

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **R. R.**, zastoupený Mgr. Bc. Tomášem Beníčkem, advokátem se sídlem Fügnerovo nábřeží 2809, Zlín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2024, č. j. 34 A 10/2023-71,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení, zda se žalobce (dále jen „stěžovatel“) dopustil přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, tím, že neuposlechl výzvu strážníka obecní (městské) policie, aby neparkoval své vozidlo na vyhrazené části parkoviště, přeparkoval je na jiném místě a vytvořil překážku silničního provozu.

[2] Rozhodnutím Magistrátu města Zlín (dále jen „magistrát“) ze dne 12. 12. 2022, č. j. MMZL 238761/2022, byl stěžovatel uznán vinným spácháním uvedeného přestupku a byla mu uložena pokuta ve výši 3000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Ve správním řízení bylo zjištěno, že stěžovatel dne 17. 3. 2022 kolem 15:30 hodin zamýšlel zaparkovat své vozidlo na parkovišti u Krajské nemocnice Tomáše Bati ve Zlíně na některém z parkovacích míst, které byly prostřednictvím stojanů a modrobílé pásky s nápisem „městská policie“ vyhrazeny pro Krajské asistenční centrum pomoci Ukrajině (dále jen „asistenční centrum“). Tato parkovací místa byla určena k parkování vozidel, která přivážela osoby z Ukrajiny nebo měla nějakou spojitost s asistenčním centrem (např. zajišťovala zásobování). Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl s asistenčním centrem nic společného, strážnice Městské policie Zlín (dále jen „městská policie“) jej při nájezdu na vyhrazenou část parkoviště vyzvala, aby zde neparkoval a vozidlo přeparkoval na jiné volné

parkovací místo. Stěžovatel výzvu neuposlechl a před vjezdem na vyhrazenou část parkoviště své vozidlo zastavil, čímž vytvořil překážku silničního provozu na přilehlé komunikaci. Dopravu mezitím na místě řídila druhá přítomná strážnice. Za účelem obnovení plynulosti silničního provozu strážnice stěžovateli nakonec umožnila vjezd na vyhrazenou část parkoviště.

[3] O odvolání proti rozhodnutí magistrátu rozhodl žalovaný tak, že je rozhodnutím ze dne 7. 3. 2023, č. j. KUZL 24010/2023, zamítl. Žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Podle krajského soudu výzva úřední osoby musí být učiněna při výkonu její pravomoci na základě zákonného zmocnění a musí sledovat účel, pro který byly úřední osobě pravomoc a kompetence svěřeny a nesmí vybočovat z jejich rámce. Osoby mají povinnost se výzvě podřídit, ledaže by tato výzva byla zjevným excesem, jak by tomu bylo při absolutním nedostatku pravomoci, nebo zcela evidentní nepřiměřenosti provedení donucovacího úkonu. Výzvu je třeba posuzovat především optikou konkrétní situace, za které byla učiněna. V posuzované věci ale o excesivní výzvu nešlo. Městská policie byla podle § 15 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, oprávněna učinit výzvu verbálně i formou technických prostředků. Obě strážnice vypověděly, že dostaly úkol od velitele směny hlídat vyhrazenou část parkoviště a pouštět na ni pouze vozidla přivážející nebo odvázející uprchlíky či osoby, které měly s asistenčním centrem něco společného. Ohrožení veřejného pořádku lze spatřovat v tom, že stěžovatel ohrožoval plynulost silničního provozu a průjezdnost frekventované pozemní komunikace, která obsluhovala zdravotnické zařízení a umožňovala příjezd do asistenčního centra v době, kdy Česká republika čelila migrační vlně velkého rozsahu. Příkaz nevstupovat na vyhrazenou část parkoviště signalizoval stěžovateli již použitý pás s nápisy „městská policie“ a „zákaz vstupu“. Příkaz opustit s vozidlem místo mu strážnice sdělila ústně. Druhá výzva byla učiněna poté, co stěžovatel odmítl respektovat výzvu první. Jednání stěžovatele naplnilo skutkovou podstatu přestupku.

[5] Strážnice prokázala svou příslušnost k městské policii, neboť byla oděna ve stejnokroji a pro zvýraznění měla reflexní vestu s nápisem „městská policie“. Stěžovatel nemohl mít důvodné pochybnosti o tom, že výzvu mu uděluje strážnice při výkonu své pravomoci. Nic mu nebránilo požádat ji o sdělení (odkrytí) identifikačního čísla. Pouhé zakrytí (třeba i neúmyslné) jinak řádně připevněného odznaku a identifikačního čísla nemohlo mít za následek automatické nerespektování výzvy úřední osoby. Krajský soud měl za prokázané, že strážnice stěžovatele srozumitelně a určitě vyzvala k opuštění prostoru, v němž blokoval ostatní vozidla. Z videozáznamu pořízeného městskou policií je zřejmé, že obsahu výzvy porozuměl, odmítl ji však uposlechnout. Strážnice mu nicméně umožnila na parkoviště vjet, aby se uvolnil provoz na pozemní komunikaci.

[6] Krajský soud rovněž odmítl námitku chybného hodnocení důkazů. Není relevantní, kde přesně strážnice stály v okamžiku sdělení výzvy stěžovateli, ani v jaký konkrétní časový okamžik mu byla výzva sdělena. Ve veškerých podstatných okolnostech věci se výpovědi obou strážnic shodovaly a odpovídají i videozáznamu.

II. Kasační stížnost

pokračování

[7] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhuje jej zrušit společně s rozhodnutím žalovaného a magistrátu a věc vrátit magistrátu k dalšímu řízení.

[8] Napadený rozsudek je podle stěžovatele nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Toto řízení trpí vadami spočívajícími v tom, že skutková podstata, ze které správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu. Příkaz strážníka obecní policie lze použít pouze v případě „určených míst“, avšak vyhrazené parkovací místo nebylo dostatečně řádně určeno a vymezeno. Použitá páska nevymezovala řádně celý prostor (páska byla pouze na dvou stranách údajného vyhrazeného prostoru) a chybělo dopravní značení, které by zamezovalo odbočit na dané parkoviště i parkování na něm. Uvedený prostor běžně slouží jako parkoviště pro veřejnost a nejsou stanoveny žádné speciální podmínky pro jeho užívání.

[9] Příkaz podle § 15 odst. 1 zákona o obecní policii lze uložit pouze při ohrožení života, zdraví, majetku nebo veřejného pořádku, což v nynějším případě nebylo splněno. Veřejný pořádek měl být navíc ohrožen a veřejná komunikace zablokována v příčinné souvislosti s jednáním strážnice, která vozidlo stěžovatele zablokovala. Krajský soud ani správní orgány se řádně nezabývaly tím, jaké konkrétní úkoly strážnice na místě plnily a vycházely pouze z jejich rozporných a obecných tvrzení jako svědků. Stěžovatel rovněž opětovně namítl nedostatečnou identifikaci strážnice.

III. Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný ve svém vyjádření sdělil, že stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje v zásadě shodné námitky jako v průběhu správního řízení a řízení před krajským soudem. Magistrát, žalovaný i krajský soud se s uplatněnými námitkami dostatečně vypořádali. Podle žalovaného, který odkázal na obsah správního spisu (především jeho fotodokumentaci), vyhrazená parkovací místa byla dostatečně označena tak, aby bylo zjevné, že jsou určena pro zvláštní účel v souvislosti s provozem asistenčního centra. Regulaci vozidel na místě a v blízkosti asistenčního centra zabezpečovala podle potřeby namísto dopravního značení právě městská policie a Krajské ředitelství policie Zlínského kraje. Zajištění plynulosti silničního provozu a průjezdnosti frekventované pozemní komunikace bylo bezesporu plněním úkolů městské policie.

[11] Rovněž byly splněny podmínky pro udělení výzvy podle § 15 odst. 1 zákona o obecní policii. Výzva sledovala ochranu veřejného pořádku, konkrétně zajištění plynulosti silničního provozu a průjezdnosti frekventované pozemní komunikace. Žalovaný nepřisvědčil stěžovateli, že ohrožení veřejného pořádku a současně zablokování veřejné komunikace bylo v příčinné souvislosti s jednáním strážnice. Byl to právě stěžovatel, kdo odmítal uposlechnout její výzvy k přeparkování svého vozidla tvořícího překážku silničního provozu. Z kamerového záznamu je zjevné, že stěžovatel arogantním způsobem ignoroval autoritu strážnice, která výzvu udělila v souladu s pravomocí danou jí zákonem o obecní policii. Žalovaný také opětovně odmítl námitky stěžovatele týkající se nedostatečné identifikace strážnice. Kasační stížnost navrhl zamítnout.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

[13] Pro posouzení procesních předpokladů, za nichž lze kasační stížnost věcně projednat, má význam, že stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí o přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je nejvýše 100 000 Kč. O takovéto žalobě je podle § 31 odst. 2 s. ř. s. oprávněn rozhodovat specializovaný samosoudce. Kasační stížnost ve věci, ve které v řízení před krajským soudem rozhodoval samosoudce a která „svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“, je totiž podle § 104a s. ř. s. nepřijatelná.

[14] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu se podává, že podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele ve smyslu § 104a s. ř. s. je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost vyžaduje učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Asz 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy kasační soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 11).

[15] Kasační stížnost je nepřijatelná.

[16] Kasační námitky směřují proti právnímu posouzení, zda strážnice byla oprávněna uložit stěžovateli příkaz, jehož porušením měl spáchat přestupek podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích. V tomto ohledu je rozhodný § 15 odst. 1 zákona o obecní policii, který stanoví, že „[s]trážník je oprávněn přikázat každému, aby na nezbytně nutnou dobu nevstupoval na strážníkem určená místa nebo se na nich nezdržoval nebo po dobu nezbytně nutnou setrval na určitém místě, je-li ohrožen život, zdraví, majetek nebo veřejný pořádek a vyžaduje-li to plnění úkolů obecní policie. Každý je povinen příkazu strážníka uposlechnout. K vyznačení nebo ohraničení určeného místa může být použito technických prostředků. Je-li jako technický prostředek použit pás s názvem obce a nápisem ‚zákaz vstupu‘, pás s nápisy ‚obecní policie‘ a ‚zákaz vstupu‘ nebo pás s nápisy ‚městská policie‘ a ‚zákaz vstupu‘, jde o příkaz ve smyslu tohoto ustanovení“. Rovněž je třeba zmínit § 9 odst. 1 větu první zákona o obecní policii, podle níž „[s]trážník je povinen při výkonu své pravomoci prokázat svou příslušnost k obecní policii stejnojmenným odznakem obecní policie, identifikačním číslem strážníka a názvem obce“.

[17] Zpochybňuje-li stěžovatel, že příkazem byla vykonávána pravomoc obecní policie, Nejvyšší správní soud připomíná, že jedním z úkolů obecní policie ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o obecní policii je dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích [§ 2 písm. d) zákona o obecní policii]. Jde o obdobný účel, jaký sleduje zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů

pokračování

(zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, tedy zajištění bezpečnosti provozu, předcházení nehodám, ochrana života a zdraví apod. (rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2023, č. j. 2 As 80/2021-23, bod 19). Pravomoc při zajišťování bezpečnosti provozu je obecní policie oprávněna realizovat toliko v mezích své působnosti a při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku ve smyslu uvedených ustanovení zákona o obecní policii (rozsudek NSS dne 7. 6. 2018, č. j. 10 As 15/2018-36, č. 3763/2018 Sb. NSS, zejména body 17 až 21).

[18] K pojmu veřejný pořádek Nejvyšší správní soud uvedl, že vyjadřuje „*normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy. [...] Ze skutečnosti, že je tento termín používán ve výše naznačených různých souvislostech a různých právních odvětvích, je pak potřeba vycházet při jeho výkladu v rámci aplikace těchto předpisů*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 As 78/2006-64, č. 1335/2007 Sb. NSS; z nedávné doby např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2023, č. j. 6 As 233/2022-47, bod 22). Kasační soud obdobně charakterizoval veřejný pořádek jako „*souhrn pravidel chování, jejichž zachování – nad rámec právních norem – je podle obecného názoru a přesvědčení nutnou podmínkou klidného a spořádaného soužití občanů v daném místě, čase a situaci*“ (rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007, č. j. 1 As 26/2007-60).

[19] Jednání narušující veřejný pořádek mohou nabývat různou formu a intenzitu a zahrnují i jednání, která nemají násilnou povahu. Nejvyšší správní soud např. shledal narušování veřejného pořádku v tom, že osoba na výzvu odmítá opustit kancelář městského úřadu. V této souvislosti uvedl, že jde o ukázkový příklad toho, co by měla být schopna vyřešit městská policie a čím by naopak neměla být zatěžována policie státní (srov. již cit. rozsudek č. j. 6 As 233/2022-47, bod 25).

[20] Namítal-li stěžovatel, že příkaz strážnice naplňoval znaky jasného excesu, Nejvyšší správní soud připomíná své závěry vztahující se k přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích. Z jeho ustálené judikatury, jakož i judikatury Ústavního soudu vyplývá, že každý je povinen podrobit se výkonu pravomoci úřední osoby, aniž by nejdříve hodnotil zákonnost postupu úředních osob a teprve na základě toho výzvu uposlechl, nebo neuposlechl [srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97 (U 1/10 SbNU 335), nebo rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, č. j. 5 As 34/2007-66; z nedávné doby např. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2023, č. j. 4 As 421/2021-47, bod 53].

[21] Výjimku z tohoto obecného pravidla představuje výzva úřední osoby, která by představovala zjevný exces a jejíž neuposlechnutí by tak nemohlo být kvalifikováno jako protiprávní. Tak tomu bude v zásadě ve dvou případech – při absolutním nedostatku pravomoci (tj. provádí-li úřední osoba úkon, ke kterému není oprávněna za žádných okolností) nebo při zcela evidentní nepřiměřenosti provedení donucovacího úkonu. Pouhé vznesení výzvy, ke které existuje zákonné zmocnění, však z povahy věci nelze považovat za

zcela evidentně nepřiměřené provedení donucovacího úkonu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 313/2019-28, body 18 a 19, nebo již cit. rozsudek NSS č. j. 4 As 421/2021-47, bod 53). Nejvyšší správní soud také vyslovil právní názor, že výzva musí sledovat účel, pro který byly úřední osobě pravomoc a kompetence svěřeny, a nesmí vybočovat z jejich rámce (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011-90, nebo již zmíněný rozsudek NSS č. j. 4 As 421/2021-47, bod 51). Musí být také dostatečně konkrétní a její adresát musí vědět, co je jejím obsahem (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2010, č. j. 1 As 59/2010-149, bod 15, nebo již cit. rozsudek NSS č. j. 4 As 421/2021-47, bod 51). Platí, že *„strážník musí činit úkony na místě v reálném čase a často v reakci na konkrétní problematickou situaci a nelze tedy od něj požadovat detailní odůvodnění každé výzvy“* (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2023, č. j. 5 As 362/2021-86, bod 36).

[22] Zpochybňuje-li stěžovatel označení vyhrazeného parkoviště nebo identifikaci strážnic, podle Nejvyššího správního soudu lze v posuzované věci vyjít přímo z § 9 odst. 1 a § 15 odst. 1 zákona o obecní policii, aniž by v této souvislosti vyvstávala jakákoli právní otázka, která by vyžadovala vyjasnění s ohledem na dosavadní judikaturu. Za zásadní a intenzivní situaci, která vyžaduje vyslovení právního názoru kasačního soudu, nelze považovat případ, kdy je v kasační stížnosti řešena právní otázka, jejíž posouzení zcela evidentně plyne ze samotného textu právního předpisu, který také plně odpovídá smyslu a účelu právní úpravy, takže neponechává prostor pro jakékoli „dotváření“ tohoto textu výkladem. O přesahu vlastních zájmů stěžovatele proto nejde v situaci, kdy stěžovatel v kasační stížnosti sice nastoluje právní otázku, která se potenciálně týká také dalších subjektů, ovšem k řešení této otázky postačuje přečtení textu zákona (srov. usnesení NSS ze dne 7. 3. 2024, č. j. 3 As 41/2022-42, bod 13).

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shrnutí dosavadní judikatury konstatuje, že ve věci nevyvstala žádná právní otázka, která by nebyla v dosavadní judikatuře řešena nebo by byla řešena rozdílně. Kasační soud nemá ani žádný důvod, pro který by se měl v posuzované věci od své dosavadní judikatury odchýlit.

[24] V neposlední řadě je třeba uvést, že žalovaný i krajský soud respektovali ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Z provedeného dokazování vyplývá, že vyhrazené parkoviště bylo řádně označeno a bylo určeno jen pro parkování vozidel ve spojitosti s asistenčním centrem. Strážnice hlídáním vyhrazené části parkoviště a usměrňováním provozu vykonávala pravomoc, kterou jí svěřil § 15 odst. 1 zákona o obecní policii. Protože stěžovatel nebyl oprávněn parkovat své vozidlo na vyhrazené části parkoviště, strážnice jej správně vyzvala, aby na ní neparkoval a přeparkoval své vozidlo na jiné volné parkovací místo. Tento pokyn mu udělila s ohledem na možné ohrožení veřejného pořádku (ochromení plynulosti provozu) a při plnění svých úkolů. Je zřejmé, že strážnice vozidlo stěžovatele neblokovala a její pokyn byl srozumitelný a jednoznačný. Nešlo o nepřijatelný exces, neboť požadavek na přeparkování vozidla na jiném volném parkovacím místě není pro průměrného řidiče zcela jistě nepřiměřeným požadavkem, a stěžovatel byl povinen příkaz uposlechnout. Neučinil-li tak, dopustil se přestupku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích. Krajský soud se přezkoumatelným způsobem vypořádal i s námitkami týkajícími se nedostatečné identifikace strážnice, označení vyhrazeného parkoviště, blokování vozidla stěžovatele strážnicí a rozporného a obecného vyjádření strážnic.

pokračování

[25] Nedopustil-li se krajský soud při posouzení věci žádného, natožpak zásadního pochybení, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele, je tím opodstatněn závěr, že není splněn ani poslední z možných předpokladů přijatelnosti kasační stížnosti.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Jelikož kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, Nejvyšší správní soud ji podle § 104a s. ř. s. odmítl pro nepřijatelnost.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., který stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Při odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost jde totiž o zjednodušený meritorní přezkum napadeného rozhodnutí krajského soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS), což znamená, že o náhradě nákladů řízení je třeba rozhodnout podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. V posuzované věci měl úspěch sice žalovaný, tomu však v řízení nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež mu kasační soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 26. září 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu