



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **J. S.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Statutární město České Budějovice**, se sídlem nám. Přemysla Otakara II. č. 1, 2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 3. 2015, č. j. 10 A 135/2013 – 84,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 18. 3. 2015, č. j. 10 A 135/2013 – 84, zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal určení nezákonnosti zásahu strážníka Městské policie statutárního města České Budějovice (dále jen „strážník městské policie“) dne 30. 8. 2013 v 19:00 hod. v ulici Branišovská v Českých Budějovicích, jenž spočíval ve faktickém pokynu k vypnutí nahrávacího zařízení pod zřejmou pohrůžkou přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že určující pro posouzení, jednalo-li se v daném případě o nezákonný zásah, je skutečnost, zda došlo k přímému zkrácení stěžovatele na jeho právech. Krajský soud proto zjišťoval, za jakým účelem stěžovatel pořizoval videonahrávku, kterou předložil jako důkaz, a jakým způsobem došlo k zásahu do jeho právní sféry. K tomu stěžovatel uvedl, že mu bylo znemožněno pořízení důkazních pramenů vážících se k dalšímu protiprávnímu jednání strážníků městské policie s dopady na řízení před správním orgánem, kdy mu bylo znemožněno prokázat tvrzení o nezákonném postupu strážníků městské policie v rámci získání důkazů o nezákonně prováděném měření rychlosti. Krajský soud provedl důkaz videozáznamu, který byl soudu v průběhu ústního jednání dne 18. 3. 2015 předložen. Podle krajského soudu lze pod pojmem nezákonného zásahu rozumět velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou podle různých zákonů oprávněny. Zároveň se jedná o úkony, které nemusí být činěny

formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Krajský soud také odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která stanovuje pět podmínek, které musí být současně splněny, aby se mohlo jednat o nezákonný zásah. V dané věci dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatel neprokázal, a ani konkrétně netvrdil, jak byl jím tvrzeným zásahem zkrácen na svých právech. Nezákonným zásahem podle ust. § 82 s. ř. s. nemůže být taková činnost (pokyn), která se v právní sféře adresáta neprojevila. Videozáznam předložený stěžovatelem vyhodnotil krajský soud jako nevěrohodný. Osoba na tomto videozáznamu nebyla identifikovatelná, protože na něm nebyla zřejmá její tvář, postava, oblečení ani služební číslo. Nebylo proto zřejmé, zda se jedná o autentický videozáznam zachycující zákrok strážníků městské policie. Nebylo tedy možné vyloučit, že se mohlo jednat o montáž nahrávky zasazenou do autentického rámce zastavení vozu strážníkem městské policie. Stěžovatelem předložený videozáznam totiž nesl známky manipulace. Mimo jízdu auta (bez jeho identifikace, jakož i bez identifikace řidiče) se na nahrávce teprve až po zřetelné manipulaci s ní objevila stěžovatelova tvář a torzo blíže neidentifikovatelné osoby. Dále je na videozáznamu zachycen málo srozumitelný útržek dvou vět, pro jejichž srozumitelnost byl videozáznam opatřen titulky. Mělo se jednat o pokyn strážníka městské policie k ukončení nahrávání. Podle názoru krajského soudu tak nebylo zjištěno, že strážník městské policie dal pokyn k vypnutí nahrávacího zařízení pod zřejmou pohružkou přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby ve smyslu ust. § 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tak, jak stěžovatel tvrdil v žalobě. Žádný právní předpis sice občanům nezakazuje pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy strážníků městské policie při výkonu jejich pravomoci, má-li však být posouzeno, zda stěžovatelem tvrzený pokyn k vypnutí nahrávacího zařízení, který nevyústil v žádný protiprávní stav, např. jak stěžovatel tvrdil, nemožnost pořídit důkaz, kterým by hájil svá práva, není splněna podmínka pro poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem. Pro nesplnění základní podmínky nebylo třeba provádět další dokazování, proto krajský soud návrhy na doplnění dokazování zamítl. Krajský soud tedy uzavřel, že stěžovatel neprokázal naplnění jednoho ze znaků žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, a to přímé zkrácení na jeho právech v souvislosti s jím tvrzeným nezákonným zásahem.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti nejprve uvedl, že existuje-li taková činnost, kterou podle principu legální licence lze provádět, pak nedůvodné zamezení v takové činnosti je nezákonným zásahem. Má-li tedy stěžovatel právo pořizovat si záznam silniční kontroly, jde o jeho subjektivní právo. Úvaha krajského soudu, že aby právo pořizovat záznam silniční kontroly podléhalo soudní ochraně, muselo by v jejím průběhu dojít k dalšímu excesu policie, je podle stěžovatele absurdní, neboť *„ve svém důsledku cyklicky znemožňuje jakoukoli soudní ochranu. Strážníkům totiž stačí řidiči přikázat, aby vypnul nahrávací zařízení, a následně mohou na tomto řidiči páchat jakékoliv další nezákonné zásahy (např. přikázat tomuto, aby štekal, nebo pil vodu z kyblíku), aniž by stěžovatel měl jakoukoli možnost takový nezákonný zásah následně prokázat.“* Z tohoto důvodu je nutné pokyn k vypnutí nahrávacího zařízení vnímat jako nezákonný zásah. Smyslem žaloby ve správním soudnictví není jen dovolání se práva, ale také, a svými dopady zejména, kultivace státní správy. Důvodem, proč je v českém právním řádu možné podat žalobu podle ust. § 82 s. ř. s. je právě eliminace obdobných excesů strážníků či státní správy obecně. V daném případě stěžovatel předložil nahrávku pořízenou kamerou umístěnou v jeho vozidle, jejíž kvalita je slabá, přičemž v průběhu záznamu chybí jeho část, neboť řidič byl povinen v souvislosti s probíhající silniční kontrolou vypnout motor, čímž došlo k deaktivaci napájení kamery, která se vypnula, a bylo potřeba ji opětovně zapnout. Rovněž bylo nutné změnit i úhel kamery tak, aby nezabíral vozovku před vozidlem, ale strážníka spolu se stěžovatelem. Na záznamu je vidět osoba ve stejnokroji městské policie a je slyšitelné, že tato osoba sděluje: „Když tak jestli máte nějaký nahrávací zařízení, tak ho vypněte jo!“. K tomu správní orgán sdělil, že strážníci městské policie pořizovali videozáznam také, ale ten nebyl uchován. Taková důkazní situace tedy měla být

pokračování

krajským soudem posouzena tak, že je dostatečně prokázáno, že strážník městské policie dal stěžovateli pokyn k vypnutí nahrávacího zařízení. Minimálně pak byla důvodem k tomu, aby na návrh stěžovatele byli slyšeni zasahující strážníci, kteří se měli nezákonného zásahu dopustit. Jejich svědecká výpověď by totiž mohla prokázat, že stěžovateli dali pokyn k vypnutí nahrávacího zařízení. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Správní orgán ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelem předložený videozáznam neprokazuje jeho žalobní tvrzení, protože se jedná o záznam nepřesvědčivý a neautentický, a to jak z hlediska provedení, tak z důvodu, že nelze absolutně dovozovat, že se u vozidla nachází strážník městské policie. Ošacení osoby, která je zachycena na videozáznamu pouze minimálně, naprosto neodpovídá uniformě strážníka městské policie. Na videozáznamu není viditelné ani identifikační číslo údajného strážníka. Správní orgán se tedy ztotožnil s právním hodnocením krajského soudu a navrhl, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku přesto, že nebyla nijak konkretizována. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl při posuzování věci krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

Podle ust. § 82 s. ř. s. 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.

Podle úředního záznamu č. j. 1311-0598 byl stěžovatel dne 30. 8. 2013 v 19:00 hod. zastaven hlídkou Městské policie statutárního města České Budějovice. Hlídka městské policie prováděla kontrolní činnost v ulici U lesa. Před vozidlem městské policie jelo vozidlo zelené barvy tov. zn. Fiat RZ: X. Řidič vozidla po odbočení do ulice Branišovská náhle prudce zrychlil a začal ujíždět. Hlídka jela předepsanou rychlostí 50 km/h. Vzhledem ke zrychlení vozidla vzniklo podezření ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Proto byly na služebním vozidle zapnuty výstražné světelné a zvukové signály a hlídka městské policie začala vozidlo dohánět přibližně v rychlosti 100 km/h. Řidič v rychlé jízdě pokračoval a zastavil až po opětovné změně tónu výstražného zvukového zařízení. Po zastavení vozidla přistoupil strážník

městské policie ke dveřím řidiče a vyzval ho k prokázání totožnosti z důvodu podezření ze spáchání přestupku. Řidič vozidla byl ztotožněn jako stěžovatel. Následně byl vyzván k podání vysvětlení, které odmítl učinit. Hlídkou městské policie byl pořizován videozáznam na fotoaparátu, který se však nepodařilo uchovat. Pro absenci důkazů tak bylo upuštěno od oznámení o podezření ze spáchání přestupku. Stěžovatel obsah tohoto úředního záznamu, kterým byl při jednání krajského soudu proveden důkaz, nerozporoval.

Pojmy zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, které jsou zahrnuty v legislativní zkratce zásah, nejsou definovány ani v s. ř. s., ani v jiném právním předpisu. Je to proto, že zásahem může být velké množství faktických úkonů správního orgánu. K vymezení pojmu zásah se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 2. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 – 54, tak, že „[j]de o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při obrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závažné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).“ K tomuto vymezení Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, dále uvedl, že v případě zásahů „[n]emusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Žalobou podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. se tedy lze domáhat ochrany proti všem popsaným aktům či úkonům veřejné správy, tj. zasahujícím právní sféru jednotlivce, nikoliv však procesním úkonům bez donucovací povahy zajišťujícím pouze průběh řízení, pokud proti nim nelze podat žalobu podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. nebo žalobu podle ust. § 79 a násl. s. ř. s.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu pro poskytnutí ochrany ve smyslu ust. § 82 a násl. s. ř. s. musí být kumulativně splněno pět podmínek: stěžovatel musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle citovaného ustanovení poskytnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, a ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012 – 32).

V dané věci bylo nutné posoudit, zda stěžovatel prokázal, že mu byl dán pokyn k vypnutí nahrávacího zařízení strážníky městské policie, který měl povahu nezákonného zásahu. V řízení před krajským soudem byl proveden důkaz dvojím přehráním videozáznamu, který stěžovatel předložil dne 18. 3. 2015. Obsah videozáznamu krajský soud popsal tak, že je na něm zachycena jízda vozidla s datem 30. 8. 2013 a časem 18:59:56 hod. Do doby 19:00:17 hod. je zřetelná pouze jízda vozidla po ulici Branišovská v Českých Budějovicích, přičemž v tuto chvíli zaznívají výstražné zvukové signály vyzývající řidiče k zastavení. Z videozáznamu není zřejmé, o jaký typ vozidla se jedná a kdo vozidlo řídí. V čase 19:00:32 - 33 - 34 je slyšet zvuky jako praskání, což stěžovatel zdůvodnil tím, že měnil úhel kamery. V průběhu těchto zvuků je však stále zachycována silnice před vozidlem. Vozidlo zastavilo v 19:00:40 hod. Poté je videozáznam přerušen a pokračuje až v 19:01:02 hod. záběrem na stěžovatele a torzo osoby stojící vedle něj. Ze záběru je zřejmé, že tato osoba byla oblečená v černých kalhotách, fialovém tričku bez nápisu a měla opasek s pomůckami, které používají strážníci či policisté. Ze záznamu však nelze zjistit, zda se jednalo o autentické vybavení strážníka. U osoby stěžovatelem označené jako strážník městské policie není zachyceno identifikační číslo ani jiné označení, které by tuto osobu blíže určovalo. Oblečení viditelné na videozáznamu se navíc neshoduje s oblečením, které stěžovatel

pokračování

popsal před zhlédnutím nahrávky při jednání krajského soudu a neodpovídá ani popisu oblečení strážníků městské policie, jenž uvedl správní orgán. Dále je na videozáznamu zachycena špatně slyšitelná věta uvedená v titulku: „*Když tak jestli máte nějaký nahrávací zařízení, tak jej vypněte*“, kterou pronesla osoba stojící vedle vozidla. Na otázku stěžovatele: „*Proč*“, následuje opět špatně slyšitelná odpověď: „*Protože pokud to potom bude použito proti nám tak*“ a po dotazu stěžovatele „*Tak co*“ nahrávka končí. Obsah videozáznamu, jak jej popsal krajský soud, stěžovatel v kasační stížnosti nerozporoval.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že nebyl předložen žádný relevantní důkaz prokazující nezákonný zásah strážníků městské policie. Videozáznam, který stěžovatel krajskému soudu předložil, nelze hodnotit jako věrohodný, neboť není zřejmé, zda se jedná o autentický záznam jednání strážníků městské policie nebo zda se jedná o montáž za použití části skutečného záznamu, protože mimo jakoukoliv pochybnost videozáznam vykazuje znaky provádění jeho úprav. O zjevné manipulaci s videozáznamem svědčí například přerušování záznamu a jeho otitulování. Poukázat lze i na skutečnost, že na začátku videozáznamu je snímána pouze jízda auta, bez jakékoliv identifikace vozidla nebo řidiče a teprve po přerušování nahrávání a změně úhlu kamery se v záběru objeví stěžovatel a torzo neidentifikované osoby, u které není zřetelně zachycena tvář, postava, oblečení, popř. identifikační číslo, nebo jiný znak svědčící pro závěr, že se jednalo o strážníka městské policie. Videozáznam dále obsahuje nepřítli srozumitelný pokyn k ukončení nahrávání (otitulovaný), který měl podle názoru stěžovatele učinit právě strážník městské policie.

Nejvyšší správní soud proto vyhodnotil, že předmětný videozáznam neprokazuje tvrzení stěžovatele týkající se nezákonného zásahu ze strany strážníků městské policie. Jiný relevantní důkaz stěžovatel nepředložil. Důkazní břemeno přitom stíhalo právě stěžovatele, jako osobu, která nezákonný zásah správního orgánu tvrdila. Pokud stěžovatel namítal, že byl zamítnut jeho návrh na výslech zasahujících strážníků krajským soudem, Nejvyšší správní soud nepopírá vypovídací hodnotu svědecké výpovědi zasahujících strážníků, avšak v daném případě by byly tyto výpovědi zcela nadbytečné. Strážníci skutkový stav věci, tak jak jej vnímali, dostatečným způsobem popsali již v záznamu ze dne 30. 8. 2013, jakož i v úředním záznamu č. j. 1311-0598. Skutečnosti uvedené v těchto záznamech pak spolu korespondují, resp. neobsahují žádné rozpory, které by mohly vzbuzovat pochybnosti o uvedeném skutkovém stavu. Za této situace tedy nebylo nutné provádět výslech zasahujících strážníků a opětovně prověřovat, navíc se značným časovým odstupem, jejich předchozí „vyjádření“ ve věci. Krajský soud měl k dispozici dostatek relevantních podkladů, v jejichž souhrnu a souvislostech daný případ hodnotil. Zamítl-li tedy návrh stěžovatele na další dokazování provedením výslechu zasahujících strážníků, postupoval v souladu se zákonem.

Jestliže tedy vznik protiprávního stavu v souvislosti s tvrzeným nezákonným zásahem městských strážníků nebyl prokázán, nebyly splněny ani podmínky pro poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem.

S ohledem na výše uvedené není rozsudek krajského soudu nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi,

který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a správnímu orgánu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 22. října 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu