



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **M. H.**, zast. Mgr. Michalem Koutníkem, advokátem, se sídlem Svaté Anežky České 32, Pardubice, proti žalovanému: **Statutární město Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 2. 2022, č. j. 31 A 35/2020-73,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 2. 2022, č. j. 31 A 35/2020-73, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se žalobce domáhal, aby krajský soud vyslovil nezákonnost zásahu Městské policie Hradec Králové, jejíž dva strážníci dne 9. 7. 2020 v 16.36 hodin vstoupili do holičství Mido Barbershop na adrese náměstí Svobody 372/3 v Hradci Králové a použili proti žalobci donucovací prostředky podle § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii (dále též „ZOP“), a podle § 18a odst. 1 písm. b) téhož zákona.

[2] Krajský soud v Hradci Králové žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že shora vymezený zásah dvou strážníků Městské policie Hradec Králové ze dne 9. 7. 2020 nebyl v rozporu s ZOP. Z jednání žalobce bylo v průběhu situace patrné, že doklad totožnosti předložit nehodlá, se strážníky prakticky odmítl spolupracovat, o možných následcích svého jednání byl řádně poučen. Krajský soud proto neshledal na postupu strážníků nic

rozporného s jednotlivými ustanoveními ZOP. Strážníci se dostavili na kontrolu podezření ze spáchání přestupku spočívajícího v neoprávněném užívání veřejného prostranství, ze záznamu zásahu bylo patrné, že kontrola probíhá na základě již dříve zjištěného stavu této věci. Žalobce byl následně vyzván k předložení dokladu totožnosti, této výzvě nevyhověl, při poučení, že může být předveden, se odmítal dále se strážníky bavit, po opakované výzvě a poučení byla následně vyvinuta snaha, aby žalobce dobrovolně odešel se strážníky za účelem úředního zjištění totožnosti na Policii ČR. Protože žalobce s tím nesouhlasil, byly použity zákonné donucovací prostředky, tedy žalobce byl sveden na zem, byla mu nasazena pouta a byl vyveden.

[3] Při zásahu byly použity hmaty a chvaty, nikoliv údery či kopy, postup strážníků lze hodnotit jako profesionální, krajský soud nezjistil žádné neslušnosti či urážky nebo jiné násilné zacházení. Strážníci městské policie jsou úředními osobami s přesně vymezenými pravomocemi, upravenými ZOP. Žalobce byl osobou, podezřelou ze spáchání přestupku, od níž bylo požadováno podání vysvětlení. Z uvedeného důvodu byl žalobce zákonným způsobem vyzván k prokázání totožnosti, a to opakovaně. Obdobně pak došlo i k jeho svedení na zem, nasazení pout a odvedení do služebního vozidla, následně předvedení na služebnu Policie ČR. Krajský soud shledal intenzitu zákroku městské policie jako adekvátní popsané situaci, tato se stupňovala s ohledem na jednání žalobce, který odmítal strážníky následovat za účelem ztotožnění. Po pokusu ho předvést úchopem za paži se opakovaně vymanil, pokoušel se z místa odejít, jeho odpor se tak stal aktivním, takže použití donucovacích prostředků bylo souladné se zákonem. Porušení žalobou namítaných základních práv a svobod žalobce proto nebylo shledáno. Námitku porušení práva na ochranu zdraví neshledal krajský soud důvodnou, neboť žalobce kromě předložené zprávy Fakultní nemocnice Hradec Králové, Oddělení urgentní medicíny ze dne 10. 7. 2020, z níž plyne mírný otok zápěstí horních končetin s bloádou Cp, žádné další informace o případném pokračování problémů nesdělil.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika žalobce

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud se nijak nevypořádal se splněním podmínek dle § 18 odst. 2 ZOP pro použití donucovacích prostředků, toto ustanovení na předmětný skutkový stav vůbec neaplikoval, ačkoliv tak učinit měl. Krajský soud při úvahách o zkrácení stěžovatelových práv vycházel zejména z účastnických vyjádření žalovaného, nikoliv ze stěžovatelem označených důkazů. Pouhými vyjádřeními účastníka řízení však nelze prokazovat ničeho ke skutkovému stavu. Výslechy svědků stěžovatel navrhoval k prokázání průběhu předmětného zákroku. Postup krajského soudu, který provedení stěžovatelem navržených důkazů odmítl s odůvodněním, že záznam průběhu incidentu je dostatečný, představuje jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

[5] Krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že podmínky pro použití donucovacích prostředků dle ZOP byly v posuzovaném případě naplněny. Z provedeného dokazování, tedy zejména z videozáznamů a výpovědi stěžovatele, nebylo možné dospět k závěru, že by některá z alternativně stanovených podmínek pro použití donucovacích prostředků v § 18 odst. 2 ZOP byla naplněna. Za vážné narušení veřejného pořádku nelze

pokračování

považovat situaci, kdy osoba, proti níž strážník zvažuje užití donucovacích prostředků, i přes svoji zjevnou snahu nemůže dohledat doklad totožnosti. Při posuzování intenzity porušení veřejného pořádku je třeba přihlídnout k tomu, jaké hodnoty jsou § 18 odst. 2 ZOP souřadně kladeny na roveň. Stěžovatel připustil, že vůči strážníkům neprojevil dostatečný respekt, případně úctu, nicméně v takovém jednání lze nanejvýš spatřovat marginální porušení veřejného pořádku, nikoliv však vážné. Navíc nelze odhlédnout od toho, v jak krátké časové souslednosti strážníci k použití donucovacích prostředků přistoupili. Použití donucovacích prostředků bylo zjevně v rozporu s principem přiměřenosti. V této souvislosti stěžovatel odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 5661/2015. Vyhrocení situace, na základě něž došlo k použití donucovacích prostředků ze strany strážníků, bylo vyvoláno především jednáním toho ze strážníků, který se první dopustil fyzického kontaktu vůči stěžovateli, nikoliv vlastním jednáním stěžovatele či vnějšími vlivy. K tomu stěžovatel poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1042/15, dle kterého donucovací prostředky nesmí v žádném případě sloužit jako odplata či trest za neuposlechnutí výzvy policisty.

[6] Krajský soud dále nesprávně posoudil otázku zkrácení práv stěžovatele, tedy konkrétně práva na osobní svobodu, zachování lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti a svobody pohybu a ochranu zdraví. Stěžovatel v řízení před krajským soudem označil k důkazu listinu – Zprávu o ambulantním vyšetření ze dne 10. 7. 2020, ze které vyplývá, že stěžovatel den po předmětném zákroku trpěl zdravotními problémy. Pro posouzení zkrácení jeho práv není podstatné, jak závažné bylo toto zkrácení, ale zda k němu v důsledku posuzovaného zásahu skutečně došlo či nikoliv. Donucovací prostředky mají být v demokratickém právním státě užívány vždy s náležitou opatrností a po předchozím zvážení všech okolností, a to jako prostředky *ultima ratio*, kdy nelze zákonného účelu sledovaného orgánem veřejné moci dosáhnout v dané situaci jinými zákonnými prostředky. Tak tomu však v posuzované situaci nebylo.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel svoji argumentaci staví na skutkových tvrzeních, která odporují dokazování provedenému před krajským soudem. Není pravdou, že k předmětnému zákroku došlo proto, že nebyl stěžovatel schopen dohledat a předložit doklad totožnosti. Naopak stěžovatel po opakovaných výzvách spojených s výstrahou na možnost použití donucovacích prostředků, které učinili zakročující strážníci, jim sdělil, že se s nimi nebude bavit, tedy odmítal splnit výzvu k prokázání své totožnosti, odmítal s nimi i komunikovat a dokonce se je snažil z provozovny vykázat. Svým jednáním spočívajícím v odmítání uposlechnout výzvy a poté pasivním a následně aktivním odporem stěžovatel eskaloval situaci, kterou pro jeho uvedený odpor nebylo možno řešit jinak, než jej použitím hmatů a chvatů svést k zemi a s cílem zabránit dalšímu odporu přiložit pouta a následně stěžovatele odvést na služebnu Policie ČR. Donucovací prostředky tedy strážníci nepoužili z důvodu aktuální nemožnosti stěžovatele prokázat svou totožnost, ale z důvodu jeho odporu při předvedení k prokázání totožnosti, přičemž k tomuto předvedení se strážníci rozhodli z důvodu odmítnutí stěžovatele prokázat svou totožnost. Neuposlechnutím výzev se stěžovatel dopustil přestupku proti veřejnému pořádku dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb. Už tím se dopustil narušení veřejného pořádku. To, že strážníci trvali na prokázání stěžovatelovy totožnosti, nelze posuzovat za neadekvátní jednání, jednalo se o povinnou důslednost ve výkonu veřejné moci vyjádřenou mimo jiné i v zásadách oficiality a legality. Stěžovatelovo

opakované odmítání vyhovět výzvám činěným opakovaně strážníky, odmítání komunikace s nimi i jeho snahu vykázat je z předmětné provozovny nelze než hodnotit jako vážné porušení veřejného pořádku.

[8] Stěžovatel v replice uvedl, že časový úsek mezi výzvami a výstrahami a následným použitím donucovacích prostředků byl natolik krátký, že nedal stěžovateli prakticky žádnou možnost se před použitím donucovacích prostředků v dané situaci zorientovat a případně výzvám strážníkům vyhovět. Upozornil, že nerozumí dobře česky ani plyně česky nehovoří, což muselo být strážníkům zjevné již při jejich prvotní komunikaci. Stěžovatel nekladl strážníkům aktivní odpor. Naopak z videozáznamů je patrné, že se použití donucovacích prostředků nijak nebrání a je strážníkům zcela po vůli. Přístup žalovaného, který se dovolává dřívějších zjištění strážníků ve vztahu k podezření z přestupku neoprávněného zaboru veřejného prostranství, není správný. Tato okolnost nemůže mít žádný vliv na posouzení splnění zákonných podmínek stanovených ZOP pro použití předmětných donucovacích prostředků. Při posuzování předmětného zásahu je nutno optikou principu přiměřenosti přihlídnout i ke skutečnosti, že po vyvedení stěžovatele strážníky z provozovny holičství je stěžovatel strážníky veden ulicí, tedy veřejným prostranstvím, spoután a v předklonu. Tato okolnost mohla mít závažný dopad na jeho pověst v místě výkonu povolání, a představovala tak zásah do jeho základního práva na zachování lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti stěžovatele a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost stěžovatele je důvodná.

[11] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přitom vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatel sám nenamítal.

[12] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

pokračování

[13] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřoval předně ve skutečnosti, že se krajský soud nevypořádal se splněním podmínek pro použití donucovacích a omezovacích prostředků ve smyslu § 18 odst. 2 ZOP. Ačkoli se krajský soud v napadeném rozsudku výslovně nezabýval naplněním konkrétních podmínek pro použití donucovacích a omezovacích prostředků, tak jak jsou vymezeny v § 18 odst. 2 odst. ZOP, resp. § 18a odst. 1 písm. b) ZOP, z odůvodnění napadeného rozsudku zřetelně vyplývá, že postup strážníků v souzené věci krajský soud posoudil pohledem naplnění zákonných předpokladů, a to jak pro použití donucovacích prostředků ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) ZOP, tak pro použití pout dle § 18a odst. 1 písm. b) ZOP (viz zejm. bod 33. - 36. napadeného rozsudku). Odůvodněnost postupu zasahujících strážníků krajský soud spatřoval zejména v nutnosti předvedení stěžovatele za účelem jeho ztotožnění a podání vysvětlení v souvislosti s podezřením ze spáchání přestupku neoprávněného záboru veřejného prostranství (viz zejm. bod 34. - 35. napadeného rozsudku). Krajský soud tedy úvahy týkající se otázky naplnění zákonných důvodů pro užití donucovacích a omezovacích prostředků (v konkrétním případě hmatů, chvatů a pout) odůvodnil.

[14] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými ani námítky stěžovatele směřující proti neprovedení stěžovatelem navržených důkazů. Na tomto místě lze poukázat na závěr rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, dle kterého „[s]oud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.); to jej však nezabavuje povinnosti takový postup odůvodnit.“ Tomuto požadavku krajský soud přitom bez dalšího dostál, když při jednání ze dne 2. 2. 2022 vyhlášeným usnesením zamítl stěžovatelem navržené důkazy s odůvodněním, že záznam průběhu incidentu, který byl zachycen na kamerách, považuje za dostatečný (viz záznam z jednání zvuková stopa 00:54:51 založený v soudním spisu). Z obsahu soudního spisu, jakož i z napadeného rozsudku, pak nevyplývá, že by krajský soud založil přijaté závěry pouze na vyjádření účastníků řízení, když svoji argumentaci opřel mimo jiné (a zejména) o záznamy z místa posuzovaného zásahu (viz zejm. bod 33. - 34. napadeného rozsudku).

[15] I přes právě uvedené Nejvyšší správní soud zjistil, že byl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d), neboť se krajský soud dostatečně nezabýval v souvislosti s posouzením zákonnosti posuzovaného zásahu otázkou proporcionality (tj. subsidiarity a přiměřenosti) použití donucovacích prostředků, i přesto, že stěžovatel v řízení o žalobě tento důvod uplatnil (zejména uváděl, že se jedná o prostředek *ultima ratio*, k němuž mohou správní orgány přistoupit pouze za situace, že danou situaci nelze řešit jiným způsobem, viz např. přednes žalobní argumentace při jednání u krajského soudu).

[16] Zdejší soud se sice obecně ztotožňuje se závěry krajského soudu stran naplnění důvodů pro užití donucovacích a omezovacích prostředků dle § 18 odst. 2 ve spojení s § 18a odst. 1 písm. b) ZOP v souzené věci. Z podkladů správního spisu (zejména ze záznamů pořízených během posuzovaného zásahu) vyplynulo, že strážníci městské policie vstoupili do provozovny holičství za účelem prověření podezření ze spáchání přestupku neoprávněného užívání veřejného prostranství spočívajícího v umístění venkovního posezení před provozovnou na chodníku. Následně strážníci vyzvali stěžovatele k prokázání totožnosti dle § 12 odst. 2 písm. b) ZOP. Ze záznamů předmětného incidentu

dále vyplývá, že stěžovatel svoji totožnost odmítal prokázat (se slovy mj.: „nebudu“ a „já s Vámi nechci mluvit“), strážníci jej opakovaně k prokázání totožnosti vyzývali a poučili ho, že pokud neuposlechne výzvy, může být předveden na oddělení Policie ČR za účelem zjištění totožnosti i za použití donucovacích prostředků. Stěžovatel však nadále odmítal prokázat svoji totožnost (i přes svoje tvrzení, že strážníkům dá pas, tak nakonec neučinil). V tomto smyslu se lze ztotožnit se závěry krajského soudu, že z jednání stěžovatele bylo v průběhu situace patrné, že doklad totožnosti nepředloží, se strážníky prakticky odmítl spolupracovat, o možných následcích svého jednání byl řádně poučen. Po opakované výzvě a poučení byla následně vyvinuta snaha, aby stěžovatel dobrovolně odešel se strážníky za účelem úředního zjištění totožnosti na Policii ČR (na což reagoval slovy, že nikam nepůjde). Protože stěžovatel s tímto nesouhlasil, byly použity zákonné donucovací prostředky, tedy stěžovatel byl sveden na zem, byla mu nasazena pouta a byl vyveden z provozovny do vozidla Městské policie Hradec Králové, kterým byl převezen na Policii ČR. Aktivita strážníků tedy směřovala k naplnění cíle stanoveného v § 18a odst. 1 písm. b) ZOP ve spojení s § 18 odst. 2 ZOP, neboť k užití donucovacích prostředků ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) ZOP, jakož i nasazení pout bylo přistoupeno v zájmu předvedení stěžovatele za účelem jeho ztotožnění v souvislosti s podezřením ze spáchání přestupku, tj. v zájmu zabránění jednání, jímž je vážně narušován veřejný pořádek dle § 18 odst. 2 ZOP. Aby však bylo možno hovořit o zákonném použití donucovacích a omezovacích prostředků ve smyslu § 18, resp. § 18a ZOP, přistupuje k právě uvedeným podmínkám dále požadavek přiměřenosti a subsidiarity úkonů užitých ze strany městské policie [§ 18 odst. 4 ZOP a § 18 odst. 5 ZOP ve spojení s § 6 odst. 1 ZOP].

[17] Požadavek přiměřenosti a subsidiarity však v souzené věci nebyl, s ohledem na konkrétní okolnosti projednávaného případu, krajským soudem dostatečně posouzen. V napadeném rozsudku krajský soud v této souvislosti pouze konstatoval, že „*shledal intenzitu zákroku městské policie jako adekvátní popsané situaci, tato se stupňovala s ohledem na jednání žalobce, který odmítal strážníky následovat za účelem ztotožnění. Po pokusu ho předvést úchopem za paži se opakovaně vymanil, pokoušel se z místa odejít, jeho odpor se tak stal aktivním, takže použití donucovacích prostředků se stalo zcela souladným se zákonem o obecní policii*“ (viz bod 36. napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud má za to, že vzhledem k charakteru použitých donucovacích a omezovacích prostředků, které velmi intenzivně zasahují do osobní integrity jednotlivce, a též vzhledem k okolnostem dané věci, bylo třeba věnovat se otázce přiměřenosti podrobněji a to s přihlédnutím k okolnostem, jež konkrétní případ provázely (viz dále).

[18] Jak k výše uvedeným zásadám v souvislosti s činností (státní) policie uvedl Nejvyšší soud ve stěžovatelem připomínaném rozsudku ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5661/2015, publikovaném pod č. 6/2018 SoJ: *Nejobecnější vyjádření zásady přiměřenosti obsahuje § 6 odst. 1 ZoP [zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, pozn. NSS], dle něž je policista při provádění služebních zákroků a služebních úkonů povinen nepřipustit, aby osobám v souvislosti s touto činností vznikla bezdůvodná újma. Za bezdůvodnou újmu nelze považovat takovou újmu, jejíž vznik v důsledku úkonu buď nebyl rozumně předvídatelný, nebo byl nevyhnutelným důsledkem (řádného) provedení úkonu, tak aby byly splněny jeho cíle (smysl), a současně není tato újma zjevně nepřiměřená vzhledem k cíli sledovanému úkonem (srov. výše citované dílo). (...) Logickou součástí zásady přiměřenosti je princip subsidiarity. Jde o vztah subsidiarity mezi mírnějšími a razantnějšími prostředky*

pokračování

k dosažení účelu úkonu. Zákon však nestanoví obecný princip subsidiarity, tedy povinnost nejprve vyčerpat všechny jiné prostředky než ty, které zasahují do práv a svobod osob (byť třeba složitěji či za vyššího vynaloženého úsilí či nákladů), než přistoupí policista k úkonu, který do práv zasahuje. Policista totiž činí úkony v případě, že jsou pro to splněny podmínky stanovené zákonem a situace si takový úkon vyžaduje, nemá však nikde stanovenou všeobecnou povinnost vyzkoušet vždy nejprve jiné, do práv nezasahující prostředky. Policista je tak v konkrétním případě povinen použít pravomoci, která zasahuje do práv méně, či zasáhnout způsobem, který méně zasahuje do práv osob, protože to plyne z principu přiměřenosti, nikoliv protože by platil obecný princip subsidiarity. Princip subsidiarity se tak projevuje pouze jako součást aplikace principu přiměřenosti (...). Projevem zásady přiměřenosti jsou rovněž podmínky použití donucovacího prostředku zakotvené v § 38 odst. 4 ZoP. Z daného ustanovení policistovi plyne oprávnění použít takového donucovacího prostředku, který je ještě reálně schopen umožnit dosažení účelu sledovaného zákrokem, je tedy dostatečně efektivní, účinný (použití zjevně neúčinného donucovacího prostředku by bylo v rozporu se smyslem institutu donucovacího prostředku), současně je však ještě nezbytný k překonání odporu nebo útoku osoby, proti níž policista zakročuje, tedy bez jeho použití by nebylo možné odpor či útok překonat. Z toho vyplývá, že princip přiměřenosti se vztahuje jak na volbu konkrétního donucovacího prostředku, tak na způsob jeho použití. Kterého konkrétního donucovacího prostředku policista užije, musí vždy zhodnotit sám, a to s ohledem na okolnosti dané situace, zejména na účel sledovaný zákrokem, na míru a povahu nebezpečí, ohrožené hodnoty, intenzitu a charakter kladeného odporu, charakter útočníka, aktuální či potenciální nebezpečnost útočníka a v neposlední řadě na celkový charakter situace, popř. další informace. Vychází samozřejmě vždy z informací dostupných v danou chvíli (...) Ustanovení § 38 odst. 5 ZoP obsahuje další podmínku přiměřenosti z hlediska vztahu mezi újmou způsobenou osobě použitím donucovacího prostředku a povahou a nebezpečností jejího protiprávního jednání. Zákon policistovi ukládá dbát, aby nezpůsobil osobě újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání“ (podtržení doplněno).

[19] Též v judikatuře Ústavního soudu lze nalézt vodítka pro posuzování přiměřenosti použití donucovacích prostředků příslušníky policie (ať již PČR či obecní policie, neboť výše citované zásady se uplatní v obou případech). Vzpomenout lze například náleze ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15: „Jakékoli donucovací prostředky je nutno používat pouze v míře nezbytně nutné pro dosažení legitimního účelu sledovaného zákrokem (viz i podmínky pro použití donucovacího prostředku v § 53 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky). Donucovací prostředky nesmí v žádném případě sloužit jako odplata, či trest za neuposlechnutí výzvy policisty. (...) Síla a donucovací prostředky by však měly být použity jen v nezbytné míře a měla by být zkoumána zákonnost, přiměřenost a vhodnost jejich použití [Standardy CPT, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2015, s. 78]. (...) Podle ustálené judikatury ESLP nasazení pout obvykle není z hlediska čl. 3 Úmluvy problematické, pokud bylo toto opatření použito v souvislosti se zákonným zatčením nebo zadržením a není provázeno užitím fyzické síly nebo vystavením dané osoby veřejnosti způsobem, který nelze za daných okolností důvodně považovat za nezbytný a přiměřený. V tomto ohledu je například důležité, zda existuje důvod domnívat se, že se daná osoba bude zatčení bránit nebo bude chtít uprchnout, způsobit zranění či škodu nebo zničit důkazy. ESLP vždy přikládá velký význam konkrétním okolnostem každého případu a zkoumá, zda bylo použití omezovacích prostředků nezbytné (viz rozsudek ESLP ve věci Kummer proti České republice ze dne 25. 7. 2013 č. 32133/11, § 63 a odkazy tam uvedené).“ Ústavní soud pak v usnesení ze dne 28. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 839/17, dále

zopakoval apel, že „policie své zásahy musí vždy vést s respektem k důstojnosti a právům osob, vůči nimž vystupuje (...). V demokratickém právním státě je zcela nezbytné, aby si policie zachovávala důvěru ze strany veřejnosti, jíž má sloužit (...); a naopak se vyvarovala jednání a praktik působících svévolně, diskriminačně či dokonce šikanózně vůči osobám nacházejícím se na území České republiky. Za tím účelem musí policisté mimo jiné při každém svém jednání - včetně fyzicky neinvazivního požadavku na prokázání totožnosti - dbát též zásad zákonnosti a přiměřenosti a nezneužívat svých oprávnění zakotvených v zákoně o Policii České republiky či dalších zákonných předpisech (podtržení doplněno).

[20] K přiměřenosti donucovacích prostředků (byť ve vztahu k činnosti Policie ČR) se vyjádřil též Nejvyšší správní soud a to v tom smyslu, že „[z]ásada přiměřenosti je dále doplněna principem subsidiarity použitých donucovacích prostředků, podle něhož mají mírnější prostředky přednost před razantnějšími, samozřejmě za předpokladu, že použitím mírnějších prostředků lze ještě dosáhnout sledovaného cíle (...). Výsledkem vzájemného vyvažování zásady iniciativy a zásady přiměřenosti může být s ohledem na okolnosti nejen rozhodnutí policisty zasáhnout určitým způsobem, ale též nezasahovat vůbec, příp. odložit zásah na pozdější dobu. Ani chybné vyhodnocení situace nemusí vést vždy k označení policejního postupu za nezákonný, jestliže zvolené řešení odpovídalo (nutně neúplným) informacím známým zasahujícímu policistovi v době zásahu a tomu, jak se situace musela jevit rozumně uvažujícímu a náležitě vycvičenému policistovi jednajícímu v dobré víře (...). Zákonné zmocnění k použití donucovacích prostředků je nicméně nutno vykládat restriktivně (srov. FUCHS, J.: Použití donucovacích prostředků policisty a strážníky, Soudní rozhledy 7-8/2014, a tam citovaná judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího soudu)“ (viz rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6 As 255/2014-45, č. 3240/2015 Sb. NSS, podtržení doplněno).

[21] Nutnost zohlednění zásady proporcionality (tj. přiměřenosti v širším smyslu) při užití donucovacích prostředků ostatně zdůrazňuje též komentářová literatura, dle které „[o] tom, který z donucovacích prostředků použije, rozhoduje strážník podle konkrétní situace tak, aby dosáhl účelu sledovaného zákrokem. Přitom použije takového donucovacího prostředku, který je nezbytně nutný k překonání odporu osoby, jež se dopouští protiprávního jednání. Podmínky použití donucovacího prostředku jsou tak projevem zásady přiměřenosti. (...) Strážník je dále povinen dbát, aby použitím donucovacích prostředků nezpůsobil osobě újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání. Při použití donucovacích prostředků je strážník navíc povinen postupovat v souladu s ustanovením § 6 odst. 1, kdy při provádění zákroků a úkonů k plnění úkolů obecní policie je strážník povinen dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní a nepřipustit, aby osobám v souvislosti s touto činností vznikla bezdůvodná újma a případný zásah do jejich práv a svobod překročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem nebo úkonem. Záleží tedy vždy na posouzení jednotlivého zakročujícího strážníka s ohledem na konkrétní situaci a s ohledem na zhodnocení protiprávního jednání, jaký donucovací prostředek zvolí (viz Vetešník, P., Jemelka, L. Zákon o obecní policii. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 18a, dostupný z právního informačního systému beck-online). Též v případě předvedení osoby strážníkem za účelem jejího ztotožnění je třeba ctít princip proporcionality [§ 13 odst. 1 ZOP ve spojení s § 12 odst. 1 ZOP], k tomu komenované ustanovení dále uvádí: Dle zásady graduality je strážník oprávněn předvést osobu dle § 13 odst. 1 až v krajním případě za splnění jedné z podmínek, kdy buď odmítla vyhovět výzvě strážníka k prokázání totožnosti, nebo nemůže ani po poskytnutí nezbytné součinnosti strážníka svou totožnost prokázat. Nezbytnou

pokračování

součinností je dle konkrétních podmínek umožnit osobě, aby měla možnost prokázat totožnost. Za nezbytnou součinnost je nutné považovat rovněž nutnost pokusu ověření údajů ze základního registru obyvatel nebo agendového informačního systému evidence obyvatel (AISEO). Míra zjišťování totožnosti musí sledovat konkrétní účel a současně nesmí zasahovat do práv osoby, tj. omezovat jej na osobní svobodě nad dobu nezbytně nutnou (srov. Šebesta, P. Zákon o obecní policii. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, komentář k § 12, dostupný z právního informačního systému Aspi, podtržení doplněno).

[22] Pro posouzení zákonnosti strážníky použitých donucovacích prostředků je tedy třeba zároveň posoudit, zda postup strážníků byl přiměřený. Z provedené rekapitulace je zřejmé, že příčinou kontaktování stěžovatele ze strany strážníků bylo podezření ze spáchání přestupku neoprávněného záboru veřejného prostranství [§ 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích]. Při posouzení přiměřenosti zásahu je proto třeba uvážit, zda v dané situaci se strážníkům nabízely jiné možnosti řešení vzniklé situace, kdy bylo třeba prověřit podezření z možného spáchání přestupku.

[23] Aniž by Nejvyšší správní soud chtěl jakkoli předjímat posouzení této otázky krajským soudem za situace, kdy se k ní tento dosud vůbec nevyjádřil, je možné příkladmo uvést některé okolnosti, které by mohly být v této souvislosti relevantní a které by krajský soud měl ověřit a zvážit. Např. to, zda v posuzované věci mohlo být zřejmé, že možného přestupku se dopustil provozovatel předmětného podniku (holičství), i vzhledem k tomu, že stěžovatel strážníky odkazoval na nápis na dveřích provozovny s identifikačními údaji provozovatele umožňujícími ztotožnění osoby odpovědné za spáchání přestupku. Strážníci tak mohli mít jinou možnost jak osobu podezřelou ze spáchání přestupku identifikovat, aniž by bylo potřebné stěžovatele předvést za účelem jeho ztotožnění (údaj o provozovateli lze ostatně zjistit např. i z živnostenského rejstříku). Totožnost stěžovatele strážníkům případně mohla být známa i z úřední činnosti, neboť s ním zřejmě několik dní před posuzovaným zásahem jednali, jak vyplývá z vyjádření žalovaného k žalobě. Dále je možno zohlednit, zda strážníci stěžovateli poskytli součinnost k jinému způsobu prokázání totožnosti, jak požaduje § 13 odst. 1 ZOP, např. zda strážníci po výzvě k předložení dokladu totožnosti umožnili stěžovateli prokázat totožnost jiným alternativním, méně zatěžujícím způsobem ověření totožnosti, který by umožňoval pokojný průběh splnění jeho povinnosti i bez fyzického předložení úředního dokladu totožnosti (srov. *a contrario* rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2016, č. j. 10 As 236/2015-36, č. 3392/2016 Sb. NSS). Tímto alternativním způsobem by mohl být nejen pokus spočívající v ověření údajů provozovatele umístěných na dveřích provozovny za pomoci údajů z příslušného rejstříku (viz výše), ale též pokus ověření údajů ze základního registru obyvatel nebo agendového informačního systému evidence obyvatel. V neposlední řadě může být při posouzení otázky proporcionality provedeného zásahu relevantní též úvaha, zda daná situace měla znaky urgentnosti vyžadující okamžité řešení na místě.

[24] Za situace, kdy by se nabízely alternativní, a méně invazivní možnosti, jak zjistit totožnost osoby odpovědné za možný přestupek, aniž by muselo dojít k předvedení stěžovatele na oddělení Policie ČR, nebylo by možné postup strážníků spočívající v užití donucovacích a omezovacích prostředků za účelem předvedení stěžovatele hodnotit jako přiměřený, nadto v situaci, kdy měl stěžovatel v provozovně zákazníky, které obsluhoval, a které v důsledku svého předvedení musel zanechat v provozovně (viz výše citovaná

judikatura k posuzování přiměřenosti). Ačkoli si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že strážníci měli v době zásahu omezený časový prostor pro komplexní vyhodnocení věci, toto posouzení měl v každém případě provést soud v řízení o žalobě.

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud nedostatečně hodnotil, zda zákrok strážníků spočívající v užití donucovacích prostředků vůči stěžovateli a jeho předvedení splňoval požadavek proporcionality, tak jak byl vymezen výše. V dalším řízení je nutno především posoudit, zda zákrok strážníků za dané situace byl nezbytný k dosažení zákonného cíle (účelu), resp. zda tohoto zákonného cíle nemohlo být dosaženo jiným stěžovatele méně zatěžujícím způsobem. Krajský soud dále posoudí, zda způsob provedení zákroku splňuje požadavek přiměřenosti v užším smyslu, tj. zda újma způsobená stěžovateli volbou prostředku poměrně intenzivně zasahujícího do jeho základních práv (stěžovatel v této souvislosti namítal zásah do svého práva na osobní svobodu, zdraví, zachování lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti) byla adekvátní závažnosti důvodu, pro který strážníci k provedení zásahu přistoupili.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek krajského soudu proto podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. listopadu 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu