



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupičkové a Michala Bobka v právní věci žalobce: **D. M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2022, č. j. 15 A 24/2020-74,

t a k t o :

Výroky II až IV rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2022, č. j. 15 A 24/2020-74, **se zrušují** a věc **se vrací** v uvedeném rozsahu tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti dvou zásahů příslušníků Policie České republiky (dále též „policie“), k nimž mělo dojít ve dnech 13. 1. 2020 a 27. 2. 2020.

[2] Městský soud žalobu ve vztahu k zásahu ze dne 13. 1. 2020 odmítl pro opožděnost, a to výrokem I shora označeného rozsudku (proti němuž kasační stížnost žalovaného nemíří). Výrokem II pak městský soud dle § 87 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) určil, že zásah policie dne 27. 2. 2020 v ordinaci ORL Fakultní Nemocnice Bulovka (dále též „FN Bulovka“, či „nemocnice“) spočívající v zákazu pořizování videozáznamu zákroku policistů adresovaném žalobci, byl nezákonný. Výrokem III městský soud žalobu ve zbývajícím rozsahu zamítl. Výrokem IV městský soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[3] K výroku II městský soud v odůvodnění rozsudku zejména uvedl, že příslušníci policie (zasahující policisté) jednali nezákonně, když žalobce vyzvali, aby zanechal pořizování videozáznamu na svůj mobilní telefon. K takovému jednání totiž zasahující policisté neměli zákonný podklad. Žalobce byl v daném případě oprávněn nahrávat zásah policistů. Důvodem pro zabránění v pořizování záznamu nemohla být skutečnost, že zásahu byli přítomni i zaměstnanci FN Bulovka, kteří požadovali ukončit nahrávání z důvodu zásahu do své právní sféry. Pokud přitom žalovaný argumentoval tím, že daná výzva nebyla ze strany zasahujících policistů dále vynucována, lze s tím sice souhlasit, nic to však nemění na nezákonnosti již udělené výzvy. Soud proto uzavřel, že zásah spočívající v zákazu pořizování videozáznamu zákroku policistů byl nezákonný. Plné znění rozsudku městského soudu je přístupné na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

II.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Nesouhlasil s posouzením provedeným městským soudem. Souhrnně dovozoval, že s ohledem na okolnosti věci se policisté nedopustili nezákonného zásahu. Ačkoliv stěžovatel plně respektuje právo veřejnosti kontrolovat výkon veřejné moci mimo jiné pořizováním videozáznamu, nelze zákaz pořizování záznamu v dané věci považovat za nezákonný zásah. Zdůraznil, že policisté s pořizováním záznamu svých osob neměli problém. Jestliže policisté žalobce později vyzvali, aby ukončil nahrávání, učinili tak až poté, co žalobce k ukončení nahrávání opakovaně vyzvali přítomní členové personálu FN Bulovka. Předmětná výzva tedy nebyla motivována snahou zabránit zaznamenávání policejního zásahu, ale snahou ukončit nahrávání zaměstnanců nemocnice. Stěžovatel dále zmínil i přístup policistů a zaměstnanců FN Bulovka k žalobci; policisté se žalobcem (který je dle sdělení zaměstnanců nemocnice problémovým a konfliktním pacientem, kvůli jehož chování již oddělení ORL opustilo několik zaměstnanců) slušně komunikovali a snažili se konfliktní situaci vyřešit. Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal i na vnitřní rozpornost argumentace rozsudku městského soudu a nesoulad jeho závěrů s judikaturou. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud výrok II napadeného rozsudku městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[5] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost k vyjádření žalobci, ten se však nevyjádřil.

IV.

[6] 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud předesílá, že městský soud v nynějším případě správně jednal se stěžovatelem (Ministerstvo vnitra) jako s žalovaným. V dané věci byl napadený zásah proveden příslušníky policie, kteří při něm vystupovali jako veřejný ozbrojený sbor,

pokračování

nikoliv jako správní orgán. V souladu s § 83 s. ř. s. je tedy žalovaným správní orgán, který policii řídí. Tím je v případě policie Ministerstvo vnitra (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. Nad 17/2018-28). Ministerstvo vnitra (jako žalovaný v řízení před městským soudem) proto bylo aktivně legitimováno k podání nyní posuzované kasační stížnosti.

[8] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou.

[9] Podle § 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.*

[10] Žaloba proti nezákonnému zásahu může být důvodná tehdy, jsou-li zároveň splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a přitom byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Je přitom úkolem soudu náležitě a s přihlédnutím ke všem okolnostem věci posoudit naplnění jednotlivých podmínek (znaků) nezákonného zásahu. Jen při kumulativním naplnění všech uvedených podmínek lze poskytnout ochranu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Nesplnění jen jedné z uvedených podmínek má za následek nutnost zamítnutí zásahové žaloby (k uvedeným závěrům srov. podrobněji usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20, ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37, ze dne 14. 3. 2019, č. j. 5 As 194/2018-26, atp.).

[11] Nejvyšší správní soud z obsahu spisu zjistil následující skutečnosti.

[12] Žalobce uvedl, že šel dne 27. 2. 2020 „okolo“ FN Bulovka a rozhodl se navštívit ordinaci ORL. Jeho cílem bylo získat od nemocnice potvrzení o tom, že mu tamní lékaři odmítají provést požadovanou operaci. Personál FN Bulovka se s ním pokoušel situaci řešit. Sdělil mu, že je nutné před operací absolvovat vyšetření (bez předoperačního vyšetření operaci provést nelze). Žalobce však trval na svém a odmítal opustit ordinaci, dokud mu nebude sdělen termín operace. Z obavy o svou bezpečnost (s ohledem na vývoj situace a dřívější zkušenosti s žalobcem) zaměstnanci nemocnice povolali nemocniční ochranku a návazně i policii. Z provedeného dokazování před městským soudem dále vyplývá, že žalobce si zaměstnance nemocnice nahrával na svůj mobilní telefon. Jeden ze zasahujících policistů od svého příjezdu situaci rovněž zaznamenával, a to na kameru, kterou měl připevněnou na uniformě. Ze záznamu vyplývá, že policisté se snažili vzniklou situaci vyřešit, resp. napomoci deeskalaci konfliktu mezi žalobcem a zaměstnanci FN Bulovka. Celkový přístup policistů přitom nelze hodnotit jinak, než jako profesionální a odpovídající vzniklé situaci. Policisté s žalobcem po celou dobu korektně komunikovali, snažili se zjistit příčiny vzniklé situace, identifikovat žalobcův problém a zprostředkovat jeho řešení, resp. současně docílit i zajištění běžného chodu ordinace a možnosti

poskytování péče dalším pacientům. To se jim nakonec i podařilo. Žalobce (poté co mu byl nabídnut termín předoperačního vyšetření) opustil ordinaci ORL, a zdravotní péče tak mohla být poskytována dalším pacientům. Je přitom pravdou, že jeden ze zasahujících policistů vyzval během policejního zásahu žalobce (po více než 15 minutách po příjezdu policejní hlídky) k tomu, aby ukončil nahrávání na svůj mobilní telefon.

[13] Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje, že policie musí až na výjimky strpět nahrávání svých zásahů. K tomu srov. konstantní judikaturu, zejména pak rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 5 As 37/2009, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. 6 A 92/2016, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2019, sp. zn. 4 Tdo 1064/2019. Ostatně, možnost nahrávat zásahy policie připouští i stanovisko samotného stěžovatele – Stanovisko odboru bezpečnostní politiky MV k pořizování záznamů policistů při výkonu služby ze dne 16. 10. 2014. Judikatura i uvedené stanovisko dovozují, že uvedené oprávnění směřuje k legitimnímu cíli, a sice k zajištění veřejné kontroly zákonnosti postupu policejních orgánů.

[14] V dané věci je však ze všech okolností zřejmé, že výzva nesměřovala k ukončení nahrávání zákroku policie (a tím k zabránění naplnění označeného cíle), ale k ukončení nahrávání zaměstnanců nemocnice.

[15] Podle § 84 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, *zachytit jakýmkoli způsobem podobu člověka tak, aby podle zobrazení bylo možné určit jeho totožnost, je možné jen s jeho svolením*. Komentář k uvedenému ustanovení [Švestka, J. a kol: *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I* (§ 1-654, obecná část), Wolters Kluwer, Praha, 2014] uvádí, že k tomu, aby bylo možno podobu člověka zachytit (s následnou možností jejího zobrazení nebo již ve formě jejího zobrazení), „je nezbytné jeho svolení. Svým charakterem je toto svolení právním jednáním (§ 545), tj. projevem vůle. Ta musí obsahovat tři základní složky, tj. vůli k jednání, vědomí jejího projevu a vůli k právnímu následku, tj. vůli uskutečnit následky projevu vůle.“

[16] Mezi stranami není sporné, že zaměstnanci nemocnice nesouhlasili s tím, aby si je žalobce nahrával. Požadovali po žalobci, aby je přestal nahrávat. I přes opakované žádosti zaměstnanců však žalobce v nahrávání neustal (jejich nahrávání ukončil až v návaznosti na předmětnou výzvu policie).

[17] Z uvedeného tedy vyplývá, že zaměstnanci nemocnice neudělili souhlas s nahráváním ve smyslu § 84 občanského zákoníku. Žalobcem prováděné nahrávání přitom nelze podřadit ani pod případy (situace), za kterých není třeba trvat na souhlasu nahrávaného s jeho obrazovým zaznamenáváním (k tomu srov. zejména § 88 a násl. občanského zákoníku a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2012, č. j. 8 A 316/2011-47, náleze Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. II. ÚS 2672/07, či judikaturu Nejvyššího soudu, zejména pak stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 14. 4. 2010, sp. zn. Cpjn 13/2007, a na něj navazující rozhodnutí). Obrazový záznam lze bez svolení nahrávané osoby pořizovat k vědeckým a uměleckým účelům a dále pro tiskové, rozhlasové, televizní nebo obdobné zpravodajství. Mezi tyto výjimky však nahrávání prováděné žalobcem nespadá. Stejně tak nelze jím prováděné nahrávání podřadit pod další zákonné výjimky, vč. výjimky

pokračování

umožňující nahrávání orgánů veřejné moci při výkonu jejich pravomoci. Cílem této výjimky je zajistit kontrolu výkonu úředních osob, např. úředníků, zastupitelů samospráv atp. (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2020, č. j. 25 Cdo 142/2020, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2012, č. j. 8 A 316/2011-47, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 37/2009-94). Zaměstnanci předmětného oddělení nemocnice však mezi uvedené osoby nepatří.

[18] Dodat přitom lze, že kromě zmíněné roviny může být podobné jednání (nahrávání zaměstnanců nemocnice bez jejich souhlasu) neslučitelné i s článkem 6 Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů (Úř. věst. L 119 ze dne 4. 5. 2016). Žalobce totiž fakticky zpracovával osobní údaje třetích osob (jejich nahráváním), aniž by k tomu měl jejich souhlas dle čl. 6 odst. 1 písm. a) daného nařízení, či aniž by tak činil v míře nezbytné pro ochranu svých oprávněných zájmů [k čemuž by souhlas subjektu údajů nebyl zapotřebí v souladu s čl. 6 odst. 1 písm. f) nařízení].

[19] Ani z ničeho jiného nevyplývá, že by žalobce měl pro předmětné nahrávání zaměstnanců nemocnice zákonný podklad (důvod). Žalobce ostatně v žalobě ani žádný jiný důvod (s výjimkou poukazu na to, že je policisty při jejich zásahu oprávněn nahrávat) neuvedl. V tomto ohledu však nelze přehlédnout, že policie v nahrávání policejního zásahu žalobci fakticky nebránila. To potvrzuje i to, že jeden z policistů během nahrávání uvedl, že si policisty nahrávat může. Teprve posléze (po více než 15 minutách po příjezdu policejní hlídky) policista s ohledem na žádost zaměstnanců nemocnice vyzval žalobce, aby ukončil nahrávání. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že i přes uvedenou výzvu žalobce neukončil nahrávání policistů. Zastrčil telefon do kapsy tak, aby mohl i nadále pokračovat v nahrávání policistů, proti čemuž policisté aktivně nezasahovali. Nevyzvali žalobce k ukončení takového nahrávání, resp. nevynucovali ukončení nahrávání. Zásah policie je nadto zaznamenán na záznamu, který pořizovali zasahující policisté, a i tento může sloužit k zajištění kontroly zákonnosti jejich zásahu (§ 88 odst. 1 občanského zákoníku, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2012, č. j. 8 A 316/2011-47, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 37/2009-94).

[20] Pohledem všech výše uvedených skutečností však městský soud na tvrzený zásah nenahlížel. Zaměřil se pouze na samotnou výzvu k ukončení nahrávání, resp. skutečnost, že byla učiněna policií. Nezohlednil již však další významné okolnosti věci, jak mu to ukládá § 82 s. ř. s. (zejména pak důvody učinění výzvy, její kontext a faktický účel), resp. judikatura správních soudů k uvedenému ustanovení. V řízení o zásahové žalobě je třeba důkladně a s přihlédnutím ke všem okolnostem věci posoudit naplnění jednotlivých znaků nezákonného zásahu. Jen tak lze odpovědně posoudit důvodnost zásahové žaloby (vedle výše uvedené judikatury srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018-23, ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019-35, ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 As 292/2019-29, ze dne 6. 2. 2020, č. j. 2 As 79/2019-61, ze dne 13. 6. 2019, č. j. 9 Afs 64/2019-52, ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019-35). Ostatně, městský soud se ke všem znakům nezákonného zásahu ani jednotlivě nevyjádřil. V rozsudku se explicitně vyjádřil pouze k některým z nich. V tomto ohledu je tak rozsudek městského soudu i nepřezkoumatelný.

[21] Poukázat lze i na absurdní důsledky výkladu městského soudu. Ten totiž *de facto* směřuje k tomu, že by policie nikdy nemohla vyzvat k ukončení nelegálního nahrávání fyzických osob, a to jen z toho důvodu, že se po svém příjezdu stala rovněž (byť marginální) součástí pořizovaného záznamu. Jakékoliv nezákonné nahrávání by tedy šlo zlegalizovat tím, že by se jeho součástí stala policie. Takovému výkladu nelze poskytnout právní ochranu.

[22] Nejvyšší správní soud tedy plně přisvědčil jádru stížní argumentace stěžovatele (žalovaného) dovozující, že se policie v dané konkrétní věci nedopustila nezákonného zásahu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Kasační stížnost tudíž shledal důvodnou, a proto rozsudek městského soudu zrušil ve výrocích II až IV (výroky III a IV jsou odvislé od výroku II) a věc vrátil v tomto rozsahu městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání (§ 109 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán výše uvedenými právními názory (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 21. září 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu