

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) Ing. L. P., b) Ing. M. M., Ph.D.,** oba zastoupeni JUDr. Robertem Kučerou, advokátem se sídlem Dukelských hrdinů 471/29, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2017, č. j. 6 A 92/2016 – 120,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 12 729 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Roberta Kučery, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 29. 3. 2016, během návštěvy čínského prezidenta Si Ťin-pchinga, přibližně v době mezi 10:00 a 10:15 hod. přikázala Policie České republiky žalobcům odstranit dva papíry formátu A4 s vytištěnou vlajkou Tibetu a Tchaj-wanu z okna jejich kanceláře naproti hotelu Hilton, kde byl čínský prezident ubytován. Během zásahu byli žalobci vyzváni k předložení občanského průkazu a bylo jim zakázáno pořizování audiovizuálního záznamu zásahujících policistů.

[2] Žalobci následně proti postupu policejních orgánů brojili žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a navrhli, aby soud vyslovil, že výše uvedené tři zásahy byly nezákonné. Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem

(dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) určil, že zásahy spočívající v příkazu odstranit papír s vytištěnou vlajkou Tibetu a Tchaj-wanu a v zákazu pořizování audiovizuálního záznamu byly nezákonné. Žalobu, aby soud určil, že zásah spočívající ve výzvě k předložení občanského průkazu byl nezákonný, městský soud zamítl.

[3] K prvnímu namítanému zásahu městský soud konstatoval, že v kontrastu s příkazem odstranit dva vyvěšené papíry z okna kanceláře žalobců policejní orgány nijak nezakročily proti osobám nacházejícím se ve stejné budově, jejichž okna byla zcela nebo částečně zakryta žaluziemi. Z vypracovaného znaleckého posudku soud zjistil, že z informací poskytnutých znalci od žalovaného nelze dovodit, že by příslušný útvar policie v dané době disponoval technikou s možností identifikovat vzdáleně v městské viditelnosti osoby v místnosti s úplným zacloněním skleněných výplní – například meziokenními žaluziemi, a lze dovodit, že tento útvar disponoval technikou s možností identifikovat vzdáleně v městské viditelnosti osoby v místnosti s částečně zacloněnými skleněnými výplněmi – například nalepením papírových vlajek běžně dostupného provedení s pokrytím asi 30% skleněné plochy výplně. Znalec uvedl, že monitorování osob za papíry s vytištěnými vlajkami bylo dostupnou technikou možné.

[4] Městský soud proto dospěl k závěru, že příkaz policie ke snětí dvou vyvěšených papírů, které příslušné okno clonily asi ve 30 % plochy a na nichž byly vytištěny vlajky Tibetu a Tchaj-wanu, a to poté, co policie zjistila totožnost osob, které se v příslušné kanceláři nacházely, a co zjevně provedla vizuální kontrolu těchto prostor i osob, které se v kanceláři nacházely z hlediska případné nebezpečnosti ve vztahu ke chráněné osobě ubytované naproti této budově, nebyl přiměřeným, neodpovídal požadavku přiměřenosti postupu policie podle § 11 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), a tím nepřípustně zasáhl do ústavního práva žalobců na svobodu projevu podle článku 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[5] Policejní orgány dle názoru městského soudu při zajišťování bezpečnosti chráněné osoby, u níž je případné riziko napadení značně vysoké (jakým je prezident významné světové mocnosti), musí pochopitelně použít zákonné prostředky ve větším rozsahu než obvykle, použité opatření však stále musí být přiměřené. Městský soud zdůraznil, že právo vyjádřit svůj názor je základním politickým právem sebevědomé osoby, a jako takové nemůže být upíráno. Příkaz ke snětí vlajek se městskému soudu jevil jako zvláště nešťastný s ohledem na historické zkušenosti českého státu, kdy jakýkoliv náznak svobodného vyjádření jiného než státem nadiktovaného názoru byl minulým režimem nepřiměřeně přísně trestán a jednotlivec byl naopak povinen k veřejnému oslavování státní politiky. Respekt k názoru jiného a jeho svobodnému vyjádření musí mít policie jako ozbrojený sbor demokratického právního státu vždy na zřeteli, a při využití zákonných nástrojů k zajištění bezpečnosti chráněné osoby je nutné vždy zvážit, zda do tohoto ústavního práva nepřípustně nezasahuje. Symbolika vlajky zejména Tibetu a jejího vyvěšení je podle názoru soudu dostatečně veřejně známá, aby zasahující policisté měli obecnou povědomost o tom, že se jedná o vyjádření názoru, a tedy otázku zásahu do svobody projevu. V posuzovaném případě podle městského soudu stačilo, že policie provedla kontrolu příslušných prostor, ztotožnila osoby, které se zde nacházely, přičemž ze znaleckého posudku vyplývá, že příslušnou technikou mohla i za vyvěšenými vlajkami monitorovat pohyb osob. Příkaz ke snětí vlajek byl již zbytečný pro daný zákrok a účel (ochrana bezpečnosti chráněné osoby ubytované naproti v hotelu). Navíc nelze podle městského soudu přehlédnout, že v jiných částech téže budovy byla některá okna plně zacloněná, na což však policie nijak nereagovala. K závěrům znaleckého posudku městský soud uvedl, že znalec vycházel z informací, které mu poskytl žalovaný. Pokud by tyto informace nebyly úplné, pak jde taková skutečnost k tíži žalovaného jako procesní strany sporu, kterou nelze vynucovat jinými procesními prostředky, než úspěchem či neúspěchem v rozhodnutí ve věci samé.

[6] Ohledně druhého namítaného zásahu městský soud uzavřel, že na pořizování audiovizuálního záznamu jednání policistů měli žalobci právo a zákaz byl nezákonný. K třetímu namítanému zásahu městský soud konstatoval, že výzva k prokázání totožnosti byla v souladu s § 62 odst. 2 písm. l) zákona o policii. Prokázání totožnosti mělo souvislost s účelem zákroku a policie se v tomto ohledu žádného excesu nedopustila. Zákon nevyžaduje, aby prokázání totožnosti bylo předpokladem k nějakému dalšímu postupu či řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobců, repliky a dupliky

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností podanou z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nesouhlasí se závěrem městského soudu (vztahujícím se k první části I. výroku), dle kterého příkaz k odstranění dvou vyvěšených papírů s vytištěnou vlajkou Tibetu a Tchaj-wanu neodpovídal požadavku přiměřenosti dle § 11 zákona o policii, a že tímto postupem policie nepřípustně zasáhla do ústavního práva žalobců na svobodu projevu podle čl. 17 Listiny.

[8] Stěžovatel si je plně vědom důležitosti institutu svobody projevu a plně jej respektuje. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny lze nicméně svobodu projevu omezit, jedná-li se o opatření v demokratické společnosti nezbytná mimo jiné pro bezpečnost státu a veřejnou bezpečnost. Zajištění ochrany vysoce postavených politických představitelů významné světové mocnosti je podle stěžovatele důležitým aspektem veřejné bezpečnosti a bezpečnosti státu. Městský soud se podle stěžovatele nedostatečně vypořádal s otázkou přiměřenosti postupu policie podle § 11 zákona o policii. Nezabýval se mírou rizika ohrožení chráněné osoby a volbou optimálního postupu v závislosti na všech podmínkách (popsaných při ústním jednání dne 12. 12. 2017, ve vyjádření stěžovatele k žalobě, ve vyjádření ředitele ochranné služby Policie České republiky JUDr. Komorouse ze dne 20. 12. 2016 a ve znaleckém posudku Ing. Jiřího Bernatíka). Odpovědnost za chráněný prostor má profesionálně vyškolený odstřelovač, který se rozhoduje podle aktuálních okolností v závislosti nejen na výkonu policejní techniky. Policista musí volit řešení, které jednoznačně vyloučí veškerá možná rizika. Stěžovatel připomíná, že vyjádření policie mimo jiné odůvodňuje, proč právě částečné zakrytí okenní výplně je bráno jako rizikovější než stav, kdy je skleněná výplň plně zakryta.

[9] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, že vizuální kontrola příslušných prostor a ztotožnění přítomných osob byla dostačující, neboť po opuštění prostor policisty se do nich mohl kdokoliv a kdykoliv vrátit. Prostory bylo proto nutné nepřetržitě monitorovat nebo zcela uzavřít, což však bylo vyhodnoceno jako nepřiměřené. Hypotetická možnost sledování termovizí nezaručuje, že termovize bude použitelná i v případě potřeby střelby po osobě ohrožující bezpečnost chráněné osoby. Nadto stěžovatel uvádí, že dostupnost vhodného technického vybavení neznamená, že policie musí volit řešení technicky náročnější v situaci, kdy se jí nabízí jednoduché a spolehlivé řešení spočívající v odstranění překážky bránící ve výhledu. Zasahující policejní orgán se musí rozhodovat okamžitě s ohledem na efektivitu zajištění bezpečnosti, nikoli po konzultaci s právníky a techniky a důkladném provedení testu proporcionality. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu v otázce rozhodování policistů o provedení či neprovedení zákroku ani chybné vyhodnocení situace nemusí vést k závěru o nezákonnosti zákroku, jestliže zvolené řešení odpovídalo informacím známým v době zásahu. Nejvyšší správní soud rovněž připouští určitou míru disproporce zásahu do práv zúčastněných osob, neboť policie se v takových situacích rozhoduje v časově omezené době a ve vypjaté situaci (rozsudky sp. zn. 6 As 255/2014 a sp. zn. 1 As 63/2011). Stěžovatel rovněž namítá, že zásah směřoval pouze proti listům papíru, které bránily policejnímu odstřelovači ve výhledu. Žalobci mohli předmětné symboly umístit na jiné vhodné místo (například na zeď pod okny).

[10] K závěru soudu o možnosti sledovat prostor kanceláře přes vyvěšené papíry s vytištěnými vlajkami stěžovatel uvádí, že městský soud vycházel pouze z části závěrů znaleckého posudku. Stěžovatel opětovně upozorňuje na vyjádření policie a namítá, že na vyhodnocení situace skrze prosklenou plochu mohou mít vliv povětrnostní podmínky, denní doba či míra a úhel slunečního svitu. Ze znaleckého posudku rovněž vyplývá, že policie disponovala technikou, která byla schopna identifikovat osoby v místnosti s částečným zacloněním, že monitorování osob pomocí termovize je obecně pravděpodobně proveditelné za příznivých podmínek a že počet osob v místnosti a jejich případné vyzbrojení je za splnění určitých okolností možné identifikovat. S těmito závěry znaleckého posudku se městský soud nevypořádal. Stěžovatel dále nesouhlasí s konstatováním soudu, že znalci nebyly poskytnuty úplné informace, a uvádí, že znalci byly veškeré informace předány na jednání dne 24. 4. 2017 v režimu utajení „Vyhrazené". Stěžovatel rovněž znalci zprostředkoval prostory s technickým vybavením, ve kterých mohl s informacemi dále pracovat, znalec však dané prostory nenašel, což však nelze klást k tíži žalovanému.

[11] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v prvé řadě brojí proti stížní námitce stran nedostatečného vypořádání se s otázkou přiměřenosti zásahu policie a odkazují na odst. 25 napadeného rozsudku. Stěžovatelem citované judikáty jsou na posuzovanou věc zcela nepřiléhavé, neboť se týkaly zásahu proti osobám, které se zákroku policie nepodřídily, žalobci naproti tomu pokynů zasahujících policistů okamžitě uposlechli. Dále upozorňují, že i v citovaných judikátech dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že zásah policie musí být přiměřený. Policisté měli podle žalobců v posuzovaném případě přistoupit k mírnějším opatřením. Námitka stěžovatele, že žalobci mohli papíry s vytištěnými vlajkami umístit na jiné vhodné místo, neodpovídá skutkovým okolnostem posuzovaného zákroku, neboť policisté výslovně požadovali odstranění vlajek, jejich přesun na jiné místo žalobcům nenabídli. V tomto kontextu žalobci rovněž odkazují na jiné případy, kdy policie během návštěvy čínského prezidenta požadovala odstranění tibetských vlajek i z míst, kde žádné bezpečnostní riziko ani představovat nemohly. K hodnocení znaleckého posudku žalobci uvádějí, že vyjádření stěžovatele v řízení před městským soudem postrádala konkrétnost, žalovaný v řízení nikdy na případné špatné povětrnostní podmínky neupozornil. Pouhé tvrzení, že použitelnost monitorovací techniky záleží na blíže neupřesněných okolnostech, není dostačující. Znalec navíc pracoval s předpokladem „městské viditelnosti". Ani z fotografií, které žalobci městskému soudu poskytli k důkazu, nevyplývá, že by v předmětný den byla zhoršená viditelnost. Stěžovatel nenavrhl žádné důkazy zpochybňující závěry znalce, nevyužil možnosti znalce vyslechnout a proti posudku a jeho provedení během řízení nic nenamítal. Závěrem žalobci upozorňují, že činnost znalce byla nedůvodně zdržována neochotou stěžovatele poskytnout znalci potřebnou součinnost.

[12] Ve své replice stěžovatel uvádí, že nepolemizuje se znaleckým posudkem, nýbrž namítá, že městský soud při hodnocení přiměřenosti zásahu vycházel z chybného a nedostatečného hodnocení znaleckého posudku. Stěžovatel se rovněž ohrazuje proti tvrzení, že v kasační stížnosti uvádí nové skutečnosti, a poukazuje na svá vyjádření v řízení před městským soudem. Závěrem stěžovatel zdůrazňuje, že znalec si na součinnost se stěžovatelem v průběhu vypracování znaleckého posudku nijak nestěžoval. V duplice žalobci opakují, že tvrzení stěžovatele během řízení před městským soudem byla natolik obecná, že je městský soud nemohl posoudit jinak, než učinil. Pokud chtěl stěžovatel rozporovat předpoklad znaleckého posudku, že v předmětný den panovaly jiné než běžné podmínky, mohl navrhnout doplnění důkazů. Napadený rozsudek podle žalobců jasně vyplývá ze závěrů znaleckého posudku, stěžovatel tak svou kasační stížností zpochybňuje znalecký posudek, nikoli jeho hodnocení. Tvrzení o nesoučinnosti stěžovatele

se znalcem žalobci dovozují z toho, že vypracování posudku trvalo přibližně sedm a půl měsíce, přičemž znalec jako důvody zdržení opakovaně uváděl důvody na straně stěžovatele.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[14] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[15] Jádrem kasační stížnosti je posouzení otázky, zda výzva příslušníků Policie České republiky k odstranění dvou papírů s vytištěnými vlajkami Tibetu a Tchaj-wanu z okna kanceláře žalobců, která se nacházela naproti hotelu, ve kterém byl ubytován prezident Čínské lidové republiky, byla přiměřeným (a tedy zákonným) zásahem či nikoli.

[16] Podle čl. 17 Listiny „[s]*voboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*“ (odst. 1). „*Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu*“ (odst. 2). „*Cenzura je nepřípustná*“ (odst. 3). „*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*“ (odst. 4).

[17] Podle § 49 zákona o policii „[p]*olicie zajišťuje v rámci plnění svých úkolů bezpečnost a) ústavního činitele České republiky, stanoví-li tak vláda, b) osoby chráněné při jejím pobytu na území České republiky podle mezinárodních dohod*“ (odst. 1). „*Při zajišťování bezpečnosti osoby chráněné podle odstavce 1 nebo osoby, které je poskytována krátkodobá ochrana, je policista oprávněn a) provést prohlídku osoby, zavazadla, věci, dopravního prostředku nebo objektu nacházejících se v prostoru, ze kterého by bylo možno ohrozit bezpečnost chráněné osoby, a prohlídku takového prostoru a b) ověřit dodržení hygienických limitů ukazatelů pitné vody, potravin a pokrmů, jakož i splnění hygienických požadavků na výkon epidemiologicky závažných činností15), jestliže jich má být užito pro potřeby chráněné osoby*“ (odst. 2). „*Prohlídku osoby podle odstavce 2 písm. a) je policista oprávněn provést, jestliže tato osoba na jeho výzvu ihned neopustí prostor podle odstavce 2 písm. a) nebo hrozí-li nebezpečí z prodlení*“ (odst. 3). „*Prohlídku objektu je policista oprávněn provést pouze se svolením vlastníka nebo uživatele. Bez uvedeného svolení je policista oprávněn provést prohlídku, je-li důvodné podezření, že z objektu hrozí útok na bezpečnost chráněné osoby*“ (odst. 4). „*Prohlídka objektu, zavazadla, věci a dopravního prostředku nesmí sledovat jiný zájem než zajištění bezpečnosti chráněné osoby*“ (odst. 5).

[18] Podle § 10 odst. 1 zákona o policii „[v] *případě ohrožení nebo porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti, jehož odstranění spadá do úkolů policie, je policista ve službě nebo zaměstnanec policie v pracovní době povinen provést úkon v rámci své pravomoci (dále jen „úkon“) nebo přijmout jiné opatření, aby ohrožení nebo porušení odstranil*“.

[19] Podle § 11 zákona o policii „[p]*olicista a zaměstnanec policie jsou povinni a) dbát, aby žádné osobě v důsledku jejich postupu nevznikla bezdůvodná újma, b) dbát, aby jejich rozhodnutím neprovést úkon nevznikla osobám, jejichž bezpečnost je ohrožena, 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*“.

[20] Svobodný projev zaručený čl. 17 Listiny je konstitutivním znakem demokratické pluralitní společnosti a jednou ze základních podmínek pro její chod a sebeuplatnění jednotlivce. V rámci demokratické pluralitní společnosti je každému dovoleno vyjadřovat se k věcem veřejným a vynášet o nich hodnotící soudy (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 823/11, či ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 4035/14, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz/). Jedná se o jeden ze základních pilířů demokratické společnosti a jednu ze základních podmínek jejího pokroku a rozvoje každého jednotlivce (srov. např. rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Handyside proti Spojenému království* ze dne 7. 12. 1976, č. 5493/72, § 48). Možnost svobodně vyjádřit svůj (kritický) postoj vůči věcem veřejným je tak základním politickým právem, na němž stojí řada dalších základních práv jako např. svoboda shromažďování či svoboda sdružování.

[21] Základním atributem každého omezení základních práv a svobod je požadavek přiměřenosti zásahu do práv. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc v České republice jakožto demokratickém právním státě vykonávat pouze na základě, v mezích a způsobem, který stanoví zákon. Článek 4 Listiny pak výslovně stanovuje limity výkonu státní moci spočívající v omezení základních práv a svobod. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

[22] Podle ustálené judikatury Ústavního soudu musí opatření omezující základní práva a svobody projít testem proporcionality. Posouzení proporcionality (v širším smyslu) sestává ze tří kroků. V prvním kroku je posuzována způsobilost konkrétního opatření k naplnění svého účelu (neboli jeho vhodnost), čímž se rozumí, zda je vůbec schopno dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále je zkoumána jeho potřebnost z toho hlediska, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně ve třetím a zároveň posledním kroku je předmětem posouzení jeho proporcionalita v užším smyslu, tedy zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. To znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva nebo svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (nález ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, a na něj navazující judikatura, viz např. nálezy ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02 či ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17).

[23] Na zákonné úrovni je požadavek přiměřenosti dle § 11 zákona o policii třeba vyvažovat se zásadou iniciativy zakotvenou v § 10 zákona o policii. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu výsledkem vzájemného vyvažování zásady iniciativy a zásady přiměřenosti může být s ohledem na okolnosti nejen rozhodnutí policisty zasáhnout určitým způsobem, ale též nezasahovat vůbec. Ani chybné vyhodnocení situace nemusí vést vždy k označení policejního postupu za nezákonný, jestliže zvolené řešení odpovídalo (nutně neúplným) informacím známým zasahujícímu policistovi v době zásahu a tomu, jak se situace musela jevit rozumně uvažujícímu a náležitě vycvičenému policistovi jednajícímu v dobré víře. Při posuzování přiměřenosti zásahu je třeba vzít v úvahu, zda ze situace nevyplývalo, 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. Nelze podceňovat ani potřebu působit na adresáty zásahu jako autoritativní těleso, což je role, která policii též k efektivnímu plnění jejích funkcí přísluší, na straně druhé by pro závěr o oprávněnosti zásahu nestačilo, pokud by byl odůvodněn jen snahou policie neztratit tvář a vynutit splnění neadekvátního nebo nerozumného ultimáta. Balancovat mezi těmito dvěma extrémy však nelze bez zvážení veškerých okolností svědčících pro a proti provedení zásahu, jež byly známy v době, kdy toto zásadní rozhodnutí padlo (rozsudky ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6 As 255/2014 – 42, publ. pod č. 3240/2015 Sb. NSS, ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016 – 79, či ze dne 22. 2. 2017, č. j. 2 As 216/2016 – 92, publ. pod č. 3599/2017 Sb. NSS).

[24] V posuzovaném případě lze stěžovateli jistě přisvědčit, že zajištění bezpečnosti chráněné osoby ve smyslu § 49 odst. 1 písm. b) zákona o policii, je legitimním účelem, pro který lze právo na svobodu projevu omezit. Zajištění výhledu do budovy nacházející se naproti hotelu, v němž je chráněná osoba ubytována, lze považovat za způsobilé k zajištění ochrany dané osoby. V souladu s názorem městského soudu má nicméně Nejvyšší správní soud zato, že posuzované opatření, tj. příkaz k odstranění dvou vyvěšených papírů s vytištěnou vlajkou Tibetu a Tchaj-wanu, které příslušné okno clonily ve 30 % plochy, a to poté, co policie zjistila totožnost osob, které se v příslušné kanceláři nacházely, a co zjevně provedla vizuální kontrolu těchto prostor i osob, nenaplňuje druhý krok testu proporcionality, tj. potřebnost. Z provedeného znaleckého posudku vyplývá, že příslušný útvar policie disponoval v dané době technikou s možností identifikovat vzdáleně v městské viditelnosti osoby v místnosti s částečně zacloněnými skleněnými výplněmi – například nalepením papírových vlajek běžně dostupného provedení s pokrytím asi 30% skleněné plochy výplně. Stěžovatel tento závěr znaleckého posudku ve své kasační stížnosti zpochybňuje a uvádí, že možnost sledovat prostor přes papírové vlajky záleží na mnoha faktorech jako technické parametry policejní výbavy, povětrnostní podmínky či denní doba. Jak nicméně správně upozorňují žalobci, městský soud se v otázkách položených znalci výslovně ptal na posouzení v případě městské viditelnosti, přičemž znalec při svém posouzení vycházel i ze soudního spisu, v němž jsou uvedeny fotografie ze dne posuzovaného zásahu (provedené k důkazu soudem při prvním ústním jednání), z nichž je patrné, že v době zásahu bylo jasno s obvyklou městskou viditelností. Co se týče technických parametrů výbavy, znalecký posudek vycházel z konkrétních informací sdělených žalovaným a zjištěných z veřejně dostupných zdrojů a dospěl k závěru, že příslušný policejní útvar potřebnou technikou disponoval. Žalovaný proti zadání znaleckého posudku nic nenamítal, nepožadoval provedení výslechu znalce a při druhém ústním jednání nepředložil žádná tvrzení ani důkazy, které by znalecký posudek jakkoli zpochybňovaly. V tomto ohledu jsou tak související stížní námitky nedůvodné.

[25] Potřebnost zvoleného opatření dále zpochybňuje zjištění provedené městským soudem na základě důkazů předložených žalobci, že policejní orgány nijak nezasahovaly v prostorách, kde byla okna zcela zacloněna žaluziemi. Dle znaleckého posudku z informací poskytnutých znalci u žalovaného nelze dovodit, že by příslušný útvar policie v dané době disponoval technikou s možností identifikovat vzdáleně v městské viditelnosti osoby v místnosti s úplným zacloněním skleněných výplní – například meziokenními žaluziemi. Pokud tedy policejní orgány neshledaly potřebným k zajištění bezpečnosti chráněné osoby dosáhnout, aby okna protější budovy nebyla zcela zacloněna žaluziemi, přes které dle znalce nebylo možné identifikovat osoby přítomné v daných prostorách, potom vyžadovat odstranění dvou papírů, které okna clonily pouze z 30 % a přes které bylo možné přítomné osoby identifikovat, zcela postrádá smyslu, tedy toho smyslu, který policie zásahu připisuje. Brojí-li nyní stěžovatel svými námitkami proti zjišťování možnosti sledovat prostory protější budovy termovizí, připomíná Nejvyšší správní soud, že předmětná otázka byla znalci zadána z důvodu námitky vznesené stěžovatelem. Ve svém

vyjádření k žalobě totiž stěžovatel namítal, že „[n]*aopak v případech úplného zaclonění skleněných výplní, například žaluziemi, bylo přikročeno k prověření těchto prostor technickými prostředky (termovizí)*“. Stěžovatel toto své tvrzení nyní v kasační stížnosti sám zpochybňuje, když uvádí, že „[s]*amotná hypotetická možnost sledování odděleného prostoru termovizí zároveň nezaručuje, že je termovize použitelná rovněž v případě střelby po osobě ohrožující bezpečnost*“. Námitku tak Nejvyšší správní soud považuje za zcela neopodstatněnou. Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že, jak správně připouští i sám stěžovatel, sledovaného účelu ochrany bezpečnosti chráněné osoby mohli příslušníci policie dosáhnout tím, že by žalobce vyzvali k přesunutí papírových vlajek na jiné místo, kde by výhledu policistů prostor monitorujících nebránily.

[26] Posuzovaný případ je dle názoru Nejvyššího správního soudu třeba odlišit od výše citované judikatury týkající se zásahů policejních orgánů proti osobám neoprávněně obývajícím opuštěné nemovitosti (tzv. squatterům) či fotbalovým fanouškům. Za prvé, žalobci vyvěšením papírových vlajek nejednali protizákonným způsobem; příkaz k odstranění vlajek stěžovatel ostatně sám zdůvodňuje nemožností monitorovat prostory, v nichž se žalobci nacházeli. Za druhé, v posuzované věci se nejednalo o dav agresivně jednajících osob, nýbrž o dva kancelářské zaměstnance, kteří všem výzvám ze strany policie v klidu vyhověli. Za třetí, policie poté, co zkontrolovala kancelářské prostory žalobců a osoby uvnitř ztotožnila, eliminovala jakékoli imanentní nebezpečí hrozící chráněné osobě. Nejednalo se tedy o judikaturou vykreslenou vypjatou situaci, v níž má zasahující orgán omezenou dobu pro rozhodování. Na druhou stranu, jak již uvedl i městský soud, symbolika vlajky zejména Tibetu je natolik veřejně známá, že zasahujícím policistům muselo být zřejmé, že žalobci jejím vyvěšením vykonávají svá ústavně chráněná politická práva.

[27] S ohledem na vše výše uvedené dává Nejvyšší správní soud městskému soudu jednoznačně zapravdu, že posuzované opatření neprošlo druhým krokem testu proporcionality, tj. kritériem potřebnosti, příkazem policie k odstranění vlajek tak došlo k porušení práva na svobodu projevu žalobců. Posuzovaný zásah byl proto nezákonný.

[28] Závěrem je třeba vyzdvihnout, že městský soud kromě bezchybného právního posouzení dostál i své širší ústavní a společenské roli a zcela případně připomenul i význam svobody projevu, s jejímž potlačováním má česká společnost tak zásadní negativní zkušenost; důsledky omezování politických práv během čtyřicetileté diktatury komunistického režimu pociťujeme dodnes. Právě vzpoura proti otupujícímu samopohybu systému, vyžadujícímu po každém Havlově zelináři vyvěšování hloupých a nic neříkajících hesel, kterými nemá být projeven názor, ale je to očekáváno, stála v počátcích demokratických změn. Vyjádření občanského postoje, které už nemusí být vzdorem, ale jen prostým výkonem zaručené svobody, je dědictvím sametové revoluce, které je třeba opatrovat.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[29] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že procesně úspěšným žalobcům přiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti stěžovateli, který úspěch v řízení neměl, a který tak nemá právo na jejich náhradu.

[31] Úspěšným žalobcům náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti spočívající ve dvou úkonech právní služby – vyjádření ke kasační stížnosti a duplika [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky

č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Vzhledem k tomu, že žalobci jsou zastoupeni jedním zástupcem, přičemž zástupcem provedené úkony byly pro oba jím zastupované žalobce společné, náleží zástupci za každou jím zastoupenou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna právního zastoupení tak činí 9920 Kč (4 x 2480). Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Vzhledem k tomu, že zástupce činil vždy jeden úkon za oba žalobce, přiznal mu soud paušální částku náhrady hotových výdajů ve výši 600 Kč. Protože zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 2209 Kč, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 12 729 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobcům v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

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

V Brně dne 31. května 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu