



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mráky ve věci žalobce: **Bc. M. H.**, zastoupeného advokátem JUDr. Petrem Bauerem, Jinonická 804/80, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti nezákonnému zásahu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2022, čj. 5 A 100/2020-78,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2022, čj. 5 A 100/2020-78, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce, advokátovi JUDr. Petru Bauerovi, **se přiznává** odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši **10 200 Kč**, která mu bude proplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] V této věci je spor o zásah policie spočívající ve výzvě žalobci, aby ukončil volání na tísňovou linku a opustil místo, kde se nacházel; v jeho následném zajištění, spoutání, provedení dvou osobních prohlídek, umístění do policejní cely a odebrání mobilního telefonu.

[2] K přezkumu samotného zásahu se však NSS nedostal, neboť zjistil podstatnou procesní vadu soudního řízení. Městský soud totiž činil skutkové závěry z úředních záznamů a dokumentů policie, k nimž nesprávně přistupoval jako ke správnímu spisu, aniž jimi provedl důkaz při jednání. NSS proto jeho rozsudek zrušil a věcnými námitkami se prozatím nezabýval.

1. Popis věci

[3] Žalobce se u městského soudu domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu policie vůči němu. V žalobě popsal, že dne 22. 4. 2020 ve 14:20 přicestoval za svým synem, s nímž měl podle rozhodnutí opatrovnického soudu v té době zrovna být, do bydliště synovy matky a zdržoval se poblíž jejího domu v obci L.. Krátce poté několikrát volal na tísňovou linku policie a žádal o hlídku k synovi. Oznámil, že mu matka brání syna spatřit, a měl obavy o synovu bezpečnost. V 15:12 na místo přijela dvoučlenná hlídka policie, která žalobce u sousedního domu vyzvala, aby upustil od protiprávního jednání a ukončil hovor na tísňovou linku; policisté mu také dali výstrahu, že jinak použijí donucovacích prostředků. Žalobce trval na tom, že protiprávně nejedná, policisté na to však neslyšeli a žalobce v 15:15 hodin zajistili. O minutu později jej spoutali s rukama za zády, následně jej prohlédali, odvezli na policejní služebnu, umístili do policejní cely, znovu prohlédali a spoutali ho a poté mu odebrali telefon. V 15:47 byl žalobce uvolněn z pout a dostal zpět své věci, o minutu později byl propuštěn ze zajištění.

[4] Žalobce považuje za nezákonnou výzvu policistů k upuštění od protiprávního jednání (aby ukončil volání na tísňovou linku a opustil místo, kde se nacházel), své zajištění včetně spoutání, dvě prohlídky, umístění do policejní cely a odebrání věcí (mobilního telefonu).

[5] Městský soud žalobu zamítl. Nejprve dospěl k tomu, že žalobcovo jednání naplnilo předpoklady odpovědnosti za přestupek zlomyslného volání na tísňovou linku [podle § 119 odst. 1 písm. e) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích] a policisté měli oprávněně důvodné podezření, že žalobce bude páchat přestupek dál. Policisté také pro účely svého zásahu na místě pojali správně důvodné podezření, že žalobce páchá přestupek proti občanskému soužití obtěžující přítomností v místě bydliště matky jeho syna [podle § 7 odst. 1 písm. c) bodu 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích]. Nepochybili proto, když žalobce vyzvali, aby ukončil protiprávní jednání (volání na tísňovou linku) a opustil místo (před domem matky svého syna).

[6] V dalším kroku městský soud hodnotil zákonnost žalobcova zajištění. Shledal, že žalobce neuposlechl výzvu policistů (učiněnou podle § 43 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky), a tím porušil § 114 zákona o policii. Jeho jednání zároveň vykazovalo znaky přestupku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích; policisté proto byli oprávněni jej zajistit [podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o policii].

[7] I ve sporné otázce, zda mohli policisté nasadit žalobci k eskortě pouta, městský soud přisvědčil žalovanému Ministerstvu vnitra. Policisté sice odůvodňovali použití pout obavou z toho, že by žalobce mohl uprchnout, a pro to městský soud ve skutkových zjištěních nenašel oporu. Nasazení pout však podle městského soudu odůvodňovala obava o žalobcovu bezpečnost. Z žalobcova jednání bylo zřejmé, že je natolik rozrušen, že nemíní uposlechnout výzvu policistů a řídit se jejich pokyny při eskortě. Nasazením pout jako nejmírnějším donucovacím prostředkem policisté předešli hrozcí fyzické újmy, kterou si žalobce mohl způsobit sám v silném rozrušení či kterou mu mohli způsobit policisté použitím důraznějších donucovacích prostředků.

[8] Policisté podle městského soudu také zákonně umístili zajištěného žalobce do cely [podle § 28 písm. a) zákona o policii] a předtím jej prohlédali, aby se ujistili, že u sebe nemá

pokračování

zbraň nebo jinou věc způsobitou ohrozit život nebo zdraví (podle § 29 odst. 1 zákona o policii). Ze správního spisu přitom nevyplývá, že by policisté prohledali žalobce ještě před jeho zajištěním. Stejně tak se neprokázalo, že byl žalobce v policejní cele spoután. Ze správního spisu naopak plyne, že policisté, kteří žalobce umístili do cely, tuto skutečnost výslovně popřeli. Cela krátkodobého zadržení není vybavena kamerovým záznamovým zařízením. Policisté popřeli, že byl žalobci odebrán mobilní telefon (a nevyplývá to ani z listin ve správním spisu).

2. Kasační řízení

2.1 Kasační stížnost a její doplnění

[9] Žalobce (v nynějším řízení *stěžovatel*) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní zpochybňuje konkrétní skutkové i právní závěry a formulace v jednotlivých bodech odůvodnění napadeného rozsudku.

[10] Stěžovatel namítá, že soudní řád správní zná pojem *správní spis* jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli v řízení o zásahové žalobě. Městský soud zjišťoval skutkový stav z veřejných listin (zejména z úředního záznamu o zajištění osoby ze dne 22. 4. 2020 a z úředního záznamu o okolnostech a důvodech zajištění ze dne 16. 10. 2020), jimiž však neprovedl důkaz při jednání.

[11] Nepřezkoumatelné jsou závěry městského soudu, že policisté i operátor tísňové linky vyvrátili stěžovatelovy obavy o syna; že stěžovatel v době zásahu volal na tísňovou linku; a že se nacházel před bydlištěm matky svého syna. Nemají totiž oporu v soudním spisu.

[12] Městský soud nesprávně posoudil, že pro zajištění osoby je podstatné důvodné podezření policistů o spáchání přestupku. Zákon totiž vyžaduje přistihnout osobu při jednání, které má znaky přestupku. To se však nestalo. Stěžovatel už v době zásahu ve volání nepokračoval, ani to neměl v úmyslu.

[13] Stěžovatel trvá na tom, že jeho obavy o syna byly oprávněné, a jeho volání na tísňovou linku tedy nebyla zlomyslná. Městský soud navíc nevysvětlil, jak mohlo vyhovění výzvě vyloučit podezření z páchaní přestupku. Na tísňovou linku lze volat z mnoha míst.

[14] Ze spisu nelze ověřit, pro který konkrétní důvod vydali policisté výzvu podle § 43 odst. 1 zákona o policii. Výzva byla nekonkrétní, stěžovatel ji navíc splnil tím, že udělal krok a přesunul se na jiné místo. Městský úřad v Mělníku příslušný k vyřízení věci neshledal, že by stěžovatel neuposlechnutím výzvy porušil § 114 zákona o policii, a věc odložil. K tomu se městský soud nijak nevyjádřil.

[15] Ze spisu není jasné, který konkrétní odpor nebo útok stěžovatele ve smyslu § 53 odst. 3 písm. b) zákona o policii překonávali policisté donucovacími prostředky, a neplyne z něj ani to, že byl stěžovatel silně rozrušen a jak se to projevovalo. Stěžovatel všem pokynům policistů vyhověl (i tomu, ať si uloží telefon do kapsy). Nikoho a nic neohrožoval, nacházel se na veřejném prostranství.

[16] Městský soud se svým odůvodněním snaží sugestivně vyvolat dojem o stěžovateli jako o kverulantovi a notorickém „potíživistovi“; vynáší přitom subjektivní soudy, které nemají oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Stěžovatel během celého zásahu vystupoval naprosto klidně (jak plyne i z videozáznamu, který pořídil) a ničemu se nebránil.

[17] V otázkách spoutání v cele, další osobní prohlídky a odebrání telefonu dal městský soud nesprávně přednost verzi policistů. Jestliže ovšem poškozený vznesl hájitelné tvrzení o tom, že byl podroben špatnému zacházení, je povinností státu provést účinné vyšetřování (nález Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. I. ÚS 860/15, bod 87). Stěžovatel si jako osoba zbavená svobody nemohl žádné důkazy obstatat; nelze proto ospravedlnit očekávání městského soudu, že stěžovatel prokáže své spoutání během pobytu v cele.

[18] Později stěžovatel doplnil ke kasační stížnosti ještě videozáznam zákroku pořízený policií. Uvedl k němu, že byl zpřístupněn až v březnu roku 2023, tedy až půl roku po vyhlášení rozsudku městského soudu, a není na něm zachycena stěžovatelova přítomnost v bydlíšti synovy matky, resp. před jejím domem.

2.2 Vyjádření ministerstva

[19] Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti trvá na tom, že policie proti stěžovateli nijak nezákonně nezasáhla, a ztotožňuje se se závěry městského soudu. Poukázalo na to, že stěžovatel vede dlouhodobý spor ve věci péče o nezletilého syna se svou bývalou partnerkou, v jehož důsledku je pod dlouhodobým emočním tlakem. Stěžovatel byl tak silně rozrušen, že naprosto nemínil uposlechnout výzvy policistů a řídit se jejich pokyny při eskortě. Volba pout byla v této situaci nejprůměrnějším řešením.

[20] Policie v době zásahu evidovala již 29 podobných telefonátů a oznámení od stěžovatele. V den zásahu stěžovatel poprvé telefonoval na linku 158 ve 14:28 hodin. Policie se telefonicky spojila s matkou jeho syna, která potvrdila, že se syn nachází v místě bydlíště a je zcela v pořádku. Dodala, že ji stěžovatelovo chování obtěžuje, a hodlá situaci řešit osobním oznámením na policii. Policie stěžovatelova syna fyzicky nezkontrolovala, neboť to učinila opakovaně v minulosti a našla dítě u matky v pořádku. Syn však na opakované návštěvy policejních hlídek začal reagovat velmi negativně s obavami o sebe a matku, policie jej proto nechtěla dále traumatizovat. Stěžovatel byl o výsledku šetření informován a současně poučen, že nemá linku 158 dále blokovat. Přesto na ni zavolaal ještě třikrát. To už k němu mířila policejní hlídka, která jej zastihla s mobilním telefonem v ruce. Stěžovatel na výzvy nereagoval a vyjadřoval s postupem policie nesouhlas. Postup zasahujících policistů byl adekvátní a zákonnou reakcí na předchozí stěžovatelovo jednání. Stěžovatel naplnil skutkovou podstatu přestupku zlomyslného jednání a byl důvodně podezřelý i ze spáchání přestupku proti občanskému soužití. Následně nevyhověl konkrétní výzvě policistů; ti jej proto byli oprávněni k jejímu splnění přimět donucovacími prostředky a současně stěžovatele zajistit.

[21] Ministerstvo také zdůraznilo, že stěžovatel nestrávil v policejní cele ani půl hodiny a celý zákrok netrval ani hodinu. Stěžovatel při něm nebyl nijak zraněn, nebyla mu způsobena ani žádná jiná újma a policisté se k němu chovali profesionálně, jak dokládá i stěžovatelem pořízený videozáznam. Závěry nálezu Ústavního soudu, na který stěžovatel odkazuje, jsou k této věci nepřiléhavé.

pokračování

3. Posouzení věci

[22] Kasační stížnost je důvodná, a to kvůli procesní vadě soudního řízení.

[23] NSS se nejprve zabýval otázkou dokazování v řízení před městským soudem.

[24] Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Podle ustálené judikatury NSS přitom platí, že správním spisem se nedokazuje:

„Při jednání o žalobě ve správním soudnictví totiž není obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) považován bez dalšího za důkaz. Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumem správního řízení, správní spis je obrazem a výsledkem tohoto správního řízení, dokládá skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Obsah správního spisu je samozřejmě bez pochybností známý správnímu orgánu, tj. žalovanému v řízení o žalobě, avšak i žalobce má v případě zájmu právo se s obsahem správního spisu v průběhu správního řízení seznámit. Je možné, že žalobce učiní určitou část správního spisu spornou, o této otázce poté soud případně vede dokazování. Prostředky, kterými se snaží žalobce zpochybnit jednotlivé fragmenty správního spisu či rozhodnutí, jsou již důkazními prostředky ve smyslu § 52 s. ř. s., které musejí být provedeny zásadně při jednání a účastníci musejí mít možnost se k nim vyjádřit“ (rozsudek ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

[25] Tyto závěry však NSS přijal pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.), nikoli pro řízení o ochraně před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Ve věcech, o nichž soud vede řízení o ochraně před nezákonným zásahem, totiž žalovaný zpravidla nevede spis ve smyslu § 17 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), který by odrážel průběh správního řízení a sloužil jako podklad napadeného správního rozhodnutí, se kterým by se stěžovatel mohl seznámit dříve než v soudním řízení a reagovat na jeho obsah. Listiny předložené žalovaným mohou být důležitým podkladem pro rozhodnutí soudu, ale pokud z nich chce soud v řízení vycházet, měl by je zásadně provést při jednání (rozsudky ze dne 6. 2. 2020, čj. 7 As 317/2019-29, bod 16, a ze dne 8. 3. 2023, čj. 4 As 203/2022-47, bod 25).

[26] Městský soud ve svém rozsudku vyšel z těchto listin:

- úřední záznam o podání vysvětlení ze dne 22. 4. 2020;
- úřední záznam o zajištění osoby ze dne 22. 4. 2020;
- úřední záznam o úkonech ze dne 23. 4. 2020;
- oznámení o přestupku ze dne 23. 4. 2020;
- písemný záznam policie č. 2020 S 33727/127 – Zajištění H. (písemný výtisk záznamů stěžovatele na tísňové lince ze dne 22. 4. 2020);
- úřední záznam o okolnostech a důvodech zajištění M. H. ze dne 16. 10. 2020;
- návrh na vyřízení stížnosti ze dne 8. 6. 2020;
- vyrozumění o prošetření podání ze dne 9. 6. 2020.

V odůvodnění uvedl, že je pokládá za součást správního spisu. Ze zvukového záznamu z jednání vyplývá, že městský soud těmito listinami nedokazoval, kromě prvních dvou, které mu předložil sám stěžovatel.

[27] Tyto listiny ale ve skutečnosti žádný správní spis netvoří. Nepovažuje je za něj ani ministerstvo, které na ně ve vyjádření k žalobě odkázalo jako na „*důkazní materiály*“.

Zachycují zpětně skutkové okolnosti zásahu a jeho širší kontext z pohledu policie, právní kvalifikaci jednání policistů, ale nejsou součástí nějakého systematicky vedeného spisu podle § 17 správního řádu. Je to soubor dokumentů, které ministerstvo k věci předložilo. Není jasné, zda je měl stěžovatel před podáním žaloby k dispozici a zda se s nimi mohl seznámit. Přesněji – s úředním záznamem o podání vysvětlení ze dne 22. 4. 2020 a úředním záznamem o zajištění osoby z téhož dne se stěžovatel zjevně seznámil, neboť je předložil soudu sám. Vyrozumění o prošetření podání ze dne 9. 6. 2020 bylo adresováno stěžovateli, s ním byl tedy také nepochybně seznámen. To však neplatí o ostatních listinách, které městský soud považoval za správní spis.

[28] Městský soud tyto dokumenty sice neprovedl k důkazu při jednání, ale při svém rozhodování z nich vycházel a zjišťoval z nich skutkový stav, který následně konfrontoval se stěžovatelskými tvrzeními. Dospěl přitom na několika místech k závěru, že tato tvrzení neodpovídají obsahu správního spisu a stěžovatel neunesl své důkazní břemeno. Stěžovatel však neměl v soudním řízení (a ani dříve) dostatečný prostor na vlastní reakci k policejním záznamům a dokumentům, jimiž soud nedokazoval.

[29] Tímto postupem vznikla v řízení před městským soudem vada, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a NSS pro ni rozsudek městského soudu zrušil. Stěžovatel tuto vadu sice v kasační stížnosti namítl, ale i kdyby tak neučinil, přihlédl by k ní NSS z úřední povinnosti.

[30] Ostatními námitkami stěžovatele k věci samé se NSS nezabýval, protože by to bylo s ohledem na zjištěné pochybení předčasné. Nejde přitom jen o to, aby městský soud napravil své pochybení a zjistil obsah listin formálně správným způsobem. V řízení o zásahové žalobě (i té deklaratorní) nenastávají účinky koncentrace, a nelze proto vyloučit, že se po nově provedeném dokazování – na které bude mít stěžovatel možnost reagovat, ať už vlastním vyjádřením, nebo důkazními návrhy – změní skutková zjištění, a v jejich důsledku i právní závěry městského soudu.

[31] Před nařízením jednání městský soud také zváží, zda neprovést výslech zasahujících policistů. Úřední záznamy sepsané policisty podle zákona o policii během zákroku sice nelze paušálně vyloučit jako pramen důkazu jen pro jejich formu (tak, jak to ve vztahu k úřednímu záznamu o podání vysvětlení a pro potřebu správního řízení činí § 137 odst. 4 správního řádu); přesto o skutečnostech, které jsou mezi stranami sporné, lze stěžji získat lepší obraz než z výpovědi osob, které jich byly přímo účastny.

[32] Obecněji NSS ještě ve vztahu k dalšímu procesnímu průběhu řízení před městským soudem poukazuje na další zvláštnost řízení o zásahových žalobách, která se může projevat v úpravě rozložení důkazního břemene v situacích týkajících se zadržování a zatýkání (rozsudek ze dne 25. 5. 2015, čj. 6 As 255/2014-42, č. 3240/2015 Sb. NSS, bod 36, jehož obecné závěry nemusejí být zcela bez významu ani v této věci, byť v intenzitě odpovídající konkrétní skutkové situaci). NSS se domnívá, že pohledem této judikatury je poněkud zjednodušující závěr městského soudu, podle něž stěžovatel neprokázal, že byl během umístění v policejní cele spoután, k němuž městský soud dospěl jen na základě obsahu „správního spisu“.

pokračování

4. Závěr a náklady řízení

[33] NSS proto zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku a provede úřední záznamy a dokumenty policie jako důkazy při jednání. Provede i další vhodné důkazy a bude přitom dbát na zásadu bezprostřednosti.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[35] Protože NSS stěžovateli v řízení o kasační stížnosti ustanovil advokáta a toto zastoupení nepřechází zpět do řízení před městským soudem, rozhodl NSS současně o odměně za zastupování. Tu hradí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). NSS přiznal ustanovenému zástupci odměnu za tři úkony právní služby [převzetí a přípravu zastoupení a dvě doplnění kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)] ve výši 3 x 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu], částku 3 x 300 Kč jako paušální náhradu hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy advokátovi náleží 10 200 Kč.

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

V Brně dne 23. října 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu