



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **P. K.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2019, č. j. 11 A 119/2018 - 23,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2019, č. j. 11 A 119/2018 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce v řízení podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího v neodstranění technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla Volkswagen Polo, registrační značky X (dále též „vozidlo“), dne 30. 3. 2018 v prostoru pěší zóny před obchodním centrem Palladium v Praze, náměstí Republiky.

[2] Městský soud v rozsudku uvedl, že ze správního spisu předloženého žalovaným zjistil následující podstatné skutečnosti. Z předložené Knihy technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla plyne, že dne 30. 3. 2018 v 16.52 hodin byl na vozidlo umístěn technický prostředek. Z Oznámení podezření ze spáchání přestupku ze dne 20. 6. 2018 se pak podává, že dne 30. 3. 2018 byl hlídkou obecní policie označenou A 410 umístěn technický prostředek na vozidle s tím, že vozidlo stojí v pěší zóně. Z téhož dokumentu vyplývá, že dne 31. 3. 2018 v 16.50 hodin byl technický prostředek hlídkou obecní policie A 410 (již v jiném složení) odstraněn. Při tomto úkonu byl přítomen žalobce, který předložil osvědčení o registraci vozidla znějící na jméno Š. M. Žalobce odmítl řešit přestupek na místě a požadoval sepsání oznámení o dopravním přestupku. Z písemného vyjádření strážníků H. a U. ze dne 23. 6. 2018 se pak podává,

že hlídka se dne 30. 3. 2018 dostavila na základě telefonické žádosti k vozidlu. Dvě na místě přítomné osoby (mezi nimi i žalobce) hlídka znala a pojala podezření, zda se z jejich strany nejedná o šikanózní jednání, tj. nežádá-li žalobce odstranění technického prostředku, aniž by měl k vozidlu jakýkoli vztah. Tuto otázku se proto hlídka snažila prověřit. Podle tvrzení strážníků žalobce nejprve tvrdil, že vozidlo na místě zanechal on a předložil svůj doklad totožnosti, zatímco osvědčení o registraci vozidla nepředložil. Poté k hlídce přistoupila další osoba, která tvrdila, že vozidlo zanechala ona. Dále označila třetí osobu, již vozidlo patří. Osvědčení o registraci vozidla nepředložila. Protože nebylo za této situace možné zjistit, kdo vozidlo v místě zanechal, ponechala hlídka technický prostředek na vozidle. Městský soud dále poukázal na vyjádření strážníků S. a F. ze dne 26. 6. 2018, z něhož vyplývá, že dne 31. 3. 2018 byl technický prostředek z vozidla odstraněn; oprávněná osoba (žalobce) předložila hlídce řidičský průkaz, občanský průkaz a osvědčení o registraci vozidla (na jméno M. Š.).

[3] Městský soud dále uvedl, že § 17a odst. 3 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o obecní policii“) stanoví, že technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla se odstraní bez zbytečných průtahů po projednání přestupku příkazem na místě, po zjištění totožnosti osoby, která vozidlo na místě ponechala, po provedení úkonů nezbytných ke zjištění totožnosti takové osoby nebo po uhrazení nákladů provozovatelem vozidla. Podle městského soudu není pochyb o tom, že žalobou napadený postup strážníků obecní policie nemá povahu správního rozhodnutí a nespočívá ani v jeho nevydání (§ 85 s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98). Neodstranění technického prostředku je proto zásahem. Je rovněž zřejmé, že zásah směřoval proti žalobci, měl-li spočívat v tom, že navzdory jeho žádosti strážníci dne 30. 3. 2018 technický prostředek neodstranili. Nezákonným zásahem je pak v případě, že strážník bez zbytečného odkladu technický prostředek neodstraní, ačkoli k tomu byly splněny zákonné podmínky. Právě nezákonnost zásahu je v projednávané věci otázkou, která je mezi účastníky sporná.

[4] Městský soud při posouzení otázky zákonnosti zásahu vycházel zejména z výkladu ustanovení § 17a zákona o obecní policii, jak jej podal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2018, č. j. 6 As 412/2017 - 27. Zákonem předvídaným účelem použití technického prostředku je zajištění vozidla, jímž byl spáchán přestupek. Jedná se o věc důležitou pro přestupkové řízení jednak jak důkaz, jednak jako specifický prostředek usnadňující zjištění osoby pachatele přestupku. Účel přiložení technického prostředku je proto naplněn, pokud strážník obecní policie v důsledku zajištění vozidla spolehlivě zjistí totožnost toho, kdo vozidlo na místě ponechal. Ten bude totiž zpravidla osobou podezřelou ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Právě proto, že je v takovém okamžiku další zajištění vozidla technickým prostředkem nadbytečné, ustanovení § 17a odst. 3 zákona o obecní policii ukládá strážníkovi technický prostředek odstranit. Není-li zjištěna osoba podezřelá ze spáchání přestupku, resp. nebyl-li s obviněným projednán přestupek příkazem na místě, nebrání zákon odstranit technický prostředek, pokud mu předchází úkony ke zjištění totožnosti pachatele. Jak potvrzuje shora citovaná judikatura, je však v takovém případě strážník oprávněn a současně povinen zkoumat právní vztah žadatele k vozidlu. V opačném případě by hrozilo, že bude technický prostředek odstraněn na žádost prakticky kohokoli, tj. i osoby, která účel zajištění vozidla sotva splní, nemůže-li mít jakékoli povědomí o jeho provozovateli nebo řidiči.

[5] Podle městského soudu ze shodných vyjádření účastníků plyne přinejmenším to, že dne 30. 3. 2018 se po příjezdu hlídky obecní policie přihlásila osoba, která vozidlo na místě ponechala. Žalovaný s poukazem na vyjádření strážníků hlídky A 410 nadto tvrdí, že po příjezdu hlídky k vozidlu se k jeho ponechání na místě postupně doznaly dvě osoby zároveň. Doznání ovšem zásadně nepostačuje ke zjištění stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Měla-li hlídka obecní

pokračování

policie pochyby o věrohodnosti prohlášení jedné či více osob o zanechání vozidla na předmětném místě, nebylo možné v dané situaci uzavřít, že totožnost pachatele byla zjištěna. Nic nenasvědčuje tomu, že by hlídka obecní policie v daném případě dne 30. 3. 2018 po příjezdu na místo mohla bez dalšího spolehlivě zjistit totožnost pachatele, resp. projednat přestupek příkazem na místě.

[6] Podle městského soudu právě proto zcela v souladu s účelem shora citovaného ustanovení § 17a zákona o obecní policii hlídka dále zkoumala, není-li dán alespoň některý z alternativních zákonných důvodů pro odstranění technického prostředku. Vzhledem k tomu, že žalobce na výzvu nepředložil osvědčení o registraci vozidla, ani jinak neprokázal právní vztah k vozidlu, nebyly v dané chvíli podmínky pro odstranění technického prostředku splněny. Souod proto neshledal nezákonným postup, jímž strážníci obecní policie k žádosti žalobce dne 30. 3. 2018 neodstranili technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla. Z uvedených důvodů městský soud žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

II.

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatele měl městský soud ve věci nařídít jednání. Ustanovení § 77 odst. 1 s. ř. s. je kogentní, soud je povinen nařídít jednání obligatorně tehdy, má-li v úmyslu provádět dokazování, a to zcela bez ohledu na případnou vůli stran. Městský soud při svém posuzování vycházel ze skutečností, které nebyly řádně prokázány. Městský soud vycházel z listinných důkazů (např. z oznámení podezření ze spáchání přestupku, z písemného vyjádření zasahujících strážníků H. a U. ze dne 23. 6. 2018, aj.), aniž by tyto provedl k důkazu. Nejednalo se ani o důkazy, které by stěžovateli byly, či mohly být, známy. Některé listiny nadto byly vydány až po zahájení soudního řízení a byl jimi obcházen institut svědecké výpovědi (viz např. písemné vyjádření strážníků ze dne 23. 6. 2018). Dle § 77 odst. 1 s. ř. s. má přitom soud provádět dokazování při jednání. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[8] Žalovaný nevyužil svého práva podat vyjádření ke kasační stížnosti.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že městský soud měl nařídít ústní jednání. Vycházel z listinných důkazů, z nichž některé byly vydány až po zahájení soudního řízení, přičemž tyto neprovedl při jednání. Dle § 77 odst. 1 s. ř. s. má přitom soud provádět dokazování při jednání.

[12] Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčil. I podle jeho názoru měl městský soud nařídít ve věci jednání.

[13] Otázkou nutnosti nařízení jednání v řízení před krajskými soudy se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval a dospěl k závěru, že účastníkovi řízení nelze upřít právo na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se k věci (srov. např. rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 As 61/2005 - 107, ze dne 27. 7. 2006, č. j. 2 Azs 216/2005 - 50, či ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58, které jsou dostupné na www.nssoud.cz). Pravidlem při soudním rozhodování je vždy nařízení ústního jednání, aby byla zachována zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání (srov. též čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy). Účastníkům řízení svědčí základní právo, dané jim Listinou základních práv a svobod a Ústavou, kterým je právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudem) osobně účastnit, zpravidla bez ohledu na to, zda by jejich přítomnost měla vliv na vynesení rozhodnutí. Jestliže proto správní soud přítomnost účastníkům řízení v rozporu se zákonem neumožní, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva vyplývajícího z čl. 38 odst. Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy (srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, dostupný na www.nalus.usoud.cz).

[14] Výjimkou z této zásady je možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání za podmínek uvedených v § 51 s. ř. s.; tato výjimka však musí být vykládána s ohledem na zájmy účastníka řízení restriktivně, neboť je to účastník řízení, o jehož právech se rozhoduje, a tento účastník také s řízením disponuje (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Azs 108/2018 - 43, ze dne 24. 10. 2018, č. j. 9 Afs 248/2018 - 55).

[15] I přes splnění podmínek uvedených v § 51 s. ř. s. jsou však správní soudy povinny nařídit jednání, pokud provádějí dokazování (viz § 52 a § 77 s. ř. s. a judikaturu Nejvyššího správního soudu k těmto ustanovením, např. rozsudky ze dne 29. 5. 2003, č. j. 5 Ads 5/2003 - 57, publ. pod č. 55/2004 Sb. NSS, ze dne 30. 1. 2004, č. j. 2 Ads 7/2003 - 44, ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 - 94).

[16] Z kasační stížnosti napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud postavil své závěry mj. i na listinách předložených žalovaným, které však neprovedl jako důkaz při ústním jednání. I podle samotného žalovaného přitom tyto listiny nelze považovat za správní spis. Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nedisponuje spisovým materiálem ve smyslu § 17 správního řádu, neboť v dané věci nebylo vedeno správní řízení; soudu zaslal pouze dokumentaci k přiložení a odstranění technického prostředku zabráňujícího odjezdu vozidla. I podle žalovaného se tedy nejednalo o listiny, které by byly součástí správního spisu (se kterým by se mohl stěžovatel před podáním žaloby seznámit), a kterým se podle ustálené judikatury správních soudů nedokazuje (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 Afs 39/2005 - 53, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS, či ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 56). Z ničeho přitom nevyplývá, že by uvedené listiny byly stěžovateli známy. Ostatně některé z listin, o které se městský soud opírá, byly vydány po tvrzeném zásahu (městský soud např. vycházel z písemného vyjádření zasahujících strážníků, které bylo učiněno až po zahájení soudního řízení – k zásahu mělo dojít 30. 3. 2018, žaloba byla doručena městskému soudu 10. 5. 2018, přičemž vyjádření strážníků Městské policie hl. města Prahy V. H. a M. U. je ze dne 23. 6. 2018). S uvedenými listinami se tak stěžovatel nemohl před podáním žaloby seznámit, vyjádřit se k nim atp. Je pravdou, že městský soud zaslal stěžovateli výzvu ve smyslu § 51 s. ř. s, přičemž stěžovatel výslovně nesdělil, že požaduje nařídit jednání. Jak již však bylo výše uvedeno, nenařízení jednání je třeba vidět jako výjimku z obecné povinnosti nařizovat jednání, která musí být vykládána s ohledem na zájmy účastníka řízení restriktivně. K takovému restriktivnímu výkladu přistoupil soud i v dané věci.

[17] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která ve svém důsledku mohla vést k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Podpůrně viz i rozsudky zdejšího soudu ze dne 9. 2. 2007, č. j. 6 Azs 222/2005 - 64, ze dne 2. 9. 2009, č. j. 2 Azs 26/2009 - 123, ze dne 31. 8. 2016,

pokračování

č. j. 4 As 119/2016 - 40, či ze dne 14. 7. 2005, č. j. 3 Azs 103/2005 - 76, publikovaný pod č. 687/2005 Sb. NSS.

[18] Nejvyšší správní soud se v důsledku uvedené vady nezabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele, neboť by to za tohoto procesního stavu bylo přinejmenším předčasné a způsobilo by zkrácení účastníků řízení na jejich právech (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04, a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007 - 77, podle něhož „*správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání „nově vysloveného“ právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřipustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.*“

[19] Z výše uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 4 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Městský soud tedy nařídí ve věci ústní jednání, na kterém umožní stěžovateli uplatňovat všechna jeho procesní práva.

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

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

V Brně dne 6. února 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu