



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobce: **Ing. V. K.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Václavem Adamcem
sídlem Dudova 2585/4, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Poslancům Parlamentu České republiky nemůže policie dát na vozidlo technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla (v českých podmínkách jde o tzv. botičku). Soud v nyní posuzované věci řeší, zda jim policie může vozidlo odtáhnout, pokud neoprávněně stojí na vyhrazeném parkovišti.

II. Obsah žaloby

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

2. Žalobce je poslancem Parlamentu České republiky. Dne 13. 1. 2023 zaparkoval své vozidlo s registrační značkou X na vyhrazeném parkovišti („modré zóně“) na Valdštejnském náměstí na Praze 1. Za čelní sklo umístil svou průkazku poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v domněnku, že parkuje na vyhrazeném parkovišti pro Senát a odešel na jednání se senátory. Vozidlo bylo následně na základě rozhodnutí strážníka Městské policie hlavního města Prahy podle § 27 odst. 5 zákona č. 361/2000, o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o silničním provozu“), odtahováno na odtahové parkoviště.
3. Žalobce uvedl, že za stěrače odtahovaného vozidla strážník městské policie umístil vyrozumění o spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kterého se žalobce jako řidič odtahovaného vozidla měl dopustit dne 13. 1. 2023 v době od 11:39 – 11:56. Následně vyzval Úřad městské části Praha 1 žalobce k uhrazení peněžité částky, kterou mu za výše uvedený přestupek uložil. Žalobce uvedl, že pokutu uhradil a proti jejímu uložení žalobou nebrojí.
4. K důkazům žalobce odkázal na svůj profil na internetových stránkách Poslanecké sněmovny a připojil fotografii odtahovaného osobního automobilu pořízenou strážníkem městské policie při zdokumentování přestupku, protokol o odtahu vozidla, vyrozumění o oznámení podezření ze spáchání přestupku, fotografii odtahovaného vozidla pořízenou na odtahovém parkovišti a výzvu k uhrazení částky uložené za spáchaný přestupek.
5. Výše popsany odtah vozidla hodnotí žalobce jako nezákonný zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
6. Podle žalobce došlo k odtahu nezákonně. Ustanovení § 27 zákona o silničním provozu je totiž třeba vykládat v souvislosti s oprávněním strážníka použít technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla (botičku) podle § 17a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Zákon o obecní policii stanoví v § 17a odst. 4 několik výjimek z tohoto oprávnění; technický prostředek k zabránění odtahu vozidla nelze použít, mj. jde-li o vozidlo, které je *viditelně označeno jako vozidlo osoby požívající výsad a imunit podle zákona*. Žalobce má za to, že smyslem této výjimky je neomezit uvedené osoby při výkonu jejich funkce. Dochází k závěru, že není-li strážník oprávněn umístit na viditelně označené vozidlo osoby, která požívá imunit, technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla, tím spíše není oprávněn rozhodnout o daleko závažnějším zásahu do práv – o odtahu vozidla. Tato výjimka se proto musí analogicky uplatnit i na oprávnění strážníka městské policie rozhodnout o odtahu vozidla podle § 27 odst. 5 zákona o silničním provozu. Jinak by docházelo ve srovnatelné situaci k účinkům, ke kterým podle zákona o obecní policii docházet nemá.
7. Příčinu absence výjimky pro vozidla osob požívajících imunit v § 27 odst. 6 zákona o silničním provozu žalobce spatřuje v tom, že se dané ustanovení dostalo do návrhu zákona až na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu, a to bez bližšího koncepčního odůvodnění a aniž by prošlo mezirezortním připomínkovým řízením. Novela zákona z roku 2016 zakotvila výjimku pouze pro vozidla bezpečnostních sborů, ozbrojených sil a jednotek integrovaného záchranného systému při plnění služebních či mimořádných povinností.
8. Současnou zákonnou úpravu proto hodnotí jako neúplnou z pohledu principu rovnosti a obecných právních předpisů. Má za to, že soud musí tuto neúplnost překlenout použitím analogie.

9. Žalobce navrhuje, aby soud určil, že výše popsany zásah byl nezákonný, a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření k žalobě

10. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.
11. Považuje za nesporný skutkový stav, jak jej popsal žalobce v žalobě. Žalobce se stal důvodně podezřelý ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kterého se dopustil tím, že jeho vozidlo stálo na vyhrazeném parkovišti (tzv. modré zóně) bez platného parkovacího oprávnění déle než tři minuty [§ 27 odst. 1 písm. o) uvedeného zákona]. Hlídky strážníků zjistila, že se vozidlo nenachází v evidenci parkovacích oprávnění. Vzhledem k tomu, že řidič vozidla ani jiná oprávněná osoba nebyli na místě přítomni, bylo vozidlo rozhodnutím strážníka odtazeno na základě § 27 odst. 5 uvedeného zákona.
12. Žalovaný dodává, že dne 20. 1. 2023 zaslal žalobce na Ředitelství Městské policie hlavního města Prahy stížnost proti postupu strážníka, který rozhodl o odtazení jeho vozidla. Ve stížnosti žalobce předkládá argumentaci shodnou s obsahem žaloby. Žalobce byl o výsledku šetření jeho stížnosti vyrozuměn dne 24. 2. 2023 dopisem s tím, že žalovaný stížnost posoudil jako nedůvodnou. K tomu žalovaný navrhuje důkazy zprávou o výsledku šetření stížnosti, vyrozuměním žalobce a svědeckými výpověďmi zasahujících strážníků.
13. Žalovaný nesouhlasí s žalobcovým tvrzením, že provedený zásah byl nezákonný. Ze zákona nelze dovodit, že by poslanecké výsady a imunity znemožňovaly odstranit vozidlo, které neoprávněně stojí na vyhrazeném parkovišti. Není vinou žalovaného, že zákon o silničním provozu nezakotvil takovou výjimkou pro vozidla osob, které požívají výsad a imunit. Žádný právní předpis navíc nestanoví, jakým způsobem mají být vozidla poslanců parlamentu označena (na rozdíl od vozidel diplomatů či příslušníků bezpečnostních sborů). Poslanecký průkaz k tomu podle zákona určen není. Strážník obecní policie proto nemůže na místě hodnověrně zjistit, zda vozidlo skutečně patří osobě chráněné imunitou.
14. Oprávnění strážníka rozhodnout o odstranění vozidla podle zákona o silničním provozu nelze zaměňovat se skutečností, že vozidla osob požívajících výsad a imunit nemohou být podle zákona osazena technickým prostředkem k zabránění odjezdu vozidla. Oba instituty totiž slouží k odlišnému účelu. Botička slouží k zajištění osoby pachatele přestupku, zatímco účelem odstranění vozidla z pozemní komunikace je zajistit, aby tato komunikace mohla být užívána v souladu s pravidly silničního provozu – aby držitelé parkovacího oprávnění měli kde zaparkovat. Nelze proto použít analogii, neb se jedná o dvě zcela odlišná oprávnění s různým zákonem zamýšleným účelem.

IV. Ústní jednání

15. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 s. ř. s.
16. Žalobce setrval na své argumentaci, na kterou odkázal. Zdůraznil, že mezi policií a poslanci nepanuje shoda na interpretaci zákona. Žalobcovo vozidlo bylo řádně označeno poslaneckým průkazem, který lze ověřit. Policii muselo být zřejmé, že jde o auto poslance. Žalobce navrhl, aby soud žalobě vyhověl a přiznal mu náhradu nákladů řízení.
17. Žalovaný též setrval na své argumentaci a odkázal na ni. Policie jednala s Poslaneckou sněmovnou v roce 2014 ohledně odtahování poslaneckých vozidel. Žalovaný je nadále přesvědčen, že zákon poslancům výjimku z odtahu nestanovuje. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.

18. Skutkový průběh nebyl mezi účastníky sporný. Soud proto neprováděl dokazování listinami, které účastníci předložili, a vzal shodná tvrzení účastníků za svá skutková zjištění (§ 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s.).
19. Ze shodných tvrzení plyne, že žalobcovo vozidlo, které mělo za oknem poslanecký průkaz, stálo dne 13. 1. 2023 na vyhrazeném parkovišti na Valdštejském náměstí bez platného parkovacího oprávnění po dobu delší než tři minuty, a následně bylo odtahováno na odtahové parkoviště Správy služeb Hlavního města Prahy. Vozidlo bylo z vyhrazeného parkoviště odstraněno na základě rozhodnutí strážníka městské policie podle § 27 odst. 5 zákona o silničním provozu.
20. Jak na jednání upozornil i žalovaný, nyní posuzovaná situace není nová a v minulosti již probíhala diskuse mezi policií a Poslaneckou sněmovnou. Soud proto na základě § 77 odst. 2 s. ř. s. provedl důkaz články, které ilustrují veřejnou diskusi a legislativní vývoj kolem odtahování poslaneckých vozidel v roce 2014. Zjistil z nich následující skutečnosti.
21. Na začátku dubna 2014 odtáhli policisté vozy poslanců Stanislava Humla a Tomáše Podivínské. Mezi městskou policií a Poslaneckou sněmovnou následně proběhla jednání ohledně otázky, zda lze poslanecké vozy odtahovat. Ředitel tiskového oddělení Poslanecké sněmovny hájil závěr, že policisté nemohou poslancům odtahovat vozidla, neboť jim ani nemohou nasadit botičku. Ředitel městské policie naopak vyjádřil názor, že poslanecká vozidla odtahovat lze (článek „Odtahová válka? Poslancům neustoupíme, říkají strážníci“ z 11. 4. 2014 na čl. 49 soudního spisu).
22. Hospodářský výbor následně v květnu 2014 navrhl do novely zákona o silničním provozu doplnit výjimku z odtahování pro vozy osob požívající imunitu či výsady plynoucí z mezinárodních smluv. S návrhem přišel poslanec František Laudát, který uvedl, že jedná ve shodě s ostatními politickými stranami. V odůvodnění návrhu uvedl, že v poslední době se stalo několik případů, kdy městská policie odtáhla vozidlo poslance či senátora, ač bylo viditelně označeno jako vozidlo zákonodárce. Pozměňovací návrh podpořil celý hospodářský výbor (článek „Auta si klidně odtahujte, ale nám rozhodně ne. Poslanci si šijí speciální paragraf“ z 22. 5. 2014 na čl. 51). Členové hospodářského výboru se nicméně v červnu 2014 rozhodli revokovat své květnové rozhodnutí. Poslanec Martin Kolovratník uvedl, že sice původně hlasoval pro, ale nakonec je rád, že rozhodnutí revokovali. I přesto dle Martina Kolovratníka nelze vozidla zákonodárců odtahovat ani za současné úpravy a jde pouze o otázku výkladu. Důvodem přehodnocení názoru poslanců byl dle autora článku tlak médií (článek „Poslanci couvli, policie jim bude dál odtahovat auta“ z 12. 6. 2014 na čl. 52 soudního spisu).
23. Poslanec Stanislav Huml poté předložil (poslanecký) pozměňovací návrh k projednávání novely zákona o silničním provozu. Jeho návrh by opět znemožňoval odtáhnout vozy poslanců a senátorů (článek „Huml navrhl ztížit odtahy aut, poslanecké vozy by odtáhnout nešly“ ze 17. 6. 2014 na čl. 54 soudního spisu). Jeho pozměňovací návrh byl následně schválen hlasy 63 poslanců (článek „Odtahování aut zákonodárců nebude možné, shodli se poslanci“ z 20. 6. 2014 na čl. 55). Celou novelu však Poslanecká sněmovně vrátil Senát. Dle předsedy Senátu zohlednili senátoři negativní reakci na schválený pozměňovací návrh poslance Humla (článek „Humlův přílepek v Senátu neprošel, odtahování aut se vrací do sněmovny“ z 23. 7. 2014 na čl. 56). Poslanci následně na návrh Senátu problematiku ustanovení z novely zákona o silničním provozu vyřadili. Učinili tak mj. na doporučení ministra dopravy (článek „Odtáhnout vůz zákonodárcům? Policie může, rozhodli poslanci“ z 24. 9. 2014 na čl. 58).

V. Posouzení věci soudem

24. Žalobce se domáhá ochrany před nezákonným zásahem. Dle § 82 s. ř. s. se *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
25. Z citovaného ustanovení plyne, že soud poskytuje ochranu před nezákonným zásahem tehdy, je-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS].
26. Soud přitom musí nejprve zkoumat splnění čtvrté podmínky, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky NSS z 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, a z 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019-36, č. 3973/2020 Sb. NSS). V druhém kroku musí soud zvážit, zda žalobce vyčerpal všechny právní prostředky nápravy (§ 85 s. ř. s.). Následně musí zkoumat včasnost žaloby a posoudit, zda došlo v posuzovaném případě k přímému zkrácení práv žalobce, a zda byl zásah zaměřen přímo proti žalobci, tj. zda byl zásah dostatečně individualizován. Teprve v případě splnění všech těchto podmínek se soud může zabývat žalobou věcně a posoudit, zda byl namítaný zásah nezákonný či nikoliv (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, který následně zrušil Ústavní soud nálezem z 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně tyto závěry nezpochybnil).
27. Soud se s ohledem na uvedené nejprve zabýval splněním podmínek řízení a poté nezákonností samotného zásahu.

V.A Podmínky řízení

28. Žalobce spatřuje zásah v odtahu svého vozidla. Domáhá se vyslovení, že takový postup byl nezákonný. Jde tedy o tzv. deklaratorní petit.
29. Namítaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. O tom, že odstranění vozidla na pokyn strážníka obecní policie podle § 27 odst. 5 zákona o silničním provozu může naplnit pojmové znaky nezákonného zásahu, není mezi účastníky sporu, a tento závěr byl potvrzen také judikaturou správních soudů (srov. například rozsudek NSS z 13. 1. 2016, čj. 2 As 248/2015-38).
30. Dle § 85 s. ř. s. platí, že *žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.* Vzhledem k tomu, že projednávaná žaloba je pouze deklaratorní, nemusel se žalobce domáhat nápravy jinými právními prostředky.
31. Dle § 84 odst. 1 *žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.* K zásahu došlo 13. 1. 2023 a žalobce podal žalobu 13. 3. 2023. Lhůta určená podle měsíců končí uplynutím dne, který se označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (§ 40 odst. 2 s. ř. s.). Žalobce podal žalobu poslední den subjektivní lhůty, žaloba je proto včasná.

32. Vzhledem ke splnění podmínek řízení se soud dále věnoval důvodnosti samotné žaloby.

V.B Důvodnost žaloby

33. V důsledku odtahu vozidla mohl být žalobce přímo zkrácen na svých právech. Odstranění vozidla z komunikace mu znemožnilo po určitou dobu volně disponovat s vozidlem jako předmětem jeho vlastnického práva. Z tohoto důvodu je splněna první, druhá i pátá podmínka vymezená výše pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem. Předmětem sporu je především podmínka třetí – nezákonnost zásahu.
34. Podle § 27 odst. 1 písm. o) zákona o silničním provozu *řidič nesmí zastavit a stát na vyhrazeném parkovišti, nejde-li o vozidlo, pro které je parkoviště vyhrazeno; to neplatí, jde-li o zastavení a stání, které nepřekročí dobu tří minut a které neohrozí ani neomezí ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích, popřípadě neomezí řidiče vozidel, pro něž je parkoviště vyhrazeno.*
35. Podle § 27 odst. 5 zákona o silničním provozu *o odstranění vozidla, které neoprávněně stojí na vyhrazeném parkovišti, rozhodne policista nebo strážník obecní policie; vozidlo se odstraní na náklad jeho provozovatele.*
36. Ze zákazu zastavení a stání stanoví zákon o silničním provozu v § 27 odst. 6 výjimku *pro řidiče vozidel bezpečnostních sborů, ozbrojených sil a vojenského zpravodajství při plnění služebních povinností, řidiče vozidla obecní policie při výkonu její působnosti a řidiče vozidel jednotek požární ochrany, zdravotnické záchranné služby a Horské služby při řešení mimořádných událostí. Řidič tohoto vozidla je při zastavení a stání povinen učinit opatření nezbytná k tomu, aby neohrozil bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo aby takové ohrožení co nejvíce zmírnil.*
37. Z textu zákona je zřejmé, že žalobce nespadá do okruhu řidičů, jejichž vozidla jsou vyňata ze zákazu zastavení a stání. Žalobce proto svou argumentaci postavil na tvrzení, že absence výjimky ze zákazu zastavení a stání pro osoby požívající výsad a imunit (v případě žalobce pro osobu poslance) v zákoně o silničním provozu je mezerou v právu, kterou musí soud vyplnit analogií. Žalobce má za to, že není-li obecní policie podle § 17a odst. 4 písm. b) zákona o obecní policii oprávněna umístit na vozidlo poslance botičku, tím spíše není oprávněna rozhodnout o závažnějším zásahu do práv – o odtahování vozidla poslance podle zákona o silničním provozu, a to přesto, že to zákon výslovně nestanoví. Obdobně je oprávnění použít botičku upraveno v § 36 odst. 4 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Zákon o silničním provozu tak podle žalobce směřuje k účinkům, ke kterým ve srovnatelné situaci na jiném místě právního řádu docházet nemá.
38. Dotvoření právního předpisu skrze analogii je výjimečným postupem. Soud dospěl k závěru, že pro takový postup není v posuzované věci důvod. Absence výjimky pro auta osob požívajících výsad a imunit v § 27 odst. 6 zákona o silničním provozu totiž není mezerou, kterou by bylo možné dotvořit analogií.
39. Předně je třeba uvést, že ne každý případ, který není zákonem výslovně upraven, je mezerou v zákoně, kterou lze dotvořit. K analogii je komplementárním postupem argument *a contrario*. Ten vede k závěru, že stanoví-li právní norma určitý právní režim pro konkrétní případy, nemají tento režim případy v normě neuvedené. Vztah těchto dvou interpretačních postupů lze dobře ilustrovat na žalobcově případě. Žalobce se domáhá rozšíření *výjimky* z obecního pravidla. Výjimka z pravidla je však vždy nutně omezená na určité konkrétní případy. To, že nějaké případy do výjimky zahrnuty nejsou, neznamená, že je zde mezera

v zákoně, neboť na případ, neupravený ve výjimce se prostě a jednoduše aplikuje obecné pravidlo. Aby bylo možné pod výjimku zahrnout i nějaký další, neupravený případ, musely by pro to existovat důležité důvody vycházející zejména z teleologických úvah stojících za touto výjimkou.

40. Problematikou mezer v právu se opakovaně zabývala jak odborná literatura, tak judikatura. Ta se zpravidla opírá o práce Filipa Melzera a Zdeňka Kühna. NSS například v rozsudku z 31. 8. 2009, čj. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS, právě s odkazem na ně uvedl, že: *„existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí“* (bod 35 rozsudku).
41. Dotvořit právo skrze analogii lze zpravidla pouze v případě nevědomé (proti-plánové) mezery v zákoně. Tedy takové, kterou zákonodárce nezamýšlel, a to buď proto, že určitému institutu chybí norma nutná pro jeho aplikaci (pravá mezera), anebo je v zákoně bezdůvodná a nechtěná absence obdobného řešení pro obdobnou situaci (tzv. nepravá mezera, srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, nebo Wintr, J.: *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání, Praha: Auditorium 2019, str. 220). Jak shrnul Ústavní soud v nálezu z 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13: *„Hranicí mezi tvorbou práva a (ještě) dotvářením práva je kritérium, zda bezdůvodná diferenciací mezi komparovanými skutkovými podstatami je vědomým rozhodnutím zákonodárce, či nikoli. Soudce zásadně není oprávněn vyplnit vědomou mezeru v zákoně. Pokud je hodnotově nekoherentní úprava zákonodárcem skutečně chtěná (je si vědom rozporu s teleologickým pozadím právního řádu, a přesto takovou úpravu přijme), je tím posílen demokratický princip a princip dělby moci, když tvorba práva přísluší primárně demokraticky zvolenému zákonodárci, nikoli soudci. To, zda šlo o vědomé či nevědomé rozhodnutí zákonodárce (mezeru vědomou či nevědomou), lze zjistit především jasně průkazným úmyslem zákonodárce; jde o skutečnou vůli zákonodárce (subjektivní historický výklad), nikoli o vůli, která se bude jen předpokládat (platí totiž presumpce opačná, předpoklad racionálního zákonodárce). [...] Shrnuto, mezerou v zákoně, způsobilou být řešenou cestou dotváření práva, se rozumí neúplnost zákona proti-plánová (z hlediska záměru zákonodárce)“* (bod 17 nálezu).
42. Soud proto zkoumal, zda se v daném případě jedná o mezeru v zákoně, a pokud ano, zda jde o mezeru, kterou zákonodárce nezamýšlel.
43. Oprávnění policie odstranit vozidlo, které neoprávněně stojí na vyhrazeném parkovišti, vložil do zákona o silničním provozu zákon č. 226/2006 Sb. Soud si je vědom skutečnosti, že oprávnění rozhodnout o odstranění vozidla dle § 27 odst. 5 (tehdy jako § 27 odst. 6) bylo do zákona o silničním provozu přijato na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu. Z průběhu projednávání tohoto bodu na půdě Poslanecké sněmovny (viz stenozáznamy z druhého čtení 26. 1. 2006 a třetího čtení 10. 2. 2006 dostupné na www.psp.cz, 4. volební období) ani ze sněmovního tisku č. 1066/2 (podané pozměňovací návrhy) k vládnímu návrhu zákona č. 226/2006 Sb. nijak neplyne, že by bylo záměrem zákonodárce vyjmout neoprávněně stojící vozidla osob požívajících výsad a imunit z pravomoci strážníků obecní policie rozhodnout o jejich odstranění. Možnost odstranit vozidlo byla přijata bez jakékoliv výjimky, přičemž z § 41 odst. 1 zákona o silničním provozu vyplývalo, že řidič vozidla

s právem přednostní jízdy (odst. 2 uvedeného ustanovení) není povinen dodržovat zákaz zastavení a stání (a tudíž nelze jeho vozidlo odstranit) tehdy, když plní úkoly související s výkonem zvláštních povinností a užívá zvláštního výstražného světla modré barvy.

44. Zákon č. 48/2016 Sb. vložil do § 27 zákona o silničním provozu výslovnou výjimku ze zákazu zastavení a stání (a tudíž i výjimku z možnosti vozidlo odstranit) pro řidiče vozidel bezpečnostních sborů, ozbrojených sil a jednotek integrovaného záchranného systému při plnění služebních a mimořádných povinností. Do té doby se na ně výjimka vztahovala pouze tehdy, pokud plnili úkoly související s výkonem zvláštních povinností a měli zapnuté výstražné modré světlo. Od účinnosti novely se na ně výjimka vztahovala i bez zapnutých světel.
45. Z důvodové zprávy k zákonu č. 48/2016 Sb. (dostupné na www.psp.cz) je zřejmé, že smyslem této novely bylo, aby vozidla s právem přednostní jízdy nemusela při stání používat výstražného světla modré barvy: „Doplňuje se speciální ustanovení ve vztahu k § 41 zákona k některým vozidlům s právem přednostní jízdy, týkající se výjimky ze zákazu zastavení a stání bez použití výstražného světla modré barvy. V některých situacích (např. měření rychlosti, stání v místě zásahu apod.) je nezbytné porušit tento zákonný zákaz, ovšem použití světla modré barvy není efektivní, popř. může dokonce negativně působit na bezpečnost a plynulost silničního provozu. V těchto případech se nicméně navrhuje řidiči vozidla uložit povinnost aktivně učinit opatření nezbytná k tomu, aby svým zastavením či stáním neohrozil bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, či aby tyto důsledky zmírnil (např. umístění kuželů apod.)“.
46. Vozidla poslanců (či jiných osob požívajících imunity) právem přednostní jízdy nedisponují (§ 41 odst. 1 a 2 zákona o silničním provozu). Pokud tedy zákonodárce vozidla osob požívajících imunity do této výjimky nezahrnul, nejde o nedůvodné rozlišení, jak tvrdí žalobce. Naopak – výjimka je vedena jasnou a vědomou úvahou zákonodárce. Přičemž důvody pro zavedení této výjimky na vozidla osob požívajících imunitu nedopadají.
47. Z legislativní historie zákona o silničním provozu je navíc zřejmé, že nezahrnutí vozidel poslanců (či osob požívajících imunitu) do výjimky ze zákazu zastavení a stání, resp. do výjimky z možnosti vozidla odstranit dle § 27 odst. 5 zákona o silničním provozu, je vědomým rozhodnutím zákonodárce.
48. Zákonem č. 230/2014 Sb. došlo mj. k novelizaci zákona o silničním provozu za účelem naplnění požadavků vyplývajících z právních předpisů EU. V Poslanecké sněmovně byl tento návrh projednáván v jejím 7. volebním období jako sněmovní tisk č. 173/0 (dostupný na www.psp.cz).
49. Návrh zákona byl přikázán k projednání hospodářskému výboru. Ten nejprve projednal návrh zákona na své schůzi 23. 5. 2014 a přijal usnesení (tisk č. 173/1), kterým doporučil zákon schválit s pozměňovacím návrhem, který by do § 27 odst. 5 zákona o silničním provozu doplnil větu: *O odstranění vozidla nelze rozhodnout, jde-li o vozidlo, které je viditelně označeno jako vozidlo osoby požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána; to neplatí, jestliže takové vozidlo znemožní průjezd ostatních vozidel.*
50. Výbor tedy chtěl do zákona přidat výjimku, které se nyní domáhá žalobce. Následně se však výbor sešel podruhé 12. 6. 2014 a přijal usnesení (tisk č. 173/2), kterým své předchozí usnesení revokoval a doporučil návrh zákona schválit bez pozměňovacích návrhů. Jak

vyplynulo z provedených důkazů, snaha o zavedení nové výjimky byla medializována a jedním z možných důvodů revokace usnesení byl tlak médií (viz výše bod 22 odůvodnění).

51. Tím však legislativní vývoj neskončil. V rámci projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně totiž podal poslanec Stanislav Huml pozměňovací návrh, který do § 27 odst. 5 zákona o silničním provozu doplňoval větu: *O odstranění vozidla neoprávněně stojícího na pozemní komunikaci, kterou lze užít ke stání jen za podmínek stanovených v § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, lze rozhodnout pouze v případě, že na vozidle byl předtím použit technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla a do XX hodin nebylo požádáno o jeho sejmutí.* Návrh předložil ve třech variantách s odlišnou lhůtou, v níž má být požádáno o sejmutí botičky (3, 6 a 24 hodin; tisk č. 173/3). Tento návrh odůvodnil tak, že policie by nejprve měla využít mírnějšího prostředku (nasazení botičky) než auto odtáhne (viz stenozáznam z druhého čtení 17. 6. 2014).
52. Pozměňovací návrh opět vyvolal mediální odezvu (viz výše bod 23 odůvodnění). Z ní je zřejmé, že ač byl návrh formulován obecně, byl chápán jako cesta, jak zabránit odtahu vozidel osob požívajících imunitu. Těm totiž nelze nasadit botičku, proto by nikdy nebyla splněna podmínka pro jejich odstranění. Tímto způsobem vnímali novelu i někteří poslanci. Například Jana Černochová v rámci třetího čtení uvedla: *„Já bych chtěla vyjádřit svůj názor na pozměňovací návrh pana poslance Humla, který, byť veden nějakým úmyslem, aby mohli kolegyně a kolegové parkovat na místech určených pro rezidenty, předložil pozměňovací návrh, který ovšem bude mít naprosto fatální dopad na systém zón placeného stání“* (viz stenozáznam třetího čtení 20. 6. 2014).
53. Návrh zákona byl následně schválen ve znění pozměňovacího návrhu ve variantě se lhůtou 24 hodin a postoupen do Senátu. Senát návrh zákona projednal jako tisk č. 312 na své 23. schůzi 23. 7. 2014. Ministr dopravy na schůzi uvedl, že se staví rezervovaně k přijatému pozměňovacímu návrhu, nicméně požádal Senát, aby návrh zákona schválil, neboť se jím transponují dvě směrnice EU, u nichž už probíhá s ČR řízení pro porušení smlouvy o fungování EU. Senát však návrh zákona vrátil s pozměňovacím návrhem, který z § 27 odst. 5 zákona o silničním provozu vypouštěl větu, že před odstraněním vozidla je třeba mu nejprve nasadit botičku (usnesení Senátu č. 558 ze 23. schůze konané 23. 6. 2014).
54. Senátní pozměňovací návrh předložil jeho předseda Milan Štěch, který ho odůvodnil takto: *„Víme, jakým způsobem se to přihodilo, že to bylo na poslední chvíli, bylo to měněno a na pozměňovací návrh, který byl v Poslanecké sněmovně schválen a týká se problematiky botiček a odtahování vozidel, když stojí v zónách placeného stání, byla poměrně nepříznivá reakce nejenom z občanské veřejnosti, ale zejména od těch, kteří za města zodpovídají, od našich kolegů, kteří mají důvěru občanů, jsou jimi zvoleni“* (viz stenozáznam z 23. schůze Senátu 23. 7. 2014). Z jednání o návrhu zákona je zřejmé, že pozměňovací návrh přijatý Poslaneckou sněmovnou vyvolal v Senátu poměrně silnou kontroverzi a byl opět chápán tak, že je veden snahou znemožnit odtah vozidel zákonodárců. Senátor Jaroslav Kubera v rozpravě vystoupil a uvedl: *„Dobrý den, vážený pane místopředsedo, vážený pane ministře, kolegyně, kolegové. Protože už byl avizován ten pozměňovací návrh, který vypouští tu ‚humlovinu‘, já nevím, jestli ji pan poslanec Huml studoval VUML, ale vypadá to tak, protože takové nápady opravdu normální člověk mít nemůže. Když si přečtete, co to obnáší a co to znamená, on jenom primitivně si obhazuje, protože neumí říct narovinu, že by se neměla odtahovat vozidla zákonodárcům z důvodů politických, aby nemohlo být někomu znemožněno eventuálně někde hlasovat, jak jsme byli v minulosti svědky. A protože poslanci se bojí, teď už jste je možná mohli vidět, jak se pitvořili, že 1 % navýšení platů je strašně hodně a že určitě těch 600 Kč dají na humanitární účely, jak je v kraji zvykem, protože*

se bojí říct na rovinu cokoli. Tak to je dobře, že tady takový pozměňovák zazněl“. K návrhu se vyjádřila i senátorka Daniela Filipiová: Děkuji pane předsedající. Já se přiznám, že když jsem zaregistrovala problematiku nebo respektive problém, který vznesl pan poslanec Huml, který se týká problému zaparkování a eventuálně odtahování aut poslanců, tak musím říct, že mě to trochu nadzvedlo, protože bych přála panu poslanci, aby si zažil, co to je, když jako handicapovaný hledáte vhodné místo na zaparkování a nemáte možnost jet MHD, což bezesporu pan poslanec má, a pokud bude využívat tramvají, metro, autobusu, tak mu odpadne problém s tím, že bude auto odtahováno nebo mu nebude dána botička“ (viz stenozáznam z 23. schůze Senátu 23. 7. 2014). Negativní reakce na pozměňovací návrh přijatý Poslaneckou sněmovnou potvrdil Milan Štěch i médiím (viz výše bod 22 odůvodnění).

55. Senát návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s výše uvedeným pozměňovacím návrhem. Ten na 17. schůzi Poslanecké sněmovny odůvodnil senátor Jiří Bis takto: *„Botička neřeší uvolnění parkovacího místa, naopak ho blokuje. To znamená, nemá smysl řešit nějakou situaci tím, že způsobím větší obtíže, než získám. Získal bych to, že by vozidla, kromě jiných také poslanců a senátorů, nebylo možné odtáhnout. Nemyslím, že je to vhodné udělat za tu cenu, že nabourám systém rezidenčního parkování“* (viz stenozáznam ze 17. schůze Poslanecké sněmovny 23. 9. 2014). Ze schůze opět vyplynulo, že někteří poslanci vnímali původní pozměňovací návrh poslance Stanislava Humla jako způsob, jak zamezit odtahu poslaneckých vozidel. Například Zbyněk Stanjura k tomu uvedl: *„Tak proč to vlastně řešíme znova? Protože když chceme nějaké řešení prosadit, tak podle mě je dobrá cesta to udělat přímo, a ne takhle pokrytecky. My to celé řešíme proto, že pan poslanec Huml a s ním já nevím kolik desítek poslanců z pěti sněmovních frakcí s výjimkou našeho klubu a klubu KDU to podpořili, a cílem je zabránit tomu, aby se poslancům odtahovala vozidla. A protože se to bojíme říct rovnou, tak řešíme obecnou úpravu. Mysleli si ti navrhovatelé pravděpodobně, že to schovají. A ejhle, všichni si toho všimli, protože to tak jednoduché schovat prostě není“*.
56. Poslanecká sněmovna následně návrh zákona schválila ve znění senátního pozměňovacího návrhu. Tedy tak, že v § 27 odst. 5 zákona o silničním provozu nebyla zakotvena povinnost vozidlům před odstraněním nejprve nasadit botičku.
57. Z právě popsaného legislativního vývoje i toho, jak o něm informovala média, je dle soudu zřejmé, že zákonodárce v roce 2014 zvažoval, zda znemožnit odstranění vozidel osob požívajících výsady a imunitu, která stojí na vyhrazeném parkovišti. Nejprve odmítl explicitní výjimku pro tyto osoby a poté též úpravu, která měla sice obecný charakter, ale v jejím důsledku by vozidla těchto osob nešlo z vyhrazeného parkoviště odstranit. Obecně přitom při výkladu práva platí, že nemá být vykládáno způsobem, který zákonodárce zvažil a odmítl (tzv. *zásada odvržení zamítnuté alternativy*, srov. op. cit. Wintř, J.: *Metody a zásady interpretace práva*, str. 151).
58. Lze proto uzavřít, že žalobcem požadovaný výklad zákonodárce výslovně odmítl. V takovém případě není namístě, aby soud proti vůli zákonodárce takový výklad dovodil prostřednictvím analogie.
59. Analogie je dále nepřipadná i z toho důvodu, že účel srovnávaných institutů (odstranění vozidla a použití botičky) je odlišný. Technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla slouží k zajištění osoby pachatele přestupku. Tomu odpovídá i povinnost botičku odstranit poté, co osoba, která vozidlo na místě ponechala, prokáže strážníkovi svoji totožnost [§ 17a odst. 3 písm. b) zákona o obecní policii]. Stejně popisuje účel tohoto institutu i odborná literatura (srov. Vetešník, P., Jemelka, L.: *Zákon o obecní policii. Komentář*. 2. vydání. Praha

C. H. Beck, 2019, str. 275 a 276), s kterou se ztotožnil též NSS (srov. jeho rozsudek ze 14. 3. 2018, čj. 6 As 412/2017-27, bod 19). Oproti tomu účelem odstranění vozidla z vyhrazeného parkoviště je primárně ochrana držitelů parkovacího oprávnění. Auto stojící neoprávněně na vyhrazeném parkovišti totiž zabírá přinejmenším jedno parkovací místo. Žalobcově argumentaci, že analogii je třeba užít proto, že nelze připustit odtahování vozidla, když zákon zároveň znemožňuje již mírnější zásah do práv – použití botičky, nelze proto přisvědčit i z toho důvodu, že oba instituty nejsou srovnatelné. Nejde o prostředky různé závažnosti sledující stejný účel, ale o prostředky sledující účel odlišný.

60. Soud pro úplnost dodává, že ani z Ústavy nevyplývá, že by vozidla poslanců požívala jakékoli zvláštní ochrany, např. že by policie nemohla zastavit vozidlo a zkontrolovat totožnost poslance, který cestou na jednání překročil nejvyšší povolenou rychlost (viz Kudrna, J.: *Imunita a neodpovědnost členů parlamentu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, str. 265). Přestupková imunitní ochrana v čl. 27 odst. 3 Ústavy zajišťuje pouze odklon projednání přestupku do Parlamentu, nikoli vyloučení členů Parlamentu z působnosti např. obecní nebo dopravní policie.
61. Účelem imunitní ochrany je zajištění 1) akceschopnosti Parlamentu jako celku a 2) možnosti jeho členů vyjádřit svobodně svůj názor, aniž by měli strach, že budou za své jednání pronásledováni, obtěžováni či jinak postihováni ze strany moci výkonné, soudů či politických oponentů. Naopak smyslem imunity není obdařit členy Parlamentu osobními privilegii (srov. nálezný Ústavního soudu z 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3018/14, body 30 až 32) či je zbavit jakýchkoli negativních následků, které plynou z porušení právních povinností.
62. Vyloučení vozidel osob požívajících výsad a imunit z oprávnění policie použít botičku představuje výjimku z obecného pravidla. I samotný institut imunity má povahu výjimky – vyjímá určitý okruh osob z dosahu obecných právních pravidel. Přitom platí obecné interpretační pravidlo, že výjimky mají být vždy vykládány restriktivně. Proto není přípustné přenášet výjimku ze zákona o obecní policii (či zákona o Policii ČR) do poměrů zcela jiného zákona a tím rozšiřovat rozsah imunity členů Parlamentu nad rámec stanovený Ústavou a zákony. V opačném případě by soud vykročil z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

VI. Závěr a náklady řízení

63. Soud uzavírá, že v projednávané věci byly splněny podmínky pro odstranění vozidla stanovené v § 27 odst. 1 písm. o) a odst. 5 zákona o silničním provozu. Žalobcovo vozidlo stálo bez platného parkovacího oprávnění po dobu delší než tři minuty na vyhrazeném parkovišti. Žalobce přitom nespádá do okruhu řidičů, jejichž vozidla jsou vyňata ze zákazu zastavení a stání dle § 27 odst. 6 uvedeného zákona. Pro rozšíření tohoto okruhu prostřednictvím analogie soud neshledal žádné důvody. Není zde mezera v zákoně, natož mezera proti-plánová. Technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla navíc sleduje jiný účel než odstranění vozidla. Tyto instituty tudíž nejsou relevantně podobné a výjimku z aplikace jednoho nelze analogicky přenášet na druhý.
64. Soud shledal žalobou napadený zásah za souladný se zákonem. Žalobu proto výrokem I. jako nedůvodnou zamítl postupem dle § 87 odst. 3 s. ř. s.
65. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci plně úspěšný, nicméně mu nevznikly žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úředních činností. Proto mu soud náhradu nepřiznal.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. července 2023

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu