



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 žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 5. 2023, č. j. 31 A 35/2020-116,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 6.800 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Michala Koutníka, advokáta.

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) a § 18a odst. 1 písm. b) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii (dále též „ZOP“). Konkrétně došlo ke svalení žalobce na zem, zakleknutí strážníkem, nasazení pout a vyvedení z provozovny se zkroucenými pažemi v předklonu na služebnu městské policie.

[2] Krajský soud v Hradci Králové žalobu rozsudkem ze dne 9. 2. 2022, č. j. 31 A 35/2020 - 73, 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. Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil rozsudkem ze dne 11. 11. 2022, č. j. 4 As 91/2022 - 45, a zavázal krajský soud, aby v dalším řízení posoudil, zda předmětný zákrok strážníků byl za dané situace nezbytný k dosažení zákonného cíle, resp. zda tohoto zákonného cíle nemohlo být dosaženo jiným pro žalobce méně zatěžujícím způsobem.

[3] Rozsudkem ze dne 31. 5. 2023, č. j. 31 A 35/2020 - 116, krajský soud rozhodl, že shora vymezený zásah dvou strážníků Městské policie Hradec Králové ze dne 9. 7. 2020 byl nezákonný. Strážníci totiž mohli k ztotožnění osoby podezřelé ze spáchání přestupku využít méně zatěžující možnosti např. pomocí identifikačních údajů uvedených na dveřích provozovny či nahlédnutím do živnostenského rejstříku. Z provedených důkazů (konkrétně předložených videozáznamů) a vyjádření žalobce i žalovaného vyplývá, že strážníci neposkytli žalobci součinnost k alternativnímu prokázání totožnosti kromě fyzického předložení úředního dokladu totožnosti (např. sdělení jména, příjmení a data narození a následném ověření těchto údajů ze základního registru obyvatel či agendového informačního systému evidence obyvatel). Strážníci po žalobci opakovaně požadovali pouze předložení cestovního pasu a po zřejmé nespolupráci žalobce jej vyzvali, aby s nimi odešel za účelem úředního zjištění totožnosti na Policii ČR, což žalobce odmítl. Strážníci měli v souladu s principem proporcionality poskytnout žalobci alternativní možnost prokázat jeho totožnost, čímž by byla zachována i jejich povinnost dle § 6 odst. 1 ZOP.

[4] Strážníci jsou bezesporu oprávněni vyzvat osobu, aby prokázala svoji totožnost, jde-li o osobu podezřelou ze spáchání trestného činu nebo přestupku či o osobu, od níž bude třeba požadovat vysvětlení. Vzhledem k charakteru přestupku neoprávněného záboru veřejného prostranství spočívajícího v umístění venkovního posezení před provozovnou na chodníku však situace nebyla natolik naléhavá, aby kvůli tomu strážníci museli bezodkladně totožnost žalobce zjišťovat. Strážníci by se neměli odmítavým chováním žalobce nechat vyprovokovat k impulzivním zásahům. Vzhledem k nezákonnému zásahu strážníků městské policie spočívajícím v použití donucovacích prostředků za účelem předvedení žalobce na oddělení Policie ČR k jeho ztotožnění krajský soud shledal porušení práv žalobce uvedených v čl. 8 a čl. 14 Listiny základních práv a svobod.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[5] Proti naposledy uvedenému rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které předně namítnul nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud odhlédl od skutečnosti, že žalobce tím, že odmítl vyhovět výzvě strážníků k prokázání totožnosti, se stal podezřelým ze spáchání přestupku proti veřejnému pořádku, přičemž další úkony vůči němu směřovali strážníci právě z tohoto důvodu. Krajský soud fakticky nehodnotil zákrok strážníků v rozsahu, v jakém jej vymezil žalobce ve své žalobě. Krajský soud nejprve správně konstatoval, že se žalobce stal osobou podezřelou z neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci v důsledku šetření prvotního přestupku, a úkony strážníků související s přestupky nelze od sebe oddělovat, neboť spolu přímo souvisí. Toto správné skutkové zjištění však krajský soud v dalších bodech předmětného rozsudku zcela opustil a stěžejní otázku přiměřenosti a subsidiarity posuzovaných úkonů již poměřoval pouze podezřením z přestupku

pokračování

spočívajícím v neoprávněném záboru veřejného prostranství. Tento závěr plyne z obsahu bodů 56. a 58. odůvodnění napadeného rozsudku.

[6] Otázka zákonnosti výzvy směřující k žalobci k prokázání jeho totožnosti nebyla předmětem řízení. Jako předběžná však byla posouzena již v předešlém rozhodnutí krajského soudu, a to jako souladná se zákonem, přičemž tento závěr byl aprobován i Nejvyšším správním soudem. Výzva k prokázání totožnosti je zákonná a není ničím nepřiměřená. Byla by nepřiměřená, pokud by byla totožnost žalobce strážníkům známa, tak tomu však v daném případě nebylo. Výzvu k prokázání totožnosti žalobce nesplnil, čímž se dopustil jednání naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Strážníci tak zcela správně přistoupili k využití zákonných oprávnění směřujících ke ztotožnění žalobce coby osoby důvodně podezřelé ze spáchání přestupku. Opačný postup, kdy by strážníci upustili od jakýchkoli úkonů, by byl v rozporu se zásadami legality a oficiality a také s povinností dbát při plnění úkolů obecní policie vlastní cti, vážnosti a důstojnosti dle § 6 odst. 1 ZOP. Žalobce žádné údaje, které by mohli strážníci s poskytnutím součinnosti použít k jeho ztotožnění, neposkytl. Naopak strážníkům řekl „nebudu se s vámi bavit“. Žalobce tedy nejenže svou totožnost neprokázal, ale dokonce ji ani nesdělil, čímž ztotožnění své osoby za součinnosti strážníků neumožnil. Zakročující strážník žalobce opakovaně vyzval k tomu, aby jej následoval ke služebnímu vozidlu s tím, že bude předveden ke zjištění své totožnosti na oddělení Policie ČR. Těmto výzvám však žalobce nevyhověl. V dané situaci nebyla naplněna žádná ze zákonných situací, která by strážníky opravňovala k upuštění od dalších úkonů vůči žalobci.

[7] Pokud měli strážníci prosadit učiněné výzvy, nezbývalo za daných okolností než tak učinit za použití donucovacích prostředků. Z nich volili ty nejmírnější, a to hmaty a chvaty. Zakročující strážníci jednali přiměřeně a při zohlednění osobních práv a svobod žalobce, pokud přistoupili k prosazení obnovy veřejného pořádku pomocí donucovacích prostředků až poté, kdy žalobci opakovanými výzvami umožnili, aby tak učinil sám. Vzhledem k tomu, že žalobce kladl pasivní odpor, volili strážníci nejmírnější z donucovacích prostředků, které jim ZOP svěřuje. V průběhu použití hmatů a chvatů se však žalobce začal aktivně bránit. Proto strážníci přistoupili ke spoutání jeho rukou služebními pouty v souladu s § 18 odst. 1 písm. b) ZOP. I volba donucovacích prostředků a způsob jejich použití tedy byl zcela proporční ve vztahu k dotčeným zájmům. Strážníci nemohli použít mírnějších donucovacích prostředků, ani je užít po kratší dobu. Jejich použití bylo důsledkem eskalace situace ze strany žalobce a strážníci se jejich použitím pokoušeli vyhnout opakovanými výzvami.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je kasační stížnost nepřípustná dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Žádné nové důkazy krajský soud po zrušení předchozího rozsudku Nejvyšším správním soudem neprovedl, nedošlo tedy ke změně skutkového ani právního stavu. Žalobci ani není známa podstatná změna rozhodovací praxe vyšších soudů, již by mohla být vázanost krajského soudu právním názorem Nejvyššího správního soudu prolomena. Krajský soud se v souladu s doporučeními Nejvyššího správního soudu zabýval alternativními možnostmi zjištění totožnosti žalobce jinak než předložením dokladu totožnosti a dospěl k závěru, že takové možnosti strážníci k dispozici měli. Nelze souhlasit se stěžovatelem, že jakékoliv prodlení s vyhověním výzvy k součinnosti ze strany

orgánu veřejné moci znamená naplnění některé z deliktních skutkových podstat, a opravňuje tak orgán veřejné moci k užití dalších intenzivnějších prostředků k prosazení jeho vůle. Takový přístup sám o sobě popírá principy subsidiarity a proporcionality. Není jasné, v čem by řešení situace alternativními způsoby nastíněnými kasačním rozhodnutím a napadeným rozsudkem mělo ponížít čest, vážnost a důstojnost strážníků. S ohledem na přítomnost třetích osob v provozovně holičství lze naopak dospět k závěru, že řešení situace strážníky bez použití donucovacích prostředků by čest, vážnost a důstojnost strážníků v očích těchto přihlížejících pozdvihlo, nikoli ponížilo. Strážníci se o alternativní zjištění totožnosti ani nepokusili, byť takové způsoby byly k dispozici. Navíc ne všechny v úvahu přicházející způsoby zjištění totožnosti žalobce vyžadovaly nutně jeho aktivitu.

III. Replika stěžovatele a duplika žalobce

[9] Stěžovatel v replice uvedl, že k rozhodnutí o předvedení žalobce dospěli strážníci poté, kdy žalobce výslovně odmítl prokázat svou totožnost, sdělil, že se se strážníky nebude bavit a vykazoval je z provozovny. Nicméně strážníci žalobce k prokázání jeho totožnosti vyzývali opakovaně a když jim řekl, že si jde pro pas, mu toto umožnili, byť se tak stalo až poté, kdy jej vyrozuměli o jeho předvedení na Policii ČR za účelem zjištění jeho totožnosti. Žalobce jednoznačně odmítl svou totožnost prokázat a nesdělil strážníkům ani žádné údaje, které by ztotožnění umožnily se součinností poskytnutou strážníky. Možnost vést šetření například dotazy vůči třetím osobám nebyla v době předmětného jednání v zákoně zakotvena. Strážníci vykonávali veřejnou moc, a tak mohli postupovat jen způsobem, k němuž byli zákonem výslovně zmocněni. Jelikož žalobce strážníkům nesdělil ani své jméno a příjmení, nemohli jeho totožnost prověřovat v žádném registru, tedy ani v živnostenském rejstříku.

[10] Žalobce ve vyjádření k replice uvedl, že jestliže k použití donucovacích prostředků došlo ze strany strážníků za necelé dvě a půl minuty poté, co učinili výzvu k prokázání totožnosti, pak lze dospět k závěru, že tyto úkony byly činěny v těsné časové souslednosti. Z provedeného dokazování je zřejmé, že k použití donucovacích prostředků došlo v důsledku situace, kterou svým počínáním zapříčinil především vyšší ze strážníků svým vzrůstajícím tlakem na žalobce vytvořeným rychle se opakujícími výzvami. Tyto výzvy navíc doprovázel sděleními, která působila matoucně, navíc bez jakékoliv vůle strážníka žalobci poskytnout prostor k nalezení jeho dokladu totožnosti či poskytnutí právní pomoci.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[11] 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 za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že kasační stížnost není nepřípustná dle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. V předchozím zrušujícím rozsudku totiž zdejší soud neposoudil

pokračování

konečným způsobem meritum věci, nýbrž konstatoval, že krajský soud dostatečně nezkoumal otázku přiměřenosti použití donucovacích prostředků a věc vrátil krajskému soudu s tímto závazným názorem. Stěžovatel kasační stížností brojí proti závěru krajského soudu týkajícímu se této otázky, ke které se Nejvyšší správní soud dosud nevyjádřil.

[13] Kasační stížnost stěžovatele není důvodná.

[14] 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.

[15] 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).

[16] Krajský soud v bodu 53. napadeného rozsudku sice uvedl, že žalobce se stal osobou podezřelou z neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci v důsledku šetření prvotního přestupku (tj. přestupku neoprávněného záboru veřejného prostranství), a úkony strážníků související s uvedenými přestupky tak nelze v daném případě od sebe oddělovat, neboť spolu přímo souvisí. Současně z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že předmětem sporu je posouzení přiměřenosti užití donucovacích prostředků dle § 18 ZOP vůči žalobci. Stěžovatel se mylí, pokud dovozuje, že zasahující strážníci přistoupili k užití donucovacích prostředků vůči žalobci pouze z důvodu podezření ze spáchání přestupku proti veřejnému pořádku [konkrétně přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci dle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích], neboť z popisu skutkového děje vyplývá, že tak bylo prvotně učiněno z důvodu podezření ze spáchání přestupku neoprávněného záboru veřejného prostranství, resp. z důvodu předvedení žalobce za účelem jeho ztotožnění dle § 13 odst. 1 ZOP ve spojení s § 12 odst. 2 písm. b) ZOP. Právě podezření ze spáchání přestupku záboru veřejného prostranství bylo přitom důvodem, proč došlo ke kontaktování žalobce ze strany zasahujících strážníků [srov. bod [22] rozsudku NSS č. j. 4 As 91/2022 - 45] a následnému pokusu strážníků o ztotožnění žalobce, které vyústilo v užití donucovacích prostředků vůči žalobci ze strany strážníků. Krajský soud respektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku č. j. 4 As 91/2022 - 45, pokud se v rámci posuzování přiměřenosti a subsidiarity donucovacích prostředků zabýval mimo jiné otázkou, zda se v dané situaci nabízely jiné možnosti ztotožnění žalobce (srov. zejm. bod 56. napadeného rozsudku) a zda strážníci poskytli žalobci součinnost k alternativnímu prokázání totožnosti (srov. zejm. bod 57. napadeného rozsudku). Není přitom pravdou, že

by krajský soud nehodnotil zákrok strážníků v rozsahu, v jakém jej vymezil žalobce v žalobě, neboť předmětem žaloby byla právě tvrzená nezákonnost užití donucovacích prostředků vůči žalobci ze strany zasahujících strážníků, přičemž touto otázkou se v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu krajský soud v napadeném rozsudku řádně zabýval (srov. zejm. body 55. - 62. napadeného rozsudku).

[17] Ačkoli nelze zcela odhlížet od navazujícího podezření ze spáchání přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci, podstatné v dané věci zůstává, že k pokusu o ztotožnění žalobce ze strany zasahujících strážníků došlo z důvodu podezření ze spáchání přestupku neoprávněného záboru veřejného prostranství (viz výše). Rozsudek krajského soudu tedy netrpí nepřezkoumatelností, pokud přiměřenost a subsidiaritu užití donucovacích prostředků hodnotí primárně vzhledem k potřebě ztotožnění žalobce ve vztahu k podezření ze spáchání přestupku záboru veřejného prostranství, k čemuž jej ostatně zavázal Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 91/2022 - 45.

[18] Podstatou řešeného sporu je nalezení odpovědi na otázku, zda bylo užití donucovacích prostředků dle § 18 ZOP vůči žalobci ze strany zasahujících strážníků přiměřené, respektive, zda byl zákrok zasahujících strážníků vůči žalobci nezbytný k dosažení zákonného cíle (účelu), tedy zda tohoto zákonného cíle nemohlo být dosaženo jiným pro žalobce méně zatěžujícím způsobem.

[19] Podle § 18 odst. 1 ZOP *donucovacími prostředky jsou: a) hmaty, chvaty, údery a kopy (...) d) pouta. Podle odst. 2 téhož ustanovení donucovací prostředky je strážník oprávněn použít v zájmu ochrany bezpečnosti jiné osoby nebo své vlastní, majetku nebo k zabránění výtržnosti, rvačky nebo jinému jednání, jímž je vážně narušován veřejný pořádek* (podtržení doplněno).

[20] Podle § 18 odst. 4 ZOP *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, která se dopouští protiprávního jednání.*

[21] Podle § 18 odst. 5 ZOP *strážník je povinen dbát, aby použitím donucovacích prostředků nezpůsobil osobě újmu zřejmě nepřiměřenou povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání.*

[22] Podle § 12 odst. 1 ZOP *prokázáním totožnosti se pro účely tohoto zákona rozumí zjištění jména, příjmení, data narození, rodného čísla a bydliště osoby. Důvod ke zjišťování totožnosti určuje míru spolehlivosti, s níž se zjištění provádí.*

[23] Podle § 12 odst. 2 ZOP písm. b) *strážník je oprávněn vyzvat osobu, aby prokázala svoji totožnost, jde-li o osobu podezřelou ze spáchání trestného činu nebo přestupku.*

[24] Podle § 13 odst. 1 ZOP *strážník je oprávněn předvést na policii osobu, která odmítla vyhovět výzvě strážníka k prokázání totožnosti podle § 12 odst. 2 nebo nemůže ani po poskytnutí nezbytné součinnosti strážníka svou totožnost prokázat* (podtržení doplněno).

pokračování

[25] Podle § 6 odst. 1 ZOP *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.*

[26] Zdejší soud předně odkazuje na výklad proporcionality donucovacích prostředků, který byl zevrubně učiněn již v rozsudku zdejšího soudu č. j. 4 As 91/2022 - 45, pročez jej není třeba na tomto místě opakovat. Otázka zákonnosti výzvy k prokázání totožnosti žalobce nebyla ve věci sporná, resp. byla ve věci již vyřešena (srov. zejm. bod [16] rozsudku č. j. 4 As 91/2022 - 45), proto se jí zdejší soud ani k polemice stěžovatele již nezabýval. V dalším se tedy Nejvyšší správní soud zabýval především otázkou, zda krajský soud vázán závazným právním názorem kasačního soudu správně posoudil přiměřenost a subsidiaritu úkonů užitých ze strany městské policie [§ 18 odst. 4 ZOP a § 18 odst. 5 ZOP ve spojení s § 6 odst. 1 ZOP].

[27] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se stěžovatelem v tom, že strážníci neměli k dispozici žádné údaje, které by mohly za součinnosti strážníků vést ke ztotožnění žalobce [§ 13 odst. 1 ZOP]. Předně je nutno zmínit, jak ostatně již nastínil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 91/2022 - 45, že stěžovatel odkazoval zasahující strážníky na identifikační údaje provozovatele předmětného holičství umístěné na vchodových dveřích provozovny, které v dané věci mohly sloužit ke ztotožnění osoby podezřelé ze spáchání přestupku neoprávněného záboru veřejného prostranství před danou provozovnou. Údaje o provozovateli předmětného holičství pak bylo možné zjistit též například nahlédnutím do živnostenského rejstříku. Ani k jednomu z těchto možných způsobů ztotožnění však zasahující strážníci nepřistoupili. Totožnost stěžovatele pak strážníkům mohla být případně známa též z úřední činnosti, neboť s ním zřejmě několik dní před posuzovaným zásahem jednali, jak vyplývá z vyjádření žalovaného k žalobě. Stěžovatel při jednání před krajským soudem dne 31. 5. 2023 navíc výslovně potvrdil, že městská policie již dříve řešila s žalobcem několik přestupků. Ačkoliv jej dle slov stěžovatele neztotožňovali v dané věci zasahující strážníci, nelze *a priori* vyloučit, že těmto strážníkům byla totožnost žalobce známa (a to alespoň jméno a příjmení, přičemž další údaje mohly být ze strany strážníků případně dohledány například v registru obyvatel).

[28] Zdejší soud souhlasí s krajským soudem v tom, že zasahující strážníci žalobci neposkytli potřebnou součinnost k prokázání totožnosti ve smyslu § 13 odst. 1 ZOP. Nelze si nepovšimnout, že zasahující strážníci po žalobci požadovali „pasport“, i přesto, že vzhledem k situaci, kdy byl žalobce zastížen při práci v holičství, by postačoval například dotaz na jméno a příjmení žalobce, přičemž za další součinnosti strážníků by mohly být další údaje ve smyslu § 12 odst. 1 ZOP dohledány v příslušných evidencích. Na jméno a příjmení žalobce se ostatně strážníci mohli dotázat též zákazníků či zaměstnanců žalobce, kteří byli celému incidentu přítomni, jak vyplývá z videozáznamů incidentu. V tomto směru nelze souhlasit se stěžovatelem, že by to musel být pouze žalobce, kdo údaje ke ztotožnění strážníkům poskytne, neboť takový požadavek z § 12 odst. 1 ZOP neplyne. I takto zprostředkovaně získané údaje by totiž za součinnosti strážníků mohly sloužit k řádnému ztotožnění žalobce (například opět za pomoci využití dat z registru obyvatel, živnostenského rejstříku, případně evidence cizinců). Současně bylo možné žalobce

ztotožnit též za pomoci jiných průkazů totožnosti, a to například řidičského průkazu či průkazu pojištěnce, ani této možnosti však zasahující strážníci nevyužili a trvali na požadavku předložení „pasportu“. Z videozáznamu předmětného incidentu vyplynulo, že žalobce se aktivně snažil pas dohledat (prohledáváním šuplíků), přičemž poté, co jej nenalezl, informoval strážníky, že zavolá právníkovi. Za takové situace mohla součinnost strážníků ke ztotožnění žalobce spočívat také například v dotazu na právního zástupce žalobce, který by potřebnými údaji ke ztotožnění žalobce mohl disponovat, a to navíc za situace, kdy žalobce strážníkům opakovaně sděloval, že jim nerozumí. Ani jednu z předestřených alternativních a méně invazivních možností ke zjištění totožnosti osoby odpovědné za možný přestupek však strážníci nevyužili a konstantně setrvali na svém požadavku předložení „pasportu“.

[29] Vzhledem k výše uvedenému nelze postup zasahujících strážníků spočívající v předvedení žalobce na oddělení Policie ČR za účelem jeho ztotožnění a s tím související užití donucovacích a omezovacích prostředků vůči žalobci hodnotit jako přiměřený, to vše navíc za situace, kdy měl žalobce v provozovně zákazníky, které obsluhoval, a které v důsledku svého předvedení musel v provozovně zanechat. Nejvyšší správní soud v žádném případě netvrdí, a netvrdil tak ostatně ani krajský soud, že zasahující strážníci měli upustit od jakýchkoli úkonů souvisejících se ztotožněním osoby podezřelé ze spáchání přestupku. Jak však správně poznamenal krajský soud v napadeném rozsudku, strážníci měli v souladu s principem proporcionality poskytnout žalobci alternativní možnost k prokázání jeho totožnosti, čímž by byla zachována i jejich povinnost dle § 6 odst. 1 ZOP (dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní). Krajský soud též správně zhodnotil, že daná situace nevykazovala znaky urgentnosti vyžadující okamžité řešení na místě, a to zejména vzhledem k charakteru šetřeného přestupku. Za situace, kdy byl žalobce podezřelý ze spáchání přestupku neoprávněného záboru veřejného prostranství a kdy byl zastižen při práci v provozovně holičství za přítomnosti svých zákazníků, a současně nebyl, jak vyplývá z videozáznamů incidentu, vůči strážníkům nijak agresivní, byla naléhavost okamžitého ztotožnění žalobce poměrně nízká, a postup zasahujících strážníků, kteří důsledně nezvážili alternativní možnosti ztotožnění žalobce, je nutno hodnotit jako nepřiměřený.

[30] Je tedy nutno za nepřiměřené označit též užití donucovacích prostředků vůči žalobci, a to bez ohledu na polemiky stěžovatele, že byly zvoleny nejmírnější donucovací prostředky. Jak vyplývá z výše uvedeného, k těmto prostředkům v dané situaci nemuselo být přistoupeno vůbec (resp. nemělo být), pokud by zasahující strážníci splnili svoji zákonnou povinnost poskytnout žalobci nezbytnou součinnost ke ztotožnění jeho osoby ve smyslu § 13 odst. 1 ZOP. Celou situaci přitom, jak vyplývá z videozáznamů incidentu, neeskaloval žalobce, jak tvrdí stěžovatel, ale naopak zasahující strážníci, kteří v krátkých časových intervalech vyzývali žalobce k předložení pasu, aniž by mu poskytli jakýkoli prostor pro alternativní možnosti jeho ztotožnění, aby jej následně předvedli na policii za účelem jeho ztotožnění, a to za využití donucovacích prostředků dle § 18 ZOP. Nejvyšší správní soud uzavírá, že takový postup nelze vzhledem k výše nastíněným okolnostem případu považovat za přiměřený. Naopak lze postup strážníků označit za vybočující z povinností dle § 6 odst. 1 ZOP, tedy povinností dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní, jíž se dovolával sám stěžovatel, a rozporný s povinností poskytnout nezbytnou součinnost ke ztotožnění ve smyslu § 13 odst. 1 ZOP.

pokračování

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[31] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[32] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu odměny právního zástupce za dva úkony právní služby [vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 3. 8. 2023 a duplika ze dne 2. 10. 2023 podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb.] ve výši 6.200 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Celkově tedy je žalovaný povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 6.800 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce.

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

V Brně dne 27. listopadu 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu