

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) K. K.**, **b) T. P.**, **c) K. B. J.**, **d) M. B.**, všichni zastoupeni Janem Kalvodou, advokátem, se sídlem Bělohorská 238/85, Praha 6, proti žalovaným: **1. Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, **2. Policie České republiky, Policejní prezidium České republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů OS**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, **3. Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad štolou 936/3, Praha 7, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaných, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2017, č. j. 6 A 82/2016 – 104,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2017, č. j. 6 A 82/2016 – 104, **se zrušuje** ve výroku I., II. a III.

II. Žaloba proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 21. 3. 2016, č. j. MHMP-472195/2016/O4/Ma **se odmítá.**

III. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vydání opatření obecné povahy ze dne 17. 3. 2016, č. j. MHMP-457342/2016/ O4/Ma, a ze dne 21. 3. 2016, č. j. MHMP-473527/2016/O4/Ma Magistrátem hlavního města Prahy **se odmítá.**

IV. Kasační stížnost proti výroku IV. rozsudku Městského soudu v Praze 16. 3. 2017, č. j. 6 A 82/2016 – 104, **se zamítá.**

V. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Včas podanou kasační stížností napadli žalobci v záhlaví uvedený rozsudek, jímž Městský soud v Praze zamítl jejich žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných. Zásah měl dle městského soudu spočívat v uzavření Hradčanského náměstí pro veřejnost dne 29. 3. 2016 od 5.00 do 23.30 hodin na základě rozhodnutí 1. žalovaného ze dne 21. 3. 2016, č. j. MHMP-472195/2016/O4/Ma, dvou opatření obecné povahy 1. žalovaného (ze dne 17. 3. 2016, č. j. MHMP-457342/2016/ O4/Ma, a ze dne 21. 3. 2016, č. j. MHMP-473527/2016/O4/Ma) a faktického postupu 2. žalované v místě uzavírky.

[2] Při posouzení věci vycházel městský soud z následujícího skutkového stavu. Dne 19. 2. 2016 bylo na Hradčanské náměstí v Praze ohlášeno příslušnému správnímu úřadu shromáždění na dobu od 28. 3. 2016 do 30. 3. 2016. Samotné shromáždění pak bylo svoláno na den 29. 3. 2016 v 17.00 hodin, avšak neuskutečnilo se, poněvadž nahlášené místo shromáždění bylo uzavřeno dopravními značkami a policie jeho účastníkům neumožnila vstup na náměstí. Tento skutkový stav je mezi stranami nesporný. Ze správního spisu pak vyplývá, že dne 17. 3. 2016 podala 2. žalovaná u Úřadu městské části Prahy 1 žádost o vydání stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích ve dnech 28. 3. 2016 až 30. 3. 2016 u příležitosti státní návštěvy prezidenta Čínské lidové republiky. Součástí požadavku 2. žalovaného bylo uzavření celého prostoru Hradčanského náměstí. V návaznosti na to vydal 1. žalovaný dne 21. 3. 2016 rozhodnutí, kterým podle § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích povolil žadatelce úplnou uzavírku komunikací v rozsahu odpovídajícím jejímu požadavku (tedy včetně celého prostoru Hradčanského náměstí). Následně dne 17. 3. 2016 a dne 21. 3. 2016 vydal 1. žalovaný dvě opatření obecné povahy, jimiž stanovil přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení a zařízení.

[3] Pokud jde o přípustnost žaloby, dospěl městský soud k závěru, že v případě tvrzeného porušení základních práv a svobod lze připustit k věcnému přezkumu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem i když je jako nezákonný zásah žalováno rozhodnutí či opatření obecné povahy, aniž by se žalobci zároveň domáhali jejich zrušení a v případě rozhodnutí vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobci totiž v projednávaném případě nebyli účastníky příslušného správního řízení, proto se podle názoru soudu nemohli proti rozhodnutí a opatřením obecné povahy bránit opravnými prostředky podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a následně žalobou.

[4] K meritu věci městský soud uvedl, že výkon shromažďovacího práva žalobců byl místně omezen podle zákona o pozemních komunikacích, a to s ohledem na bezpečnost státu a ochranu života a zdraví osob. Takovéto omezení je obecně přípustné, neboť zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím nemá přednost před jinými právními normami

téže právní síly. Pokud jde o ústavně právní rovinu, Listina základních práv a svobod umožňuje výkon shromažďovacího práva omezit za podmínek stanovených v jejím čl. 19 odst. 2. Za účelem zhodnocení přípustnosti omezení shromažďovacího práva provedl městský soud test proporcionality, na jehož základě dospěl k názoru, že předmětný zásah byl přiměřený jeho účelu. Závěrem městský soud zdůraznil, že Česká republika nese podle mezinárodního práva zodpovědnost za všechny osoby požívající mezinárodní ochrany, nachází-li se na jejím území.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[5] Proti rozsudku městského soudu podali všichni žalobci (dále jen „*stěžovatelé*“) společnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[6] Stěžovatelé zejména namítali, že městský soud opomenul pravidlo, že pravomocí lze užít jen v rámci působnosti. Žalovaní totiž dle názoru stěžovatelů fakticky využili pravomoci stanovené „*jinými normami*“. Městský soud také dezinterpretoval argumentaci stěžovatelů, kteří uváděli, že správní úřad opomněl využít omezení předvídaná shromažďovacím zákonem (kupříkladu zákaz shromáždění či změnu jeho místa); v části 39. – 45. napadeného rozsudku se tak městský soud míjel s meritem argumentace stěžovatelů. Soud nadto pouze shrnul obecné pravidlo o omezitelnosti shromažďovacího práva, aniž by jej aplikoval, a tímto postupem navíc suploval rozhodovací činnost správních orgánů. Městskému soudu také vytýkali, že rezignoval na unesení důkazního břemene, když bez dalšího akceptoval rozporná tvrzení žalovaných.

[7] Dále stěžovatelé městskému soudu vytýkali, že neshledal vadu ve svévolném rozhodování 1. žalovaného, neboť ten doplnil žádost 2. žalované o (bezpečnostní) důvody, které v ní nebyly uvedeny. Kromě toho 1. žalovaný žádosti vyhověl bez jakéhokoli správního uvážení z hlediska bezpečnostních důvodů. Žalovaní také upřeli stěžovatelům postavení účastníků řízení předcházejícího vydání napadených rozhodnutí/opatření, ač jejich postavení bylo dotčeno.

[8] V neposlední řadě stěžovatelé namítali, že se městský soud nevypořádal s jejich podstatnými tvrzeními a argumenty. Jednak šlo o tvrzení, že všichni žalovaní vykonávali působnost stanovenou zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „*zákon o policii*“), ale s využitím pravomocí, které jim tento zákon neskýtá; dále o tvrzení, že postupem, který žalovaní zvolili, nemohlo dojít k řádnému správnímu uvážení, a posledně o tvrzení, že žalovaní ani v rámci vadného postupu podle silničního práva nesplnili jeho základní procesní požadavky, když upřeli stěžovatelům práva účastníků řízení.

[9] Závěrem stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a (pokud neshledá důvod k tomu, aby sám rozhodl) věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný č. 1 se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a odkázal na svá vyjádření uplatněná v řízení o žalobě. Podle jeho názoru 2. žalovaná v rámci své pravomoci posoudila možná bezpečnostní rizika a v návaznosti na to podala

žádost silničnímu správnímu úřadu. Ten následně vydal předmětné rozhodnutí a dvě opatření obecné povahy v rámci své působnosti. Tento postup byl zvolen z důvodu minimalizace zásahu do základních práv a svobod. Městský soud se dle názoru 1. žalovaného zaobíral všemi skutečnostmi, tvrzeními a důkazy. Závěrem 1. žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[11] Žalovaný č. 2 se ztotožnil s vyjádřením žalovaného č. 3.

[12] Žalovaný č. 3 ke kasační stížnosti uvedl, že žádným způsobem nesměšuje působnost a pravomoc. V průběhu řízení o žalobě byl postup 1. žalovaného podrobně popsán, a probíhal v souladu se zákonem o policii. K zajištění své působnosti 2. žalovaná přikročila k podání předmětné žádosti, k čemuž byla oprávněna. Tento postup totiž vyhodnotila jako nejvhodnější. Žalovaný č. 3 dále odkázal na svá vyjádření uplatněná v řízení o žalobě. Dodal také, že nebylo možno vydat rozhodnutí o zákazu shromáždění, jelikož žádný z důvodů zakotvených v zákoně o právu shromažďovacím nepamatuje na bezpečnost státní návštěvy. Možnost stanovit podmínky konání shromáždění přinesla až novela shromažďovacího zákona účinná od 1. 11. 2016. Závěrem 3. žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů uvedených v kasační stížnosti předně však posuzoval, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.]. Dospěl přitom k závěru, že je třeba výroky I., II. a III. napadeného rozsudku městského soudu zrušit a žalobu v těchto částech odmítnout. Kasační stížnost proti výroku IV. napadeného rozsudku pak vyhodnotil jako nedůvodnou.

a) Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť se jedná o vadu svojí povahou tak závažnou, že by ji musel zohlednit z úřední povinnosti i bez návrhu stěžovatelů (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Teprve je-li napadené rozhodnutí vyhodnoceno jako přezkoumatelné, může se soud zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publ. pod č. 617/2005 Sb. NSS).

[15] Obecně lze uvést, že z výroku napadeného rozsudku je jednoznačně zřejmé, že jím došlo k zamítnutí žaloby. Z jeho odůvodnění je bez potíží seznatelné, z jakých důvodů soud žalobu zamítl a jaké skutečnosti považoval za rozhodné. O přezkoumatelnosti napadeného rozsudku svědčí též skutečnost, že stěžovatelé v kasační stížnosti se závěry městského soudu polemizují (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 As 95/2016 – 64).

[16] Stěžovatelé městskému soudu vytýkají, že se v rozsudku nevypořádal s jejich tvrzeními. K tomu je třeba říci, že dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nemají soudy povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s jejím obsahem a smyslem (srov. rozsudky ze dne ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19 či ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130). Rozsah povinnosti dostatečného odůvodnění se tak může měnit *„podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka“* (viz rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 130). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníků řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (k tomu viz rozsudek ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[17] Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že městský soud na základě žalobních tvrzení stěžovatelů podrobně přezkoumal postup žalovaných. Soud se sice výslovně nevyjádřil k některým otázkám, avšak tato skutečnost nepředstavuje pochybení, neboť se řádně a podrobně vypořádal s podstatou argumentace stěžovatelů. Poté, co soud provedl přezkum zákonnosti zásahu v mezích žalobních tvrzení, řádně objasnil, jakým způsobem dospěl k závěru, že je žaloba nedůvodná. Pokud jde o konkrétní otázku zneužití pravomocí žalovanými, soud podrobně popsal, jak žalovaní v projednávané věci postupovali. Z tohoto popisu je patrné, že soud dospěl k závěru, že ke zneužití pravomocí v projednávané věci nedošlo (obdobně pokud se jedná o řádné správní uvážení 1. žalovaného). K účastenství stěžovatelů ve správním řízení se pak městský soud vyjádřil v tom směru, že tato otázka není předmětem řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Městský soud tedy tuto námitku neopomenul, ale vyhodnotil ji jako nepřípustnou. Lze tedy uzavřít, že námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] není důvodná.

b) Přípustnost žaloby

[18] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných. Otázka přípustnosti žaloby totiž spadá do širšího okruhu podmínek řízení se správním soudnictví, které je soud povinen zkoumat z úřední povinnosti. Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud věcí zabývat po obsahové stránce.

[19] Stěžovatelé podali jednak *„žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle ust. § 65 a násl. s. ř. s.“*, která směřovala proti výše uvedenému rozhodnutí 1. žalovaného. Současně podali také *„žalobu proti nezákonnému zásahu dle ust. § 82 s. ř. s.“*, přičemž jako nezákonný zásah označili obě výše uvedená opatření obecné povahy a *„donucení a soubor opatření Policie České republiky“*. Konkrétně tvrdili, že jsou aktivně legitimování podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť byli postupem správního orgánu zkráceni na právech, která jim příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Tento postup spatřovali v tom, že § 24 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích obsahuje pouze demonstrativní výčet účastníků řízení a stěžovatelům tak mělo být účastenství přiznáno podle obecné úpravy obsažené v § 27 odst. 2 správního řádu. Městský soud dospěl

k závěru, že zde není prostor pro odmítnutí žaloby, neboť stěžovatelé nemají jiný právní prostředek obrany před soudem a napadli toto rozhodnutí a tato opatření obecné povahy jako tvrzený nezákonný zásah žalobou podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. S takovýmto závěrem (resp. procesním postupem) městského soudu však nelze v žádném případě souhlasit.

i. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

[20] Jak bylo uvedeno výše, stěžovatelé v žalobě proti rozhodnutí 1. žalovaného o povolení uzavírky tvrdili, že jsou aktivně legitimování podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom již v minulosti dovodila, že účastenství v řízení před správním orgánem je nutno pojímat materiálně (podle obsahu) a nikoliv formálně. Jak vyplývá například z rozsudku ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002 - 54, publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS, *„podle § 65 odst. 2 s. ř. s. je oprávněn podat žalobu i ten, s nímž správní orgán nejednal jako s účastníkem, ačkoli podle zákona účastníkem v daném správním řízení byl, a měl tak práva a povinnosti účastníka správního řízení, pokud tvrdí, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která mu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Skutečnost, zda někdo byl účastníkem správního řízení, je třeba posuzovat materiálně, a nikoli podle toho, s kým ve skutečnosti správní orgán jednal.“*

[21] K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že i ve správním soudnictví platí, že každý úkon posuzuje soud podle jeho obsahu, i když je úkon nesprávně označen. Z formulace žaloby (a ostatně i z jejího označení ve vztahu k předmětnému rozhodnutí – viz odst. [20] tohoto rozsudku) byl naprosto zřejmý úmysl stěžovatelů podat žalobu proti rozhodnutí. Městský soud tak v žádném případě nebyl oprávněn „překvalifikovat“ žalobu proti rozhodnutí správního orgánu tak, jak byla podána, na žalobu zásahovou.

[22] Pokud jde o přípustnost žaloby proti rozhodnutí, podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřípustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. V situaci, kdy již správní orgán I. stupně (v nyní projednávaném případě 1. žalovaný) vydal rozhodnutí ve věci samé, se může opomenutý účastník bránit zejména podáním odvolání. Na situaci, kdy rozhodnutí není doručeno osobě, která materiálně účastníkem byla, totiž nepochybně dopadá § 84 odst. 1 správního řádu, podle něhož *„[o]soba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl, oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.“* Účastenství se totiž nezakládá usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu, ale je dáno naplněním podmínek účastenství stanovených správním řádem nebo jiným zákonem (v posuzované věci zákonem o pozemních komunikacích). Není tedy pravdou, že by žalobce neměl možnosti obrany pro případ, že by skutečně byl opomenutým účastníkem řízení, neboť mohl podat odvolání i za situace, kdy mu nebylo rozhodnutí 1. žalovaného o povolení uzavírky doručeno (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014 – 147).

[23] Bylo tedy na místě, aby městský soud žalobu proti rozhodnutí 1. žalovaného odmítl z důvodu uvedeného v § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek v části výroku I. zrušil a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. žalobu v této části odmítl pro nepřípustnost spočívající v nevyčerpání opravných prostředků v řízení před správními orgány.

ii. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem

1. Opatření obecné povahy

[24] Podle § 85 s. ř. s. je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Z citovaného ustanovení plyne, že žaloba proti nezákonnému zásahu má ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí a návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části subsidiární povahu. Jakkoliv zákonodárce počínaje 1. 1. 2012 rozšířil podmínky přípustnosti zásahové žaloby (§ 85 věta za středníkem s. ř. s.), prvotním předpokladem její přípustnosti je vždy to, že o nezákonný zásah vůbec jde. Pokud je tedy akt rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, nelze ho v souladu s výše uvedeným současně napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Není proto v procesní dispozici žalobců volit, které řízení budou žalobou iniciovat. Určujícím kritériem pro podání žaloby je povaha napadeného úkonu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS a ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012 - 50).

[25] Pokud jde o předmětná opatření obecné povahy, stěžovatelé byli oprávněni podat ke správnímu soudu návrh na jejich zrušení podle § 101a s. ř. s. Přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž spočívá pouze v tvrzení navrhovatele o zkrácení na jeho subjektivních právech, není tedy podmíněna účastenstvím v řízení předcházejícím vydání napadeného opatření. Neobstojí tak tvrzení městského soudu, že stěžovatelé neměli jiný prostředek ochrany před soudem, jelikož nebyli účastníky „správního“ řízení. V nyní projednávaném případě však stěžovatelé návrh na zrušení opatření obecné povahy současně s žalobou na ochranu před nezákonným zásahem nepodali (jak by bylo v souladu s § 101a odst. 1 větou druhou s. ř. s.), nýbrž výslovně a jednoznačně označili opatření obecné povahy za nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

[26] K uvedenému je nutno dodat, že v projednávané věci nebyl dán ani prostor k vydání výzvy k opravě či odstranění vad podání soudem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť stěžovatelé podali žalobu formálně bezvadnou (tzn. v souladu s § 84 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 37 odst. 3 s. ř. s.), když v ní výslovně uvedli, že napadená opatření obecné povahy chápou *„jako zásah ve smyslu v ust. § 82 s. ř. s.“* (viz bod 18 žaloby). Tak, jak byla žaloba ve vztahu k opatřením obecné povahy formulována, ji tedy nebylo v žádném případě možné považovat za návrh na zrušení opatření obecné povahy a činit následně úkony k doplnění náležitostí tohoto typu podání.

[27] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud pochybil, když připustil možnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem proti předmětným opatřením

obecné povahy. Z výše uvedeného vyplývá, že tak, jak byla žaloba podána, nebyla ve vztahu k opatřením obecné povahy přípustná. Bylo tedy na místě, aby městský soud ve vztahu k oběma opatřením obecné povahy žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítl z důvodu uvedeného v § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek zrušil též v částech výroků II. a III. a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. žalobu i v těchto částech odmítl.

2. Faktický zásah žalované č. 2

[28] V případě faktického zásahu Policie ČR je podle názoru Nejvyššího správního soudu přípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nepochybná. Stěžovatelé zásahovou žalobou napadli *„[d]onucení a soubor faktických opatření Policie České republiky"*. Jedná se tedy o faktické úkony, které nelze podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Aktivní legitimace se v tomto případě zakládá pouhým tvrzením. Posouzení toho, zda může být úkon správního orgánu (v projednávaném případě Policie ČR) pojmově zásahem, je již otázkou důvodnosti žaloby (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, publ. pod č. 1773/2009 Sb. NSS).

[29] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem ve formě, v jaké byla podána, je přípustná pouze pokud jde o faktický zásah Policie ČR na místě uzavírky. Výhradně v této části tak může zdejší soud posoudit důvodnost kasačních námitek.

[30] Nejvyšší správní soud dále považuje za potřebné zdůraznit, že stěžovatelé uvedli v kasační stížnosti důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Z povahy věci ale důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nepřichází v úvahu, jelikož napadený rozsudek byl vydán ve věci deklarace nezákonného zásahu. Nesprávná kvalifikace stížnostních důvodů však není na překážku jejímu věcnému projednání. Stačí, aby stěžovatelé důvody tvrdili. Jejich podřazení pod zákonné ustanovení provede soud v souladu se zásadou *iura novit curia*. Z tohoto pohledu tak stěžovatelé svým povinnostem dostáli (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2006, č. j. 1 Afs 66/2005 - 60).

c) Námitky z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[31] Na tomto místě je nezbytné připomenout zásadu presumpce správnosti správních aktů, kterou je nutné uplatňovat i v případě, že je předmětem řízení před správním soudem ochrana před nezákonným zásahem, který je následkem (či se jinak dotýká) takového správního aktu. Podle této zásady vyvolává správní rozhodnutí účinky a považuje se za správné a zákonné, dokud není zrušeno zákonem stanoveným způsobem. Efektivní ochranu proti účinkům správních rozhodnutí může soud poskytnout výhradně v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v němž je nadán pravomocí napadené rozhodnutí zrušit (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 – 30 či usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2017, sp. zn. I ÚS 884/17.). Totéž platí i ve vztahu k opatřením obecné povahy, proti jejichž účinkům může soud poskytnout ochranu pouze v řízení podle § 101a a násl., s. ř. s.

[32] Nejvyšší správní soud se tedy nemohl zabývat námitkami stěžovatelů, které zpochybňovaly zákonnost výše uvedeného rozhodnutí či uvedených opatření obecné povahy, a procesní postup 1. žalovaného, jenž předcházel jejich vydání (kasační námitky uvedené v odst. [7] tohoto rozsudku). Zbývající námitky uplatněné v kasační stížnosti (viz odst. [6] tohoto rozsudku), je pak nutno posuzovat v souladu se zásadou presumpce správnosti uvedených správních aktů. Nadto je nutné uvést, že vzhledem k rozsahu přípustnosti zásahové žaloby mohl Nejvyšší správní soud posoudit tyto námitky pouze ve vztahu k faktickému zásahu žalované č. 2 na místě uzavírky.

[33] Stěžovatelé předně namítali, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se zneužití pravomocí žalovanými. Ustanovení § 11 písm. c) zákona o policii stanoví, že Policie ČR postupuje tak, aby případný zásah do práv a svobod osob nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem. Jedná se o tzv. zásadu přiměřenosti, která reguluje vztah mezi mírou zásahu do práv a svobod osob a účelem sledovaným úkonem. Pokud existuje aktuálně dostupný prostředek či postup, který zasahuje do práv a svobod osob méně a současně lze pomocí něho dosáhnout účelu sledovaného úkonem, má Policie ČR povinnost zvolit tento postup či prostředek [viz komentář k zákonu o policii (B. Vangeli, Zákon o Policii České republiky. Komentář, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2014)]. V případě, že dojde k překročení zákonem stanovené přiměřenosti zásahu do práv, je jednou z možností obrany (v závislosti na povaze zásahu) podat žalobu podle § 82 s. ř. s.

[34] Na základě výše uvedeného má tedy Policie ČR při zajišťování bezpečnosti chráněných osob povinnost postupovat v souladu se zásadou přiměřenosti, tedy musí zvažovat, prostřednictvím jakých prostředků lze dosáhnout dostatečné ochrany těchto osob a současně co nejmenšího zásahu do práv a svobod ostatních osob. Z tohoto hlediska Nejvyšší správní soud ve vztahu k faktickému zásahu 2. žalované na místě uzavírky neshledal žádné pochybení, ostatně stěžovatelé v kasační stížnosti ani k samotnému faktickému postupu 2. žalované v tomto směru nic nenamítali.

[35] Ode dne účinnosti předmětných opatření obecné povahy a ode dne právní moci rozhodnutí 1. žalovaného byla 2. žalovaná těmito správními akty vázána. Uvedené správní akty přitom zůstaly nedotčeny a 2. žalovaná tedy byla povinna podle nich postupovat i dne 29. 3. 2016 (tj. v den uzavírky). Pokud tedy 2. žalovaná při faktickém zásahu na místě uzavírky tyto správní akty respektovala a nevpustila žalobce do uzavřeného prostoru Hradčanského náměstí, nemohlo jen z tohoto důvodu dojít z její strany k nezákonnému zásahu do jejich práv. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že námitka zneužití pravomoci 2. žalovanou není důvodná.

[36] V intencích výše uvedeného pak nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že vzhledem k chybnému procesnímu postupu stěžovatelů [viz část „*b) Přípustnost žaloby*“ tohoto rozsudku] pozbývají zbylé stížnostní námitky smyslu. S ohledem na zásadu presumpce správnosti správních aktů zde totiž vůbec nebyl vytvořen prostor k tomu, aby městský soud provedl test proporcionality ve vztahu k uzavření Hradčanského náměstí pro veřejnost dne 29. 3. 2016. Uplatnění testu proporcionality by bylo na místě pouze v případě, že by správní soudy posuzovaly zákonnost výše uvedených správních aktů (tzn. v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. či o

návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s.), nikoli však za situace, kdy soudy posuzují pouze nezákonnost samotného faktického zásahu 2. žalované na základě zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[37] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek městského soudu je v části výroku IV. zákonný. Kasační stížnost proto v této části podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první a § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Napadený rozsudek byl v části výroku I., II. a III. zrušen a žaloba odmítnuta, žádný z účastníků proto nemá v této části právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o výrok IV. napadeného rozsudku, stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaným, jimž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti vzniklo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, jelikož jim podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady přesahující rámec jejich běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 4. června 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu