ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Pavla Molka v právní věci žalobců: **a) Mgr. Z. B.**, **b) M. S.**, **c) M. Ď.**, **d) J. Š.**, všichni zast. Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovaným: **1) Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, **2) Policie České republiky, Obvodní ředitelství policie Praha II**, se sídlem Sokolská 1799/38, Praha 2, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, o kasačních stížnostech žalovaného 1) a žalobců a), b), c) a d) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2015, čj. 11 A 112/2015-78,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2015, čj. 11 A 112/2015-78, **se ruší**.

II. Žaloba **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobci domáhali ochrany před nezákonným zásahem, ke kterému mělo dojít při policejním zákroku v prostoru areálu usedlosti Cibulka v Praze 5 – Košířích, provedeném útvarem Obvodního ředitelství policie Praha II dne 6. 5. 2015.

[2] Za nezákonný zásah žalobci konkrétně považovali pronesení výzvy k opuštění usedlosti pod hrozbou násilí a následné vyvedení osob, které v usedlosti zůstaly, a to za použití slzného plynu a násilí. Další zásahy měly dle žalobců spočívat v zákazu pořizování obrazových a zvukových záznamů dokumentujících zásah, přičemž pořizování tohoto záznamu mělo být překaženo, a rovněž v bezdůvodném bití žalobce J. Š..

[3] Dále se žalobci před městským soudem domáhali vyslovení zákazu, který by zamezil Policii České republiky vyklízet domy, byty nebo jiné nemovitosti bez soudního rozhodnutí a žádosti o součinnost ze strany exekutora nebo bez vykonatelného rozhodnutí o vykázání.

Dále žádali, aby Policie České republiky nemohla zakazovat pořizování jakýchkoliv obrazových nebo zvukových záznamů týkajících se zásahu policie.

[4] Žalobci popsali posloupnost událostí před zákrokem policie tak, že žalobce M. Ď. uzavřel dne 15. 5. 2012 s vlastníkem usedlosti Cibulka smlouvu označenou jako Dohoda o spolupráci. Mělo se jednat o smlouvu smíšenou, která mimo jiné zakládala povinnost uživatelů usedlosti tento objekt chránit a hlídat a umožňovala jim kromě jiného v usedlosti i bydlet. Dne 20. 12. 2014 předal vlastník statku žalobci M. Ď. přípis označený jako Výpověď z uzavřené dohody, podle něhož měl smluvní vztah skončit ke dni 31. 3. 2015. Žalobci usilovali o další jednání s vlastníkem usedlosti, přičemž poukazovali na obtížnost stěhování a zdůrazňovali svůj zájem na tom, aby Cibulka dále památkově nechátrala. Současně byli přesvědčeni o absolutní neplatnosti podané výpovědi, preferovali však cestu konsenzuální dohody, a proto argument neplatnosti hodlali uplatnit až v rámci případného soudního řízení, ve kterém by se vlastník domáhal vyklizení nemovitosti civilní žalobou. Dne 5. 5. 2015 podala předsedkyně dozorčí rady majitele statku trestní oznámení, na základě kterého policie následující den zásah zahájila.

[5] Podstata žalobní argumentace spočívala ve zpochybnění pravomoci policie řešit otázky, které spadají výhradně do oblasti civilního práva. Žalobci poukazovali na to, že k provedení zásahu nebyl dán zákonný důvod z hlediska vymezení působnosti policie, jinými slovy že policie nemá pravomoc vyklízet nemovitosti ani k tomu jiné donucovat. Současně označili průběh zásahu jako nepřiměřený. Policie dále nezákonným způsobem zabránila v pořizování dokumentace své činnosti a bez zákonného důvodu úmyslně způsobila zranění jednomu z žalobců.

II. Řízení před městským soudem

[6] Městský soud se nejprve zabýval posouzením pasivní legitimace, tedy otázkou, který z žalobou označených správních orgánů má postavení žalovaného. S odkazem na § 83 s. ř. s. a § 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), dospěl k závěru, že ve věci má postavení žalovaného Ministerstvo vnitra, které je nadřízeným orgánem Policie České republiky jakožto ozbrojeného bezpečnostního sboru. V případě Policie České republiky, útvaru Obvodního ředitelství Policie Praha II, městský soud pasivní legitimaci neshledal, ve vztahu k druhému žalovanému proto žalobu zamítl.

[7] K namítanému zásahu spočívajícímu ve výzvě k opuštění objektu soud konstatoval, že má za prokázané, že se žalobci v objektu Cibulka zdržovali poté, kdy jim vlastník objektu vypověděl smlouvu. Vlastník usedlosti se na policii obrátil s tím, že se v objektu neoprávněně zdržuje neurčený počet osob. Policie je v takovém případě na základě § 10 odst. 5 zákona o policii oprávněna a zároveň povinna v případě porušení veřejného pořádku a bezpečnosti provést úkon v rámci své pravomoci nebo přijmout jiné opatření, aby ohrožení nebo porušení odstranila. Jestliže tedy žalobci a další osoby dobrovolně usedlost neopustili a užívali ji i po uplynutí výpověďní doby z Dohody o spolupráci, byla policie oprávněna učinit výzvu k opuštění objektu. V případě žalobců připadala v úvahu kvalifikace jejich jednání jako trestný čin neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo nebytovému prostoru podle § 208 odst. 1 trestního zákona a přestupek proti veřejnému pořádku ve smyslu § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Žalobci nesplnili svoji povinnosti danou § 114 zákona o policii, jestliže řádně a včas neuposlechli opakovanou výzvu policie; ta tedy postupovala v souladu s § 2 zákona o policii, podle kterého je jejím úkolem chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek. Na základě uvedeného soud ve výzvě k opuštění usedlosti nezákonnost neshledal.

[8] Žalobci dále za nezákonný zásah označili to, že osoby, které v usedlosti po pronesení výzvy k opuštění objektu zůstaly, byly vyvedeny za použití slzného plynu a násilí. Poukazovali přitom na zásah do nedotknutelnosti obydlí a s ohledem na poměry v nemovitosti přinejmenším nepřiměřenost této části zákroku policie. Městský soud vycházel z obsahu Dohody o spolupráci, na základě které usoudil, že z žádného ustanovení této smlouvy nevyplývá právo fyzických osob v jakékoli části areálu bydlet. Upozornil naopak na výslovné znění Dohody o spolupráci, že se nejedná o smlouvu na pronájem areálu usedlosti. Žalobci se tak mohli dle soudu v areálu usedlosti Cibulka zdržovat pouze za účelem provádění pomocných udržovacích prací a oprav, nebyli však oprávněni žádnou část objektu využívat k bydlení. Nelze proto hovořit o zásahu do nedotknutelnosti obydlí. K samotnému vyvedení osob policie přistoupila až poté, kdy část osob neuposlechla výzvy a usedlost dobrovolně neopustila. Použité donucovací prostředky lze označit za mírnější, jejich použití shledal městský soud pro dosažení účelu zákroku důvodným, přiměřeným a správným. Z provedených a označených důkazů soud nezjistil ani způsobení bezdůvodné újmy kterémukoli ze žalobců. Dle soudu nebylo dále prokázáno úmyslně způsobené zranění žalobci J. Š..

[9] V rozsahu namítaného nezákonného pronesení výzvy k opuštění usedlosti, následného vyvedení osob z usedlosti a bití žalobce J. Š. tak městský soud žalobu zamítl.

[10] Zákaz pořizování obrazových a zvukových záznamů dokumentujících zásah a následné překažení pořizování tohoto záznamu naopak městský soud nezákonným zásahem shledal. Uvedená část zásahu se týkala žalobkyně Mgr. Z. B., která o průběhu zákroku policie pořizovala videozáznam. Poté, kdy hodlala uposlechnout výzvy k opuštění usedlosti, předala videokameru panu T. P., který v pořizování záznamu pokračoval a výzev policistů neuposlechl. Soud nepřisvědčil žalovanému, že tento zásah směřoval pouze vůči osobě, která není žalobcem, tedy proti panu . neboť z pořízeného videozáznamu bylo zřejmé, že zákaz nejprve směřoval proti žalobkyni Mgr. B.. Z žádného zákonného ustanovení přitom nevyplývá oprávnění policie takový zákaz vydat.

[11] Závěrem městský soud zamítl požadavek žalobců na vyslovení obecného zákazu, aby Policie České republiky bez soudního rozhodnutí a žádosti o součinnost ze strany exekutora nebo bez vykonatelného rozhodnutí o vykázání vyklízela domy, byty nebo jiné nemovitosti. Obdobně zamítl i jejich návrh, podle kterého by Policii České republiky nesměla zakazovat pořizování jakýchkoli obrazových nebo zvukových záznamů týkajících se zásahu policie. V obou případech se dle soudu jednalo o zcela obecné žalobní body bez jakékoli vazby na zásah v usedlosti Cibulka. Soud přitom nemá pravomoc rozhodovat do budoucna o obecně formulovaných zákazech, nýbrž výlučně ve vazbě na konkrétní zásah.

III. Kasační stížnosti a navazující vyjádření účastníků

[12] Proti rozsudku městského soudu podali kasační stížnost žalobci a Ministerstvo vnitra (první žalovaný).

III.a Kasační stížnost žalobců

[13] Žalobci rozsudek městského soudu napadli v rozsahu výroků I., II., IV., V., a VI.

[14] Městskému soudu především vytýkali nesprávné hodnocení předběžné otázky civilního titulu užívání nemovitosti. Jsou přesvědčeni, že Dohoda o spolupráci obsahuje i prvek nájemní smlouvy o nájmu prostoru určeného k bydlení a za účelem bydlení, a to navzdory tomu, že smlouva obsahuje klauzuli, že se nejedná o nájemní smlouvu.

[15] V této souvislosti žalobci namítali rovněž zásah do ochrany obydlí. Ta přitom dle žalobců nesvědčí výlučně vztahům původně nájemním. Titulů k bydlení může existovat mnoho, podstatné však je, že se svojí povahou jedná o bydlení. Bydlení je výrazem existence sféry soukromí, a pokud bylo založeno legálně a trvalo dlouhodobě, tak zánikem civilního titulu ani plynutím času nezaniká. Všechny zásahy do sféry bydlení předpokládají buď souhlas soudu, nebo specifické podmínky v podobě akutního ohrožení.

[16] Dále se žalobci obsáhle věnovali otázce působnosti a pravomoci policie k vyklizení statku. Poukazují na to, že zákon o policii výslovně zakotvuje úkony, kterými policie disponuje v případě podezření ze spáchání trestného činu; vyklizení nemovitosti ovšem mezi ně nepatří.

[17] Žalobci zpochybnili rovněž závěr krajského soudu, který přiznal aktivní legitimaci ve vztahu k zásahu spočívajícímu v zákazu pořizování videozáznamu pouze žalobkyni Mgr. Z. B.. Zásah se dle jejich názoru týká všech, kteří jsou tímto zásahem dotčeni, neboť ten, kdo záznam pořizuje, tak nečiní pouze pro sebe, ale může tak činit i pro veřejnost a k ochraně těch, kterých se záznam týká.

[18] Neztotožnili se s městským soudem ani v otázce prokázání násilí spáchaného policií na žalobci J. Š.. V případě dokazování excesů policie přechází na stát důkazní břemeno ohledně doložení, že za zranění nenese odpovědnost. Žalovaný však žádný důkaz nenavrhl, ačkoliv má povinnost zásahy dokumentovat, a městský soud odmítl provést přímý důkaz – výslech žalobce Š..

[19] Podle žalobců je rovněž dán důvod, aby byl ve všech nastolených otázkách vysloven i obecný zákazový výrok. Otázka squatů a jejich vyklízení se opakuje, hrozí proto opakování téhož nebo velmi podobného zásahu (viz § 87 odst. 2 s. ř. s.). Zásahová žaloba by tedy měla mít normativní dopad i do budoucna.

[20] V neposlední řadě žalobci městskému soudu vytýkali procesní pochybení při provádění výslechu účastníků řízení při jednání před soudem.

III.b Kasační stížnost Ministerstva vnitra

[21] První žalovaný rozsudek městského soudu napadl v rozsahu výroku III. a na něj navazujícího nákladového výroku VI.

[22] Žalobou tvrzený zásah policisty spočívající ve výzvě k odložení kamery byl ve vztahu k žalobkyni Mgr. B. učiněn až v souvislosti s jejím zadržením podle § 76 odst. 1 trestního řádu, a proto správní soud neměl pravomoc posuzovat a přezkoumávat jeho zákonnost. To přísluší pouze orgánům, které jsou k tomu oprávněny podle trestního řádu. Městský soud měl proto v tomto rozsahu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

[23] Provedené důkazy pořízenými videozáznamy nadto jednoznačně prokázaly, že policie nikomu nebránila v pořizování obrazové a zvukové dokumentace zásahu, a to ani žalobkyni Mgr. B., která téměř soustavně činnost policie dokumentovala bez jakékoli negativní reakce či zákazu ze strany policie. K tomu žalovaný dodal, že následné omezení bylo důvodné, protože zadržená osoba nesmí mít u sebe zbraň (videokameru), a policie byla současně v souladu s § 8a trestního řádu povinna zajistit, aby žalobkyně neutrpěla újmu na svých právech tím, že by se videozáznam zachycující její zadržení dostal do rukou nepovolaných osob, a došlo tak k úniku jejích osobních údajů.

[24] Žalobci se ke kasační stížnosti Ministerstva vnitra vyjádřili, zpochybnili zde uvedené argumenty. Na kasační stížnost žalobců dále reagoval druhý žalovaný (Obvodní ředitelství policie Praha II), i k tomuto podání podali žalobci repliku. Obsah těchto podání není vzhledem k následnému posouzení věci Nejvyšším správním soudem podstatný.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Kasační stížnosti jsou podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustné a podle jejich obsahu jsou v nich namítány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), tj. nezákonnost rozhodnutí městského soudu. Rozsahem a důvody kasačních stížností je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán; to neplatí, trpí-li rozhodnutí soudu vadou dle § 103 odst. 1 písm. c) nebo d) s. ř. s.

[26] Mezi účastníky představuje spornou otázku zejména posouzení, zda policií pronesená výzva k opuštění usedlosti Cibulka byla nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Ministerstvo vnitra rovněž zpochybnilo pravomoc správních soudů posuzovat výzvu k odložení kamery, neboť dle jeho názoru již byla součástí úkonů trestního řízení.

[27] Nejvyšší správní soud z předloženého spisového materiálu k okolnostem provázejícím tvrzený zásah ověřil, že v předvečer zákroku se na místní oddělení Policie České republiky v Košířích dostavila Jaroslava Vaníčková, předsedkyně dozorčí rady společnosti Cibulka, a. s. Účelem bylo podání vysvětlení dle § 158 odst. 6 trestního řádu, konkrétně podání výpovědi o skutečnosti, že mohlo dojít k trestnému činu podle § 208 trestního zákoníku (trestný čin neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru). Poukázala na výpověď smlouvy, kterou k oznámení doložila, a popsala průběh jednání se zástupci squatterů.

[28] V dokumentaci celé akce zaznamenané na několika místech ve správním spise (např. pod čj. KRPA-185642-7/ČJ-2015-0012KR, *Vyhodnocení BA „Cibulka"*) je konstatováno, že na základě podaného oznámení byly zahájeny úkony trestního řízení pro trestný čin dle § 208 trestního zákoníku, kterého se mohly dopustit konkrétní osoby. V úředním záznamu ze dne 13. 5. 2015 uvádí plk. Mgr. J. K., že dne 5. 5. 2015 v odpoledních hodinách v souvislosti s připravovaným opatřením zásahu v objektu Cibulka kontaktoval telefonicky obvodní státní zástupkyni a informoval ji o chystaném opatření. Zároveň ji požádal, aby na místo byl vyslán státní zástupce. Dále je v záznamu popsáno, že v den zákroku, tj. 6. 5. 2015, přibližně v 8.10 hodin, se jmenovaný zástupce policie provádějící zásah na místě setkal se státním zástupcem, vysvětlil mu situaci, předal mu kopie písemných materiálů, nastínil mu průběh plánované akce. Přibližně v 9.10 hodin se na místo dostavila i obvodní státní zástupkyně pro Prahu 5, která zhodnotila situaci přímo na místě a seznámila se s materiály. Bylo dohodnuto, že z trestněprávního hlediska by mohly být postižitelné pouze osoby, které objekt užívaly dlouhodobě bez právního důvodu, tedy osoby, které byly uvedeny na seznamu předaném společností Cibulka, státní zástupci potvrdili, že se jedná o podezření z trestného činu dle § 208 trestního zákoníku. Obvodní státní zástupkyně udělila v 9.35 hodin pod čj. 2Zn 3332/2015 přímo na místě předchozí ústní souhlas se zadržením podle ustanovení § 76 odst. 1 trestního řádu ohledně celkem 15 osob uvedených v příloze k Dohodě o spolupráci (v úředním záznamu označeno jako "*15 osob uvedených na seznamu*"). Dále byly se státními zástupci dohodnuty podmínky, za kterých bude možné vést zkrácené přípravné řízení.

[29] Nejvyšší správní soud ověřil ze spisové dokumentace žalovaného 1), že její součástí je příloha č. 1 ke smlouvě o spolupráci, ve kterém jsou uvedeny osoby, které se měly

podle smlouvy právo zdržovat v objektu Cibulka. Jedná se seznam celkem 15 osob, všichni žalobci jsou zde uvedeni.

[30] Policie následně pronesla směrem k osobám vyskytujícím se v usedlosti Cibulka výzvu, ve které je upozornila, že se v objektu zdržují bez právního důvodu – tedy protiprávně – a tudíž je dáno podezření ze spáchání trestného činu neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo nebytovému prostoru dle § 208 odst.1 a 3 písm. a) trestního zákoníku (viz spis Policie České republiky, Obvodního ředitelství policie Praha II, čj. KRPA-185642-4/ČJ-2015-0012KR).

[31] Na místě bylo zadrženo celkem 7 osob dle § 76 odst. 1 trestního řádu pro podezření ze spáchání trestného činu dle § 208 trestního zákoníku, mezi nimi všichni žalobci. Jeden ze žalobců byl za tento trestný čin pravomocně odsouzen. Dále byly dvě osoby zajištěny dle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o policii a jedna osoba byla předvedena dle § 63 odst. 3 zákona o policii.

[32] Nejvyšší správní soud se na základě shora nastíněného skutkového stavu nejprve zabýval otázkou, zda je ve věci dána pravomoc soudů ve správním soudnictví. Nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. totiž nemůže být úkon policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení; zásahem podrobeným přezkoumání ve správním soudnictví může být pouze zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69). Toto rozlišení není pouze akademické, má svůj reálný význam. Jestliže policie činí úkony již jako orgán činný v trestním řízení, vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů výhradně státní zástupce. Již v přípravném trestním řízení ve fázi prověřování zajišťuje státní zástupce v rámci svého postavení zakotveného Ústavou a dalšími zákony ochranu veřejného zájmu, je důležitým činitelem výkonu trestní spravedlnosti, přímo odpovídá za ochranu lidských práv v souvislosti se zahájením trestního stíhání proti konkrétní osobě a také v souvislosti s prováděním následných vyšetřovacích úkonů. V rozsahu takto vymezené působnosti také nese odpovědnost za výsledky přípravného řízení. Je proto zřejmé, že úkony, které podléhají jeho dozoru v trestním řízení, nemohou být prověřovány ze stejných hledisek správními soudy. Kontrola správních soudů nad úkony policie, které by bylo možno označit za nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s., končí tam, kde začíná působnost státního zastupitelství.

[33] Policejní zákrok, který je v projednávané věci žalobci napadán, iniciovalo podání trestního oznámení vůči označeným osobám, na místě byl přítomen dozorový státní zástupce a všichni žalobci byli v průběhu policejního zákroku na základě předchozího souhlasu státního zástupce zadrženi dle § 76 trestního řádu.

[34] Městský soud při posouzení této otázky vycházel z toho, že rozhodujícím kritériem pro rozlišení, zda policie při konkrétním úkonu vystupuje jako správní orgán nebo orgán činný v trestním řízení, je sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení dle § 158 odst. 3 trestního řádu nebo provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí. Dospěl k závěru, že v projednávané věci spisový materiál listinu ve smyslu § 158 odst. 3 trestního řádu neobsahoval a zásah samotný neměl charakter neodkladného či neopakovatelného úkonu, proto policie v daném případě vystupovala jako ozbrojený bezpečnostní sbor podle zákona o policii, nikoliv jako orgán činný v trestním řízení.

[35] Nejvyšší správní soud se s názorem městského soudu neztotožnil, a to z následujících důvodů.

[36] Trestní řád v již zmiňovaném § 158 odst. 3 stanoví, že [o] *zahájení úkonů trestního řízení k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, sepíše policejní orgán neprodleně záznam, ve kterém uvede skutkové okolnosti, pro které řízení zahajuje, a způsob, jakým se o nich dověděl. Opis záznamu zašle do 48 hodin od zahájení trestního řízení státnímu zástupci. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, policejní orgán záznam sepíše po provedení potřebných neodkladných a neopakovatelných úkonů. K objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, opatřuje policejní orgán potřebné podklady a nezbytná vysvětlení a zajišťuje stopy trestného činu.*

[37] Uvedené ustanovení v návaznosti na § 12 odst. 10 trestního řádu blíže vymezuje počátek přípravného řízení. Tím je oddělena zcela neformální fáze, která ještě není trestním řízením podle trestního řádu, v rámci níž se provádí operativní policejní prací potřebná šetření a opatření k odhalení skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin a směřující ke zjištění jeho pachatele, od další fáze řízení, která se zahajuje sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení a v níž policejní orgán již pomocí úkonů trestního řízení prověřuje tyto neformálně odhalené skutečnosti. (k tomu srov. *Šámal, P. a kol.*: Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 4700 s., str. 1947).

[38] Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 6. 3. 2014, čj. 1 As 18/2014-32, konstatoval, že před zahájením trestního řízení probíhá neformální (tzv. „předprocesní“) úsek činnosti policie, v rámci kterého policie provádí operativní činnosti podle zákona o policii, které jen v některých případech vyústí v odhalení skutečností vzbuzujících podezření ze spáchání trestného činu. V rámci tohoto stádia však ještě nejedná jako orgán činný v trestním řízení; tím je až od okamžiku, kdy začne postupovat podle trestního řádu. Tento postup je zahájen závěrem o podezření ze spáchání trestného činu, na jehož základě může policejní orgán zahájit úkony trestního řízení, a to buď sepsáním záznamu podle § 158 odst. 3 trestního řádu či provedením neodkladných nebo neopakovatelných úkonů, případně přímo zahájením trestního stíhání ve smyslu § 160 trestního řádu (viz *Šámal, P. Musil, J, Kuchta, J. a kol.*: Trestní právo procesní. 4. Přeprac. Vyd. Praha : C. H. Beck, 2013 s. 181 – 182, 494).

[39] Z dokumentace žalovaného vyplývá, že se všemi žalobci bylo vedeno trestní řízení. U žalobců a), b) a d) byla věc následně odevzdána k projednání přestupku, žalobce c) byl uznán vinným z přečinu dle § 208 odst. 1 trestního zákoníku. Záznam o zahájení úkonů trestního řízení byl však sepsán až po uskutečnění zákroku v usedlosti Cibulka.

[40] Jak bylo nicméně uvedeno výše, může být trestní řízení vedle formalizovaného sepsání záznamu dle § 158 odst. 3 trestního řádu zahájeno rovněž faktickým provedením neodkladných či neopakovatelných úkonů. Jedná se o situace, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, přičemž neodkladné a neopakovatelné úkony by měly bezprostředně předcházet sepsání záznamu a přímo souviset s prověřováním skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin.

[41] Neodkladnými úkony mohou být zejména úkony uvedené v § 158 odst. 3 písm. d) až f) trestního řádu (ohledání místa činu, provedení zkoušky krve nebo jiného podobného úkonu, pořizování zvukových nebo obrazových záznamů, snímání daktyloskopických otisků apod.), dále podněty či žádosti policejního orgánu k vydání předchozího souhlasu nebo příkazu či povolení státního zástupce, podání návrhu na vydání rozhodnutí soudu, jakož i všechny úkony, k nimž je podle trestního řádu třeba takového předchozího souhlasu, příkazu nebo povolení státního zástupce, byly-li provedeny policejním orgánem bez jeho souhlasu (srov. *Šámal, P. a kol.*: Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 4700 s., str. 1950).

[42] V daném případě není pochyb o tom, že policie v usedlosti Cibulka zasahovala na základě již zcela konkrétního podezření o spáchání trestného činu vůči označeným osobám. Policie

si předem vyžádala stanovisko státního zástupce ke skutečnostem uvedeným v trestním oznámení a také jeho přítomnost na místě zákroku. Státní zástupce podezření ze spáchání trestného činu před zahájením zákroku potvrdil a současně vydal souhlas k zadržení konkrétních osob. Až poté následovala výzva k opuštění usedlosti, která rovněž obsahovala informaci o podezření ze spáchání trestného činu. Policie na místě zadržela podezřelé osoby a bezprostředně po zákroku sepsala záznam o zahájení úkonů trestního řízení.

[43] Předestřený sled událostí vede k závěru, že policie na místě působila jako orgán činný v trestním řízení. Policií byl zcela jednoznačně vyžádán předchozí souhlas státního zástupce se zadržením žalobců dle § 76 odst. 1 trestního řádu (viz úřední záznam žalovaného 2) ze dne 13. 5. 2015). Na místě si dále vyžádala přítomnost státního zástupce a jeho potvrzení v podezření z páchání trestné činnosti. Výzvou k opuštění objektu činila neodkladné úkony, které měly za cíl předejít dalšímu pokračování v trestné činnosti. Není přitom rozhodné, že policie činila některé úkony dle trestního řádu (vůči oznamovatelem označeným osobám) a některé dle zákona o policii. Určující je, že všechny úkony byly prováděny pro účely trestního řízení, nikoli v rámci předběžného šetření k odhalení skutečností, zda byl spáchán trestný čin (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69). Za těchto okolností tedy policie nevystupovala v pozici ozbrojeného bezpečnostního sboru, který by na místě řešil veřejný pořádek. V tomto ohledu se daná situace odlišuje od soudem i žalobci opakovaně zmiňovaného rozhodnutí ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 6 As 255/2014 (*vila Milada*), kde účastníci vzpomínkové akce spontánně obsadili nemovitost, policie zde zasahovala proti jí v té chvíli neznámým osobám, které se na místě zásahu zdržovaly z jí neznámých důvodů.

[44] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že je mu známý rozpor vyplývající z úředního záznamu sepsaného 2. žalovaným dne 13. 5. 2015 (viz bod 28), a úvodního konstatování v protokolech o zadržení osoby podezřelé sepsané žalovaným 2) ohledně žalobců a), b) a d), kde je uvedeno, že osoby byly zadrženy bez předchozího souhlasu státního zástupce, neboť věc nesnesla odkladu a souhlasu nešlo předem dosáhnout. Tento rozpor nijak nezpochybňuje účast a úkony státních zástupců vyžádané policí a provedené před zahájením zákroku.

[45] Pro Nejvyšší správní soud je v projednávané věci zásadní překážkou, že správní soudy nemají a nemohou mít pravomoc přezkoumávat postupy orgánů činných v trestním řízení. K tomu je dle § 157a trestního řádu příslušný dozorový státní zástupce, na kterého se mohou osoby, proti kterým je vedeno trestní řízení, obracet s žádostí k odstranění závad v postupu policejního orgánu. Všichni žalobci byli mezi osobami, se kterými bylo vedeno trestní řízení, mohli tedy využít obrany proti zásahu policie podnětem k dozoru státnímu zástupci. V případě ostatních osob, které se v usedlosti v průběhu zákroku policie zdržovaly a se kterými trestní řízení vedeno nebylo, bylo možné využít postupu dle § 174 odst. 2 písm. b) trestního řádu, tedy podnětu k výkonu dozoru ve smyslu § 157 odst. 2 trestního řádu. Státní zástupce má v takovém případě oprávnění k prověrce spisů a postupu policejního orgánu. V případě nespokojenosti s vyřízením podnětu je možné využít dohledu bezprostředně vyššího státního zastupitelství (srov. rovněž usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2014, sp. zn. II. ÚS 2166/14).

[46] Na zákrok policie je nutné nahlížet jako na celek a není možné jeho jednotlivé fáze štěpit na dílčí faktické úkony a podrobovat je odlišnému režimu přezkumu, a to ani v případech, kdy jejich přímými adresáty může být různý okruh osob (k tomu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2014, čj. 4 As 129/2014-40). Žalobou tvrzený zásah byl učiněn v rámci trestního řízení jako jeden ze série úkonů, které měly zabránit dalšímu pokračování v páchání trestné činnosti. Policie od počátku disponovala konkrétním podezřením o spáchání

trestného činu, kterého se měly dopustit konkrétní osoby. Přestože tedy zákrok policie dopadal i na osoby, které nebyly předem označeny jako podezřelé ze spáchání trestného činu, odehrál se již v rámci vedeného trestního řízení. Není tedy pochyb o tom, že policie v daném případě vystupovala již jako orgán činný v trestním řízení.

[47] Ze shora uvedeného vyplývá, že ve věci není pochyb o tom, že policie si před provedením zásahu vyžádala stanovisko státního zástupce, který potvrdil podezření z trestného činu, před zásahem vydal předběžný souhlas k zadržení. Státní zástupce nemohl v řízení působit v jiné pozici nežli jako orgán činný v trestním řízení, je tedy zřejmé, že i policie se v této fázi řídila trestním řádem. Je nepřípustné, aby správní soud přezkoumával zákonnost postupů provedených orgány činnými v trestním řízení podle trestního řádu. V daném případě není dána pravomoc správních soudů rozhodovat o žalobou tvrzeném zásahu. Městský soud proto pochybil, pokud žalobu věcně projednal, neboť ji měl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Nejvyšší správní soud pro úplnost konstatuje, že tato otázka není v řízení překvapivá, neboť byla městským soudem v rozhodnutí odůvodněna, žalovaný 1) s touto částí odůvodnění polemizoval v kasační stížnosti, žalobci se k jím předestřené argumentaci vyjadřovali.

[48] S ohledem na vyslovené závěry se Nejvyšší správní soud meritorním posouzením kasačních stížností dále nezabýval.

V. Závěr a náklady řízení

[49] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného zrušil rozsudek městského soudu a současně podanou žalobu odmítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[50] Řízení ve věci bylo ukončeno odmítnutím žaloby, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ministerstvo vnitra je svojí kasační stížností ve vztahu k rozsudku městského soudu v dílčím rozsahu úspěšné, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti mu však nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. července 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu