

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **M. Ž.**, zastoupen Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., advokátem se sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti žalovanému: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2017, č. j. 6 A 1/2015 – 48,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2017, č. j. 6 A 1/2015 - 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobce byl dne 31. 10. 2014 předveden na služebnu Policie ČR strážníky Městské policie poté, co odmítl na úřední výzvu strážníků přeparkovat své vozidlo, jež dle strážníků stálo na místě vyhrazeném pro vozidlo přepravující osobu těžce zdravotně postiženou, přičemž vozidlo žalovaného neobsahovalo potřebné označení.

[2] Dne 31. 12. 2014 podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze, kterou se domáhal určení, že zásah strážníků, spočívající v jeho předvedení, byl nezákonný.

[3] Městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[4] K námitce žalobce, že byl pod vlivem alkoholu, městský soud uvedl, že z pořízeného videozáznamu ani z úředního záznamu žalobcovo tvrzení nevyplývá,

neboť o tom na videozáznamu nehovořil, ani to není z videozáznamu nijak patrné. Stejně tak žalobcovu námitku o hrubém a nepřiměřeném počínání strážníků shledal městský soud nedůvodnou, neboť na videozáznamu žádné nepřiměřené jednání není zachyceno, strážníci s žalobcem pouze komunikovali.

[5] Žalobcovu námitku, že předvedení bylo realizováno násilně, městský soud odmítl s poukazem na její obecnost. Z toho důvodu městský soud odmítl provést výslech žalobcem navržených svědků, neboť dle jeho názoru nebylo co dokazovat. Žalobce neuvedl, jaká újma mu byla způsobena, dále soud poukázal na to, že v úředním záznamu není uvedeno, že by proti žalobci bylo při předvedení použito donucovacích prostředků.

[6] K podezření ze spáchání přestupku městský soud uvedl, že předmětné parkovací místo bylo označeno svislou dopravní značkou „vyhrazené parkoviště“ (č. IP 12), která byla doplněna vodorovnou dopravní značkou „vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu těžce zdravotně postiženou“ (č. V 10f), která však byla na vozovce hůře rozpoznatelná. Dále uvedl, že je nesporné, že žalobce neměl vozidlo označeno parkovacím průkazem osoby se zdravotním postižením, podezření ze spáchání přestupku tak bylo jednoznačně dáno.

[7] Tvrzení žalobce, že v případě výzvy k přeparkování se jedná pouze o neformální výzvu, jejíž neuposlechnutí nemůže být přestupkem, městský soud odmítl s poukazem na § 2 písm. h) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii (dále jen „ zákon o obecní policii“). Jedním z úkolů strážníků je též odhalování přestupků. Jelikož strážníci odhalili přestupek žalobce, a proto, že žalobce odmítl zaplatit blokovou pokutu, a z toho důvodu byl přestupek předán k projednání příslušnému správnímu orgánu, nezbývalo strážníkům než vyzvat žalobce k přeparkování vozidla tak, aby bylo zaparkováno v souladu s příslušnými předpisy. Žalobce tak byl vyzván k tomu, aby parkoval v souladu se zákonem, a z tohoto pohledu tak nelze výzvu strážníků hodnotit jako nezákonnou. Strážníci při výzvě postupovali zcela v souladu s § 7 odst. 4 zákona o obecní policii a žalobce tak byl povinen podle odst. 5 téhož ustanovení jejich výzvy uposlechnout. V daném případě se tak nestalo, a proto se stal žalobce důvodně podezřelým ze spáchání přestupku podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[8] Oprávnění předvést žalobce pak městský soud dovodil z § 13 zákona o obecní policii, neboť žalobce i přes výzvu strážníků pokračoval v jednání narušujícím pořádek, když parkoval neoprávněně na vyhrazeném parkovišti.

[9] K podmínce subsidiarity pak uvedl, že v daném případě mohlo být jedním z řešení odtažení vozidla, nicméně vzhledem k tomu, že žalobce se na místo osobně dostavil a situaci se strážníky řešil, byla výzva k přeparkování vozidla zcela legitimním úkonem.

II. Kasační stížnost

[10] První námitka stěžovatele směřuje proti posouzení toho, zda místo, na kterém stěžovatel odstavil motorové vozidlo, bylo označeno vodorovnou dopravní značkou „vyhrazené parkoviště pro vozidlo přepravující osobu těžce zdravotně postiženou“ a tedy zda jednání stěžovatele mohlo být vůbec přestupkem. Stěžovatel uvádí, že na základě jím

předložené fotodokumentace místa ze dne 30. 1. 2015, je patrné, že na vozovce byla pouze změť bílých skvrn, ze kterých nejde rozpoznat, co bylo na vozovce kdysi vyznačeno. Stěžovatel tedy trvá na tom, že vodorovná značka na místě odstavení vozidla nebyla a nedopustil se tak tvrzeného dopravního přestupku. Pokud tedy soud tvrdí, že podezření ze spáchání přestupku bylo jednoznačně dáno, nemá takové zjištění oporu ve spisu, neboť listiny v něm obsažené svědčí o opaku.

[11] Druhá stěžovatelova námitka směřuje proti posouzení zákonnosti výzvy k přeparkování vozidla městským soudem. Stěžovatel namítá, že s neuposlechnutím výzvy k přeparkování vozidla zákon nespojuje oprávnění strážníků osobu předvést. Předvedení je dle § 13 odst. 3 zákona o obecní policii možné, pokud osoba přes opětovnou výzvu strážníka pokračuje v jednání narušujícím veřejný pořádek nebo ohrožujícím život nebo zdraví jiných osob anebo své vlastní nebo majetek a nelze jí jiným způsobem v takovém jednání zabránit. K tomu stěžovatel uvádí, že nevyhovění výzvě přeparkovat vozidlo není jednáním, nýbrž opominutím a nadto v daném případě bylo možno daný stav vyřešit odtažením vozidla. Pokud městský soud dovodil, že odtažení vozidla mohlo být v dané situaci řešením, nicméně výzva strážníků byla také legitimním úkonem, nepochopil dle stěžovatele § 13 odst. 3 zákona o obecní policii, neboť ten podmiňuje předvedení až nemožností dosáhnout toho, aby předváděná osoba nepokračovala v jednání narušujícím veřejný pořádek, jiným způsobem. Stěžovatel dále poukazuje na to, že předvedením nebylo dosaženo domněle zákonného stavu, neboť vozidlo nadále zůstalo na stejném místě.

[12] Dále stěžovatel namítá, že při hodnocení komunikace mezi strážníky a stěžovatelem vyšel městský soud pouze z krátkého a neúplného videozáznamu, který žalovaný soudu poskytl. Jeho neúplnost stěžovatel u soudu namítl a pro případ, že by nebyl k dispozici záznam úplný, navrhl provedení důkazu mimo jiné výslechem svědků. Městský soud však dle stěžovatele vyšel z toho, že záznam je úplný a co na něm není uvedeno, se nestalo. Jako příklad uvádí stěžovatel své tvrzení, že byl opilý a nemohl tedy řídit motorové vozidlo. Soud neprovedl ani žádný jiný ze stěžovatelem navrhovaných důkazů, aniž by to patřičně zdůvodnil.

[13] Poslední námitkou stěžovatel brojí proti závěru městského soudu, že předvedení žalobce nebylo násilné, neboť to není uvedeno v úředním záznamu. Prvně stěžovatel upozorňuje, že nezákonné bylo již samotné předvedení a otázka použití násilí je otázkou podružnou. Dále uvádí, že v případech jako je tento nemůže soud vycházet pouze z toho, co uvedly samotné protiprávně jednající osoby do úředního záznamu. Zvláště v řízení o zásahové žalobě je dle stěžovatele nutné, aby soud formuloval pečlivě svá skutková zjištění na základě řádně provedeného dokazování a měl pro ně dostatečný podklad ve spisu. Není možné, aby soud po stěžovateli požadoval prokázání všech tvrzení a ignoroval jím navržené důkazy a u žalovaného aby postačovalo, že určité skutečnosti uvede do úředního záznamu a z jeho veřejnoprávního postavení pak vyplývá presumpce správnosti tohoto záznamu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je projednatelná.

[15] Nejvyšší správní soud je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti. To neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné či bylo-li zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, neboje-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Takové vady zkoumá Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti.

[16] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[17] Městský soud se ve svém rozhodnutí dostatečně nezabýval otázkou splnění podmínek pro předvedení stěžovatele dle § 13 odst. 3 zákona o obecní policii, zejména podmínkou subsidiarity takového zásahu. Na straně 8 v odstavci 3 rozsudku dovodil, že v daném případě bylo odtažení vozidla jedním z možných řešení, nicméně vzhledem k tomu, že stěžovatel byl osobně přítomen na místě a s policisty situaci řešil, byla výzva k přeparkování vozidla zcela legitimním úkonem. Tuto argumentaci Nejvyšší správní soud nerozporuje. Městský soud však již dále vůbec neposoudil zákonnost samotného předvedení stěžovatele poté, co tuto legitimní výzvu neuposlechl, přičemž nezákonný zásah, proti kterému stěžovatel brojí, měl spočívat právě v předvedení.

[18] § 13 odst. 3 zákona o obecní policii zní: *„strážník je oprávněn předvést na policii osobu, která přes opětovnou výzvu strážníka pokračuje v jednání narušujícím veřejný pořádek nebo ohrožujícím život nebo zdraví jiných osob anebo své vlastní nebo majetek a nelze jí jiným způsobem v takovém jednání zabránit.*“ V současně projednávaném případě došel Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyla naplněna poslední část citovaného ustanovení, totiž, že by jednání stěžovatele (respektive protiprávnímu stavu, který svým jednáním vyvolal) nešlo zabránit jiným způsobem. Z § 6 téhož zákona také vyplývá, že strážník je při provádění zákroků a úkonů k plnění úkolů obecní policie povinen dbát toho, aby případný zásah do práv a svobod dotčených osob nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákrokem nebo úkonem. Vzhledem k tomu, že předvedením je dotčená osoba krátkodobě omezena na své osobní svobodě, jeví se zcela jistě možnost odtažení vozidla, v případě, že stěžovatel odmítl z jakéhokoliv důvodu své vozidlo přeparkovat, jako možnost, která méně zasahuje do práv a svobod stěžovatele. Zároveň toto opatření umožňuje dosáhnout účelu původně zamýšleného strážníky, totiž aby v souladu s právními předpisy na vyhrazeném parkovacím místě parkovalo pouze vozidlo k tomu oprávněné.

[19] Omezení osobní svobody v podobě předvedení nebylo v současném případě ani nezbytné ani přiměřené k okolnostem případu. Ani samotné neuposlechnutí úřední výzvy strážníka nemůže být kvalifikováno jako jednání narušující veřejný pořádek dle § 13 odst. 3 zákona o obecní policii. Pokud by bylo možné předvést osobu pouze pro neuposlechnutí samotné úřední výzvy bez ohledu na jednání, k němuž je vyzývána (případně k jeho zanechání atd.) a které odmítá, postrádala by celá konstrukce § 13 odst. 3 uvedeného zákona smysl. Předvedení je konstruováno jako nejzazší prostředek řešení určité situace. Předvedení proto nelze odůvodnit jako důsledek samotného neuposlechnutí úřední výzvy, tak jak to podal žalovaný. Stěžovatel se neuposlechnutím úřední výzvy stal podezřelým z přestupku dle § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Úkolem strážníků v takovém případě bylo sepsat o tomto úřední záznam, zajistit důkazní prostředky a předat celou věc k řešení příslušnému správnímu orgánu. Bez spojení s podstatou sporu je samotné neuposlechnutí úřední výzvy pouze vyjádřením nesouhlasu s příkazem strážníka, z čehož pro stěžovatele mohou samozřejmě plynout další

negativní důsledky v přestupkovém řízení, nemůže to však být jediným důvodem pro jeho předvedení.

[20] Z výše uvedeného plyne, že postup strážníků spočívající v předvedení stěžovatele poté, co neuposlechl úřední výzvu k přeparkování vozidla, byl nezákonný.

[21] K posouzení, zda se však jednalo o nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s, vůči kterému je poskytována soudní ochrana, je třeba dále určit, zda byl tímto postupem stěžovatel zkrácen na svých právech.

[22] Městský soud se však nedostatečně vypořádal s rozporem mezi provedenými důkazy ve formě úředního záznamu a videozáznamu a neposoudil tak, zda stěžovatel s dostavením se na místní oddělení Městské policie souhlasil (jak je uvedeno v úředním záznamu) či zda se skutečně jednalo o nucené předvedení.

[23] Z provedeného neúplného dokazování navíc nebylo spolehlivě zjištěno, zda bylo předvedení realizováno násilně – městský soud použití násilí odmítl s poukazem na videozáznam a úřední záznam. Z videozáznamu však, ačkoliv může být úplný, není patrný způsob, jakým byl stěžovatel dopraven do vozidla strážníků poté, co odmítl uposlechnout výzvu k přeparkování, neboť videozáznam nezachycuje celou událost - ani příchod stěžovatele na místo, ani samotné předvedení. Nelze z něho tedy ve vztahu ke způsobu předvedení činit žádné závěry.

[24] Nejvyšší správní soud došel k závěru, že městský soud pochybil, když neprovedl ani řádně neodůvodnil neprovedení důkazů, jež navrhoval jak žalovaný, tak zejména stěžovatel při ústním jednání.

[25] Provedení důkazu výslechem strážníků, kteří předmětný zákrok prováděli, navrhoval v případě nedostatečně jasné situace žalovaný. Stěžovatel pak v žalobě ze dne 31. 12. 2014 navrhoval k prokázání skutkového stavu zejména spisové matriály Policie ČR, týkající se trestního oznámení, které na strážníky stěžovatel podal, a výslech M. Š., očitého svědka incidentu. Při ústním jednání dále zástupce stěžovatele navrhl výslech samotného stěžovatele a také předložení zdravotní dokumentace stěžovatele.

[26] Kromě rozhodnutí o neprovedení výslechu svědka M. Š., které městský soud odůvodnil (dle názoru Nejvyššího správního soudu však ne dostatečně přesvědčivě) na straně 7 v závěru druhého odstavce, však na žádný z důkazních návrhů nereagoval. Tím svoje rozhodnutí zatížil významnou procesní vadou, neboť dle konstantní judikatury jak Nejvyššího správního, tak Ústavního soudu musí být dána účastníkovi možnost navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka pak odpovídá povinnost soudu o navržených důkazech rozhodnout, a pokud jim nevyhoví, ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Tzv. opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo rozhodnuto, zakládají ve svém důsledku nepřezkoumatelnost rozhodnutí a rozpor s požadavky spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2009, sp. zn. I. ÚS 854/09).

[27] V současném případě je provedení některých z výše uvedených opomenutých důkazů nezbytné ke zjištění úplného skutkového stavu a zodpovězení pro řízení podstatných otázek nastíněných výše.

[28] Rozsudek městského soudu je třeba zrušit z důvodu nesprávného posouzení právní otázky a zároveň nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, jež mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[29] Pouze na okraj se Nejvyšší správní soud vyjádří i k první stěžovatelově kasační námitce, na kterou dosud nereagoval. Námitka ohledně souladu svislého a vodorovného dopravního značení není v tomto případě žádným způsobem relevantní. Strážníci Městské policie založili svoje kroky na podezření z přestupku, nikoliv na jistotě o jeho spáchání, což však postačovalo k tomu, aby jejich prvotní krok, tedy výzva řidiči k přeparkování vozidla, byl v souladu se zákonem. Samotná okolnost, tedy zda na vozovce vodorovné značení bylo či nebylo, je pak podstatná pouze pro správní řízení o přestupku, ve kterém by měla být náležitě zkoumána a prokázána.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení městský soud doplní dokazování a bude se zabývat otázkou, zda bylo postupem strážníků stěžovateli zasaženo do práv a zda bylo jeho předvedení realizováno násilně.

[31] V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Ve svém rozsudku rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. října 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu