



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **A. T.**, zast. Mgr. Věrou Novákovou, advokátkou, se sídlem Vrchlického 802/46, Liberec, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2021, č. j. 15 A 113/2020 – 78,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Přehled dosavadního řízení**

[1] Žalobkyně podala u městského soudu žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spatřovala v tom, že ji Policie ČR dne 5. 9. 2020 vyzvala k opuštění území lomu Vršany, a když výzvu neuposlechla, proti její vůli ji přenesla na místo zajištění, omezila ji na osobní svobodě v době od 12:10 do 14:25, přičemž jí v době zajištění zakázala pořizovat videozáznamy. Žalobkyně popsala skutkové okolnosti, kdy dne 5. 9. 2020 doprovázela ohlášený průvod, v průběhu kterého se část aktivistů odpojila a rozběhla směrem do povrchového lomu Vršany za ceduli vyslovující zákaz vstupu. Žalobkyně z průběhu dění pořizovala záznamy. Po nějaké době k žalobkyni a jejím dvěma kolegům přistoupili policisté ze skupiny, která zůstala se zajištěnými aktivisty. Informovali je, že se zde nachází neoprávněně a vyzvali je k opuštění důlního prostoru. Policisté poté žalobkyni cca v 12:10 zajistili tím způsobem, že ji přenesli do skupiny zajištěných aktivistů. V průběhu zajištění chtěla žalobkyně pořídit pro potřeby reportáže videozáznam zacházení s jedním ze zajištěných aktivistů, to jí bylo ze strany policistů zakázáno s tím, že toto nesmí, neboť je omezena na osobní svobodě. Poté policisté žalobkyni přemístili vozidlem spolu s dalšími aktivisty na parkoviště mimo území lomu, vyžádali si její osobní údaje a ze zajištění ji v cca v 14:25 propustili.

[2] Policie ČR postupovala v rozporu se zákonem, neboť počínání žalobkyně bylo legitimní a neodůvodňovalo její omezení na osobní svobodě a restriktce ve výkonu její novinářské činnosti. Policie ČR postupovala v rozporu se zásadou přiměřenosti uvedenou v § 11 písm. c) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále též „zákon o policii“). Bylo zasaženo do základních práv žalobkyně podle čl. 8 odst. 1, čl. 17 Listiny základních a práv a svobod a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že její přítomnost na místě byla nezbytná z důvodu veřejného zájmu na informování o postupu policie vůči účastníkům protestu, včetně dokumentace průběhu protestu samotného a chování jeho účastníků. Takového účelu přitom nebylo možné dosáhnout jinak, než při překročení hranice lomu. Svou přítomností v lomu žalobkyně nikoho a nic neohrožovala a nebránila ve výkonu jakékoliv činnosti. Žalobkyně byla jednoznačně a viditelně označena jako novinářka, protestu se neúčastnila, do dění nezasahovala. Důlní činnost byla v danou chvíli zastavena s ohledem na probíhající protest. Právo žalobkyně vykonávat nerušeně poslání novinářky je chráněno čl. 17 odst. 2 Listiny. Zásah do tohoto práva je přípustný pouze, pokud splňuje podmínky čl. 17 odst. 4 Listiny.

[3] Evropský soud pro lidská práva skýtá novinářům silnou ochranu, jejichž činnost považuje za nezbytnou pro fungování demokratické společnosti (rozsudek velkého senátu tohoto soudu ve věci *Pentikäinen proti Finsku* ze dne 20. 10. 2019, stížnost č. 11882/10, a rozsudek téhož soudu ze dne 9. 2. 2017 ve věci stížnosti č. 67259/14 – *Selmani a ostatní proti bývalé jugoslávské republice Makedonii*).

[4] Městský soud v Praze o žalobě rozhodl nadepsaným rozsudkem. Výrokem I. určil, že zásah Policie ČR spočívající ve výzvě dané žalobkyni dne 5. 9. 2020, aby opustila místo protestů v lomu Vršany a zásah Policie ČR spočívající v zákazu pořizování videozáznamů žalobkyni v době jejího zajištění dne 5.9.2020 od 12:10 do 14:25 hodin, byly nezákonné. Výrokem II. žalobu zamítl v části, ve které se žalobkyně domáhala určení nezákonnosti zásahu Policie ČR spočívajícího v jejím přenesení dne 5. 9. 2020 na místo zajištění a následném zajištění v době od 12:10 do 14:25 hodin. Výrokem III. rozhodl o nákladech řízení.

[5] Soud nejprve zmínil, že v obdobných případech již rozhodoval rozsudky ze dne 16. 3. 2021, č. j. 11 A 115/2020 – 38, a ze dne 14. 6. 2021 č. j. 14 A 119/2020 – 45, a poukázal na závěry v nich uvedené. Za podstatné městský soud označil, že žalobkyně byla v době zásahu v pozici novinářky dokumentující průběh ekologicky zaměřené demonstrace v hnědouhelném povrchovém lomu Vršany. Význam úlohy novinářů v demokratické společnosti a jejich právo šířit a vyhledávat informace ve smyslu čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy jsou totiž nezpochybnitelné. Dokladem toho je obsáhlá judikatura jak ESLP, tak Ústavního soudu.

[6] Zásah policie spočívající ve výzvě žalobkyni k opuštění místa protestů v testu nastíněném Ústavním soudem neobstojí. Žalovaný jako zákonný důvod pro vykázání žalobkyně uvedl ustanovení § 40a odst. 1 písm. a) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), podle něhož se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že neoprávněně vnikne do důlního díla nebo do území, ve kterém je vykonávána hornická činnost nebo činnost prováděná hornickým způsobem nebo do poddolovaného území, kam je vstup zakázán. S ohledem na okolnosti případu soud nepovažoval zásah Policie ČR spočívající ve vykázání žalobkyně z místa demonstrace, čímž bylo žalobkyni znemožněno svobodně sbírat informace pro reportáž o průběhu demonstrace v lomu, za omezení, které je v demokratické společnosti nezbytné. Vykázání žalobkyně z místa protestu, kterým jí bylo ve výsledku znemožněno legálně provádět novinářskou práci, proto překročilo únosnou mez zásahu do práva na informace podle čl. 17 Listiny a je třeba jej označit za nezákonný zásah, kterého se policie vůči žalobkyni

pokračování

dopustila. Soud proto v prvním výroku rozsudku podle § 87 odst. 2 s. ř. s. deklaroval nezákonnost tohoto zásahu.

[7] Poté, co žalobkyně neuposlechla (nezákonně) výzvy policie k opuštění lomu, byla následně zajištěna, a to tím způsobem, že ji policisté přenesli do skupiny již zajištěných účastníků protestu, protože se žalobkyně odmítla na toto místo na základě pokynu policistů přemístit sama. Zajištěna pak byla po dobu od cca 12,10 hod. do 14,25 hod. Zákon o policii v § 114 přiznává policistovi oprávnění překonat odpor osoby v případě, že pro její odpor nelze dosáhnout účelu předchozí výzvy, pokynu nebo žádosti policie nebo policisty. Městský soud poukázal na závěry uvedené v usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I ÚS 263/97, které ve svých rozhodnutích převzal i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011-90.

[8] Skutečnost, že žalobkyně výzvy policie neuposlechla, sama o sobě představovala zákonný důvod pro překonání jejího pasivního odporu a její následné omezení na svobodě, neboť tím, že žalobkyně neuposlechla výzvy policie vydané podle § 43 odst. 1 zákona o policii, porušila § 114 zákona o policii a zároveň se dopustila jednání majícího znaky přestupku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, pro které ji policisté byli oprávněni v souladu s § 26 odst. 1 písm. f) zákona o policii zajistit, což se také stalo. Na uvedeném nic nemění skutečnost, že prvotní výzva k opuštění místa protestů (lomu) byla vůči žalobkyni vydána ze strany policie nezákonně. I v takovém případě byla žalobkyně povinna tuto výzvu respektovat a uposlechnout jí, stejně jako to učinili ostatní její kolegové z řad novinářů.

[9] Soud nepovažoval přenesení žalobkyně policisty na místo zajištění a její následné zajištění, které bylo reakcí na neuposlechnutí výzvy podle § 43 zákona o policii, za jakkoli nevhodné či dokonce excesivní. Policie tímto v souladu se zásadou přiměřenosti zakotvenou v § 11 zákona o policii překonala pasivní odpor žalobkyně, přičemž tak učinila způsobem odpovídajícím dané situaci, aniž by tím žalobkyni jakkoliv poškodila. Žalobkyně sice v této souvislosti odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2019, č. j. 8 A 195/2017 - 104, tento její judikatorní přírůbek však je nevhodný, neboť se jedná o skutkově nesrovnatelný případ. Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že přenesení žalobkyně policisty na místo zajištění a její následné zajištění nebylo nezákonné.

[10] Soud nicméně přisvědčil žalobkyni v tom, že nezákonným zásahem byl rovněž zákaz pořizování videozáznamu po dobu jejího zajištění. Žalobkyně v žalobě uvedla, že jí bylo během zajištění zakázáno pořádat videozáznam zacházení policisty s demonstrantem, a to s odůvodněním, že natáčet nesmí, neboť je omezena na svobodě. Pro vydání takového zákazu však příslušníci policie neměli žádný zákonný podklad. Ze žádného právního předpisu nevyplývá, že by osoba, která byla dočasně zajištěna, nemohla pořizovat videozáznam události dějících se v jejím bezprostředním okolí. To platí tím spíše, jedná-li se o novinářku, která byla na místě právě za účelem pořizování takové dokumentace. Také v rozsudku ze dne 12. 12. 2017, č. j. 6 A 92/2016 - 120, městský soud dospěl k závěru, že policisté neměli žádné právo zakázat pořizování záznamu probíhajícího zásahu. Rovněž Ústavní soud se přiklonil k tomu, že je žádoucí, aby průběh zásahu byl zachycen na videozáznamu (byť v nyní projednávané věci měla žalobkyně v úmyslu zachytit zacházení policie s demonstrantem, čili zásah vůči jiné osobě).

[11] V projednávané věci policisté nejenže neměli žádný zákonný podklad pro vyslovení zákazu pořizování videozáznamu žalobkyní po dobu jejího zajištění, ale v dané situaci takový zákaz zjevně nebyl ani nezbytným opatřením, neboť k němu policisté neměli žádný objektivní důvod. Strohé odůvodnění, že žalobkyně natáčet nesmí, protože je omezena na svobodě,

postrádá jakoukoliv racionalitu. Jednalo se tudíž o nezákonný zásah, jímž bylo nepřipustně zasaženo do základního práva žalobkyně na informace ve smyslu čl. 17 Listiny. Soud proto i v této části žalobě vyhověl.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Proti výroku II. a III. tohoto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Uvedla, že městským soudem citovaná judikatura řeší otázku navazující přestupkové odpovědnosti ve vztahu k neuposlechnutí výzvy, jež se později ukáže jako nezákonná. V posuzované věci je ovšem otázkou, zda stejná situace může být důvodem nikoli pro následující přestupkové stíhání, ale pro postup policie podle § 114 zákona o policii, jenž umožňuje policii neuposlechnutí překonat proti vůli neuposlechnuvší osoby. Podle stěžovatelky se jedná v zásadě o srovnatelné následky jedné a téže situace. V obecné rovině se jedná o otázku, jestli přiznat právní ochranu osobě, která neuposlechne nezákonnou výzvu. Zatímco dosavadní judikatura vychází z předpokladu, že nikoli, stěžovatelka tvrdí opak.

[13] Stěžovatelka zmínila usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I ÚS 263/97, a rozsudky NSS ze dne 5. 5. 2008, č. j. 5 As 34/2007 – 66, a ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 – 90. Konstatovala, že v kontextu judikatury lze vysledovat stále se opakující závěr, že podstatou právního státu je určitý respekt k vydaným výzvám bez ohledu na jejich objektivní zákonnost. Praktické důvody současně soudy vedly k úvahám, jež nepřipouštějí možnost nerespektovat výzvy s ohledem na subjektivní postoje jejich adresátů. Tato východiska nejsou udržitelná.

[14] Soudy nevhodně zaměňují pojmy jako nesprávná výzva a nezákonná výzva. Tyto výzvy je nutné odlišovat. Policie jednala na základě vlastního výkladu práva, který byl nezákonný. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem o neprolomitelnosti závaznosti výzvy pouze v případech, kdy je nezákonnost objektivně zjevná a seznatelná a současně důsledky vyhovění výzvě by představovaly zásah do subjektivních ústavním pořádkem garantovaných práv. Pokud se Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 63/2011 – 90 obával toho, že soukromé názory na zákonnost pokynů Policie ČR povedou k jejich hromadnému nerespektování, pak tato úvaha je založena na nesprávné logické úvaze. Presumpce správnosti výzvy by měla být skutečně pouze presumpcí, která je vyvratitelná.

[15] Vedle toho, že neexistují praktické důvody, které by bránily přiznat situacím, kdy je výzva subjektivně i objektivně nezákonná, právní ochranu jejího nerespektování, je třeba vzít v úvahu, že k posouzení této otázky mohou přistupovat i další okolnosti, zejména pokud je současně dán i potenciální zásah do subjektivních práv chráněných ústavním pořádkem. Stěžovatelka připustila, že není právu na závalu, pokud je občan povinen strpět a podrobit se výzvě, která je nezákonná, pokud tímto podrobením se není zásadně zasaženo do subjektivních ústavním pořádkem zaručených práv. Pouze v situaci, kdy tomu tak je a podrobení by představovalo později neodčinitelnou újmu na ústavně chráněných právech, je shora uvedená koncepce fikce zákonnosti takové výzvy neudržitelná.

[16] Ústavně právní rámec výkonu veřejné moci se liší v závislosti na tom, zda zasahuje do subjektivních práv nebo nikoliv. Zatímco výkon veřejné moci v obecné rovině je rámcově upraven v čl. 2 odst. 2 Listiny, pro případ, že zasahuje do základních práv a svobod, uplatní se rovněž omezení pro veřejnou moc, která jsou stanovena v čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny. Stěží lze pod pojem „pouze zákonem“ uvedený v čl. 4 odst. 2 Listiny subsumovat i aktivity, které jsou ve zjevném rozporu se zákonem. Akty vydané ve skutkovém omylu či jinak založené dobré víře (nesprávný úsudek o situaci) samozřejmě požívají stejné ochrany jako akty věcně správné, ale akty otevřeně nezákonné nemohou splňovat požadavek „pouze zákonem“, jež Listina stanoví

pokračování

jako jediný možný předpoklad pro legální zásah do základních práv a svobod. Ze stejných důvodů nelze podřadit akty, které jsou zjevně nezákonné, pod omezující ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny.

[17] Stěžovatelka dále upozornila, že na místě vykonávala své povolání a naplňovala své základní právo dle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny, a to jednak ve svém zájmu, tak i v zájmu veřejném. Policie ČR ji vyzvala k tomu, aby pod hrozbou násilí od tohoto výkonu práva upustila, přičemž bylo zcela zřejmé, že zná všechny okolnosti a důvody, proč tak stěžovatelka činila. Bylo tedy zřejmé, že primárním cílem postupu policie mohl být pouze zásah do práv stěžovatelky. Že se policie v rovině vlastního výkladu práva tehdy zřejmě domnívala, že jedná po právu, je pak bezpředmětné. Klíčové je, že všechny okolnosti, ze kterých plynula protizákonnost, byly všem známé a nesporné. Šlo tedy o výzvu zjevně nezákonnou, přičemž všechny aspekty této nezákonnosti byly Policii ČR plně přičitatelné. Jednalo se tedy o policejní zvůli. Nelze požadovat, aby kdokoli ustupoval policejní zvůli, pokud tato není ospravedlnitelná nebo alespoň omluvitelná objektivní okolností. Bylo by v rozporu s požadavkem na obecnou lidskou důstojnost chtít po stěžovatelce, aby se podrobila výzvě, která byla zjevně nezákonná a zasahovala bezprostředně do výkonu jejích základních práv. Povinnost podrobit se svévolné výzvě, která plně vědomě zasahovala do ústavních práv stěžovatelky, nemůže obstát.

[18] Předchozí judikatura NSS, především rozsudky č. j. 1 As 63/2011 – 90 a č. j. 5 As 34/2007 – 66 stěžovatelkou předestřenému výkladu práva brání. Stěžovatelka se proto snaží svou argumentací přesvědčit tříčlenný senát, aby se s její argumentací alespoň částečně ztotožnil a věc předložil rozšířenému senátu.

[19] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu stran povinnosti každého uposlechnout výzvy (žádost či pokyn) Policie ČR učiněné dle § 114 zákona o policii. Toto ustanovení explicitně stanoví obecnou povinnost každé fyzické či právnické osoby žádostem, pokynům či výzvám policisty vyhovět. Výjimku z tohoto pravidla může stanovit pouze zákon. Pokud osoba nesplní nebo odmítne splnit tuto povinnost, může její jednání naplnit skutkovou podstatu přestupku neuposlechnutí pokynu úřední osoby při výkonu její pravomoci. Výzvy úředních osob požívají tzv. presumpce správnosti veřejnosprávních aktů a osoba, vůči které směřuje takový pokyn, výzva či žádost, je povinna jim vyhovět bez ohledu na to, zda se domnívá, že je či není daný úkon veřejného činitele v rozporu s právem. Tvrzenou protiprávnost takového úkonu nelze řešit jeho neuposlechnutím, ale lze se až *ex post* domáhat nápravy prostřednictvím kontrolních či soudních orgánů. Tento přístup, aprobovaný v kasační stížnosti uvedenou judikaturou, považuje žalovaný za zcela legitimní.

[20] Vybočením ze zákonem stanovené povinnosti uposlechnout výzvy úřední osoby by byla zjevná nezákonnost takové výzvy, tedy stav, kdy by úřední osoba buď od počátku překračovala meze působnosti, nebo zneužívala svého úředního postavení. V případě postupu policie vůči stěžovatelce o takové vybočení nešlo. Z nesporných skutečností předmětného zásahu policie, který předcházela zajištění stěžovatelky a spočíval ve výzvě k opuštění lomu Vršany, je zřejmé, že účelem výzvy policie nebylo primárně znemožnit dokumentaci protestní akce, ale reagovat na možné protiprávní jednání všech osob (včetně přítomných novinářů), které spočívalo v neoprávněném vstupu do prostoru důlního díla a místa důlní činnosti, tedy v naplnění přestupkového jednání podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona.

[21] To, že následně bylo městským soudem konstatováno, že novinář při výkonu svého povolání se za stanovených podmínek takového neoprávněného vstupu do prostoru důlního díla nedopouští, a že tedy nebyly splněny podmínky pro postup Policie ČR podle § 114 zákona o policii, nemůže vést k závěru, že by výzva Policie ČR byla natolik závažným a zjevným

excesem, který by odůvodňoval neuposlechnutí výzvy stěžovatelkou. Žalovaný upozornil, že podle NSS ani chybné vyhodnocení situace policií nemusí vést vždy k označení policejního postupu za nezákonný, jestliže zvolené řešení odpovídalo (nutně neúplným) informacím známým v době zásahu. Policista při operativním zákroku nemá komfort správního orgánu, a proto po něm také nelze požadovat v jednání limity, které existenci takových podmínek předpokládají (viz rozsudky NSS č. j. 6 As 255/2014 – 42, č. j. 1 As 63/2011 – 97 a č. j. 10 As 236/2015 – 36).

### III. Posouzení kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti stěžovatelky a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[23] Kasační stížnost stěžovatelky není důvodná.

[24] Podle § 11 zákona o policii, *policista a zaměstnanec policie jsou povinni a) dbát, aby žádné osobě v důsledku jejich postupu nevznikla bezdůvodná újma, b) dbát, aby jejich rozhodnutím neprovedl úkon nevznikla osobám, jejichž bezpečnost je obročena, bezdůvodná újma, c) postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž směřuje úkon, nebo osob nezúčastněných nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem.*

[25] Podle § 43 odst. 1 tohoto zákona, *vyžaduje-li to splnění konkrétního úkolu policie, je policista oprávněn přikázat každému, aby a) po nezbytnou dobu nevstupoval na policistou určené místo (dále jen „určené místo“), b) se po nezbytnou dobu nezdržoval na určeném místě, nebo c) po nezbytnou dobu setrval na určeném místě, hrozí-li závažné obročení života nebo zdraví.*

[26] Podle § 114 téhož zákona, *každý je povinen bez zbytečného odkladu a bezplatně uposlechnout výzvy anebo pokyny nebo vyhovět žádosti policie nebo policisty; to neplatí, pokud tento zákon nebo jiný právní předpis stanoví jinak. Nelze-li účelu výzvy, pokynu nebo žádosti dosáhnout pro odpor osoby, je policista oprávněn tento odpor překonat.*

[27] Podle § 40a odst. 1 horního zákona, *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že neoprávněně vnikne do důlního díla nebo do území, ve kterém je vykonávána hornická činnost nebo činnost prováděná hornickým způsobem nebo do poddolovaného území, kam je vstup zakázán.*

[28] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že stěžovatelka brojí proti výroku II. kasační stížností, jímž zamítl žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala určení nezákonnosti zásahu policie spočívajícího v jejím přenesení na místo zajištění a následném zajištění dne 5. 9. 2020 v době od 12:10 do 14:25 hodin. Dále stěžovatelka brojí rovněž proti výroku III. o nákladech řízení, nicméně neuvádí v tomto směru žádnou relevantní argumentaci. Nejvyšší správní soud se proto zabýval argumentací stěžovatelky pouze ve vztahu k zásahu uvedenému ve výroku II., nikoli též k zásahům uvedeným ve výroku I. napadeného rozsudku.

[29] Při posouzení věci Nejvyšší správní soud vycházel z judikatury týkající se hodnocení zákonnosti zásahů policistů. Některé z těchto judikátů ostatně zmiňuje stěžovatelka v kasační stížnosti.

pokračování

[30] Již v usnesení ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97, Ústavní soud vyslovil, že „občané jsou povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným zákonným způsobem. Ústava ČR, Listina základních práv a svobod ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby jednotliví občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě toho jejich pokynů uposlechli nebo neuposlechli.“

[31] Na toto usnesení Ústavního soudu navázal Nejvyšší správní soud např. v rozsudcích ze dne 5. 6. 2008, č. j. 5 As 34/2007 – 66, a ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 -90. V posledně uvedeném rozsudku konstatoval, že „neuposlechnutí výzvy policisty jen podle subjektivní úvahy o tom, že se jedná o výzvu nesprávnou, představuje nikoli bezvýznamné obrožení jednoho z pravidel fungování demokratické společnosti. Jde o jednání, které právě v uvedeném smyslu naplňuje zákonné formální i materiální znaky přestupku dle § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Jedná se o zaviněné jednání (žalobkyně vědomě neuposlechla výzvy policisty), které porušuje nebo obrožuje zájem společnosti (aby policie byla schopná přijímat odpovídající operativní opatření v případech, kdy je to zapotřebí pro řádné fungování společenských procesů).“ Vyslovil rovněž, že v řadě případů „musí policista jednat okamžitě prosazením účinného řešení (třeba zákazem nebo příkazem něco dělat či se něčeho zdržet, vykázaním občana z určitého místa, zastavením či odkloněním dopravy v zásadě bez ohledu na subjektivní výhrady jednotlivých dotčených osob). Jestliže by v těchto případech měla být nejprve prověřována správnost zamýšleného úkonu veřejného činitele k překonání leckdy velmi subjektivistických představ účastníků (šarvátek, tlačení lidí, bezohlednosti chování v silniční dopravě) byla by jakákoliv řešení takových situací paralyzována, hrozil by chaos (řešení musí přijít okamžitě) a neodvratně by následovalo obvinění veřejného činitele ze zavinění vzniku škodlivého následku (havárie, zranění) v důsledku jeho nečinnosti. I to má nepochybně ústavní rozměr a souvislost s ústavně definovaným smyslem existence a jednání orgánu veřejné moci. Jistě, nelze nikdy vyloučit, že za úkonem policisty může stát nesprávná úvaha. To je ovšem řešitelné následně (stížností, náhradou škody dle zákona č. 82/98 Sb. atd.), primární je povinnost jednat hned s motivací předejít vzniku škodlivého následku. Veřejný činitel v postavení policisty při operativním zákroku nemá komfort správního orgánu, čas a různé prostředky k dosažení zamýšleného legitimního cíle (formalizované dokazování, ověřování, opakované upozornění, pořádkové pokuty), a proto po něm také nelze požadovat v jednání limity, které existenci takových podmínek předpokládají.“

[32] V bodu 29 rozsudku ze dne 30. 6. 2021, č. j. 8 As 180/2019 - 59, pak zdejší soud konstatoval, že „aby byl zásah policistů zákonný, je podstatné, aby pro jeho provedení existoval zákonný základ a aby bylo jeho provedení současně přiměřené. Povinnost postupovat přiměřeně výslovně zakotvuje především § 11 písm. c) zákona o policii, dle kterého je policista povinen postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž směřuje úkon, nebo osob nezúčastněných nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem.“

[33] V rozsudku ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6 As 255/2014 – 42, dále Nejvyšší správní soud uvedl, že „na jednu stranu nelze akceptovat, aby užití donucovacích prostředků představovalo standardní policejní reakci na jakékoliv porušení zákona. V úvahu je třeba vzít i to, zda ze situace nevyplyvalo, že k porušení zákona dochází v souvislosti s naplňováním politických práv účastníků akce. Na druhou stranu policie si musí zachovat vysokou míru akceschopnosti při ochraně práv osob a veřejného pořádku. Nelze proto klást na policejní rozhodování v terénu nadměrné a nerealistické požadavky, neboť to by mohlo mít do budoucna rdousící dopad na policejní iniciativu. Velitel zásahu může jen těžko dosáhnout dokonalého vyvážení ochrany veškerých v úvahu přicházejících práv všech zúčastněných osob. Určitou míru disproporce zásahu lze akceptovat a přičíst ji na vrub omezené době pro rozhodování a vypjaté situaci.“

[34] Z výše uvedené judikatury vyplývá, že občané jsou povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý názor, přičemž při hodnocení zákonnosti zásahu/výzvy policistů je třeba jej posoudit z hlediska jeho zákonného podkladu, legitimního účelu a přiměřenosti.

[35] V posuzované věci došlo k tomu, že stěžovatelka byla policisty vyzvána, aby opustila důlní prostor nebo se přemístila mezi zajištěné aktivisty. Žalobkyně obě tyto předestřené varianty odmítla s tím, že hodlá pokračovat v práci na reportáži. Policisté poté stěžovatelku v cca 12:10 hod. zajistili tak, že ji přenesli do skupiny již zajištěných aktivistů a poté ji přemístili vozidlem spolu s dalšími aktivisty mimo území dolu, vyžádali si její osobní údaje a ze zajištění ji cca v 14:25 hod. propustili.

[36] Mezi účastníky je nesporné, že se žalobkyně nacházela na území, kam je vstup zakázán, neboť je zde vykonávána hornická činnost. Tím se dopouštěla přestupkového jednání uvedeného v § 40a odst. 1 horního zákona. Předmětnou výzvu policistů proto podle Nejvyššího správního soudu nelze označit za nezákonnou *prima vista*, neboť Policie ČR se zcela pochopitelně snažila aktivisty z tohoto území vykázat, resp. dostat jejich pohyb na tomto území pod kontrolu, čemuž rovněž odpovídá obsah výzvy stěžovatelce. Zásah policie spočívající v zabránění neoprávněnému vniknutí do dobývacího prostoru byl prováděn za účelem ochrany lidských životů a zdraví a ochrany majetku. Teprve při podrobnějším posouzení výzvy městským soudem byla napadeným rozsudkem konstatována její nezákonnost z důvodu nedodržení požadavku přiměřenosti, ačkoli městský soud shledal, že policie konala v mezích zákonem stanovené kompetence a výzva směřovala k dosažení legitimního cíle.

[37] Stěžovatelce při jejím zajištění nebyla způsobena žádná ať už fyzická či psychická újma, z popisu situace samotnou stěžovatelkou je patrné, že se zasahující policisté chovali korektně a zajištění stěžovatelky trvalo pouze krátkou (nezbytně potřebnou) dobu od 12:10 hod. do 14:25 hod. Zajištění stěžovatelky tudíž nebylo nepřiměřené. Stěžovatelka byla povinna uposlechnout výzvu policie podle § 43 zákona o policii. Pokud tak stěžovatelka neučinila, nelze s ohledem na okolnosti případu považovat zajištění stěžovatelky za nezákonné či excesivní. S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s městským soudem, že stěžovatelka byla povinna výzvu policistů respektovat a uposlechnout ji. Neuposlechnutím výzvy policie vydané podle § 43 odst. 1 zákona o policii porušila § 114 tohoto zákona a zároveň se dopustila jednání majícího znaky přestupku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, pro které ji byli policisté v souladu s § 26 odst. 1 písm. f) zákona o policii oprávněni zajistit. Nejednalo se tedy o nezákonný zásah správního orgánu.

[38] Stěžovatelka si v kasační stížnosti vzájemně protirečí, když na jedné straně v bodě 29 připouští, že policie v rovině vlastního výkladu práva v době zásahu vycházela z názoru, že jedná po právu, na druhou stranu však dovozuje, že postup policie byl zcela vědomě protiprávní (bod 32), a následně dovozuje, že judikatura NSS o závaznosti byť i nezákonné výzvy policisty by měla být prolomena v případě, že adresátovi i původci výzvy je zřejmé, že se jedná o nezákonný postup policie. Stěžovatelka neuvádí žádné okolnosti, z nichž by bylo možné dovozovat vědomě protiprávní postup policistů, a jedná se tak pouze o její spekulaci. Tu ovšem ani nevysvětluje např. v tom směru, jakou motivaci by policisté měli pro vědomě protizákonné jednání. Pokud pak stěžovatelka uvádí, že se jednalo o policejní zvůli, nelze tedy dospět k jinému závěru, než že se jedná pouze o její subjektivní emocionální hodnocení situace, které však nemá jakoukoli oporu ve zjištěném skutkovém stavu, jež ostatně sama nijak nezpochybňuje. Vzhledem k tomu nepovažoval již Nejvyšší správní soud za nutné se podrobně vyjadřovat k argumentaci stěžovatelky ohledně nutnosti překonání panující judikatury k otázce závaznosti výzev policie v případě zjevně svévolných a vědomě nezákonných výzev, neboť na půdorysu řešeného případu k tomu soud nenachází prostor. Proto ani nevyhověl návrhu stěžovatelky postoupit věc rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.



pokračování

[39] Ke konstatování stěžovatelky, že presumpce správnosti výzvy by měla být skutečně pouze presumpcí, Nejvyšší správní soud uvádí, že tak tomu je, neboť dotčeným osobám nic nebrání posléze se obrátit na k tomu příslušný orgán se žádostí o posouzení zákonnosti, správnosti a přiměřenosti výzvy, popřípadě obrátit se na soud, jak ostatně stěžovatelka učinila. Stát rovněž odpovídá za veškerou škodu, kterou policista případně nezákonnou výzvou způsobí. Případné úmyslné zneužití oprávnění policisty ostatně může být posouzeno jako trestný čin se všemi následky, které z toho pro něj plynou. Nelze však obecně připustit neuposlechnutí výzvy policisty jen podle subjektivní úvahy adresáta takovéto výzvy, zda se jedná o výzvu nesprávnou, neboť to by policii fakticky znemožnilo plnění jejích úkolů. Úvaha učiněná zdejším soudem v rozsudku č. j. 1 As 63/2011 – 90, že policisté musí okamžitě jednat a jestliže by byla nejprve prověřována správnost jejich zamýšleného úkonu, hrozil by chaos, je zcela logická.

[40] K upozornění stěžovatelky na skutečnost, že na místě vykonávala povolání novinářky a naplňovala své základní právo dle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny, a to jednak ve svém zájmu, ale i v zájmu veřejném, Nejvyšší správní soud uvádí, že tato skutečnost byla při posouzení věci městským soudem náležitě zohledněna a městský soud právě s přihlédnutím k tomu, že stěžovatelka vykonávala novinářskou činnost, dospěl k závěru o nezákonnosti výzvy policie k opuštění místa protestů a zákazu pořizování videozáznamu po dobu jejího zajištění. Na druhou stranu však z čl. 17 Listiny nelze dovozovat jakousi obecnou exempci novinářů z povinností uložených právním řádem.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[41] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[42] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 8. března 2022

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu