ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců Mgr. Petra Šuránka a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobců **a) Mgr. et Mgr. V. M., Ph.D.**, a **b) Mgr. A. L.**, obou zastoupených Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou se sídlem Brno, Burešova 615/6, proti žalovaným **1) Krajskému ředitelství policie Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Tř. Kosmonautů 189/10, a **2) Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, o kasační stížnosti žalovaného 1) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 11. 5. 2016, č. j. 65 A 1/2016-78,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 11. 5. 2016, č. j. 65 A 1/2016-78, **se** ve výrocích I., II., V. a VI. **zrušuje** a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) výrokem I. svého rozsudku ze dne 11. 5. 2016, č. j. 65 A 1/2016 - 78, (dále jen „napadený rozsudek“) určil, že zásah žalovaného 1) dne 31. 10. 2015, spočívající ve výzvě k prokázání totožnosti žalobců nprap. S., osobní prohlídce žalobce a), přiložení pout žalobci a), v zajištění a znemožnění odchodu z ulice Opletalova v prostoru mezi ulicí Ostružnickou a ulicí 8. května žalobci b) v době od 15:45 do 17:10 hodin, a konečně v zajištění a znemožnění odchodu z ulice Opletalova v prostoru mezi ulicí Ostružnickou a 8. května žalobci a) od 15:45, jakož i následný převoz na obvodní oddělení Olomouc 1 a znemožnění jeho odchodu až do okamžiku, kdy byl žalobce a) propuštěn, byl nezákonný. Výrokem II. napadeného rozsudku pak krajský soud žalovanému 1) přikázal zlikvidovat veškeré obrazové a zvukové záznamy žalobců, pořízené v souvislosti s jejich ztotožněním dne 31.

10. 2015, a zlikvidovat záznamy o tomto jejich ztotožnění, to vše ve lhůtě 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku. Ve zbytku byla žaloba ve vztahu mezi žalobci a žalovaným 1) zamítnuta (výrok III.) a ve vztahu mezi žalobci a žalovaným 2) byla zamítnuta jako celek (výrok IV. napadeného rozsudku). Dalšími výroky pak bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení mezi účastníky.

Posuzovaný zásah byl zasazen do širšího kontextu ohlášeného shromáždění Dělnické mládeže, probíhajícího v odpoledních hodinách dne 31. 10. 2015 na Horním náměstí v Olomouci, které mělo následně pokračovat průvodem po trase Opletalova – 8. května – nám. Národních hrdinů – tř. Svobody – Pavelčákova zpět na Horní náměstí. V době probíhajícího shromáždění se na Horní náměstí dostavil neohlášený průvod protidemonstrantů za zvuku píšťalek a „hrkaček“, který byl následně přítomen probíhajícímu shromáždění, přičemž kromě vzájemného pokřikování obou táborů, které byly od sebe dříve, než mohlo dojít k fyzickému kontaktu, odděleny přítomností policistů sloužících u žalovaného 1), došlo i k izolovaným incidentům, při nichž osoba z davu protidemonstrantů vhodila mezi shromážděné hořící světlici, kterou shromáždění hodili zpět, a kdy jiný z protidemonstrantů strhl reproduktor ozvučení z podstavce, přičemž v souvislosti s těmito dvěma incidenty policie ihned zadržela osoby, které se tohoto jednání dopustily. V závěru shromáždění se skupina protidemonstrantů postupně přesunula do ústí ulice Opletalova a jeho bezprostředního okolí, na což policejní jednotky reagovaly obklopením těchto osob a sdělením, že jsou zajištěny z důvodu, že na náměstí spáchaly přestupek narušováním povoleného shromáždění. Následně probíhala asi hodinu a půl lustrace a zadokumentování tváří všech 93 zajištěných osob a jejich osobních dokladů.

Mezi zajištěnými osobami byli i oba žalobci. Žalobce 1), vzhledem k tomu, že se odmítl legitimovat a dokonce se dožadoval svého předvedení, byl po provedení osobní prohlídky spoután a převezen na policejní služebnu, kde nakonec ústně sdělil své osobní údaje, načež došlo k jeho propuštění. Se zajištěnými osobami (včetně obou žalobců) bylo později na základě oznámení žalovaného 1) vedeno přestupkové řízení ve věci spáchání přestupku podle § 14 odst. 2 písm. f) a h) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákona č. 294/2009 Sb. (dále jen „shromažďovací zákon“), který měl být spáchán tím, že mj. i každý ze žalobců *„dne 31.10.2015 v době od 15:05 do 16:10 hodin na Horním náměstí v Olomouci společně s dalšími osobami intenzivními a velice hlasitými projevy vyjadřoval nesouhlas s probíhajícím předem ohlášeným shromážděním Dělnické mládeže, čímž byl přerušen projev řečníka, kterému nebylo z důvodu značného hluku rozumět. Tímto nepřístojným chováním úmyslně bránil účastníkům ve splnění účelu shromáždění. Následně dne 31.10.2015 okolo 16:10 hodin na rozhraní ulice Opletalova a Horního náměstí v Olomouci společně s dalšími osobami zatarasil komunikaci a přilehlé chodníky tím, že se na místě zdržoval a odmítal ho opustit, čímž úmyslně narušil řádně ohlášený průvod ulicemi Opletalova, 8. května, Národních hrdinů, tř. Svobody, Pavelčákova a Horní náměstí, který měl následovat po ukončení projevů Dělnické mládeže. Tímto neoprávněně úmyslně zabránil jinému v podstatném rozsahu ve výkonu práva shromažďovacího.“*

Krajský soud žalobu vůči žalovanému 2) zamítl, *„neboť v řízení nebyla zjištěna žádná jeho ingerence v projednávané věci, nebylo zjištěno ani jiné postavení žalovaného 2) v řízení, které by při složité struktuře vzájemných vztahů nadřízených orgánů a podřízených bezpečnostních sborů bylo možné (...).“* Samotný zásah vůči žalobcům, jenž připsal

žalovanému 1), považoval za nezákonný, neboť výzva k prokázání totožnosti byla neadresná a její součástí nebylo označení konkrétního přestupku (resp. jej naplňujícího jednání). Chyběl zde tak zákonný důvod pro zajištění. Navíc spáchání přestupku podle § 14 odst. 2 písm. f) a h) shromažďovacího zákona nepřicházelo v úvahu, neboť pouze krátkodobé přerušení proslovu ani odklonění průvodu přes jinou ulici nevyvolalo nemožnost splnění účelu shromáždění (to nebylo významně ovlivněno). Vzhledem k tomu, že se žalobce a) zadržení nebránil a nakonec sám osobní údaje na služebně sdělil, byla jeho osobní prohlídka, stejně jako přiložení pout a jeho převoz, nepřiměřeně represivní, neboť stačila toliko výzva ke sdělení osobních údajů jako mírnější opatření. Pouze pohrůžku předvedením a případným použitím donucovacích prostředků považoval krajský soud za souladnou se zákonem, neboť se jednalo o poučení o následcích neuposlechnutí výzvy.

Proti výrokům I. a II. nyní brojí první žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opřenou o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jíž usiluje o zrušení těchto výroků a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel uplatňuje celou řadu argumentů proti vlastnímu posouzení zásahu učiněnému krajským soudem, přičemž v rámci jednoho ze stížnostních bodů v závěru namítá, že se krajský soud nedostatečně vypořádal z hlediska ustanovení § 83 s. ř. s. s otázkou, zda Policie ČR jednala jako správní orgán, anebo jako ozbrojený sbor v rámci faktického donucení. Stěžovatel poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014 - 53, publikované pod č. 3196/2015 Sb. NSS, a konstatoval, že krajský soud měl žalobce přinejmenším vyzvat k úpravě určení žalobní legitimace žalované strany, což se nestalo. Namísto toho krajský soud pokračoval v řízení se stěžovatelem, aby posléze rozsudkem bez přezkoumatelného odůvodnění odmítl pasivní žalobní legitimaci žalovaného 2).

Tento kasační bod, kterým stěžovatel v podstatě namítá, že není ve věci pasivně legitimovaným subjektem, respektive že jeho pasivní legitimace nebyla dostatečně odůvodněna, je třeba posoudit jako první, neboť na jeho rozřešení závisí (potřeba) řešení všech dalších námitek, které se věnují posouzení vlastní zákonnosti sporného zásahu.

Žalovaný 2) zcela obecně konstatoval, že se s právními a skutkovými námitkami v kasační stížnosti ztotožňuje. Žalobci se pak ve svém vyjádření ke kasační stížnosti k tomuto stížnostnímu bodu nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); zároveň za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je podána osobou oprávněnou, neboť je uplatněna účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.

Policie České republiky, jednající ve smyslu zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 64/2014 Sb. (dále jen „zákon o Policii ČR"), je v první řadě ozbrojeným bezpečnostním sborem (viz § 1 zákona o Policii ČR). Může také vystupovat, stanoví-li tak zvláštní zákon, v určitých specifických situacích (jako celek či její jednotlivé útvary nebo jiné organizační jednotky) též jako správní orgán. Tak tomu může být například podle § 12 odst. 2 a 6 shromažďovacího zákona při rozpouštění shromáždění v nepřítomnosti zástupce úřadu, do jehož působnosti takový úkon podle § 2a shromažďovacího zákona spadá v první řadě, ale i v dalších případech, které ovšem k nyní posuzovanému zásahu žádný vztah nemají.

Podle § 2a písm. a) shromažďovacího zákona působnost ve věcech práva shromažďovacího v přenesené působnosti vykonává obecní úřad, v jehož územním obvodu se má shromáždění konat. Podle § 12 odst. 7 shromažďovacího zákona provádí zákrok směřující k rozpuštění shromáždění policejní útvar na základě rozhodnutí zástupce úřadu; bez tohoto rozhodnutí může provést tento zákrok příslušník Policie ČR pouze v případech stanovených v odstavci 2 nebo 6. Pravomoc zakotvená Policii ČR v těchto dvou odstavcích je přitom v obou případech uvozena slovy za *„nepřítomnosti zástupce úřadu"*.

Ze správního spisu v této souvislosti Nejvyšší správní soud nicméně zjistil, že v době probíhajícího shromáždění byl na místě přítomen i zástupce Magistrátu města Olomouc, který se podle záznamu o události ze dne 31. 10. 2015, sepsaného zástupcem velitele bezpečnostního opatření, plk. Mgr. R. J., mj. též podílel na vyjednání odklonu trasy průvodu s organizátory shromáždění v reakci na zablokování ulice Opletalova.

Neméně významná je i skutečnost, že žaloba v dané věci nebyla podle svého obsahu formulována jako námitky proti rozpuštění shromáždění podle § 13 shromažďovacího zákona, neboť žalobci se nedomáhali vyslovení nezákonnosti rozpuštění jejich (proti)shromáždění, nýbrž brojili proti konkrétním shora označeným úkonům policistů (výzva k prokázání totožnosti, pohrůžka použití donucovacích prostředků, obklíčení a znemožnění odchodu, osobní prohlídka a spoutání). Pokud žalobci v původním znění žaloby brojili též proti *„bránění žalobcům ve výkonu práva se pokojně shromažďovat k využívání svobody projevu"*, v průběhu jednání před krajským soudem žalobní petit změnili a určení nezákonnosti takového jednání se již nedomáhali. Samotná žaloba navíc byla podána až dne 9. 1. 2016, tj. dalece po uplynutí 15denní lhůty, kterou shromažďovací zákon v § 13 pro podání námitek stanoví.

Z uvedených skutečností tak vyplývá, že žalobci nebrojili proti rozpuštění shromáždění v technickém slova smyslu a ostatně ani Policie ČR v průběhu zásahu proti účastníkům neohlášeného shromáždění, jehož byli přítomni i žalobci, nejednala jako správní orgán podle § 12 shromažďovacího zákona, neboť v okamžiku zajištění osob postávajících u ústí Opletalovy ulice byl na místě přítomen zástupce magistrátu, jemuž

v takové situaci podle § 2a písm. a) shromažďovacího zákona postavení správního orgánu náleželo.

V daném případě tak příslušníci Policie ČR pod jednotným velením prováděli zákrok směřující k odstranění porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, přesněji řečeno zajišťovali bezproblémový průběh předem ohlášeného shromáždění a prováděli zajištění osob, které byly přistiženy při jednání, které podle přesvědčení policistů mělo znaky správního deliktu podle § 14 shromažďovacího zákona, za účelem jejich ztotožnění (zda takový přestupek byl spáchán, není přitom pro posouzení základní otázky pasivní procesní legitimace významné). Policie ČR zde tudíž nebyla v postavení správního orgánu, nýbrž ve své základní „roli“ ve smyslu § 1 zákona o Policii ČR, tedy v postavení ozbrojeného bezpečnostního sboru.

To je však pro posouzení pasivní legitimace zcela zásadní, neboť byl-li původcem posuzovaného zásahu veřejný ozbrojený sbor, je nutné určit žalovaného postupem uvedeným v § 83 větě za středníkem s. ř. s. Podle § 5 odst. 1 zákona o Policii ČR je Policie ČR podřízena Ministerstvu vnitra, tj. žalovanému 2). Shodně v případech zásahu policejního sboru pasivní legitimaci žalovaného 2) posoudil Nejvyšší správní soud například i v rozsudcích ze dne 22. 2. 2017, č. j. 2 As 216/2016 - 92, a ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016 - 79. Proto podle § 83 s. ř. s., části věty za středníkem, považuje Nejvyšší správní soud za pasivně procesně legitimovaného v souvislosti se žalovaným zásahem pouze žalovaného 2).

Pokud krajský soud konstatoval, že v dané věci nebyla zjištěna žádná konkrétní ingerence žalovaného 2), zjevně v dané věci vycházel ze skutkového zhodnocení obsahu správního spisu, podle nějž skutečně celou přípravu bezpečnostního opatření, stejně jako i jeho průběh zajišťoval stěžovatel svými příslušníky. Nepochybně krajský soud mohla významně ovlivnit i skutečnost, že ve svém vyjádření v průběhu soudního řízení žalovaný 2) dovozoval pasivní procesní legitimaci stěžovatele s odkazem na to, že je jedním z útvarů Policie ČR a též organizační složkou státu, zatímco stěžovatel se k otázce procesní legitimace nevyjádřil, ale jako jediný podrobně reagoval na jednotlivé žalobní argumenty.

Pro posouzení pasivní procesní legitimace v případě zásahové žaloby však podle § 83 s. ř. s., části věty za středníkem, není významné, který příslušník, či která složka Policie ČR (či jiného sboru) se naříkaného jednání dopustila, nýbrž to, zda zasahující příslušník jednal v pozici úřední osoby začleněné do správního orgánu, nebo nikoliv. Posouzení této otázky je přitom dáno právní povahou úkonů, jichž se žaloba týká, tak jak ji Nejvyšší správní soud v intencích této věci posoudil shora. Příslušník téhož útvaru Policie ČR může v jednom případu vystupovat jako správní orgán, rozpouští-li v nepřítomnosti zástupce úřadu shromáždění nebo provádí-li dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, v jiném případě však bude „prostým“ příslušníkem sboru, zjišťuje-li totožnost osoby, provádí její osobní prohlídku apod., mimo rámec výkonu působnosti správního orgánu. Nejedná-li sbor z pozice správního orgánu, pak je významné, komu je takový sbor podřízen a nikoliv to, jaká organizační složka sboru zásah provedla. Implicitní právní posouzení, které lze ze strohého odůvodnění výroku IV. napadeného rozsudku (jež je na samé hranici přezkoumatelnosti) dovodit, je tak nesprávným právním posouzením, jehož se krajský soud dopustil.

Pokud v této souvislosti stěžovatel namítá, že krajský soud žalobce nepoučil o tom, koho považuje v souvislosti s popsaným zásahem za pasivně legitimovaného, je třeba konstatovat, že tato skutečnost se práv stěžovatele nijak významně nedotkla. Ostatně s ohledem na závěr napadeného rozsudku je zřejmé, že problém nepředstavovalo procesní pochybení krajského soudu, nýbrž právě jeho nesprávný právní názor.

Lze jen podotknout, že v situaci, kdy výrok IV., zamítající žalobu vůči žalovanému 2), nebyl žalobci napaden podáním souběžné kasační stížnosti, není možné již toto pochybení v dalším řízení před krajským soudem napravit. Za daných okolností je tedy již bezvýznamné se zabývat dalšími podrobnými stížnostními body k otázce průběhu zásahu příslušníků sboru podřízeného žalovanému 2) a posouzení jeho zákonnosti.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto na jejím základě napadený rozsudek ve výrocích I. a II. zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s., část věty první před středníkem) a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Současně přistoupil v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s., části věty za středníkem, i ke zrušení nákladových výroků V. a VI., které jsou na kasační stížností napadených výrocích I., a II. závislé. V dalším řízení bude krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této 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 12. dubna 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu