

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **A. V.,** proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem ozbrojeného sboru, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 7. 2018, č. j. 25 A 58/2018 – 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla věc postoupena Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) jako soudu místně příslušnému ve smyslu § 7 odst. 2 ve spojení s § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Předmětem sporu je, zda postoupení věci krajským soudem městskému soudu jako soudu místně příslušnému bylo věcně správné či nikoliv.

[2] Z žaloby a napadeného rozhodnutí vyplynulo, že stěžovatelka podala ke krajskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že dne 4. 4. 2017 byly žalovanou nebo osobou, která jednala dle jejího pokynu, rozraženy zámky na rodinném domu stěžovatelky, vniknuto do jejího obydlí, zcizeny či odcizeny její věci a zamezeno další užívání movitých i nemovitých věcí. V žalobě označila žalovanou Policii

České republiky, přičemž dále odkázala na Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje, Policii České republiky, jakož i Policii České republiky, Obvodní oddělení Hnojník.

[3] Krajský soud následně vyzval stěžovatelku k opravení a doplnění žaloby tak, aby, mimo jiné, řádně označila jednotlivé žalované a uvedla, v čem spočívají jejich jednotlivé zásahy, jak se tyto zásahy dotkly jejích práv a v čem spatřuje nezákonnost těchto zásahů. Stěžovatelka na výzvu soudu uvedla, že je si vědoma nedostatků při konkrétním určení žalovaného, nicméně dle samotného jednání osob, které měly provést nezákonný zásah, nemohla označit orgán, za který žalovaná jednala, a proto uvedla nadměrné množství žalovaných *„s nadějí, že alespoň jeden bude ten správný pro některý ze zásahů“*. Okruh žalovaných uvedených v žalobě tímto přípisem rozšířila o Ministerstvo vnitra a obec Hnojník.

[4] Krajský soud si proto vyžádal informace od Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, obvodního oddělení Hnojník, které ve sdělení ze dne 6. 6. 2018 uvedlo, že dne 4. 4. 2017 po telefonickém oznámení syna stěžovatelky vyjela hlídka Obvodního oddělení Hnojník Policie České republiky na adresu, kde mělo probíhat neoprávněné vyvlastnění nemovitosti stěžovatelky. Na místě se nacházel kromě syna stěžovatelky zástupce Ředitelství silnic a dálnic, současný vlastník nemovitosti, s firemním zástupcem právního odboru, který doložil právní titul k vyvlastnění nemovitosti. Hlídka policie na základě zjištěných skutečností poučila syna stěžovatelky, že se jedná o občanskoprávní spor, který má řešit věcně a místně příslušný soud. Stěžovatelka a její syn pak na výzvu hlídky místo opustili.

[5] Krajský soud dospěl na základě žalobních tvrzení stěžovatelky a sdělení Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, obvodního oddělení Hnojník, k závěru, že policie jednala jako ozbrojený sbor. Dle § 83 s. ř. s. věty za středníkem ve spojení s § 7 odst. 2 s. ř. s. tak krajský soud určil místní příslušnost dle sídla správního orgánu, jemuž je takový sbor podřízen. Dle § 5 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“) je Policie České republiky podřízena Ministerstvu vnitra, a proto rozhodl krajský soud o postoupení věci městskému soudu jako soudu věcně a místně příslušnému.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Stěžovatelka napadá usnesení krajského soudu kasační stížností pro všechny důvody podřazené pod § 103 s. ř. s., zejména z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a nezákonnosti dle § 103 odst. 1 e) s. ř. s., a to pro odmítnutí návrhu krajským soudem vůči dalším žalovaným.

[7] Stěžovatelka má za to, že zákonný postup krajského soudu by byl takový, aby se nejprve zabýval žádostí o ustanovení advokáta, a to za účelem upřesnění žalobního návrhu tak, aby bylo možné náležitě vyloučit k projednání tu část žaloby, pro kterou sám není věcně příslušný, a teprve následně v takové části návrh postoupil. Stěžovatelka totiž nemohla s jistotou určit, která mocenská složka zodpovídá za ten který zásah.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatelky v soudem poskytnuté lhůtě nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování
[9] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[10] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti je usnesení krajského soudu o postoupení věci městskému soudu jako soudu místně příslušnému. Krajský soud se zabýval výlučně tím, který soud je v dané věci podle § 7 odst. 2 a 5 s. ř. s. soudem místně příslušným. Potřeba tohoto posouzení vyvstala poté, co žalobkyně označovala jako žalované různé složky Policie České republiky. Nejvyšší správní soud se nyní nemůže věcně zabývat otázkou nezákonného zásahu, neboť meritum ještě nebylo posouzeno příslušným krajským soudem.

[11] Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je rozhodné určit, kdo je v dané věci pasivně legitimován dle § 83 s. ř. s. a na tomto základě rozhodnout, zda bylo postoupení věci městskému soudu správné.

[12] Určení místní příslušnosti je upraveno v § 7 odst. 2 s. ř. s., dle kterého „[n]*estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.*“ Dle § 7 odst. 5 s. ř. s. „[b]*yl-li návrh ve věci správního soudnictví podán u soudu, který není věcně příslušný k jeho vyřízení, postoupí jej tento soud k vyřízení soudu věcně a místně příslušnému.*“

[13] Otázku pasivní legitimace v řízení o ochraně proti nezákonnému zásahu řeší § 83 s. ř. s.: „*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.*“ Dle § 1 odst. 1 zákona o policii je policie podřízena ministerstvu.

[14] Na základě § 83 s. ř. s. lze rozlišit dva typy způsobu určení žalovaného. Dle prvního způsobu je žalovaný určen žalobním tvrzením žalobce dle části věty před středníkem, což se uplatní v případě zásahových žalob proti správnímu orgánu. Při druhém způsobu se určení žalovaného odvíjí přímo ze zákona dle části věty za středníkem. V takovém případě postačí, aby žalobce v žalobě popsal zásah, který považuje za nezákonný, a uvedl, který ozbrojený sbor jej provedl. Případné nesprávné určení žalovaného v žalobě, jakožto správního orgánu, který takový sbor řídí nebo jemuž je sbor podřízen, je povinen soud korigovat a jednat jako s žalovaným se správním orgánem, který řídí ozbrojený sbor, který se zásahu měl dle žaloby fakticky dopustit (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53 a rozsudky ze dne 26. 6. 2014, č. j. 9 As 143/2014 – 34 a ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008 – 138, dostupné, stejně jako ostatní zde uvedená rozhodnutí, na www.nssoud.cz). Z výše uvedeného plyne, že pro účely určení žalovaného v situaci, kdy se jedná o zásah ozbrojených sil, veřejného 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2010, č. j. 6 Aps 6/2009 - 146).

[15] Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatelka podala žalobu proti „osobám“, které se měly dopustit nezákonného zásahu tím, že dne 4. 4. 2017 mezi 8. a 10. hodinou ranní rozrazily zámky rodinného domu stěžovatelky, vnikly do jejího obydlí, odcizily jí věci a bylo jí zamezeno nadále užívat své movité věci i nemovitost. Nutno uvést, že pozadím věci je spor o vyvlastnění rodinného domu, který vyústil v realizaci vyklizení nemovitosti ve prospěch Ředitelství silnic a dálnic dne 4. 4. 2017, což uvedla sama stěžovatelka v doplnění žaloby. V doplnění také popsala, že u nemovitosti se toho dne měly nacházet dvě osoby v policejním stejnokroji vybavené obuškem či střelnou zbraní. Ze sdělení Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, obvodního oddělení Hnojník, které si krajský soud vyžádal, je dále patrné, že na místo, kde mělo dojít k neoprávněnému vyvlastňování nemovitosti, vyjela hlídka dvou policistů obvodního oddělení Policie České republiky Hnojník po telefonickém oznámení syna stěžovatelky o neoprávněném vyklizení domu. Na místě se po příjezdu hlídky nacházel zástupce Ředitelství silnic a dálnic, tedy vyvlastnitel, spolu s firemním zástupcem, a stěžovatelka se synem. Hlídka měla stěžovatelku a jejího syna poučit, že se jedná o občanskoprávní spor, který by měl řešit příslušný soud, a následně je na žádost nového vlastníka vyzvat, aby místo opustili.

[16] Nejvyšší správní soud pro posouzení, zda příslušníci policie v projednávaném případě jednali jako ozbrojený sbor, a krajský soud mohl věc postoupit dle části věty za středníkem § 83 s. ř. s. Ministerstvu vnitra, vycházel zejména ze své dosavadní judikatury. Nejvyšší správní soud v minulosti rozlišoval v jednotlivých situacích, zda policie prováděla žalovaný zásah jako správní orgán, nebo zda vystupovala v jiné roli, zejména jako ozbrojený bezpečnostní sbor nebo jako orgán činný v trestním řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2010, č. j. 6 Aps 6/2009 - 146, a ze dne 26. 6. 2014, č. j. 9 As 143/2014 - 34). Policie totiž plní rozmanité úkoly, které patří do různých právních odvětví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004 - 69, publ. pod č. 623/2005 Sb. NSS), což se projeví při aplikaci § 83 s. ř. s. o vymezení žalovaného. To, že policie v určitém případě vystupovala jako správní orgán, nikoliv jako bezpečnostní ozbrojený sbor, zpravidla vyplývá ze zákona, z něhož policie v daném případě odvozuje svou pravomoc konat. Za typickou situaci, kdy policie koná v pozici správního orgánu, lze označit postupy podle zákona o silničním provozu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 - 63, č. 2603/2012 Sb. NSS) nebo podle zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2010, č. j. Nad 44/2010 - 36). Ve sporných případech je rozhodující převažující charakter určitého úkonu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 2 As 35/2014 - 109).

[17] Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 – 53, vyplývá, že je úkolem soudu posoudit, který správní orgán jednal způsobem, který žalobce považoval za nezákonný zásah. „[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.*“ Veřejná správa je natolik organizačně i právně komplikovaná entita, že v některých výjimečných případech (vzdor jednoznačné dikci § 83

pokračování
s. ř. s.) na žalobce nelze spravedlivě přenášet procesní odpovědnost za správné určení konkrétního orgánu veřejné správy, který se dopustil tvrzeného nezákonného zásahu. Z toho důvodu je podle rozšířeného senátu třeba rozumět pod pojmem *„žalobní tvrzení“* podle § 83 s. ř. s. především žalobní popis jednání považovaného žalobcem za nezákonný zásah, nikoliv toliko údaj o tom, koho žalobce označil za žalovaného (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2015, č. j. 8 As 49/2014 – 42).

[18] V nyní projednávané věci vyjela hlídka obvodního oddělení Policie České republiky Hnojník na základě telefonického oznámení syna stěžovatelky prověřit oznámení o neoprávněném vyvlastnění nemovitosti. Tato činnost policie vychází zejména z obecného ustanovení o plnění působnosti dle § 2 zákona o policii na základě povinnosti iniciativy dle § 10 zákona o policii. Dle § 2 zákona o policii *„Policie slouží veřejnosti. Jejím úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „mezinárodní smlouva“)“*. Dle § 10 odst. 1 zákona o policii *„V případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie, je policista ve službě nebo zaměstnanec policie v pracovní době povinen provést úkon v rámci své pravomoci (dále jen „úkon“) nebo přijmout jiné opatření, aby ohrožení nebo porušení odstranil.“* Policie tak vystupovala ve své roli ozbrojeného bezpečnostního sboru dle § 1 zákona o policii, který neoznačuje policii za správní orgán ani z něj nevyplývá, že by taková výjezdní činnost měla charakter správní činnosti, právě naopak, jedná se o ryzí bezpečnostní činnost, a právě za účelem jejího účinného provádění je policie vyzbrojena, a je tudíž ozbrojeným sborem. Žalovaným v daném případě tedy skutečně mělo být podle § 83 s. ř. s. (část věty za středníkem) Ministerstvo vnitra, které policii řídí a jemuž je podřízena (srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. Nad 17/2018 - 28 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 2 As 216/2016 - 92).

[19] Ačkoliv je si Nejvyšší správní soud vědom toho, že po stěžovatelce, proti níž měl být proveden zásah, jejž považuje za nezákonný, nelze spravedlivě požadovat, aby sama pátrala po tom, kdo je řídícím správním orgánem ozbrojeného sboru, z žaloby i kasační stížnosti je patrné, že odkazovala, byť široce, na příslušníky ozbrojeného sboru, kteří se měli dopustit nezákonného zásahu dne 4. 4. 2017 na jejím pozemku při vyklizení nemovitosti. To pak doplňuje samotné sdělení Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje, obvodního oddělení Hnojník, ve kterém se uvádí, že se ve stejném časovém rozmezí nacházela na místě hlídka příslušného obvodního oddělení. Lze tak shrnout, že stěžovatelka brojí proti zásahu osob, které vystupovaly jako ozbrojený sbor daného obvodního oddělení. Jelikož se pasivní legitimace u ozbrojeného sboru posuzuje dle části věty za středníkem dle § 83 s. ř. s., je žalovaným správní orgán, který ozbrojený sbor řídí, což je u Policie České republiky dle § 1 zákona o policii Ministerstvo vnitra. Nelze tak dojít k jinému závěru – shodně s krajským soudem – než že se místní příslušnost určí dle žalovaného, kterým v případě projednávaného nezákonného zásahu měl být ozbrojený sbor Policie České republiky, jejž řídí Ministerstvo vnitra.

[20] Ohledně námitky stěžovatelky o pochybení krajského soudu spočívajícím v neustanovení zástupce před postoupením věci lze shrnout, že jejím návrhem se bude zabývat soud příslušný. Ten posoudí, zda jsou u stěžovatelky dány zákonné předpoklady pro to, aby jí byl zástupce z řad advokátů pro řízení před krajským soudem ustanoven.

Pro řízení o kasační stížnosti nebylo zastoupení povinné, neboť je-li podána kasační stížnost proti procesnímu usnesení krajského soudu vydanému v řízení o žalobě, je rozhodnutí o kasační stížnosti učiněné v rámci tohoto řízení, a proto se zde § 105 odst. 1 a 2 s. ř. s. neuplatní (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2015, č. j. 1 As 196/2014 - 19). Výsledkem řízení o kasační stížnosti je pouze konečné rozhodnutí o procesní otázce podstatné pro žalobní řízení. Lpění na povinném zastoupení advokátem ve věci, ve které stěžovatelka brojí pouze proti postoupení věci jinému soudu, by tak odporovalo smyslu a účelu řízení o kasační stížnosti, v němž má být zkoumáno pouze to, zda byly dány důvody k postoupení věci jinému správnímu soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017, č. j. 7 As 122/2017 - 14).

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

[22] O náhradě nákladů tohoto řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 31. října 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu