno na zásahy, ke kterým dojde ze strany stejného správního orgánu, na stejném pracovišti, ze strany týchž úředních osob a v téže situaci (při poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím) pohlížet jako na zásahy opakované a nikoliv jako na zásahy různé či nové. Stěžovatel také namítal, že i kdyby byl tento názor soudu, že zásah netrvá a ani nehrozí hrozba jeho opakování, správný, neměl soud žalobu v této části zamítnout, ale měl řízení o žalobě v této části zastavit, jak plyne z § 86 s. ř. s. Nakonec stěžovatel nesouhlasí ani s výrokem rozsudku městského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba v části týkající se vyslovení nezákonnosti zásahu, neboť zastává názor, že v situaci, kdy se svojí žalobou mimo vyslovení nezákonnosti zásahu domáhal i zákazu v zásahu pokračovat či jej opakovat, nebyl důvod k odmítnutí žaloby pro nepřípustnost dle § 85 s. ř. s. V doplnění kasační stížnosti stěžovatel k podpoře správnosti svých argumentů ohledně opakování zásahu odkázal na rozhodnutí Nejvyššího právního soudu ze dne 13. 12. 2007, č. j. 8 Aps 1/2006 - 92, publikované pod č. 1516/2008 Sb. NSS.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel má vysokoškolské právnické vzdělání v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. V kasační stížnosti pak stěžovatel uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále zjistil, že stěžovatel svoji námitkou, že městský soud jednal v řízení jako se žalovaným s nesprávnou osobou, uplatňuje ještě další kasační důvod, a to kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy zmatečnost řízení před městským soudem. Uplatnění této námitky nebrání skutečnost, že ji stěžovatel nesprávně podřadil pod kasační důvody uvedené v zákoně, což vyplývá i z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS). Zmatečnost řízení pak je i vadou, k níž musí Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přezkoumal kasační stížnost v rozsahu stěžovatelem uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou stěžovatele, že Městský soud v Praze jako se žalovaným jednal s nesprávnou osobou. Pokud by totiž skutečně městský soud jednal jako s žalovaným s osobou, která nebyla v řízení pasivně legitimována, chyběly by v řízení před městským soudem podmínky řízení, za nichž bylo možné věcně rozhodnout a rozhodnutí městského soudu by tak bylo zmatečné. To plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 Ans 3/2007 - 55, dostupného na www.nssoud.cz: *„Za situace, kdy byl v řízení před krajským soudem žalovaným nesprávně určený subjekt, který nebyl v řízení pasivně legitimován (...) chyběly podmínky řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a napadené rozhodnutí krajského soudu je proto zmatečné.“*

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, vojenského 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 toho plyne, že pro účely určení žalovaného v situaci, kdy se jedná o zásah ozbrojených sil, vojenského ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, je zásadní a prvořadé zjistit, jestli konkrétní sbor je či není současně správním orgánem a teprve v případě, kdy správním orgánem není, je na místě jednat jako se žalovaným se správním orgánem, který tento sbor řídí nebo jemuž je tento sbor podřízen. V tomto případě, ačkoliv žalobce označil za žalovaného Policii české republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, městský soud označil a jednal jako se žalovaným s Ministerstvem vnitra. Patrné je to již z městským soudem vydaného usnesení ze dne 30. 3. 2006, kterým zamítl žalobcův návrh na vydání předběžného opatření. V tomto usnesení městský soud označil jako žalovaného Ministerstvo vnitra, a to aniž by se zabýval tím, zda Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, je či není správním orgánem.

Nejvyšší správní soud se tak musí nejprve vyslovit k otázce, zda Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, je či není v tomto řízení správním orgánem. Soudní řád správní ve svém § 4, jenž vymezuje pravomoc soudů ve správním soudnictví, zakládá legislativní zkratku pojmu „správní orgán“. Za správní orgány jsou tak podle soudního řádu správního považovány: 1) orgány moci výkonné; v souladu s hlavou třetí (čl. 54 - 80) Ústavy České republiky tedy prezident republiky, vláda, ministerstva a jiné správní úřady, ústřední i místní státní zastupitelství, 2) orgány územních samosprávných celků, tj. orgány obcí a krajů a 3) fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Co se týče Policie České republiky, ta je (jakožto součást moci výkonné) správním úřadem ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky. Městský soud měl v době svého rozhodování o pasivní legitimaci žalovaného (tedy v březnu 2006) vycházet z § 2 odst. 2 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, z něhož vyplývá, že policie též rozhoduje o právech, právem

chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob, tj. o právních poměrech adresátů veřejné správy, a to tehdy pokud to stanoví zvláštní zákon, který policii pověřuje plněním úkolů státní správy a zároveň vymezuje rozsah tohoto pověření. Takovým zvláštním zákonem je např. i zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, který ve svém § 161 uvádí, že působnost správních orgánů podle tohoto zákona v rámci policie vykonávají ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie a jejich dislokovaná pracoviště. Z výše uvedeného tak vyplývá, že Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, je v určitých situacích správním orgánem. V aktuálním znění zákona o pobytu cizinců na území České republiky se dotčené orgány označují jako ředitelství služby cizinecké policie a oblastní ředitelství služby cizinecké policie.

Ke stěžovatelem tvrzenému nezákonnému zásahu ze strany Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, došlo ve dnech 28. 12. 2005 a 29. 12. 2005 v souvislosti s nahlížením stěžovatele do stížnostního spisu (stížnost byla stěžovatelem podána dle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících), jež se týkal jeho vlastní stížnosti. Na toto nahlížení stěžovatele do spisu se nicméně nevztahují ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, aplikovatelná po 1. 1. 2006 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 38/2007 - 78 ze dne 13. 8. 2008, dostupný na www.nssoud.cz), neboť stěžovatelem popisovaná událost je z data před nabytím účinnosti tohoto předpisu. V případě žádostí o nahlížení do stížnostních spisů se před 1. 1. 2006 v praxi postupovalo podle zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l. takovou situaci neupravuje. K nezákonnému zásahu vůči stěžovateli tak došlo v průběhu poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinným subjektem k poskytnutí informace byla Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha. Povinný subjekt pak má při poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím do jisté míry i kompetenci rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, neboť má možnost buď informaci poskytnout anebo v opačném případě rozhodnout o tom, že informace nebude poskytnuta (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím - rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace). V souvislosti s § 4 s. ř. s., který obsahuje legislativní zkratku správního orgánu pro účely tohoto zákona a z něhož plyne, že za správní orgán se dle soudního řádu správního považují orgány moci výkonné, pokud jim bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, tak lze dovodit, že Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, ve stěžovatelem popisované situaci vystupovala jako správní orgán. Skutečnost, že Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha, ve stěžovatelem popisované situaci jednala jako správní orgán, je seznatelná i z logiky věci, neboť je zřejmé, že ve stěžovatelem popisované situaci se nejednalo o vykonávání služebního úkonu či zásah ze strany příslušníků policie jako ozbrojeného bezpečnostního sboru, nýbrž o jednání příslušníků policie jako úředních osob státní správy.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že městský soud pochybil, pokud za žalovaného v tomto řízení označil Ministerstvo vnitra a s ním také v celém řízení jako s žalovaným

jednal namísto Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie Praha (poznámka NSS: správné označení žalovaného je po 20. 12. 2007 na základě změny zákona o pobytu cizinců Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Praha). Následkem tohoto pochybení chyběly podmínky řízení, za nichž může soud rozhodnout ve věci samé (§ 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než rozsudek městského soudu dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako zmatečný zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, aniž by se mohl zabývat ostatními námitkami stěžovatele, jež směřují do merita věci.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. června 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu