



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Michala Bobka a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **R. M.**, zastoupen Zuzanou Candigliotou, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 6. 2022, č. j. 11 A 155/2021-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se před Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem příslušníků Policie České republiky (žalovaného), ke kterému mělo dojít dne 14. 5. 2021 na shromáždění před izraelským velvyslanectvím v Praze. Nezákonný zásah žalovaného žalobce spatřoval ve dvou úkonech: (i) vytvoření policejního kordonu oddělujícího účastníky oznámeného (propalestinského) a neoznámeného (proizraelského) shromáždění a (ii) následné výzvě, aby se žalobce přesunul na opačnou stranu kordonu, než se v dané chvíli nacházel.

[2] V řízení před městským soudem žalobce uvedl, že se účastnil (ohlášeného) shromáždění, jehož cílem bylo „thematizovat palestinský odpor proti izraelské státní moci“. Shromáždění se konalo v prostoru před velvyslanectvím Státu Izrael v Badeniho ulici a v přilehlém parku Charlotty Garrigue Masarykové v části u křižovatky ulic Badeniho a Na Valech. Během shromáždění utvořila pořádková policejní jednotka kordon, jímž účastníky rozdělila na dvě skupiny. Oddělila tak účastníky pro-palestinského shromáždění od účastníků shromáždění pro-izraelského. Žalobce s tímto postupem nesouhlasil. Zdůraznil, že smyslem shromažďovacího práva dle čl. 17 odst. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je právo vyhledávat, vyjadřovat a šířit

informace. Jedním z nástrojů takového vyhledávání a šíření informací je možnost konat bez jiných než striktně zákonem stanovených omezení veřejná shromáždění a těchto shromáždění se účastnit. Jakýkoli zásah do tohoto práva, včetně rozdělení části účastníků shromáždění, je tak zapotřebí posuzovat optikou tohoto základního práva a čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož platí, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Policejní tvrzení, že žalobce rozdmýčkal slovní rozbroje mezi účastníky, není dle žalobce pravdivé. Žalobce s nikým z účastníků shromáždění, vyjma přítomných policistů, ve verbální kontakt nevstoupil. Navíc hlavním smyslem shromažďovacího práva je umožnění a realizace názorové výměny mezi účastníky.

[3] Žalovaný uvedl, že předmětného dne se před izraelským velvyslanectvím konalo oznámené shromáždění na podporu Palestiny. V době oficiálního zahájení tohoto shromáždění se v parku shromáždily též další skupiny osob s hesly a symbolikou podporující Stát Izrael. Toto druhé shromáždění nebylo oznámené. Svým tématem a laděním se jasně vymezovalo proti oznámenému shromáždění. Průběh neoznámeného shromáždění nezavdal příčinu k jeho rozpuštění. Z důvodu zajištění bezpečnosti osob a majetku a z důvodu ochrany budovy velvyslanectví policie nicméně oddělila obě shromážděné skupiny. Nutnost přijmout alespoň základní bezpečnostní opatření k oddělení obou skupin vyplynula z faktického stavu v místě konání obou akcí. Svolavatel řádně oznámeného shromáždění nebyl na začátku akce přítomen, tudíž shromáždění nebylo na počátku nijak organizačně regulováno. Docházelo k eskalaci napětí při výměně názorů u účastníků obou shromáždění. Obdobně nebyl v první fázi řešení této situace jednoznačně znám ani organizátor neoznámeného shromáždění. V dané situaci tedy nemohla být a ani nebyla shromáždění plně regulována organizátory akcí a nemohla být využita ani přímá součinnost se svolavatelem. Nutnost zachovat bezpečnost a pořádek byla o toto silnější, že se akce konaly před velvyslanectvím Státu Izrael, které je chráněným objektem. Žalobce, který se v průběhu shromáždění pohyboval mezi účastníky oznámeného shromáždění, se chvíli poté, co došlo z výše uvedených důvodů k oddělení obou skupin, pokoušel vstoupit do míst, kde se nacházeli účastníci neoznámeného shromáždění. Jednání žalobce v daném místě dále vyhrlo verbální střety a prohlubovalo již napjatou situaci mezi oběma skupinami. Proto byl žalobce prvotně požádán a následně i vyzván policistou k opuštění daného místa, a to z důvodu možného ohrožení veřejného pořádku. Žalobce byl vyzván opakovaně, přičemž byl také poučen o důvodech této výzvy a možných následcích plynoucích z jejího neuposlechnutí.

[4] V záhlaví označeným rozsudkem městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Na základě všech provedených důkazů shledal napadený zásah souladný se zákonem. V rámci dokazování soud na jednání mimo jiné provedl důkaz čtyřmi videozáznamy pořízenými Policií ČR, které zřetelně zachycovaly jednak veřejná shromáždění jako celek (první a třetí videozáznam), tak střet žalobce s Policií ČR a jeho odmítnutí uposlechnout výzvy zasahujících policistů (čtvrtý videozáznam), tak odvedení žalobce Policií ČR (druhý videozáznam).

[5] Po ověření splnění podmínek řízení se městský soud zaměřil na otázku zákonnosti a v jejím rámci především přiměřenosti zásahu žalovaného vůči žalobci. Městský soud

pokračování

připustil, že policejním zásahem mohlo dojít k omezení žalobcova shromažďovacího práva. S ohledem na všechny okolnosti se však jednalo o omezení nezbytné a přiměřené.

[6] Městský soud předně zdůraznil, že na místě nebylo přítomno pouze jedno shromáždění tvořené lidmi s opačnými názory, ale dvě samostatně organizované akce: oznámené shromáždění na podporu Palestiny a neoznámené shromáždění na podporu Izraele. Šlo tedy o dvě skupiny různých osob vykonávající své shromažďovací právo. Zákonná, ostatně stejně jako ústavní, úprava svěřuje policii pravomoc v určitých případech shromažďovací právo omezit. Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „shromažďovací zákon“), ve svých § 8 až 12 stanoví možnosti omezení shromáždění různé intenzity: od prostého udílení pokynů příslušníkem policie na místě (§ 8), přes zákaz ohlášeného shromáždění (§ 10) až po jeho rozpuštění na místě (§ 12).

[7] Po srovnání intenzity prostředků možného zásahu do práva shromažďovacího se situací na místě, jak vyplynula ze soudem provedeného dokazování, dospěl městský soud k závěru o přiměřenosti vytvoření kordonu na začátku shromáždění. Soud se předně neztotožnil s myšlenkou, že by policie mohla zasáhnout až poté, co dojde k reálnému konfliktu. S ohledem na vyhrocené téma izraelsko-palestinského konfliktu, ke kterému se zjevně chtěla obě shromáždění vyjádřit, stejně jako bezprostřední blízkosti Izraelské ambasády, reagovala Policie ČR na nastalou situaci adekvátně. Vytvoření kordonu oddělujícího obě shromáždění bylo navíc přiměřené rovněž s ohledem na cíl ochránit v maximální možné míře shromažďovací právo obou skupin. Městský soud uvedl, že byť by si bylo jisté možné představit, že koordinace se svolavateli obou shromáždění by byla ještě „měkčím“ opatřením, tato alternativa nebyla v daný okamžik možná: svolavatel oznámeného shromáždění nebyl na počátku shromáždění přítomen, a svolavatel neoznámeného shromáždění nebyl znám. Za této situace považoval městský soud vytvoření oddělujícího, bezpečnostního kordonu mezi oběma shromážděními za správné.

[8] Konečně s ohledem na výzvu a následný zásah konkrétně vůči žalobci městský soud konstatoval, že žalobce původně dorazil na oznámené pro-palestinské shromáždění. Byl-li žalobce účastníkem oznámeného shromáždění, pak Policie ČR postupovala správně a pochopitelně, pokud jej vyzvala, aby se přesunul do části, kde se konalo dané shromáždění. Žalobce byl řádně vyzván a poučen o důvodech výzvy. Městský soud nesouhlasil se žalobcem, že mu Policie ČR byla za této situace povinna umožnit volný pohyb mezi shromážděními, aby mohl realizovat svoji svobodu projevu. Městský soud uzavřel, že součástí výkonu shromažďovacího práva je kolektivní projev určitého postoje. Stojí-li proti sobě dvě různé skupiny osob, které kolektivně vyjadřují protichůdné názory na určitou otázku, má logicky případné opatření veřejné moci rovněž kolektivní charakter.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Rozsudek městského soudu napadá žalobce (dále jen „stěžovatel“) z důvodů § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Za prvé, stěžovatel předně rozporuje závěr, že by argumentace městského soudu ohledně „preventivně kolektivního charakteru“ opatření provedeného žalovaným

v podobě vytvoření kordonu měla být určující pro výzvu učiněnou v reakci na konkrétní jednání stěžovatele. Protože stěžovatel předtím údajně několikrát volně prošel mezi jednotlivými shromážděními, pro výzvu vůči jeho osobě neměl žalovaný dostatek důvodů ani informací. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nenesl žádný transparent či označení, tak Policie nemohla ani vědět, do které skupiny vlastně patří. Policie se však před učiněním výzvy přesto nedotázala, aby se ujistila, ke které skupině patří. Policie ČR proto neměla k výzvě učiněné vůči stěžovateli dostatek informací, ačkoliv byl tento nedostatek odstranitelný pouhým dotazem na stěžovatele.

[11] Za druhé, pokud se týká důvodnosti vytvoření kordonu, stěžovatel žalovanému vytýká, že kromě notoriety typu napjatých vztahů mezi Izraelem a Palestinou, blízkosti ambasády, a zcela obecného tvrzení, že docházelo k rozdmýchávání konfliktního jednání, ničím nedoložil, že by docházelo k takovému narušování veřejného pořádku vyžadující vytvoření kordonu. Střety zastánců Izraele a Palestiny údajně nikdy v minulosti na území České republiky nevedly k násilným konfliktům. Nic tak nenasvědčovalo pravděpodobnosti násilného střetu mezi oběma skupinami.

[12] Za třetí, městský soud měl dle stěžovatele také nedostatečně řešit samotnou přiměřenost vytvoření kordonu, stejně jako následné výzvy učiněné vůči stěžovateli k opuštění místa. Městský soud měl bez dostatečného odůvodnění formou provedení testu proporcionality upřednostnit zájem na ochraně veřejného pořádku před ústavně zaručeným právem na svobodu shromažďování, svobodu pohybu, svobodu projevu a právem na informace. Rozhodnutí je tak dle stěžovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[13] V rámci namítaného nedostatečného posouzení proporcionality stěžovatel rovněž uvádí, že městský soud došel nesprávně k závěru, že v daném případě nebylo možné přijmout „měkčí“ opatření v podobě koordinace se svolavatelem obou shromáždění. Dle názoru stěžovatele došlo k jednání mezi velícím důstojníkem jednotky Policie ČR a osobami, které policie považovala za neformální svolavatele akce, již před výzvou a zásahem vůči jeho osobě. Stěžovatel z toho dovozuje, že mohlo dojít k vzájemné koordinaci mezi oběma svolavatelé. Legitimní prevence tak mohlo být dosaženo i bez zřízení policejního kordonu oddělující obě skupiny s úplným zamezením volného pohybu účastníků mezi oběma shromážděními. Došlo-li by ke koordinovanému vykázání druhého shromáždění do patřičné vzdálenosti, nemuselo být ke zřízení kordonu policistů vůbec přistoupeno.

[14] Žalovaný se plně ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Žalovaný předně zdůrazňuje, že sama absence násilností nemůže vylučovat přijetí preventivních opatření. Není přece možné přijmout názor, že dokud nedojde na přímé fyzické násilí, policie má zůstat nečinná. Naopak: zásahy v případě již probíhajících střetů znamenají, že k zásahu do práv přítomných již došlo. Překonáním motivace přítomných ve střetech pokračovat bude typicky vyžadovat další použití síly a další zásahy ze strany Policie ČR. Žalovaný rovněž nesouhlasí s mírou stěžovatelem de facto vyžadované individualizace postupů při zvládnutí hromadných akcí či problémů, kde figuruje velké množství osob. Konečně žalovaný zdůrazňuje, že přiměřenost opatření Policie ČR musí být hodnocena v kontextu dané situace v okamžiku zásahu, nikoliv

pokračování

spekulacemi a následným teoretizováním na téma „měkkých“ forem opatření a úvah „co by kdyby“. Žalovaný nicméně uzavřel, že jak vytvoření kordonu, tak výzva vůči stěžovateli, nebyly s ohledem na situaci na daném místě nikterak nepřiměřené, a to ani nahlíženo *ex post*.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Kasační stížností se NSS zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. Následně NSS přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti. Neshledal přitom vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] NSS se nejprve zabýval námitkou *nepřezkoumatelnosti* napadeného rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností a proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné (viz např. 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, nebo rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75 a ze dne 30. 1. 2014, č. j. 7 Ans 16/2013-39).

[18] Těmto požadavkům městský soud plně dostál. Z odůvodnění jeho rozsudku jasně plyne, z jakého skutkového stavu vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Ostatně samotná skutečnost, že stěžovatel s vybranými právními i skutkovými závěry městského soudu polemizuje v kasační stížnosti, ukazuje na jejich seznatelnost, a tedy i přezkoumatelnost.

[19] NSS dále věnoval námitkám *nezákonnosti* spočívající v nesprávném posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Většina kasační stížnosti stěžovatele nicméně co do svého obsahu představuje opětovnou polemiku se skutkovými závěry městského soudu a tvrzeními žalovaného ohledně kontextu opatření a jejich přiměřenosti. S ohledem na právní posouzení zásahu a především jeho přiměřenosti však Nejvyšší správní soud neshledává žádné pochybení v podrobné a přesvědčivé argumentaci městského soudu.

[20] Za prvé, pokud se týká preventivního aspektu při přijímání příslušných opatření, v projednávané věci tedy vytvoření policejního kordonu oddělující obě shromáždění, NSS plně sdílí náhled městského soudu: policejní orgány mají nejenom právo, ale rovněž povinnost konfliktům a jejich eskalaci předcházet, nikoliv pouze pasivně přihlížet. V kontextu skutkových zjištění ohledně situace na místě, zachycené v rozhodnutí městského soudu, považuje rovněž NSS vytvoření policejního kordonu, jehož účelem bylo oddělit obě antagonistická shromáždění, za vhodné a přiměřené opatření. Při tomto rozhodnutí jsou klíčové *obsah* projevu (sympatie či antipatie k palestinské otázce a politice Státu Izrael); *místo* projevu (veřejné prostranství v bezprostřední blízkosti Velvyslanectví

Izraele, které má Česká republika coby přijímací stát povinnost chránit – srov. mimo jiné čl. 22 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích, publikované pod č. 157/1964 Sb.), stejně jako *způsob* projevu (jako plyne ze spisového materiálu, a především z Policií ČR pořízených videozáznamů, které byly provedeny městským soudem coby důkaz, projevy a počínání shluků pokřikujících jedinců s různými vlajkami a transparenty v místě shromáždění lze popsat různě, ale rozhodně ne jako mírumilovný a poklidný debatiní kroužek).

[21] Tyto aspekty ve svém součtu netvoří, jak tvrdí stěžovatel, jenom jakási obecná tvrzení a notoriety, ale konkrétní popis reálné situace a okolností na místě samém v okamžiku zásahu policie. Pokud navíc nebylo na počátku daného shromáždění postaveno najisto, kdo či kde jsou organizátoři jednotlivých shromáždění (svolavatel ohlášeného shromáždění nebyl na místě, neboť se údajně zdržel na cestě, a svolavatel neohlášeného shromáždění nebyl znám), pak argumentace stěžovatele na téma „bylo by bývalo lepší, kdyby došlo ke koordinaci mezi velitelem zásahu oběma svolavateli a ke vzájemné koordinaci – tj. aby se například neohlášené shromáždění vzdálilo“ je jistě v obecné rovině pravdivá, ale v rámci projednávané věci hypotetická. NSS v této souvislosti připomíná, že zákonnost policejního postupu se z povahy věci musí omezit na kontrolu, zda zvolené konkrétní řešení odpovídalo (nutně neúplným) informacím známým zasahujícímu policistovi v době zásahu a tomu, jak se situace musela jevit rozumně uvažujícímu a náležitě vycvičenému policistovi jednajícímu v dobré víře (srov. kupř. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6 As 255/2014-42).

[22] V kontextu tohoto posouzení je zarážející výtká stěžovatele, že městský soud neprovedl test proporcionality s ohledem na počínání Policie ČR při vytvoření kordonu, respektive jej neprovedl úplně. Přesně to městský soud detailně učinil v bodech 38 až 45 svého odůvodnění. Předně podal výčet možných prostředků, které má Policie ČR v podobných případech k dispozici (body 38-39), aby následně s ohledem na okolnosti na místě shromáždění (body 42 až 43) dospěl k závěru, že nebylo mírnějšího prostředku, který by naplnil požadovaný cíl a zároveň minimalizoval zásah do shromažďovacího práva obou shromáždění (bod 44). V bodě 45 pak městský soud ještě navíc vyloučil, s ohledem na situaci na místě v době zásahu, možnost „měkčího“ opatření v podobě koordinace se svolavateli shromáždění.

[23] Za druhé, s ohledem na přiměřenost konkrétního zásahu vůči stěžovateli v podobě výzvy k návratu k „pro-palestinskému“ shromáždění, i zde jsou kasační námitky nedůvodné. Předně není úplně jasné, co přesně stěžovatel městskému soudu, respektive žalovanému, v tomto ohledu vlastně vytýká. Sám stěžovatel v podání k městskému soudu uvedl, že se účastnil pro-palestinského shromáždění. Policie ČR v okamžiku, kdy vytvořila oddělující kordon, jej také věcně správně vyzvala, aby se vrátil ke „svému“, tj. pro-palestinskému, shromáždění. Je tedy obtížně pochopitelné, proč nyní stěžovatel Policii vytýká, že měla ke svému postupu nedostatek informací a že pochybila, když se jej znovu nedotázala, k jakému shromáždění patří.

[24] Konečně pokud Policie ČR za podobných okolností jako v projednávané věci přistoupí k vytvoření kordonu za účelem fyzického oddělení obou shromáždění, pak lze v rámci podobného počínání jen těžko požadovat, aby zároveň individuálně posuzovala

pokračování

chování každého jednotlivého účastníka shromáždění, a pro každého z nich pak ihned zřizovala jakýsi „individuální režim“ pohybu, v závislosti na míře či absenci agresivního chování každého jednotlivce shromáždění se účastníciho. Podobný požadavek je v rozporu s logikou a cílem celé operace, ale i jakýmkoliv rozumně koncipovanými možnostmi policie v kontextu podobného zásahu.

[25] V tomto kontextu jsou proto námitky stěžovatele, že policie měla zamezit pouze konkrétním projevům konfliktního jednání, nikoliv však volnému pohybu osob, které se rozhodly si pokojně a bezprostředně vyslechnout názory druhé skupiny, a že tudíž měla Policie ČR nadále umožnit stěžovateli volný pohyb mezi oběma shromážděními, nepřesvědčivé. Nezbytná a přiměřená omezení z povahy věci kolektivního práva shromažďovacího mohou mít nevyhnutelný dočasný dopad na okamžitý výkon jiných práv, včetně projevu a možnosti diskuse ve vyhrocených situacích. Ostatně omezení výkonu svobody projevu, přijímání informací, a volné debaty ze strany stěžovatele v kontextu vyhrocené situace, kde proti sobě stály pokřikující hloučky různých osob s patrně spíše vyhraněnými názory, a kde, jak stěžovatel sám v kasační stížnosti uvádí, „na místě pak volně procházel mezi občany a *jediný slovní kontakt navázal s policisty*, kteří jej vyzvali, aby odstoupil od jejich řady, když se k ní přiblížil v úmyslu vrátit se zpět mezi zastánce Palestiny“ (zvýraznění kurzívou NSS), zůstává v nejlepším případě dosti spekulativní.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody kasační stížnosti. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[27] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. NSS nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel v něm neměl úspěch. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. prosince 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu