



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **P. T.**, zastoupeného advokátem JUDr. Pavlem Uhlem, Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, čj. 9 A 13/2019 - 73,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, čj. 9 A 13/2019 - 73, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Žalobci **se vrací** přeplatek na soudním poplatku ve výši **5 000 Kč**, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jeho zástupce JUDr. Pavla Uhla, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se hodlal účastnit společensko-kulturní a environmentalistické akce Klimakemp 2018, kterou pořádalo hnutí Limits jsme my, z. s. V úterý 26. 6. 2018 cestoval vlakem do vlakové stanice Louka u Litvínova, kde okolo deváté hodiny večer vystoupil. Poté žalobci dala v prostoru nádraží hlídka Policie České republiky pokyn, aby jí prokázal svou totožnost. Žalobce pokynu vyhověl a prokázal se dokladem totožnosti. Současně se zeptal na důvody zjištění totožnosti. Policisté jej odkázali na § 63 odst. 2 písm. l) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“), aniž by uvedli konkrétní důvod podřaditelný pod toto ustanovení. Po zjištění totožnosti a zapsání údajů z dokladu totožnosti do evidence policie policisté žalobci doklad vrátili.

[2] Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu domáhal určení, že výše popsany pokyn policie, následný zásah spočívající v získání osobních údajů žalobce policií a na to navazující zásah spočívající v tom, že policie odepřela sdělit žalobci důvody svého postupu a ani později tak neučinila, jsou nezákonné. Městský soud žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítl nesprávnost právního posouzení věci. Stěžovatel se žádného protiprávního jednání nedopustil a nebyl individuální důvod se domnívat, že tak hodlá učinit. Zamýšlel se účastnit události, která sama o sobě byla v souladu se zákonem. Připustil však, že někteří účastníci minulého ročníku této akce se dopustili koordinovaného přestupkového jednání.

[4] Poměrně obecné ustanovení § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii představuje zásah do informační autonomie jedince. Takto neurčité ustanovení je třeba vykládat úzce. Stěžovatel zdůraznil, že slovo *předcházení* se vztahuje pouze k trestné činnosti. Zákon o policii užívá mj. výraz *protiprávní jednání*, který zahrnuje také přestupkové jednání. Pravomoc zjišťovat totožnost osob v režimu prevence se nevztahuje na hypotetické budoucí *protiprávní* jednání, ale výlučně na hypotetické budoucí *trestné* jednání. Z dokazování i tvrzení žalovaného je zřejmé, že neexistovalo podezření na páčání trestné činnosti. Ve vztahu k možnosti „čisté prevence“ je toto oprávnění vyhrazeno výslovně pro případy trestného jednání. Neoprávněný vstup do důlního nebo dobývacího místa je přestupek, který podle stěžovatele nespadá pod zákonem vymezenou kategorii chráněných zájmů (bezpečnost osob a majetku, veřejný pořádek).

[5] Městský soud vyšel z implicitního předpokladu nezbytnosti prokázání totožnosti. Stěžovatel považuje za nezbytné provést takový úkon, jehož neprovedení bude mít za následek zásadní ztížení nebo zmaření plnění úkolu policie. Tento příčinný vztah musí žalovaný konkrétně doložit, což se nestalo. Žalovaný netvrdil ani nedoložil, jaký konkrétní účel mělo zjištění totožnosti stěžovatele (resp. plošná kontrola totožnosti osob) dosáhnout. Stěžovatel dále poukázal na chybějící poučení o důvodu zásahu do práv. Uvedení odkazu na obecné ustanovení zákona o policii není sdělením důvodu, ale pouhým popisem právní normy. Stěžovatel nepotřebuje od policie poučení o obsahu právní normy; chce znát věcné důvody, které si po právní stránce může posoudit sám.

[6] Stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2021, čj. 1 As 426/2019 - 32, v němž se soud zabýval skutkově i právně téměř shodnou věcí (zjišťování totožnosti jiného účastníka téže akce), přičemž kasační stížnost zamítl. Stěžovatel nastínil úvahy pro možné předložení věci rozšířenému senátu NSS. Vyjádřil se též ke zpracování osobních údajů správními orgány.

[7] Přípisem ze dne 20. 10. 2021 stěžovatel upozornil na náleze ze dne 11. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 1022/21, jímž Ústavní soud zrušil rozsudek NSS čj. 1 As 426/2019 - 32 i jemu předcházející rozsudek městského soudu.

pokračování

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že postup policie nebyl bezdůvodným či svévolným využitím zákonného oprávnění. Odvíjel se od konkrétních skutkových zjištění souvisejících s postupy organizátora akcí Klimakemp a od jednání účastníků minulého ročníku této akce (nezákonný vstup části účastníků do prostoru dolu Bílina, blokáda těžebního stroje a dalších důlních zařízení). Policie nemůže předcházet protiprávní jednání ignorovat, nasvědčují-li skutková zjištění tomu, že hrozí jeho opakování. Žalovaný podrobně popsal okolnosti minulého ročníku akce Klimakemp a ztotožnil se se závěry napadeného rozsudku. Ohledně poučení o důvodu zásahu do práv stěžovatele uvedl, že míra konkretizace poučení byla zcela přiměřená danému úkonu a míře zásahu do stěžovatelových práv. Žalovaný se vyjádřil také ke zpracovávání osobních údajů policií.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii je policista *oprávněn vyzvat k prokázání totožnosti osobu při plnění jiného úkolu, je-li to nezbytné k ochraně bezpečnosti osob a majetku, veřejného pořádku nebo pro předcházení trestné činnosti*.

[11] Ústavní soud dospěl v nálezu sp. zn. II. ÚS 1022/21 k závěru, že policie zasáhla osobě, která se účastnila totožné akce, do práva pokojně se shromažďovat, do práva na soukromí a do práva na informační sebeurčení. Výzva policie k prokázání totožnosti této osobě znemožnila účastnit se akce Klimakemp 2018 bez vědomí orgánů veřejné moci, čímž se mohla cítit od účasti na této akci odrazována. Policie nepostupovala v souladu s § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii, protože osobu k prokázání totožnosti vyzvala, aniž to bylo nezbytné k naplnění veřejného zájmu na ochraně práv a svobod druhých a zajišťování veřejného pořádku. Tohoto legitimního cíle bylo ve stejné nebo podobné míře možné dosáhnout i jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základních práv. Zásah proto nelze považovat za potřebný, a tedy ani přiměřený, resp. nezbytný ve smyslu zákona o policii. Policie nadto nesplnila ani další podmínku přípustnosti zásahu do základních práv, neboť policisté osobu v rozporu s § 13 zákona o policii náležitě nepoučili o důvodech svého postupu. Ztotožňované osoby mají právo být poučeny o materiálních, nikoliv jen formálních důvodech ztotožnění.

[12] Jelikož Ústavní soud citovaným nálezem zrušil rozsudek NSS čj. 1 As 426/2019 - 32 vydaný ve skutkově obdobné věci, není NSS při nynějším rozhodování tímto rozsudkem vázán a není ani namístě předkládat věc rozšířenému senátu. Byť si je NSS vědom snížené precedenční hodnoty nálezu (jeden soudce disentoval a další k nálezu připojil samostatné odlišné odůvodnění), vycházel při posouzení této věci z jeho závěrů.

III. 1. Nezbytnost zásahu

[13] Městský soud měl v posuzované věci za prokázané, že policie zasáhla do práv stěžovatele při plnění konkrétního a jasně vymezeného úkolu, jímž bylo bezpečností opatření v souvislosti s akcí Klimakemp 2018. Účelem opatření byla ochrana veřejného pořádku, který účastníci téže akce v minulosti narušovali, a co nejúčinnější předcházení

protiprávnímu jednání, k němuž v minulosti již došlo a které měli účastníci aktuálního ročníku akce opakovat. Podle soudu existovaly náznaky, že účastníci se pokusí během akce protiprávně proniknout do prostoru dolu. Z tohoto důvodu městský soud považoval zásah policie do práv stěžovatele za nezbytný a přiměřený, neboť policie se snažila chránit majetek třetích osob a bezpečnost účastníků akce i osob v místě těžby. Shledal-li městský soud, že výzva k prokázání totožnosti nebyla nezákonným zásahem, nepovažoval za nepřiměřený a neúčelný ani související zásah spočívající v opatření osobních údajů stěžovatele.

[14] K zásahu do práva pokojně se shromažďovat může podle Ústavního soudu dojít nejen znemožněním shromáždění, ale také jeho omezením v důsledku opatření přijatých mj. před jeho konáním. Při hodnocení opatření z hlediska jejich způsobilosti zasáhnout do tohoto práva je třeba přihlížet k zásadě nepřipustnosti tzv. odrazujícího účinku (*chilling effect*) určitých opatření, která sice neznemožňují plný výkon práva, ale jeho nositele od něj odrazují. Působí-li kterýkoliv orgán veřejné moci svým nezákonným či jinak ústavně nesouladným postupem tak, aby jednotlivce odradil od realizace jeho politického práva či svobody, jedná se zpravidla o porušení tohoto práva. Výzva k prokázání totožnosti tak pravidelně představuje zásah do práva na soukromí a na informační sebeurčení, „*jehož součástí je právě i možnost nebýt nikým, tím spíše představitelem státu, sledován, nebýt objektem shromažďování informací o svém životě, žít v skrytu a nepozorován.*“ Je-li výzva učiněna v souvislosti s účastí ztotožňovaného na pokojném shromáždění, může představovat zásah do práva shromažďovacího, pokud v jejím důsledku ztotožňovaný může mít pocit, že je od účasti na daném shromáždění odrazován.

[15] Ústavní soud dále konstatoval, že nic nenasvědčovalo tomu, že by akce Klimakemp 2018 nebyla pokojným shromážděním, tj. že by v jejím průběhu mělo docházet k násilí, jeho podněcování či k masivnímu páchání trestné činnosti. Skutečnost, že v průběhu shromáždění dochází k občanské neposlušnosti, bez dalšího neznamená, že má být shromáždění odňata ústavní ochrana. Ústavní soud dovodil, že výzva měla ve vztahu k výkonu shromažďovacího práva účastníků akce nepochybně odrazující účinek. Je-li kolektivně projevoována kritika státu, pak postup státního orgánu, který potenciálně může vést k evidenci osob zastávajících tento kritický názor, může působit k odrazení od projevu daného názoru a výkonu práva pokojně se shromažďovat.

[16] Jak vyplývá ze závěrů Ústavního soudu, výzva měla legitimní cíl v podobě „*naplnění ústavně aprobovaného veřejného zájmu na ochraně práv a svobod druhých (zde zejména obchodních zájmů majitelů dolu Bílina) a zajišťování veřejného pořádku (v tomto případě v okolí dolu Bílina)*“ (bod 57 nálezu). K dosažení cíle byla vhodná, nebyla však potřebná. Cíle bylo možno ve stejné (podobné) míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva pokojně se shromažďovat a do práva na soukromí a na informační sebeurčení. Policie mohla od případného protiprávního jednání odrazovat svou přítomností na vhodnějších místech nebo poučením o následcích protiprávního jednání, nikoliv preventivním zjišťováním totožnosti účastníků legální akce. NSS proto nemůže souhlasit s tvrzením stěžovatele, že výzva k prokázání totožnosti postrádala účel. Výzva však nesplnila požadavek nezbytnosti obsažený v § 63 odst. 2 písm. l) zákona o policii, a proto nebyla učiněna v souladu se zákonem.

pokračování

III. 2. Chybějící poučení o důvodu výzvy

[17] Ve vztahu k námitce chybějícího poučení městský soud uvedl, že právní důvod výzvy a zaznamenání údajů policisté stěžovateli sdělili a z okolností daného případu bylo „zcela nepochybné“, k jaké konkrétní policejní akci policie se vztahuje. Není však rozhodující, k jaké policejní akci se výzva vztahuje. Odůvodnění výzvy, resp. poučení o důvodu výzvy musí být skutečně konkrétní. Odkaz na přesné ustanovení zákona, ale ani jeho citace nebo parafráze nepostačují. Aby poskytnuté poučení dostalo požadavku na konkrétnost a splnilo svůj účel, mohli policisté uvést, že mají podezření, že se někteří z účastníků letošního ročníku akce opětovně dopustí protiprávního (přestupkového) jednání. Ačkoliv zjišťování totožnosti v tomto případě neobstojí z hlediska podmínky nezbytnosti, je vždy nutné trvat na dostatečně konkrétním odůvodnění, i kdyby bylo jen stručné. V opačném případě je poskytnuté poučení toliko formální. Odkaz na velmi obecnou formulaci zákona pro ztotožňované osoby není žádným přínosem a zdaleka neplní poučovací funkci. Povinnost řádného odůvodnění současně plní funkci pojistky proti libovůli či svévoli ze strany policejního orgánu. I z tohoto důvodu je zapotřebí, aby poučení obsahovalo zcela věcné a konkrétní informace.

[18] Úvahou stěžovatele o zpracování osobních údajů orgány státu se NSS nezabýval, neboť se jedná o nepřipustnou kasační námitku (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. Městský soud nesprávně vyhodnotil nezbytnost zásahu do práv stěžovatele, od čehož se odvíjí také nesprávnost posouzení zásahu spočívajícího v opatření stěžovatelových osobních údajů. Stejně tak městský soud pochybil při vypořádání otázky zákonnosti poučení. V dalším řízení proto soud posoudí důvodnost zásahové žaloby v souladu s výše uvedenými východisky.

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

[21] NSS výrokem II. rozhodl o vrácení přeplatku na zaplaceném soudním poplatku k rukám zástupce stěžovatele. Stěžovatel uhradil soudní poplatek za kasační stížnost dvakrát (celkem tedy 10 000 Kč); přeplatek na soudním poplatku mu proto soud vrací (§ 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 5. listopadu 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu