



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **J. S. Š.**, zast. Mgr. Zdeňkem Burdou, advokátem se sídlem Lecnínová 3033/7, Praha, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor živnostenský a občanskoprávní, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2019, č. j. 4 A 4/2016 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 11. 2015, č. j. S-MHMP 1737263/2015, kterým zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1, odboru občanskosprávních agend, (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 8. 2015, č. j. UMCP1 126571/2015. Tímto rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném ke dni 15. 2. 2015 (dále jen „zákon o přestupcích“), jehož se dopustil neuposlechnutím výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci, a to tak, že dne 15. 2. 2015 v době kolem 01.48 h. v Praze 1, ulici Spálená, neuposlechl výzvy úředních osob – policistů Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy, pohotovostní motorizované jednotky (dále jen „orgán policie“), směřující k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky,

ve znění účinném ke dni 15. 2. 2015 (dále jen „zákon o policii“). Za spáchání přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 1500 Kč a povinnost uhradit náhrady nákladů řízení v paušální částce 1000 Kč.

[2] Z úředního záznamu orgánu policie ze dne 15. 2. 2015, č. j. KRPA-60097-3/ČJ-2015-000065, vyplývá, že se stěžovatel v místě spáchání přestupku rozběhl do tramvajového kolejiště a naznačil vběhnutí před policejní vozidlo. Policisté zastavili vozidlo, upozornili stěžovatele na nevhodnost jeho chování a opakovaně jej vyzvali k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. a), d), e), h), l) zákona o policii. Vzhledem k tomu, že stěžovatel výzvě nevyhověl, byl v souladu s § 63 odst. 3 téhož zákona předveden k prokázání totožnosti. Vzhledem k tomu, že policisty odmítal následovat do služebního vozidla, použili policisté donucovacích prostředků, stěžovatele zajistili a následně eskortovali na místní oddělení policie, kde byla zjištěna totožnost stěžovatele, který byl posléze propuštěn; v závěru úředního záznamu přitom policejní orgán uvedl, že stěžovatel „*byl podnapilý, agresivní a vulgární, po policejní služebně se snažil pochodovat*“, přičemž po celou dobu omezení osobní svobody byl strážován jedním z policistů pohotovostní motorizované jednotky, kterým říkal, že „*nebude ukazovat občanku na počkání a líbit si to nenechá, má své známé.*“

[3] Policejní orgán zaslal správnímu orgánu I. stupně oznámení přestupku ze dne 15. 2. 2015, č. j. KRPA-60097-7/ČJ-2015-000065, s příloženým úředním záznamem. Správní orgán I. stupně následně uznal stěžovatele vinným z výše specifikovaného přestupku příkazem ze dne 23. 2. 2015, č. j. UMCP1 028112/2015. Proti tomuto příkazu podal stěžovatel dne 24. 3. 2015 odpor. V následném správním řízení vydal správní orgán I. stupně výše citované rozhodnutí ze dne 19. 8. 2015, proti němuž stěžovatel podal odvolání, které žalovaný zamítl (viz výše).

II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu k městskému soudu, který na základě svědeckých výpovědí policistů, stěžovatele a jeho přítelkyně – provedených ve správním řízení – dospěl k závěru, že byl stěžovatel ze strany policistů opravdu opakovaně vyzván k prokázání totožnosti. Stěžovatel však tyto výzvy neuposlechl, neboť žádal, aby mu policisté sdělili jejich důvod. Podle názoru městského soudu je již z těchto skutečností zjevné, že stěžovatel naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Na tomto závěru by nic nezměnilo, ani kdyby policisté učinili výzvu v rozporu se zákonem; v tomto ohledu městský soud odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 18. 4. 2018, č. j. 72 A 13/2017 – 27, a v jeho odůvodnění citované rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2016, č. j. 1 As 26/2014 - 41, ze dne 23. 11. 2016, č. j. 1 As 285/2016 - 31, a ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 236/2015 - 36, a nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 480/06 (současně ohledně téže otázky odkázal na další soudní rozhodnutí – a sice usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 - 90, a ze dne 18. 4. 2018, č. j. 1 As 158/2017 – 47).

[5] Městský soud neshledal důvodnou stěžovatelovu námitku ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu a provádění dokazování kamerovými záznamy měl za

pokračování

nadbytečné. I kdyby se mělo potvrdit, že policisté nesdělili důvod, z jakého požadovali, aby stěžovatel prokázal svou totožnost, a v důsledku toho by jejich výzva byla nezákonná, nic by to neměnilo na závěru, že i nezákonnou výzvu byl stěžovatel povinen uposlechnout. Pokud byl stěžovatel přesvědčen o nezákonnosti postupu policistů, měl jiné zákonné prostředky na ochranu svých práv, např. stížnost dle § 97 zákona o policii, žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) či uplatnění nároku na náhradu případně vzniklé újmy dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[6] Městský soud neshledal důvodným ani okruh žalobních námitek zpochybňujících výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, z něhož je jasné, že stěžovatel spáchal přestupek podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích spočívající v neuposlechnutí výzvy policistů k prokázání totožnosti, jež byla učiněna dle § 63 odst. 2 zákona o policii. Výrok rozhodnutí o přestupku je dle městského soudu dostatečně určitý, srozumitelný a jednoznačný (včetně časového a místního vymezení) tak, aby nebyl zaměnitelný s jiným jednáním. Jelikož pro posouzení otázky, zda došlo ke spáchání přestupku, není rozhodné, zda výzva policistů byla učiněna v souladu se zákonem, podle závěru městského soudu není vadou rozhodnutí o přestupku, jestliže není uvedeno konkrétní ustanovení, resp. písmeno v odst. 2 § 63 tohoto zákona, podle kterého byla výzva učiněna. Ustanovení § 63 odst. 2 zákona o policii nezakládá právní normu, kterou žalobce porušil (toto ustanovení pouze vymezuje zákonné oprávnění Policie České republiky k prokazování totožnosti). Právní normou, jejíž označení bylo nutné uvést ve výroku rozhodnutí o přestupku, je pouze § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, protože nedošlo k porušení náležitostí výroku rozhodnutí o přestupku.

[7] Městský soud konečně konstatoval, že stěžovatel v posuzovaném případě neuvedl natolik zásadní okolnosti dané věci, které by odůvodňovaly závěr o absenci materiální stránky přestupku. Požadavek na sdělení zákonného důvodu výzvy k prokázání totožnosti jistě není pro společnost nebezpečný ani porušující či ohrožující veřejný zájem, ale jeho uplatnění ani nic nemění na závěru, že stěžovatel byl povinen na výzvu policistů prokázat svoji totožnost, přičemž této své povinnosti nedostál. Takové jednání již naplňuje materiální stránku daného přestupku. Městský soud proto podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, v níž nejprve uvedl, že nerozporuje závěry městského soudu ohledně náležitostí výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stejně tak stěžovatel nerozporoval skutkový závěr o tom, že policisté vznesli výzvu prokázání totožnosti. Stěžovatel v tomto kontextu souhlasil s městským soudem, že podle ustálené judikatury je nutno podrobit se zásahu – výzvě, i pokud je nezákonná. Dodal však, že to neplatí, pokud jde o zjevný exces zasahujícího policejního orgánu.

[9] Pokud policisté požadovali prokázání totožnosti, aniž by šetřili stěžovatelovo právo znát právní důvody této výzvy plynoucí z § 13 zákona o policii, a to za situace, kdy není

z okolností zřejmé, zda takový důvod vůbec existuje, dopustili se tím zjevného excesu. Tento závěr měl vyplynout ze skutkových okolností, které městský soud odmítl zkoumat. Stěžovatel poukazoval především na to, že máváním upozorňoval policisty na jejich nevhodnou jízdu, načež ti zastavili a vyzvali jej k prokázání totožnosti. Stěžovatel požadoval, aby mu byl sdělen důvod, ale policisté mu odpověděli, že mu žádný důvod sdělovat nemusí. Stěžovatel se rozhodl výzvě vyhovět ve chvíli, kdy se jej policisté rozhodli předvést k provedení úkonů směřujících ke zjištění jeho totožnosti. Na to mu měli policisté odpovědět, že už je pozdě, a následně jej dovezli na služebnu, odkud ho asi po 90 min. propustili. Podle stěžovatele za této situace nemohlo být pochyb o tom, že bylo jednání policistů zjevným excesem, a stěžovatel tak nebyl povinen výzvu policistů uposlechnout. Dále zdůraznil, že při zjišťování existence zjevného excesu není otázkou, jak byl zákrok intenzivní, tedy se nemusí jednat např. o násilí páchané policisty.

[10] Stěžovatel současně zpochybnil použitelnost městským soudem citované judikatury – a to zejména s ohledem na odlišnost jeho případu od případů projednávaných ve výše uvedených rozhodnutích. Úřední osoby v těchto případech totiž odvracely bezprostřední nebezpečí hrozící zákonem chráněnému zájmu. V takových akutních situacích totiž je třeba klást na úřední osoby nižší nároky než v těch, kdy není žádné nebezpečí prodlení. V nyní řešeném případě nebyl žádný důvod, aby policisté postupovali „zrychleně“ a nedodržovali veškeré povinnosti plynoucí ze zákona o policii a nešetřili práv stěžovatele.

[11] Stěžovatel v tomto směru upozornil i na to, že (i) v úředním záznamu orgánu policie o provedeném úkonu bylo uvedeno, že byl vyzván na základě § 63 odst. 2 písm. a), d), e), h) a l) zákona o policii, (ii) v příkazu správního orgánu I. stupně je jako důvod uveden § 63 odst. 2 písm. a) a l) zákona o policii, (iii) v rozhodnutí správního orgánu I. stupně je uveden § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii a konečně (iv) v rozhodnutí žalovaného pak je uveden pouze § 63 odst. 2 zákona o policii. V rozhodnutí žalovaného je navíc uvedeno, že s odstupem času již nebylo možné zcela jasně prokázat, z jakých důvodů byl v daném momentě stěžovatel vyzván k prokázání totožnosti, neboť bylo důvodů sděleno více. Dle stěžovatele to svědčí o naprosto nepřijatelném postupu orgánu policie, potažmo správních orgánů, který považuje za nezákonný, neboť důvody pro výzvu k prokázání totožnosti nelze uvádět bez ohledu na to, zda odpovídají realitě. Na podporu svých tvrzení navrhl provést důkazy výslechem své osoby, zasahujících policistů, svědkyně K. Ž., svědkyně A. Š. a dále pomocí několika kamerových záznamů.

[12] Stěžovatel považuje za absurdní závěr městského soudu, že se proti namítané nezákonnosti zásahu orgánu policie měl bránit podáním žaloby proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s., neboť nedává smysl, aby po určení, že výzva a následné předvedení za účelem zjištění totožnosti byly nezákonné, měl být stále za neuposlechnutí výzvy trestán pokutou uloženou v přestupkovém řízení. V daném případě totiž nebyla naplněna materiální stránka přestupku, neboť výzvou policisty nebyl chráněn žádný zákonem chráněný zájem, který by mohl stěžovatel neuposlechnutím ohrozit. Městský soud tedy při absenci rozhodnutí o nezákonnosti zásahu měl tuto otázku posoudit sám a následně zrušit rozhodnutí o přestupku pro nenaplnění materiální stránky. Na závěr stěžovatel uvedl, že pokud by výzvou policisty byl chráněn nějaký zájem, a mohla by tedy být naplněna materiální stránka přestupku, účelu přestupkového řízení, tedy působení na pachatele, aby

pokračování

se podrobil výzvě policisty, bylo docíleno již tím, že byl stěžovatel za účelem zjištění totožnosti odvezen na služebnu.

[13] S ohledem na vše výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, jakož i rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a přiznal stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení.

[14] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Ke stěžovatelem tvrzeným skutkovým okolnostem a důvodnosti výzvy policistů uvedl, že stěžovatel vstoupil do vozovky před projíždějícím policejním vozidlem, které bylo nuceno náhle zabrzdit. Výzva k prokázání totožnosti tedy byla oprávněná, neboť spáchal přestupek, v důsledku kterého mohla vzniknout újma na zdraví jeho samotného a škoda na policejním voze.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

IV. a) Námitka zjevného excesu výzvy k prokázání totožnosti stěžovatele

[17] Podle stěžovatele je zjevným excesem z pravomoci a působnosti úřední osoby, pokud policista vyzve osobu k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 zákona o policii, aniž by na její požádání sdělil konkrétní důvod v souladu s § 13 téhož zákona, a proto není takto vyzvaná osoba povinna uposlechnout. Nejvyšší správní soud s takovýmto výkladem nesouhlasí. Předně je třeba poznamenat, že stěžovatel neopírá svoji argumentaci o žádné konkrétní zákonné ustanovení ani o žádné soudní rozhodnutí, nýbrž pouze o text učebnice (STAŠA, Josef, PRÁŠKOVÁ, Helena, POMAHAČ, Richard, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 9. Vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016 s. 187-188) a sám uznává, že je taková možnost popsána pouze v teoretické rovině. Doktrinální výklad práva není závazný, nicméně Nejvyšší správní soud si je vědom jeho významu, a proto stěžovatelovu námitku věcně vypořádá.

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že pokud by úřední osoba opravdu učinila výzvu, kterou by bylo možné považovat za zjevný exces, neuposlechnutí této výzvy by pak nebylo možné kvalifikovat jako protiprávní jednání. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 5 As 34/2007 - 66, „[p]řestupkem může být pouze protiprávní čin. Chybí-li znak protiprávnosti, nelze odpovědnost za přestupek vyvozovat, protože se pak jedná o dovolené jednání, které, ačkoliv se svými znaky podobá přestupku,

nenaplnuje skutkovou podstatu přestupku a není ani nebezpečné pro společnost.“ V takovém případě by tedy neuposlechnutí výzvy neodpovídalo definici přestupku podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích. Protiprávnost takového jednání by mohla být vyloučena, neboť by neuposlechnutím výzvy odvracel nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem (právo na informační sebeurčení), a bylo by tedy možné posuzovat naplnění podmínek jednání v krajní nouzi podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích.

[19] Zjevný exces úřední osoby přichází v úvahu v zásadě ve dvou případech – při absolutním nedostatku pravomoci, nebo zcela evidentní nepřiměřenosti provedení donucovacího úkonu. Jako absolutní nedostatek pravomoci lze chápat situaci, kdy úřední osoba provádí úkon, ke kterému není oprávněna za žádných okolností. V řešeném případě však policisté využili svého zákonného zmocnění vyzvat k prokázání totožnosti a stěžovatel zpochybňuje pouze správnost jejího provedení (absence poučení o důvodu výzvy) a existenci zákonného důvodu výzvy. Je náležité, že se v daném případě o absolutní nedostatek pravomoci nejedná. Zcela evidentní nepřiměřenost provedení donucovacího úkonu taktéž nepřichází v úvahu. Stěžovatelův vzdor spočíval v tom, že neuposlechl výzvu k prokázání totožnosti, a nikoliv v kladení odporu proti předvedení. Pouhé vznesení výzvy, ke které existuje zákonné zmocnění, však z povahy věci nelze považovat za zcela evidentně nepřiměřené provedení donucovacího úkonu. Intenzita zásahu do práva na informační sebeurčení by mohla nad únosnou mez vzrůst např. bezdůvodným systematickým vyzýváním k prokázání totožnosti nebo opakovaným bezdůvodným vznášením výzvy vůči jedné osobě v několika různých případech bez možnosti efektivního soudního přezkumu zákonnosti zásahu. Lze si též představit, že by byla zcela nepřiměřená intenzita zákroků policistů při jeho předvedení na policejní služebnu. Stěžovatelova nesoučinnost odůvodňovaná údajným zjevným excesem z pravomoci a působnosti úředních osob však směřovala proti výzvě, která těmto událostem předcházela. Stěžovatel netvrdí, že by zjevně excesivním měl být způsob, kterým jej policisté předvedli k prokázání totožnosti. Nejvyšší správní soud tak nemá důvod zkoumat přiměřenost úkonů provedených při předvedení na policejní služebnu.

[20] Nejvyšší správní soud musí korigovat poněkud kategorický závěr městského soudu, který v odůvodnění napadeného rozsudku (odst. 14 – 16) opakovaně uvedl, že platí povinnost uposlechnout výzvu policisty i v případě, že by policisté postupovali nezákonně. Sice nelze připustit, aby adresáti výzev nejprve sami posuzovali zákonnost výzvy a na základě svého názoru se rozhodovali o jejím uposlechnutí, nicméně při soudním přezkumu nelze zcela rezignovat na posouzení okolností případu, které mohou značit existenci zjevného excesu na straně úředních osob. Ani Nejvyšší správní soud se však nezabýval detailním přezkumem zákonnosti výzvy policistů, ale posuzoval pouze to, zda bylo možné výzvu *prima facie* považovat za nezákonnou – tedy zda z okolností případu bylo jasné, že k výzvě ani nemohl být dán zákonný důvod. Přitom přihlédl ke skutkovým zjištěním, že byl přestupek spáchán v nočních hodinách (cca v 1:50) u pozemní komunikace a stěžovatel byl v podnapilém stavu (tuto skutečnost nerozporuje ani sám stěžovatel, který v rámci správního řízení uvedl, že s přáteli strávili příjemný večer v restauraci a požívali alkohol). Nešlo tedy o situaci, kdy by stěžovatel pokojně šel podél silnice a byl vyzván policisty k prokázání totožnosti bez jakékoliv záminky; naopak lze se důvodně domnívat, že výzvě předcházela určitá interakce mezi policisty a stěžovatelem. Není rozhodné, zda stěžovatel „vběhnul“ před jedoucí policejní vozidlo, jak tvrdí policisté, nebo se zastavil těsně před

pokračování

jejich vozidlem, protože se domníval, že mu dají přednost, a na policisty máchl rukama, aby naznačil nevhodnost jejich jízdy, jak tvrdí stěžovatel. V takové situaci bylo zjevně ohroženo zdraví stěžovatele, hrozilo také způsobní škody na policejním vozidle a vzhledem k jednání stěžovatele nebylo možné vyloučit, že v důsledku svého chování v podnapilém stavu ohrozí své zdraví i později. Nebylo tedy možné *prima facie* vyloučit, že policisté k výzvě měli důvod především podle § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii, který policistovi dává oprávnění vyzvat k prokázání totožnosti osobu „*při plnění jiného úkolu, je-li to nezbytné k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti*“.

[21] V kontextu uvedených skutkových okolností je tedy Nejvyšší správní orgánu toho názoru, že se žádný zjevný exces ze strany orgánu policie nelze dovodit a stěžovatel se měl výzvě k prokázání totožnosti podřídit. Námitce stěžovatele tedy zdejší soud nepřisvědčil, a jde-li namítanou nepoužitelnost judikatury citované městským soudem, dodává následující.

[22] Naléhavost situace se sice v jednotlivých soudních rozhodnutích skutečně lišila a lze souhlasit se stěžovatelem, že právě řešení naléhavé situace je jedním z důvodů, pro který je osoba povinna uposlechnout výzvy úřední osoby. K tomu srov. např. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 63/2011 – 90, podle kterého „*nelze nikdy vyloučit, že za úkonem policisty může stát nesprávná úvaha. To je ovšem řešitelné následně (stížností, náhradou škody dle zákona č. 82/98 Sb. atd.), primární je povinnost jednat hned s motivací předejít vzniku škodlivého následku. Veřejný činitel v postavení policisty při operativním zákroku nemá komfort správního orgánu, čas a různé prostředky k dosažení zamýšleného legitimního cíle (formalizované dokazování, ověřování, opakované upozornění, pořádkové pokuty), a proto po něm také nelze požadovat v jednání limity, které existenci takových podmínek předpokládají*“.

[23] V přítomném případě není pochyb o tom, že policisté neměli komfort správního orgánu a museli situaci vyřešit na místě v relativně krátkém časovém horizontu. Zjištění totožnosti je totiž vždy nutné provést bezodkladně, neboť pokud neidentifikovaná osoba odejde, bude zpravidla velmi obtížné, pokud ne nemožné, ji znovu najít. Škodlivým následkem, kterému se policisté snažili předejít, tedy je právě odchod stěžovatele, aniž by se povedlo zjistit jeho totožnost. Nutnost prokázat totožnost není vhodné nijak bagatelizovat, zvláště pokud přihlédneme k tomu, že zákonodárce považoval zjištění totožnosti za tak významné, že policistům svěřil natolik invazivní prostředek, jako je předvedení, které zahrnuje omezení osobní svobody (byť krátkodobé). Naléhavost situace, kdy policisté vnesou výzvu k prokázání totožnosti, sice nelze dovodit ani v případě, že je výzva *prima facie* nedůvodná, nicméně stěžovatel sám tuto naléhavost přivodil tím, že se při chůzi skoro dostal do kolize s jedoucím vozidlem. Lze tedy uzavřít, že použití městským soudem citované judikatury lze *mutatis mutandis* akceptovat. Absence poučení o důvodu výzvy, přestože může způsobit nezákonnost zásahu, sama o sobě nemá za následek možnost neuposlechnutí výzvy a přesvědčení stěžovatele, že policisté nemají k výzvě zákonný důvod, nepostačuje k tomu, aby bylo odůvodněno neuposlechnutí výzvy.

[24] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, v nyní řešeném případě nebylo *prima facie* patrné, že policisté neměli k udání výzvy zákonný důvod, spíše naopak. V důsledku toho tedy nelze považovat výzvu policistů za prosté uplatnění formálně předvídaného opatření,

kteřé nesleduje zákonem předvídaný racionální účel – obdobně srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, č. N 30/56 SbNU 339, dle něhož platí, že *„[v] podmínkách materiálního státu nemůže být výkon veřejné moci bezobsažný ani bezúčelný; jinými slovy, z ústavního hlediska nelze aprobovat a tolerovat výkon veřejné moci, která je prostým uplatněním formálně předvídaného oprávnění orgánu veřejné moci bez toho, že by byl výsledovatelný zákonem předvídaný a racionální účel, k němuž konkrétní výkon svěřené pravomoci směřuje“*.

[25] V posuzovaném případě výzva orgánu policie k prokázání totožnosti stěžovatele směřovala především k ochraně veřejného pořádku a bezpečnosti majetku a osob, vč. osoby samotného stěžovatele. Lze tedy uzavřít, že tuto výzvu není možné považovat za zjevný exces či snad postup pohybující se *ultra vires*, jak se snaží sugerovat stěžovatel.

[26] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že důvod pro výzvu k prokázání totožnosti nelze domýšlet či účelově vytvářet jen proto, aby byl „nějaký“ důvod sdělen; srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 145/2018 – 57. Posouzení zákonnosti výzvy však není předmětem tohoto řízení a nebylo ani předmětem řízení před oběma správními orgány. Je třeba také uvést na pravou míru stěžovatelovo tvrzení, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahovalo odkaz na § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii, zatímco rozhodnutí žalovaného odkazovalo pouze na § 63 odst. 2 tohoto zákona. Obě rozhodnutí totiž ve svém výroku obsahují shodně pouze § 63 odst. 2 téhož zákona. Je sice pravdou, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahuje odkaz na písm. l) tohoto ustanovení, ale zmiňuje jej v kontextu argumentu, že je třeba se zabývat i jinými důvody k výzvě k prokázání totožnosti, než jaké uvedli původně policisté, přičemž je zjevné, že v daném případě byl zajisté dán alespoň důvod právě podle písm. l) citovaného ustanovení (viz výše).

[27] Vzhledem k tomu, že ani stěžovatelem tvrzené skutečnosti týkající se jednání policistů před výzvou a způsobu uskutečnění výzvy nejsou způsobily na výše uvedeném ničeho změnit, Nejvyšší správní soud stejně jako městský soud stěžovatelovu návrhu na provedení důkazů záznamy z kamerových systémů a výsledkem svědků nevyhověl, neboť by jejich provedení bylo nadbytečné. Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud odůvodnil nadbytečnost provedení důkazů dostatečně, a proto je nelze považovat za tzv. opomenuté důkazy (viz nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 29. 6. 2004, sp. zn. III ÚS 569/03).

IV. b) Námitka nenaplnění materiální stránky přestupku

[28] Materiální stránka přestupku je judikaturou vykládána takto: *„Zmíněný materiální znak či materiální stránka správního deliktu v podobě ‚společenské škodlivosti‘ je jakýmsi hmotněprávním korektivem v tom smyslu, že pokud absentuje, nejedná se vůbec o správní delikt. I v případě správního trestání totiž není pochyb o nutnosti naplnění materiální stránky, podobně jako je tomu v oblasti soudního trestání, jehož principy se – s ohledem na systémové vnímání trestání jako určitého jednotného veřejnoprávního mechanismu – uplatní analogicky“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS).

pokračování

[29] Je však třeba připomenout, že zpravidla bývá již naplněním formální stránky naplněna zároveň i stránka materiální. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 - 28: *„Podle judikatury zdejšího soudu zpravidla není nutno, aby se správní orgány otázkou naplnění materiální stránky daného správního deliktu explicitně zabývaly i v odůvodnění svých rozhodnutí. V zásadě totiž platí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu [...] Obecně je přitom nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný.“* Obdobně ve svém rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45, č. 2011/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[o]kolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě a nelze [...] vyslovovat žádné paušální závěry [...] Opačný přístup ze strany správních orgánů či soudů by vedl k nahrazování role zákonodárce jejich rozhodovací činností, což by odporovalo principu dělby moci v demokratickém právním státě (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy).“*

[30] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že při naplnění formální stránky přestupku bude naplněna i stránka materiální, nebude-li v konkrétním případě přítomny okolnosti, které by byly způsobilé výrazně snížit společenskou škodlivost typickou pro daný přestupek. Podle stěžovatele je takovou okolností, že výzva policistů nesledovala žádný právem chráněný zájem. To by jistě mělo význam v případě posuzování zákonnosti výzvy, nicméně u přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby je chráněným zájmem zájem na řádném výkonu veřejné správy, popř. potřeba respektování autority úředních osob, u nichž nelze *a priori* předpokládat výkon pravomocí v rozporu se zákonem. Zde je vhodné připomenout, že potřeba respektování autority policistů jako úředních osob není samoučelná, ale přímo souvisí s jejich schopností plnit úkol policie, kterým podle § 2 zákona o policii *„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 [...]“*, přičemž k plnění tohoto úkolu jim zákon propůjčuje určité pravomoci, ke kterým patří právě i zjištění totožnosti postupem podle § 63 odst. 2 téhož zákona.

[31] Ochrana tohoto zájmu trvá s výhradou zjevného excesu, kterého se v tomto případě policisté nedopustili, i v případě, že by výzva v řízení o ochraně před nezákonným zásahem neobstála. K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 - 90, podle kterého *„neuposlechnutí výzvy policisty jen podle subjektivní úvahy o tom, že se jedná o výzvu nesprávnou, představuje nikoli bezvýznamné ohrožení jednoho z pravidel fungování demokratické společnosti. Jde o jednání, které právě v uvedeném smyslu naplňuje zákonné formální i materiální znaky přestupku dle § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Jedná se o zaviněné jednání (žalobkyně vědomě neuposlechla výzvy policisty), které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti (aby policie byla schopná přijímat odpovídající*

operativní opatření v případech, kdy je to zapotřebí pro řádné fungování společenských procesů) a je za přestupek výslovně označeno v tomto zákoně [§ 47 odst. 1 písm. a) citovaného zákona].“

[32] Nejvyšší správní soud nenašel v daném případě žádné specifické okolnosti, které by byly způsobilé snížit společenskou škodlivost jednání stěžovatele, resp. jeho opomenutí podrobit se výzvě policie k prokázání totožnosti. Ani případná nevhodná jízda policistů a jejich následné jednání nesnižuje společenskou škodlivost neuposlechnutí výzvy, neboť se samotnou výzvou nijak bezprostředně nesouvisí. Pohnutkou neuposlechnutí výzvy bylo trvání na splnění poučovací povinnosti policistů (§ 13 zákona o policii) a pochybnost o existenci zákonných důvodů k této výzvě. Nesledovala tedy žádný protiprávní cíl, avšak na druhou stranu ani sama o sobě nesnižuje společenskou škodlivost neuposlechnutí výzvy natolik, aby bylo možné konstatovat nenaplnění materiální stránky přestupku. Závěr, že výzvu k prokázání totožnosti bez patřičného poučení není třeba respektovat a že takové jednání není společensky škodlivé, by byl v rozporu s konstantní judikaturou citovanou výše, podle níž adresát výzvy úřední osoby je povinen ji uposlechnout nezávisle na své subjektivní úvaze o její správnosti. Navíc Nejvyšší správní soud nemůže při posuzování materiální stránky přestupku přistoupit k takto paušálnímu závěru – pokud by zákonodárce nesouhlasil se závěry judikatury ohledně nutnosti podřídit se výzvě bez ohledu na to, jak ji její adresát sám hodnotí, zajisté by skutkovou podstatu přestupku upravil tak, že by požadavek na zákonnost neuposlechnuté výzvy promítl již do formální stránky přestupku.

[33] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s názorem stěžovatele, že je pokuta nadbytečná, když účelu přestupkového řízení bylo dosaženo již předvedením a následnou identifikací (zjištěním totožnosti). Je třeba důsledně rozlišovat objekt přestupku podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích a zájem chráněný § 63 zákona o policii. Sankce za zmíněný přestupek totiž nemá napomoci při identifikaci osoby, ale má odradit od nerespektování autority úřední osoby a zajistit řádný výkon veřejné správy.

[34] Námitka týkající se nenaplnění materiální stránky přestupku tudíž není důvodná a nic na tom nemění ani stěžovatelův nesouhlas s městským soudem, podle něhož v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o přestupku podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích nebyla zákonnost výzvy k prokázání totožnosti relevantní, a pokud stěžovatel chtěl docílit přezkumu této výzvy a vyslovení její nezákonnosti, měl využít institutu ochrany před nezákonným zásahem, a tedy měl podat žalobu podle § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem městského soudu souhlasí, avšak s výhradou shora provedené korekce týkající se toho, že orgán policie v daném případě *prima facie* nejednal excesivně a svévolně zcela mimo zákonem stanovený rámec pravomocí a kompetencí (viz zejm. bod 20).

[35] Ochrany před nezákonným zásahem se lze dovolávat pouze v případě, že se nelze ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.), a to zejména žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.) nebo prostřednictvím ochrany před nečinností správního orgánu (§ 79 s. ř. s.). Výzva k prokázání totožnosti byla vznesena v době před zahájením řízení o přestupku podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, toto řízení bylo zahájeno teprve v důsledku jejího neuposlechnutí. Nelze ji tedy považovat za procesní úkon, který zajišťuje průběh správního řízení směřujícího

pokračování

k vydání rozhodnutí a proti kterému by se nedalo bránit prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 As 2/2006 - 95). Stejně tak nelze výzvu k prokázání totožnosti považovat za úkon, který je závazným podkladem správního rozhodnutí, proti kterému by bylo možné se bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS). Naopak je z ustálené judikatury zjevné, že výzvu k prokázání totožnosti lze přezkoumat v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.; shodně srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, č. j. 6 As 276/2014 - 61, ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 236/2015 - 36, č. 3392/2016 Sb. NSS, a ze dne 19. 9. 2018, č. j. 1 As 145/2018 - 57 [na posledně zmíněný rozsudek zdejšího soudu, který posuzoval kasační stížnost právě ve věci tzv. zásahové žaloby týkající se naplnění důvodu pro výzvu k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o policii, odkazoval ostatně i sám stěžovatel, byť v poněkud jiném kontextu].

[36] Nelze tedy přisvědčit stěžovateli názoru, že je absurdní, aby byl potrestán za neuposlechnutí výzvy k prokázání totožnosti, nebyla-li zákonná. Všichni občané jsou totiž povinni se podrobit výkonu pravomoci úřední osoby, a to bez ohledu na vlastní soukromý názor. Domnívají-li se, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo, mohou se proti postupu úřední osoby bránit jiným, avšak zákonným způsobem. Nelze připustit, aby občané nejprve hodnotili zákonnost postupu úředních osob a na základě vlastního zhodnocení jejich pokynů neuposlechli (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97, nebo výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 63/2011 - 90). Případná nezákonnost zásahu – tedy výzvy úřední osoby by byla v řízení o přestupku podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích relevantní pouze v případě, že by tuto výzvu bylo možné považovat *prima facie* za zjevný exces na straně vyzývající úřední osoby, což se v daném případě nestalo.

V. Závěr a náklady řízení

[37] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 30. dubna 2020

JUDr. Lenka Matyášová

předsedkyně senátu