



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **R. M.**, bytem P., V., proti žalovanému: **1) Ministerstvo vnitra**, se sídlem v Praze 7, Nad Štolou 936/3, **2) Policie České republiky, Policejní prezidium**, se sídlem v Praze 7, Strojnická 27, o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba proti žalovanému Ministerstvu vnitra s e z a m í t á.
- II. Žaloba proti žalované Policii České republiky s e o d m í t á.
- III. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhal určení nezákonnosti zásahu příslušníků Policie České republiky ze dne 17. 11. 2015, který spočíval ve vytvoření zátarasu v Praze v ulici Na Slupi mezi 15. - 16. hodinou, dále v ulici Vyšehradská v době mezi 15:20- 15:40 hodin a v ulici Benátská v době mezi 15:40-16:00 hodin.

Žalobce v žalobě uvedl, že dne 17. 11. 2015 se zúčastnil demonstrace pořádané spolkem Blok proti islámu na podporu prezidenta Miloše Zemana, která se konala od 14:00 na Albertově. Po skončení demonstrace se žalobce rozhodl, že se připojí k průvodu *Tahle Země patří všem - Refugees welcome*, který pořádaly iniciativy Zleva proti nenávisti a Proti projevům xenofobie (ohlašovatel J. C.). Tento průvod měl na Albertov dorazit z náměstí Míru. Žalobce se spolu s dalšími účastníky demonstrace vydal do ulice Na Slupi, kde jim ovšem v připojení se k demonstraci zabránil kordon příslušníků Speciální pořádkové jednotky Policie ČR (dále jen „SPJ PČR“), jenž neprodyšně uzavřel ulici u vchodu do nemocnice sv. Alžběty. Žalobce se policistů dotázal, jakým způsobem se lze shromážďení Refugees welcome zúčastnit, a jeden z nich mu odpověděl: „*Přesně takové lidi, když vidím, tak jim říkám tady doprava, obejít, přijdete jim do zad a můžete se demonstrace zúčastnit, pokud s nimi souhlasíte.*“ Dále žalobce informoval o tom, že opatření zátarasů bylo přijato na žádost zástupců shromážďení Refugees welcome. Žalobce se tedy v cca 15:17 hodin vydal určenou trasou ulicemi Botičská a Vyšehradská. Před ústím ulice Vyšehradské do ulice Na Slupi, kde se v tuto chvíli nacházelo shromážďení Refugees welcome, byl ovšem postaven další zátaras (v cca 15:20 hodin), který tvořily policejní vozy a příslušníci SPJ PČR. Zde však již se žalobcem žádný z policistů nekomunikoval a neposkytnul informaci o tom, zda lze zátaras někudy obejít a demonstrace se tak zúčastnit, vyjma strohých pokynů („nemohu vás pustit“, „je to uzavřeno“). Kromě příslušníků SPJ PČR v přilbách a kuklách tam nebyl žádný jiný nemaskovaný policista přítomen. Žalobce se pokoušel voláním kontaktovat členy anti konfliktního týmu v reflexních vestách, kteří se nacházeli v prostoru mezi zátarasem a shromážďením Refugees welcome, ti ale nikterak nereagovali. V prostoru před zátarasem stálo asi sto lidí, hlouček byl poklidný a nedocházelo k žádným konfliktům, při kterých by bylo nutné použít donucovací prostředky. Zátaras zde stál asi 20 minut. Přibližně v 15:40 hodin, krátce poté, co shromážďení Refugees welcome opustilo křižovatku ulic Na Slupi, Vyšehradská, Trojická a Benátská, byl zátaras v ulici Vyšehradské uvolněn. Žalobce pokračoval dál s úmyslem připojit se k průvodu do ulice Benátské, kde byl opět zátaras tvořený příslušníky SPJ PČR. Žalobce se pokusil navázat se zakročujícími policisty dialog, snažil se od nich zjistit, jaké jsou důvody jejich zákroku, případně jakým způsobem se může zúčastnit shromážďení. Někteří příslušníci nereagovali vůbec, jiní pouze stroze a bez odpovědi na kladené otázky („nemůžete projít“, „jste povinen poslechnout“, „mám své rozkazy“). Jeden z policistů, nejspíš velitel, reagoval podrážděně až agresivně, vybízející žalobce, aby si „držel odstup“ a aby se, má-li dotazy, „obrátil na tiskového mluvčího nebo na linku 158“. Před policejním kordonom byla skupinka asi čtyřiceti lidí, jichž postupně ubylo na dvacet. Atmosféra mezi nimi byla poklidná, největší rozruch způsobovali zakročující policisté. Zátaras v ulici Benátské udržovali policisté asi dvacet minut, a to i ve chvíli kdy se hlouček shromážďených osob snížil asi na patnáct až dvacet. Uvolněn byl přibližně v 16:00 hodin, když konec shromážďení Refugees welcome postoupil do ulice Kateřinské. Žalobce poté shromážďení dostihl cca v 16:15 hodin a asi po 60 minutách se k němu připojil.

V úvodu své právní argumentace žalobce uvedl, že žalobu podal z přesvědčení o tom, že by policejní složky demokratického právního státu měly zodpovědněji zvažovat omezování občanů na jejich základních právech. Svých pravomocí by měly využívat spíše restriktivně, aby šlo vždy jen o taková opatření, která jsou „nezbytná“ a „nevyhnutelná“ k ochraně právem chráněných zájmů, jak to požaduje Listina základních práv a svobod (dále jen „LZPS“). Žalobce se domnívá, že mu bylo výše popsáním zásahem zasaženo do jeho shromažďovacího práva, které mu zaručuje LZPS. Dále žalobce konstatoval, že vytvořením zátarasu na ulici Na Slupi, Vyšehradská a Benátská nebyl dodržen požadavek subsidiarity bezprostředních zásahů, ani zásada přiměřenosti postupu. Podle názoru žalobce došlo také k diskriminaci podmíněné názorovou orientací.

První žalovaný ve svém vyjádření k žalobě především vznesl námitku nedostatku své pasivní legitimace, máje za to, že příslušná bezpečnostní opatření realizovalo Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, které je správním orgánem. Proto jednání, které má být podle žaloby zásahem, nelze přičítat Ministerstvu vnitra. Pokud se jedná o věc samotnou, první žalovaný nesouhlasil s žádným z bodů žaloby, ani s konečným návrhem žalobce. Uvedl, že na základě rozkazu ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy č. 109 ze dne 11. 11. 2015, jímž se vyhláší bezpečnostní opatření k zajištění klidu a veřejného pořádku v době oslav Dne boje za svobodu a demokracii proběhlo dne 17. 11. 2015 v době od 8:00 do 20:30 hodin bezpečnostní opatření v rámci hlavního města Prahy. V souvislosti s účastí prezidenta republiky bylo možné očekávat výrazné protesty a v případě vysokého počtu odpůrců rovněž aktivní pokusy o narušení průběhu akce, případně aktivní obranu prezidenta od jeho příznivců, proto byli policisté nadměru obezřetní. Pokud jde o důvodnost zářarasů, žalovaný uvedl, že kromě dalších oznámených a uskutečněných shromáždění na území hlavního města Prahy proběhlo též žalobcem uvedené shromáždění svolavatele J. C., nazvané „*Shromáždění proti rasové a náboženské nesnášenlivosti, proti imigraci a islámskému náboženství*“, jehož se zúčastnilo cca 1000 osob a které bylo zahájeno na Náměstí Míru v 13:15 hodin. Účastníci shromáždění vyrazili pochodem směrem na Albertov po trase Rumunská - Londýnská - Belgická - Lublaňská - Wenzigova - Sokolská - Apolinářská - Viničná. V čase 14:35 hodin došel průvod na křižovatku s ulicí Na Slupi, kde z důvodu zajištění bezpečnosti a kolize s dalším oznámeným shromážděním na Albertově svolavatelky J. V., nazvaným „*Podpora prezidenta republiky, demokracie a svobody*“, s účastí asi 1000 osob, s místem konání a trasou průvodu ulice Albertov - ulice Na Slupi, po ulici Studničkova a křižovatka Albertov a Studničkova, byl průvod po dohodě se svolavatelem Janem Cemperem zastaven z důvodu zajištění trasy odjezdu chráněné osoby - prezidenta republiky. Po odjezdu prezidenta republiky šel průvod bez omezení dále na ulici Na Slupi, kde došlo k oddělení průvodu od účastníků dalšího shromáždění na Albertově, které zde končilo. Svolavatel J. C., který byl po celou dobu průvodu v kontaktu s Policií ČR, sdělil, že na Albertov již dál pokračovat nehodlá a půjde dále po oznámené trase. V 14:50 hodin průvod tedy vyrazil obráceným směrem ulicí Na Slupi - ulicí Benátskou - ulicí Lipová - Štěpánská a dále po nahlášené trase. Vzhledem k tomu, že v průběhu shromáždění došlo ze strany účastníků shromáždění k jednání zakládajícímu podezření z narušení veřejného pořádku a ohrožení života a zdraví osob, tedy spáchání přestupků podle zákona o přestupcích, a rovněž k porušení zákona o právu shromažďovacím, přičemž ani na základě výzvy tyto osoby od tohoto jednání - mimo jiné ve formě použití násilí a použití pyrotechnických předmětů, přímo ohrožujících život a zdraví osob, případně majetek – neupustily, bylo nutno použít donucovacích prostředků a rovněž zabránit tomu, aby v důsledku použití těchto pyrotechnických prostředků nedošlo k ohrožení dalších osob. Je nutno vzít v úvahu, že v době zákroků čítal dav lidí již téměř 2000 osob, neboť došlo ke spojení s dalším shromážděním, přičemž v případě paniky nebo vytvoření stresové situace by mohlo dojít k přímému ohrožení zdraví a života osob v důsledku náhlého a rychlého přesunu takového množství osob. Vzhledem k přítomnosti prezidenta republiky na Albertově, kterému Policie ČR jako ústavnímu činiteli, zajišťuje podle zákona o policii bezpečnost, bylo rovněž přijato opatření - uzavření přístupových tras za podium ulice Apolinářská, ulice Ke Karlovu a Horní - a dále bylo provedeno opatření ze strany Útvaru ochrany prezidenta republiky v blízkém okolí. Příslušná opatření byla přijata i na základě dalších operativních zjištění - kromě jiného bylo zjištěno, že skupina asi 30 osob má záměr zúčastnit se shromáždění na Albertově, přičemž tato skupina byla oblečena v maskáčích, kanadách a v kuklách a byla vybavena tyčemi a dalšími nebezpečnými předměty, které Policie ČR během kontroly zajistila. Ze záznamů Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy k danému bezpečnostnímu opatření

vyplývá, že v průvodu svolavatele J. C. došlo v čase, který žalobce v žalobě uvádí jako dobu provedení zátarasů, k několika jednáním zakládajícím podezření ze spáchání přestupku, rovněž za použití pyrotechniky, kdy existovalo podezření na ohrožení veřejného pořádku, zdraví a života osob a majetku. Dále byly provedeny zákroky pod jednotným velením, například v ulici Na Slupi, kde došlo k útokům mezi oběma skupinami, a shromáždění svolavatele J. C. v ulici Benátská - Na Slupi, čítající již asi 1000 osob, se zastavilo, v důsledku čehož hrozilo nebezpečí dalších konfliktních situací. V ulici Vyšehradská byl proveden krok pod jednotným velením proti osobám, které byly podezřelé ze spáchání přestupku ve smyslu zákona o právu shromažďovacím. V důsledku zajištění popsanych zákroků bylo nutno přistoupit k omezením, která uvádí žalobce v žalobě, a to právě z důvodu zajištění bezpečnosti osob, jejich života a zdraví, když je nutno brát v úvahu skutečnost, že jednání davu je odlišné od jednání jednotlivých osob v obdobné situaci. Policií ČR zvolené postupy - mimo jiné dočasné přehrazení konkrétních ulic - tak rozhodně nebyly motivovány snahou znemožnit komukoli účast na jakémkoli veřejném shromáždění, ale byly pouze plněním úkolů, jež policii ukládá zákon, a to v reakci na protiprávní jednání účastníků některého ze shromáždění. Zájemcům o účast na všech konaných shromážděních nebylo bráněno v účasti na těchto shromážděních, pouze byli směřováni jinými trasami mimo přehrazené ulice. Dočasné přehrazení ulic tak nepředstavovalo žádnou policejní svévoli, ale nezbytné a přiměřené opatření umožňující splnění zákonného úkolu Policie ČR při zajištění bezpečnosti určených osob a zejména veřejného pořádku. S odkazem na ust. § 6 odst. 3 až 6, § 7 a § 14 zákona č. 84/1990 Sb. žalovaný uvedl, že Policie ČR je nadána pravomocí k eventuálnímu represivnímu jednání, a to za podmínek zákonem vymezených. Pokud tedy nastanou okolnosti svědčící tomuto postupu a jsou splněny zákonem stanovené podmínky, nelze takový postup hodnotit jako porušení základních principů právního státu. Námitka údajného narušení práva žalobce se pokojně shromažďovat a omezení jeho práva pohybu je zcela nedůvodná, neboť k žádnému omezení práva na shromáždění nedošlo, Policie ČR plně akceptovala toto předem ohlášené shromáždění, což dala najevo nejen spoluprací a jednáním s organizátory před tímto shromážděním, ale rovněž tím, že sjednávala řádně veřejný pořádek v průběhu celé akce tak, aby nebyla nikomu způsobena žádná újma. Žalovaný dále odmítl žalobní námitku o porušení ust. § 11 odst. 3 zákona č. 273/2008 Sb., podle kterého je policista povinen postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž směřuje úkon, či osob nezúčastněných nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem, nelze rovněž přisvědčit. Z tohoto ustanovení policistovi plyne oprávnění použít takového prostředku, který je ještě reálně schopen umožnit dosažení účelu sledovaného zákrokem, je tedy dostatečně účinný, současně je však nezbytný k zajištění tohoto účelu. Kterého konkrétního prostředku Policie ČR využije, musí vždy zhodnotit sama, resp. zasahující policista sám, a to s ohledem na okolnosti dané situace, na účel sledovaný zákrokem, na míru a povahu nebezpečí ohrožené hodnoty, dále na celkový charakter situace atd. Zákon o Policii ČR přitom v ust. § 43 odst. 1 dává policii oprávnění přikázat každému, aby po nezbytnou dobu nevstupoval na policistou určené místo. Žalovaný dále poukázal na to, že opatření Policie ČR, která jsou předmětem žaloby, nikterak nebránila žalobci zúčastnit se shromáždění, na které směřoval, přičemž žalobce sám uvedl, že ke shromáždění, k němuž směřoval, se posléze připojil. Vzhledem k časovým intervalům, po které byly zátaras vytvářeny, jak je uvedeno v žalobě, je zřejmé, že vždy existovala variantní přístupová trasa, po které se mohl žalobce, a to zcela jistě i s dostatečnou časovou rezervou, dostat k uvedenému shromáždění. Navíc žalobce v podané žalobě připouští, že časový úsek nemusí být zcela přesný a že není zcela jisté, zda v uvedeném čase opravdu k zátarasu došlo. Pokud žalobce zpochybňuje důvody pro vytvoření zátarasu, přičemž argumentuje svými subjektivními názory na bezpečnostní situaci v uvedených lokalitách, je třeba zdůraznit, že s největší pravděpodobností jsou jeho názory ovlivněny toliko místně omezeným vnímáním situace. Policie ČR učinila opatření při

zhodnocení bezpečnostní situace v daném čase a místě na základě širokého spektra informací, takže její povědomí o situaci a nutnosti použití daných zákonných opatření bylo nesrovnatelně rozsáhlejší. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem vyjádřil žalovaný názor, že v případě žalobce nedošlo k omezení jeho práva shromažďovacího ani práva pohybu, tak jak jsou tato práva chráněna články 19 a 14 Listiny základních práv a svobod, a postup Policie ČR, byl zcela v souladu s příslušnými obecně závaznými právními předpisy. Nedošlo proto k nezákonnému zásahu do práv žalobce a žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Druhý žalovaný, Policie České republiky, Policejní prezídium České, ve svém vyjádření k žalobě uplatnil námitku nedostatku pasivní legitimace na své straně, a navrhl, aby soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem proti němu odmítl.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Soud především konstatoval, že žalobu původně podali dva žalobci, J. K. a R. M., avšak J. K. vzal posléze svou žalobu zpět, jak je zřejmé z usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2016, č. j. 8 A 14/2016-54. Rozsudkem proto bylo rozhodnuto jen ohledně žalobce R. M..

Dále se soud musel vypořádat s námitkami nedostatku pasivní legitimace, jak je uplatnili oba žalovaní. Námitku vznesenou žalovaným Ministerstvem vnitra soud shledal nedůvodnou. První žalovaný argumentoval tím, že předmětný zásah provedli policisté podřízení Krajskému ředitelství policie hlavního města Prahy, přičemž toto krajské ředitelství je správním orgánem, neboť je orgánem moci výkonné. Ministerstvo vnitra by bylo možno za žalovaného považovat pouze v případě, pokud by zasahoval ozbrojený bezpečnostní sbor, který není správním orgánem.

S touto argumentací se soud neztotožnil. Ve věci není sporu o tom, že zásah, který je předmětem žaloby, provedla Policie České republiky jako ozbrojený bezpečnostní sbor, nikoliv však jako správní orgán. Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy sice je správním orgánem, ale jen v některých právních vztazích. Neplatí totiž, že jakákoliv jeho činnost je výkonem veřejné správy. V postavení správního orgánu koná Policie České republiky a jeho útvary jen tehdy, pokud v konkrétní věci skutečně vykonává veřejnou správu na úseku jí svěřeném. Tak tomu je v případech, kdy policie koná ve věcech upravených například zákonem č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, nebo zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Právě a pouze v takových případech je činnost policie výkonem veřejné správy, a proto je-li podána žaloba proti jejímu nezákonnému zásahu, musí směřovat vůči příslušnému organizačnímu útvaru Policie České republiky. V projednávané věci je však zřejmé, že Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy nekonalo jako orgán veřejné správy, neboť nevykonávalo veřejnou správu na žádném ze svěřených úseků, ale z vyjádření prvního žalovaného k žalobě je zjevné, že policisté podřízení krajskému ředitelství zasahovali podle zákona o Policii České republiky. Zásah vůči žalobci tedy provedla Policie České republiky jako ozbrojený bezpečnostní sbor, proto v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle ust. § 83 soudního řádu správního je pasivně legitimováno Ministerstvo vnitra. Žalobce jej tedy správně označil za žalovaného a soud s ním takto jednal.

Za tohoto stavu věci pak ovšem nemohlo být pasivně legitimováno Policejní prezídium České republiky, a soud proto žalobu směřující proti němu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního.

Dále soud zvažoval, zda jsou z předložených vyjádření dostatečně zřejmé skutkové okolnosti žalovaného zásahu. Soud zde vyšel ze skutečnosti, že žalovaný nijak nezpochybnil popis událostí, podaný žalobcem, a současně že žalobce nevznesl žádné výhrady vůči skutkovým tvrzením žalovaného Ministerstva vnitra, a dospěl k závěru, že není nutno provádět dokazování.

Pokud jde o jednotlivé žalobní námitky, žalobce především namítl, že bezprostřední zásah musí být použit pouze v těch případech, kdy nelze nebezpečí odvrátit jiným způsobem. Žalobce má za to, že v případě zásahu v ulicích Na Slupi, Vyšehradská a Benátská nebyl požadavek subsidiarity bezprostředního zásahu dodržen, neboť podle něj nebylo vytvoření zátarasu nezbytné k ochraně právem chráněných zájmů. Podle jeho názoru pouhá existence hypotetické možnosti, že se střetnou dvě názorově odlišné skupiny lidí, mezi nimiž by mohlo dojít ke konfliktu, nestačí k ospravedlnění předmětného zásahu. Zde však došlo ze strany policie k neadekvátnímu zhodnocení situace. Nadto se tyto skupiny lidí potkaly jak v prostoru před zátarasy, tak již dříve na demonstraci na podporu prezidenta Miloše Zemana na Albertově, přičemž mezi nimi došlo maximálně k vzájemné výměně názorů. Policii přitom podle ust. § 10 odst. 1 zákona o Policii ČR náleží pouze odstraňovat ohrožení nebo porušení pořádku a bezpečnosti, nikoliv jejich vzniku preventivně předcházet. Žalobce sice nemůže vyloučit, že v určitém čase a po určitou dobu neexistovaly důvody k provedení vytýkaného opatření, ale o zátarasech ulic Vyšehradské a Benátské s jistotou soudí, že nezbytné ani nevyhnutelné nutné nebyly. Ochrany zákonem chráněných zájmů bylo možno docílit i mírnějšími prostředky, které by žalobce nezasáhly na jeho shromažďovacím právu a na svobodě pohybu, např. monitorování průběhu shromáždění a zásahu vůči konkrétním osobám, které by je narušovaly.

Dále žalobce uvedl, že na zásahy veřejné moci se krom požadavku nezbytnosti vztahuje i zásada přiměřenosti postupu, jak ji opakovaně dovodil ve své judikatuře Ústavní soud, např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/98. Zásadu přiměřenosti postupu dále upravuje i § 2, odst. 3 a 4 zákona c. 500/2004 Sb., správního řádu, a nachází se i v § 11 zákona o Policii České republiky. Požadavek přiměřenosti dovozuje i teorie, viz např. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 264. Žalobci soudil, že při vytvoření zátarasu v ulici Na Slupi došlo právě k porušení této časové dimenze zásady přiměřenosti, kdy doba jeho trvání byla protažena až do chvíle, kdy již žádné bezprostřední a zjevné nebezpečí nehrozilo (hrozilo-ti vůbec dříve). To dovozuje především z relativně malého počtu poklidně vystupujících osob, které se v ulici Na Slupi pohybovaly v době, kdy se zde nacházel i žalobce. Zátarasy v ulicích Vyšehradské a Benátské pak považuje za nepřiměřené stran volby prostředků, kdy bylo k ochraně zákonem chráněných zájmů možno volit mírnější metody, které by žalobce nezasáhly na jejich shromažďovacím právu a svobodě pohybu. Je třeba upozornit na to, že z původní asi stovky lidí, kteří se shromáždili v ulici Vyšehradské, jich nakonec díky oběma zátarasům průvod dostihlo asi jen deset; ostatní tedy policejní manévry skutečně odradily od účasti na veřejném shromáždění. Bez ohledu na to, že zásahy v ulicích Vyšehradské a Benátské považoval žalobce *a priori* za neoprávněné, poukázal i na okolnostem zjevně nepřiměřenou formu jejich provedení, kdy s ním vyjma strohých faktických pokynů („nedrážděte toho psa“, „ustupte“, „běžte víc dozadu“) nikdo nekomunikovat, důvod zásahu mu nevysvětlil a nikdo z policistů neposkytnul informaci o předpokládaném trvání zákroku. Žalobci se nedostalo ani informace o tom, zda lze zátaras

jinými ulicemi obejít a demonstrace se tak zúčastnit, nebo zdali i v dalších ulicích jsou nebo případně budou vytvořeny obdobné policejní zátarasy bránící v přístupu na dané shromáždění. Podle § 13 zákona o policii je policista povinen před provedením úkonu poučit osobu dotčenou úkonem o právních důvodech provedení úkonu, a jde-li o úkon spojený se zásahem do práv nebo svobod osoby, také o jejích právech a povinnostech. Pokud poučení brání povaha a okolnosti úkonu, poučí nebo zajistí toto poučení ihned, jakmile to okolnosti dovolí. Vyjma informace o nutnosti uposlechnout pokynů zasahujících policistů a o tom, že mají-li dotazy, mají se žalobci obrátit na tiskového mluvčího či linku 158, se jim ovšem žádného takového poučení nedostalo. Jedinou výjimku tvořila informace policisty zasahujícího v ulici Na Slupi o tom, že zátaras lze obejít ulicí Vyšehradskou a demonstrace se tak zúčastnit, která se nicméně později ukázala jako nepravdivá. Podotkněme rovněž, že všichni policisté byli oblečení v zásahové výstroji a zahalení v kuklách a přilbách, což má nepochybně zastrašující psychologický efekt na ty, vůči nimž je zasahováno. V ulici Benátské k tomu na shromážděné po celou dobu štěkal policejní pes. Na položené dotazy policisté buďto nereagovali vůbec nebo reagovali stroze, místy až podrážděně. To žalobci nepovažují za přiměřenou formu zásahu vůči malému hloučku pokojně se chovajících osob, zvláště, dochází-li k omezování jejich základních práva svobod.

Konečně žalobce namítal, že účast na shromáždění nemůže být podmíněna názorovou orientací jednotlivce a jeho nevpuštění na ně odůvodněno pouze tím, že zastává odlišné postoje, než pořadatelé shromáždění - jak žalobci naznačit zakročující policista v ulici Na Slupi („pokud s nima souhlasíte, můžete se k nim přidat“). Právo pokojně se shromažďovat, mezi něž patří i právo projevit svůj, byť odlišný, názor, takovou formou, která nebude rušit průběh shromáždění, svědčí každému, bez ohledu na jeho politické či jiné smýšlení. Opačný přístup by byl v rozporu se zákazem diskriminace vyjádřeném jednak v čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jednak v čl. 3 Listiny.

Soud žádnou z těchto námitek neshledal důvodnou.

Pokud by měla být činnost Policie České republiky v projednávané věci považována za nezákonný zásah, muselo by být prokázáno, že se jednalo o úkon orgánu veřejné správy, který není rozhodnutím, přesto je schopen zasáhnout do sféry práv určité fyzické osoby. Žaloba by tedy s ohledem na znění § 87 soudního řádu správního byla důvodná tehdy, byly-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nemůže soud deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu vydat (přiměřeně viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 2 Aps 1/2005 [603/2005 Sb. NSS]).

Pokud jde o skutkové okolnosti, soud na základě tvrzení žalobce i žalovaného konstatoval, že dne 17. 11. 2015 se kromě jiných veřejných shromáždění organizované formou průvodu z Náměstí Míru po trase Rumunská – Londýnská – Belgická- Lublaňská – Wenzigova – Sokolská – Apolinářská – Viničná na Albertov. V průběhu konání tohoto průvodu došlo ze strany některých jeho účastníků k narušení veřejného pořádku a ohrožení zdraví a života osob, v důsledku čehož zasáhla proti nim policie s použitím donucovacích prostředků. Taktéž v ulici Na Slupi došlo ke střetu mezi tímto shromážděním a další skupinou osob, a rovněž v ulici Vyšehradská byl proveden policejní zákrok proti osobám podezřelým ze spáchání přestupku podle zákona o právu shromažďovacím. Za těchto okolností byla policie nucena přistoupit k opatřením směřujícím k zajištění bezpečnosti osob, jejich života a

zdraví, a to i s přihlédnutím ke specifickým chování davu ve srovnání s chováním jednotlivých osob. Policií zvolený postup, zahrnující též dočasné přehrazení konkrétních ulic, nebyl motivován snahou znemožnit komukoliv účast na jakémkoliv veřejném shromáždění. Osobám, jež měly zájem zúčastnit se na konaných shromážděních, nebylo v této účasti bráněno.

Soud má shodně se žalovaným za to, že v opatřeních, která jsou předmětem žaloby, nelze spatřovat nezákonný zásah do práv žalobce.

Nesporné je, že úkolem Policie České republiky je *chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „mezinárodní smlouva“)* – viz ust. § 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Obecně je povinnost policisty *konat v případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie*, a tedy povinnost *provést úkon v rámci své pravomoci (dále jen „úkon“)* nebo *přijmout jiné opatření, aby ohrožení nebo porušení odstranil*, stanovena v ust. § 10 odst. 1 zákona o Policii ČR.

Současně je policii v ust. § 11 písm. a) až c) uložena povinnost dbát přiměřenosti jejího postupu, když *policista a zaměstnanec policie jsou povinni*

- a) dbát, aby žádné osobě v důsledku jejich postupu nevznikla bezdůvodná újma,*
- b) dbát, aby jejich rozhodnutím neprovedl úkon nevznikla osobám, jejichž bezpečnost je ohrožena, bezdůvodná újma,*
- c) postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž směřuje úkon, nebo osob nezúčastněných nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem.*

Tyto pravomoci je Policie České republiky oprávněna vykonávat i při zajišťování veřejného pořádku v souvislosti s konáním veřejného shromáždění. Přitom není limitována jen pravomocemi podle norem zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů, které jsou sice speciální, avšak nijak nezabavují policii zmocnění konat vždy v souladu s jejím úkolem podle ust. § 2 a § 10 zákona o Policii ČR.

Soud má tedy za to, že pokud v průběhu konání veřejného shromáždění (jehož se chtěl žalobce zúčastnit) vyšly najevo skutečnosti, opravňující Policii České republiky, pověřenou zajišťováním veřejného pořádku v souvislosti s konáním tohoto veřejného shromáždění, byla policie zmocněna provést taková opatření, aby k ohrožení nebo porušení veřejného pořádku nedošlo. Důvody pro realizaci opatření k zajištění veřejného pořádku žalovaný dostatečně jasně uvedl a soud nemá důvod jeho vyjádření nevěřit; ostatně ani žalobce nijak nezpochybnil tvrzení žalovaného o tom, že došlo jednak k přestupkovému jednání ze strany účastníků tohoto shromáždění a jednak k jeho konfrontaci s jinou skupinou osob. Soud proto neshledal důvody pro zpochybnění důvodnosti vytvoření předmětných zátarasů.

V této souvislosti soud shledává nedůvodnou námitku žalobce o tom, že Policie ČR nemá pravomoc konat tak, aby *předcházela* ohrožení nebo porušení veřejného pořádku, neboť se mýlí se skutkovým stavem. Byla-li totiž opatření k zajištění veřejného pořádku - tedy předmětné zátarasy – realizována v reakci na to, že došlo jednak k přestupkovému jednání některých účastníků tohoto shromáždění a jednak k jejich konfrontaci s jinou skupinou osob,

pak se nejednalo o postup preventivní, ale nesporně až následný. Tomu neodporuje ani to, že v okamžiku, kdy se k předmětnému shromáždění chtěl připojit žalobce, tak na místech, na kterých se nacházel, k žádnému narušování veřejného pořádku nedocházelo, takže bezprostřední důvod k udržování zátarasu tam nebyl patrný. Soud má za to, že obdobná opatření vždy vykazují jisté dynamické zpoždění, neboť jsou až *následnou* reakcí na měnící se situaci. Proto soud shledává souladným se zásadou přiměřenosti, jestliže zátarasy byly odstraněny až ve chvíli, kdy se policie v závislosti na vývoji situace ujistila o tom, že důvod pro jejich udržování již v celé šíři odpadl, případně že nehrozí jeho opakování. Dalším – a podle soudu povahou věci daným – důvodem je skutečnost, že o odstranění zátarasů bylo rozhodováno centrálně, takže k jejich odstranění docházelo nutně s časovým zpožděním.

Soud dále zvažoval přiměřenost samotného vytvoření zátarasů, které skutečně po jistou dobu a na jistých místech znemožňovaly přístup třetích osob ke shromáždění. Za stavu, kdy došlo jednak k narušení veřejného pořádku ze strany účastníků tohoto shromáždění a jednak k jeho ohrožení jinými osobami zvenčí, přicházelo v úvahu několik opatření k zajištění veřejného pořádku. Postup zvolený policií, tedy zabránění přístupu k již probíhajícímu shromáždění, považuje soud za opatření přiměřené a z hlediska realizace práva shromažďovacího za mírnější, a tedy vhodnější. Jestliže je obecně nutno k regulaci práva shromažďovacího přistupovat tak, aby bylo v konkrétním případě možno toto právo realizovat, pak předmětný postup považuje soud za rozhodně vhodnější než by byl například zásah do již probíhajícího shromáždění v podobě buď nucené změny místa konání, odklonění trasy průvodu, časového omezení jeho průběhu anebo jeho úplné rozpuštění. Bylo-li tedy možno předejít možným konfliktům tak, že po jistou dobu a v jistých místech byl přístup k probíhajícímu shromáždění znemožněn, má soud za to, že se jednalo o opatření přiměřená a odpovídající zákonu. Průběh předmětného shromáždění nebyl nijak narušen a omezení přístupu byla pouze dočasná.

V této souvislosti je též nutno poukázat na ust. § 6 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím, podle něhož *je-li důvodná obava, že shromáždění bude rušeno, může svolavatel požádat úřad nebo Policii České republiky, aby shromáždění byla poskytnuta ochrana*.

Žalobce v žalobě totiž uvedl, že u zátarasu v ulici Na Slupi mu jeden z policistů sdělil, že opatření bylo přijato na žádost zástupců shromáždění. Za této okolnosti by jen obtížně bylo možno konstruovat závěr o svévolnosti policie při vytvoření zátarasů, pokud k němu došlo ze zákonem předpokládaného důvodu, a to na žádost svolavatele.

K námitce žalobce, že v případech, kdy k omezování základních práv již dochází, má být vůči dotčeným osobám postupováno přiměřeně a zdvořile, soud konstatuje, že takto postupováno bylo. Žalobce sám uvedl, že u prvního zátarasu mu policista poradil, jak zátaras obejít a dostat se ke shromáždění. U dalšího zátarasu sice příslušníci Policie ČR při komunikaci se žalobcem užívali podle jeho slov pouze strohé faktické pokyny, ale to samo o sobě nemusí nutně znamenat, že nejednali přiměřeně a zdvořile. Míra zdvořilosti nepochybně bude záviset na povaze aktuálního zásahu, takže jednalo-li se zde o zásah za účelem zajištění veřejného pořádku, bylo lze očekávat větší míru strohosti či odměřenosti. Ani žalobce sám netvrdil, že by s ním jednotliví policisté jednali hrubě, urážlivě či dokonce vulgárně. Současně má soud za to, že pokud policisté zasahoval pod jednotným velením, nebylo možno předpokládat, že by s nimi bylo možno vést diskusi ohledně důvodnosti či nezbytnosti vytvoření zátarasu, protože v takovém případě konali podle rozkazů svých nadřízených a konkrétní důvody jim nemusely být známy. Se žalobcem lze souhlasit v tom, že v obdobných

situacích by měl být na místě přítomen alespoň jeden policista, jenž by mohl třetím osobám podat informaci jak o důvodech vytvoření zátarasu, tak o předpokládané době jeho udržování či případně o možnosti jej obejít. Nemožnost získat na místě takové informace může být důvodně pocíťována diskomfortně, avšak podle názoru soudu z toho nelze vyvodit závěr o nezákonnosti jednání policie.

Dále žalobce namítal, že nezbytnou součástí života v demokratické společnosti je vzájemný dialog, a to i mezi těmi, kdož zastávají odlišné názory. Policejní složky by proto vzájemnému setkávání byt' názorově odlišných skupin neměly bránit jen s odkazem na hypotetickou možnost střetů. Podle žalobce by policie měla postupovat zdrženlivě a být připravena zasáhnout teprve ve chvíli, kdy to bude nezbytně nutné k ochraně některého ze zákonem chráněných zájmů. S tím souvisí i námitka, že účast na shromáždění nemůže být podmíněna názorovou orientací jednotlivce a jeho nepuštění na ně odůvodněno pouze tím, že zastává odlišné postoje, než pořadatelé shromáždění - jak žalobcům naznačit zakročující policista v ulici Na Slupi („pokud s nima souhlasíte, můžete se k nim přidat“). Právo pokojně se shromažďovat, mezi něž patří i právo projevit svůj odlišný názor takovou formou, která nebude rušit průběh shromáždění, svědčí každému, bez ohledu na jeho politické či jiné smýšlení.

Ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. Není sporu o významu dialogu mezi zastánci různých idejí a stanovisek, a soud souhlasí s tím, že policie by neměla bránit vzájemnému setkávání zastánců odlišných názorů je s odkazem na možnost střetů. V projednávané věci, jak vyloženo výše, však nešlo o předcházení *hypotetickému* střetu, ale o to, aby již probíhající střet byl ukončen a aby bylo zabráněno jeho pokračování, resp. opakování. Jak soud naznačil shora, při regulaci výkonu práva shromažďovacího je nepochybně na místě zdrženlivost ze strany policie, již však nelze zaměňovat s nerozhodností a liknavostí tehdy, pokud již ke střetu dojde. V takové situaci je namísto bezodkladně jednat tak, aby střet neeskaloval, ale aby byl v zárodku potlačen a aby nehrozilo jeho opakování.

Žalobce má však nesporně pravdu v tom, že podmínkou účasti na veřejném shromáždění není to, že konkrétní osoba zastává názory shodné s pořadatelem shromáždění a s jeho účastníky. Veřejného shromáždění se tedy může zúčastnit i ten, kdo s účelem konání shromáždění a jeho cíli nesouhlasí, přičemž má právo dát tento nesouhlas najevo – za předpokladu, že nebude rušit průběh shromáždění. V tomto směru se tedy mýlil policista, který podle tvrzení žalobce jej instruoval o možnosti připojit se k předmětnému shromáždění výrokem „... *můžete se demonstrace zúčastnit, pokud s nima souhlasíte*“.

Obecně by tedy odporovalo zákonu, pokud by policie standardně „prověřovala“ osoby hodlající zúčastnit se veřejného shromáždění, zkoumala, zda jejich názory jsou souladné s jeho účelem, a zastávající názoru opačných do shromáždění nepouštěla. Soud však musí opět poukázat na situaci, za jaké k vytvoření zátarasů došlo, tedy jednání porušení veřejného pořádku ze strany účastníků předmětného shromáždění, jednak střet s další skupinou osob a konečně žádost svolavatele o poskytnutí ochrany podle ust. § 6 odst. 3 zákona o právu shromažďovacím. Pokud účelem zátarasů bylo dočasně a na konkrétních místech izolovat shromáždění od rušivých vlivů a předejít tak možným střetům, pak pokyn policisty vyjádřený slovy „... *můžete se demonstrace zúčastnit, pokud s nima souhlasíte*“ nepředstavuje vybočení z mezí zákona, neboť by nemělo smysl zřizovat zátaras, jestliže by přes něj byli za dané do shromáždění vpouštěni i jeho odpůrci. Jakmile důvod pro zřízení zátarasu pominul, byly cesty uvolněny a žalobce se podle svých slov mohl ke shromáždění připojit.

Závěrem tedy soud musí konstatovat, že předmětné zátarasy zřídila policie jen dočasně, na dobu nepřevyšující jednu hodinu, jak sám žalobce uvedl, a ve chvíli, kdy důvody pro jejich zřízení pominuly, policie je odstranila. Vzhledem ke všem okolnostem věci tak má soud za to, že ani hlediska délky trvání tohoto omezení se nejednalo o zásah nepřiměřený.

Městský soud tedy po posouzení věci dospěl k závěru, že zřízení zátarasu dne 17. 11. 2015 v Praze v ulici Na Slupi mezi 15. a 16. hodinou, dále v ulici Vyšehradské mezi 15:20 a 15:40 hodin a konečně v ulici Benátské v době mezi 15:40 a 16:00 hodin nebyl nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 soudního řádu správního.

Jeak uvedeno výše, ve smyslu ustálené judikatury by žaloba na ochranu před nezákonným zásahem byla důvodná jen pokud by byly kumulativně splněny tyto podmínky: žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno (5. podmínka); není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nemůže soud deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu vydat.

Jelikož soud dospěl k závěru, že nebyla splněna 3. podmínka uvedeného pětiprvkového testu, neboť žalobcem popsany zásah nebyl zásahem nezákonným, nemohl žalobě vyhovět, a tedy ji zamítl podle ust. § 87 odst. 3 soudního řádu správního.

Soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání za podmínek ust. § 51 odst. 1 soudního řádu správního.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud opřel o ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního *a contrario*, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému správnímu orgánu náklady nevznikly.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 30. ledna 2017

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu