

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **R. M.,** zastoupeného Mgr. Robertem Cholenským, Ph.D., advokátem se sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti žalovaným: **1) Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, a **2) Policie ČR, Policejní prezidium ČR,** se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2017, č. j. 8 A 14/2016 – 83,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2017, č. j. 8 A 14/2016 – 83, se ve výrocích I. a III. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (stěžovatel) se před Městským soudem v Praze domáhal určení, že dne 17. listopadu 2015 došlo jednáním žalovaných 1) a 2) k nezákonnému zásahu, který měl spočívat ve vytvoření policejních zátarasů v Praze na ulici Na Slupi mezi 15.00 a 16.00 hodinou, v ulici Vyšehradská v době mezi 15.20 a 15.40 hod a v ulici Benátská v době mezi 15.40 a 16.00 hod. Tímto jednáním žalovaných podle stěžovatele došlo k faktickému odepření jeho práva účastnit se shromáždění svolavatele J. C. nazvaného Shromáždění proti rasové a náboženské nesnášenlivosti a nesnášenlivosti proti uprchlíkům.

[2] V záhlaví specifikovaným rozsudkem městský soud žalobu stěžovatele vůči žalovanému 1) zamítl a vůči žalovanému 2) odmítl pro nedostatek pasivní legitimace.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatel brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s."), a to v rozsahu výroku I., kterým soud žalobu proti žalovanému 1) zamítl. Domáhá se zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel na úvod zdůraznil politické okolnosti projednávaného případu, od nichž podle jeho názoru nelze zcela odhlédnout. Politická práva, jejichž realizace je orgány výkonné moci zmařena, neexistují izolovaně. Naopak bývají pravidelně součástí širšího společenského a politického rámce, v němž je nutno je vážit a posuzovat jejich porušování.

[5] Stěžovatel se domnívá, že okolnosti zásahu jsou reakcí na události během Dne boje za svobodu a demokracii předešlého roku (tj. 17. listopadu 2014). Tehdy se prezident republiky Miloš Zeman stal v Praze na Albertově během shromáždění občanů terčem ostrých projevů nesouhlasu. Tyto projevy nesouhlasu gradovaly až v napadení prezidenta metáním vajec po jeho osobě a rovněž po ostatních osobách stojících v jeho blízkosti na tribuně. Podstatou stěžovatelova názoru je, že policie (aby podobným excesům zabránila), přijala o rok později taková opatření, kterými v konečném důsledku některým osobám zcela zabránila v přístupu na shromáždění.

[6] Výsledkem tohoto přístupu policie byla shromáždění, při jejichž průběhu nedocházelo k žádným viditelným projevům nevole. Nelze ovšem opomenout, že tento přístup umožnil v konečném důsledku v plné míře toliko manifestaci podporovatelům prezidenta republiky. Takový postup není přípustný v demokratickém právním státě. Nerespektování práv na svobodu projevu zmíněných názorových oponentů odporuje závěrům vysloveným v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva, tedy např. *Öllinger proti Rakousku*. Stěžovatel se dovolává vyslovení, že tento přístup není ústavně konformní. Podpůrně stěžovatel odkázal rovněž na následné excesy státu, zejména v souvislosti s návštěvou stranické a státní delegace Čínské lidové republiky v České republice v březnu 2016.

[7] Stěžovatel především namítá, že napadený rozsudek nemá oporu pro skutková zjištění ve spisu. Zvláště v řízení o zásahové žalobě je správní soud povinen svá skutková zjištění formulovat na základě řádně provedeného dokazování a pečlivě odkázat na konkrétní podklady ve spisovém materiálu.

[8] Nelze akceptovat, aby ke stranám řízení bylo přistupováno nestejným způsobem. Zatímco po stěžovateli je vyžadováno, aby svá tvrzení prokázal, u žalovaného orgánu veřejné moci postačuje, když určitou skutečnost tvrdí, a z jeho postavení veřejnoprávního orgánu pak vyplývá, že toto tvrzení požívá presumpce správnosti. Už z toho důvodu je na místě napadený rozsudek zrušit a dát

městskému soudu pokyn, aby tato skutková tvrzení, chtěl-li by na nich setrvat, podepřel individualizovanými odkazy na relevantní listiny obsažené ve spisu.

[9] Pro případ, že by kasační soud považoval odůvodnění za dostatečně individualizované, stěžovatel nesouhlasí se závěry žalovaného, s nimiž se městský soud ztotožnil.

[10] Městský soud podle stěžovatele přisvědčil žalovanému, že z důvodu zajištění bezpečnosti osob, jejich života a zdraví, a s ohledem na rizikovost chování osob v davu, policie v souladu se zákonem dočasně přehradila konkrétní ulice. Tento postup nebyl motivován snahou znemožnit komukoli účast na jakémkoli veřejném shromáždění – naopak představoval pouze plnění úkolů policie v reakci na protiprávní jednání účastníků některého ze shromáždění. Zájemci o účast na všech konaných shromážděních byli podle městského soudu pouze směrováni jinými trasami mimo přehrazené ulice. Podle stěžovatele jsou tyto závěry zcela mimo reálný odraz situace. Tvrzení, že potenciální účastníci shromáždění proti rasové a náboženské nesnášenlivosti byli na demonstraci toliko směrováni jinými trasami, je účelové a zjevně nepravdivé tvrzení, uplatňované žalovaným 1) v rámci jeho procesní obrany.

[11] Právo na svobodu projevu, včetně souvisejícího práva shromažďovacího, patří k vůbec nejdůležitějším ústavním právům, což v rozsahu čl. 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod judikoval rovněž Evropský soud pro lidská práva ve zmíněném rozsudku ve věci *Öllinger proti Rakousku*.

[12] Na místě bylo provést test proporcionality, přičemž výsledkem tohoto testu nemůže být jiný závěr, než že opatření uskutečněná Policií České republiky byla excesivní. Soud měl žalobě vyhovět a určit, že v žalobě označené zásahy byly nezákonné.

[13] V závěru stěžovatel namítal, že městský soud nadřadil zájem na zajištění protesty nerušeného shromáždění na podporu prezidenta republiky právu stěžovatele zúčastnit se tohoto shromáždění a vyjádřit na něm případně i nesouhlasné stanovisko.

[14] Žalované Ministerstvo vnitra se ve svém vyjádření ztotožnilo s městským soudem. Nad rámec žalovaný 1) konstatoval, že stěžovatel v kasační stížnosti v rozporu se svými předchozími tvrzeními uvádí, že dotčeným postupem policie bylo jemu i dalším osobám znemožněno zúčastnit se názorově odlišného shromáždění a vyjádřit na něm případně i své nesouhlasné stanovisko. Žalovaný 2) se ztotožnil s městským soudem a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejprve Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení přezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, ke kterému je povinen dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Stěžovatel především namítá, že odůvodnění rozsudku nemá oporu pro skutková zjištění ve správním spisu, přičemž městský soud měl odkázat na konkrétní podklady ve spisovém materiálu.

[18] Městský soud uvádí, že ve skutkových otázkách vyšel z tvrzení obsažených v žalobě a ve vyjádření žalovaného 1), doplněného na výzvu soudu. Měl totiž za to, že skutkové okolnosti případu jsou dostatečně zřejmé z vyjádření obou účastníků řízení, přičemž tato vyjádření nejsou v rozporu a ani účastníci vzájemně je nezpochybňují.

[19] To však nestačí. Při podrobném rozboru žalobních tvrzení a vyjádření žalovaného 1) je sice možné konstatovat, že se stran průběhu rozhodných událostí vzájemně nevylučují, současně je však zřejmé, že se v podstatné míře dějově míjejí.

[20] Zatímco žalobce popisuje průběh žalobou napadaných zásahů v podobě časově a místně specifikovaných policejních uzavírek, žalovaný 1) obšírně popisuje situaci v časově delším a prostorově širším vymezení.

[21] Samozřejmě platí, že širší souvislosti rozhodných událostí mohou odůvodnit dílčí, žalobním návrhem vymezený zásah, zejména z hlediska jeho zákonnosti, ať již v podobě naplnění zákonných podmínek pro jeho provedení, nebo z hlediska jeho proporcionality k omezení žalobcových ústavně garantovaných práv. Tomu však musí předcházet nejprve ujasnění skutkového stavu věci, následně pak posouzení relevantnosti oněch širších okolností. To se ale v posuzovaném případě nestalo.

[22] Navíc, městský soud sice uvádí, že vyšel z nerozporných tvrzení účastníků o průběhu událostí, v zápětí však v rámci skutkového shrnutí dochází k závěru, který v těchto tvrzeních účastníků nemá oporu: „*Policií zvolený postup, zahrnující též dočasné přehrazení konkrétních ulic, nebyl motivován snahou znemožnit komukoliv účast na jakémkoliv shromáždění. Osobám, jež měly zájem zúčastnit se na konaných shromážděních, nebylo v této účasti bráněno.*“ (str. 8 rozsudku městského soudu). Oba dílčí závěry jsou ve zjevném rozporu s tvrzeními žalobce, pro něž nabídl i důkazy. Druhému z nich nesvědčí ani vyjádření žalovaného 1), který sám uvedl, že přístup ke shromáždění svolavatele C. byl záměrně omezen.

[23] Takto formulovaný skutkový závěr městského soudu by navíc měl nutně vést k právnímu hodnocení, že se v posuzované věci nemůže jednat o nezákonný zásah z důvodu nenaplnění druhé podmínky městským soudem správně poukazovaného „testu“ podle § 87 s. ř. s. (na str. 7 rozsudku městského soudu).

[24] Městský soud však navzdory tomu má za nesplněnou „až“ třetí podmínku nezákonného zásahu, totiž jeho rozpor se zákonem (str. 11 rozsudku).

[25] Z výše uvedených důvodů musel Nejvyšší správní soud konstatovat nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu, v jejímž důsledku nemohl posoudit důvodnost kasačních námitek stěžovatele stran absence opory pro skutková zjištění městského soudu, resp. vadného právního posouzení věci.

[26] Je třeba připustit, že judikatura Nejvyššího správního soudu není zcela jednotná v tom, zda vnitřní rozpor v odůvodnění rozsudku krajského soudu způsobuje nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (není zřejmé, z kterého důvodu soud považoval žalobu za nedůvodnou) či nesrozumitelnost (právní hodnocení soudu nenavazuje na jeho skutkové závěry). To však není pro rozhodnutí v posuzované věci rozhodné, jelikož se jedná o týž přípustný důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a kasační soud vysvětlil, v čem konkrétně spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu.

[27] V dalším řízení si bude muset městský soud nejprve ujasnit rozhodné skutkové okolnosti posuzovaného případu a jejich hodnocení z hlediska naplnění jednotlivých podmínek existence nezákonného zásahu ve smyslu § 87 s. ř. s. a relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS). K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že není povinností krajského soudu v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu opětovně vyzývat žalovaného k vyjádření stran rozhodných skutkových okolností. Je totiž zcela na žalovaném, aby tak v dostatečné míře učinil, jinak je zcela na jeho odpovědnosti, pokud by soud shledal zásah nezákonný pro nedostatek relevantních důvodů k jeho provedení či pro nedostatek jeho proporcionality.

[28] Pokud soud v souladu se svým předchozím skutkovým shrnutím dojde k závěru, že jednáním žalovaného vůbec nebylo zasaženo do ničích, a tedy ani žalobcových práv, bude na místě žalobu zamítnout již z tohoto důvodu.

[29] V opačném případě, tedy pokud shledá, že žalobcem tvrzeným jednáním bylo (přímo) zasaženo do jeho práv, bude na městském soudu, aby posoudil zákonnost vymezeného zásahu, a to včetně jeho proporcionality s ohledem na policií chráněné zájmy na straně jedné a ústavně garantovanými právy stěžovatele na druhé straně.

[30] Není totiž pochyb o tom, že osoba, proti níž zákrok směřuje, se v okamžik dané situace musí policejnímu zásahu podrobit. Demonstrant (či potenciální účastník demonstrace – jež je stejně tak nositelem svobody shromažďování) nemůže v místě hodnotit zákonnost zásahu nebo jeho oprávněnost a nemá ani relevantní prostředky, jak se mu v daný okamžik bránit – takový postup není ústavním pořádkem předpokládán. Podle Ústavního soudu se občané „*nemohou sami podle svého osobního názoru rozhodnout, zda pokynů policistů uposlechnou či neuposlechnou. Jsou povinni se výkonu pravomoci veřejného činitele podrobit.*“ Soud dále vyslovil, že

„[j]*estliže mají za to, že tímto postupem bylo jejich právo porušeno, či jim byla způsobena škoda, mohou se domáhat ochrany jiným zákonným způsobem*“ (nález Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97). Tento zákonný způsob ochrany *ex post*, zmíněný Ústavním soudem, pak představuje právě žaloba před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

[31] Obecně lze proto v otázce policejních zásahů během demonstrací uzavřít, že je třeba každý takový zásah před soudem posuzovat individualizovaně optikou testu proporcionality, a to zejména s ohledem na skutečnost, že k posouzení jeho oprávněnosti dochází poprvé až před správními soudy, aniž by mu předcházelo klasické správní řízení. Pokud by test proporcionality v případech policejních zásahů *plošně nebyl prováděn*, došlo by tím *ad absurdum* k úplnému vyprázdnění přezkumu zásahů veřejné moci.

[32] Stejně tak by došlo k absolutnímu vyprázdnění svobody shromažďování, pokud by na místo důsledného provedení testu zpravidla docházelo toliko k přijetí jakýchkoliv přiměřeně rozumných vysvětlení s odkazem na obecné zásady veřejného pořádku (zde ochrana zdraví a bezpečnosti osob), vtělené do právních norem, jež upravují činnost policie.

[33] Policejní zásah v podobě zabránění v účasti na demonstraci představuje, podle stěžovatelem namítaného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Öllinger proti Rakousku* (rozhodnutí ze dne 29. 9. 2006, stížnost č. 76900/01) zásadní a citelné opatření, které následně v případě přezkumu zásahu správními soudy vyžaduje *přímo úměrně* řádné a dostatečně konkrétní zdůvodnění ze strany orgánů veřejné moci (bod 44 citovaného rozsudku ESLP). Lze tedy uzavřít, že právě shromáždění reagující na otázky veřejného zájmu požívají ve světle Úmluvy nejvyšší míry ochrany a u těchto shromáždění je rovněž o to silnější požadavek na zdůvodnění zásahu (viz rovněž *Jerusalem proti Rakousku*, stížnost č. 26958/95, § 36, ECHR 2001-II). Shromážděním reagujícím na veřejné otázky bezpochyby byla demonstrace proti rasové a náboženské nesnášenlivosti a závěry vyslovené v uvedeném rozsudku tak lze vztáhnout i k nyní projednávanému případu).

[34] Námitka stěžovatele, že se chtěl navzdory policejním zátarasům účastnit rovněž shromáždění na podporu prezidenta republiky, kde by vyjádřil svůj nesouhlas, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť jde o důvod, který stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak zjevně mohl učinit.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud pro důvodnost kasační stížnosti napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 18. dubna 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu