

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jiřího Zemánka a soudce zpravodaje Vojtěcha Šimíčka a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů **a) Mgr. Z. B., b) M. S. c) M. Ď., a d) J. Š.**, všech zastoupených Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 10 As 11/2016–153, vyrozumění Městského státního zastupitelství v Praze ze dne 9. 7. 2015, č. j. KZT 681/2015-30, vyrozumění Městského státního zastupitelství v Praze ze dne 19. 9. 2016, č. j. KZT 681/2015-79, a vyrozumění Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 23. 9. 2016, č. j. 1 VZT 559/2016-18, za účasti Nejvyššího správního soudu, Městského státního zastupitelství v Praze a Vrchního státního zastupitelství v Praze jako účastníků řízení, a Ministerstva vnitra, se sídlem Nad štolou 936/3, Praha - Letná, a Obvodního ředitelství policie Praha II, se sídlem Sokolská 1799/38, Praha 2 - Nové město pražské, jako vedlejších účastníků,

t a k t o :

- I. Vyrozuměním Městského státního zastupitelství v Praze ze dne 9. 7. 2015, č. j. KZT 681/2015-30, vyrozuměním Městského státního zastupitelství v Praze ze dne 19. 9. 2016, č. j. KZT 681/2015-79, a vyrozuměním Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 23. 9. 2016, č. j. 1 VZT 559/2016-18, bylo porušeno právo stěžovatelů na domáhání se stanoveným postupem svého práva u jiného orgánu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- I. Tato rozhodnutí se proto ruší.**
- II. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.**

O d ů v o d n ě n í :

**I. Vymezení věci a předchozí průběh řízení**

1. Ústavní stížností se stěžovatelé domáhali zrušení v záhlaví označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, *in eventum* napadených vyrozumění Městského státního zastupitelství v Praze (v doplnění ústavní stížnosti z 11. 10. 2016 pak *in eventum* kromě zrušení vyrozumění městského státního zastupitelství žádali též zrušení shora označeného vyrozumění Vrchního státního zastupitelství v Praze). Napadená rozhodnutí, resp. vyrozumění, porušila dle stěžovatelů jejich základní právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).
2. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaných spisů zjistil Ústavní soud zejména následující skutečnosti.
3. Proti stěžovatelům byl dne 6. 5. 2015 v usedlosti Cibulka, č. p. 118, v katastrálním území Košířích, obci Praha, proveden policejní zásah útvarem Obvodního ředitelství policie Praha II spočívající v pronesení výzvy k opuštění usedlosti pod hrozbou násilí, vyhlášené v 9:00 hodin a úředně zaznamenané pod číslem jednacím KRPA-183297-9/ČJ-2015-0012KR, a mj. v následném vyvedení osob, které v usedlosti zůstaly. Tomuto zásahu předcházelo jednání

vlastníka nemovitosti, který se obrátil na Policii České republiky (dále jen „Policie“) s tvrzením, že se v objektu usedlosti neoprávněně zdržuje v rozporu se zákonem blíže neurčený počet osob (předtím vlastník objektu vypověděl smlouvu o užívání této nemovitosti; dle stěžovatelů však tato výpověď byla absolutně neplatná). Faktickým dopadem zásahu bylo vyklizení nemovitosti dosud užívané stěžovateli a zabránění v jejím dalším užívání. Stěžovatel M. Ď. byl v návaznosti na zásah zadržen, bylo mu sděleno podezření, byl předán soudu a posléze byl i odsouzen (ostatní stěžovatelé byli stíháni za spáchání přestupku).

4. Stěžovatel M. Ď. dne 9. 5. 2015 podal podnět k dohledu nad postupem dozorového státního zastupitelství a současně podal žádost o přezkum postupu policejního orgánu podle ustanovení § 157a trestního řádu, kterou tak výslovně označil; do své žádosti o přezkum postupu policie také výslovně uvedl, že požaduje též přezkum zásahu jako takového.

5. Podnět vyřídil státní zástupce Městského státního zastupitelství vyrozuměním ze dne 9. 7. 2015, č. j. KZT 681/2015-30, jímž dané podání jako nedůvodné odložil. K činnosti policie uvedl, že zadržení bylo důvodné s tím, že způsob jeho provedení je záležitostí a odpovědností policejního orgánu. Zároveň neakceptoval ve věci posouzení „dohody o spolupráci“ uzavřené s vlastníkem předmětné nemovitosti, na jejímž základě stěžovatelé a další osoby v nemovitosti pobývali, ani ohledně údajné absence souhlasu s domovní prohlídkou.

6. Na základě tohoto vyrozumění stěžovatel M. Ď. dospěl k závěru, že soustava státních zastupitelství se jako celek necítí být kompetentní či pravomocná k přezkumu zákonnosti zásahu policie spočívajícímu ve vyklizení nemovitosti, a to co do podstaty zásahu i do způsobu jeho provedení a důsledků (zásah do ochrany obydlí). V návaznosti na to všichni stěžovatelé podali správní žalobu podle ustanovení § 82 a násl. soudního řádu správního, kterou se domáhali ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

7. Městský soud v rozsudku ze dne 15. 12. 2015, č. j. 11 A 112/2015-78, nejprve dospěl k závěru, že v případě stěžovatelů nebyl k okamžiku zásahu sepsán záznam o zahájení úkonů trestního řízení a k zahájení trestního řízení nedošlo, neboť spisový materiál neobsahuje listinu ve smyslu ustanovení § 158 odst. 3 trestního řádu, a žalobou napadený zásah tudíž neměl charakter neodkladného či neopakovatelného úkonu ve smyslu trestního řádu. Proto soud shledal, že v daném případě Policie nevystupovala jako orgán činný v trestním řízení, nýbrž že zasahovala při posuzovaném zákroku v usedlosti Cibulka jako ozbrojený bezpečnostní sbor podle zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), a proto přistoupil k věcnému projednání žaloby. Žalobu pak zamítl, vyjma určení, že zásah spočívající v zákazu pořizování obrazových a zvukových záznamů dokumentujících zásah a v následném násilném překažení tohoto pořizování záznamů, byl nezákonný.

8. Ke kasační stížnosti stěžovatelů a Ministerstva vnitra rozhodl Nejvyšší správní soud shora označeným rozsudkem tak, že rozsudek městského soudu zrušil a žalobu odmítl. Nezákonným zásahem ve smyslu ustanovení § 82 soudního řádu správního 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 ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Dotčený policejní zákrok, který byl v projednávané věci napadán, však iniciovalo podání trestního oznámení vůči označeným osobám, na místě byl přítomen dozorový státní zástupce a všichni stěžovatelé byli v průběhu policejního zákroku na základě předchozího souhlasu státního zástupce zadrženi dle ustanovení § 76 trestního řádu a se všemi stěžovateli bylo vedeno trestní řízení [u stěžovatelů a), b) a d) byla věc následně odevzdána k projednání přestupku, stěžovatel c) byl uznán vinným z přečinu dle ustanovení §

208 odst. 1 trestního zákoníku] s tím, že záznam o zahájení úkonů trestního řízení byl sepsán až po uskutečnění zákroku v usedlosti Cibulka. K argumentaci městského soudu Nejvyšší správní soud dodal, že trestní řízení může být vedle formalizovaného sepsání záznamu dle ustanovení § 158 odst. 3 trestního řádu zahájeno rovněž faktickým provedením neodkladných či neopakovatelných úkonů, přičemž 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, předem si vyžádala stanovisko státního zástupce ke skutečnostem uvedeným v trestním oznámení, který byl na místě zákroku přítomen, a státní zástupce potvrdil podezření ze spáchání trestného činu před zahájením zákroku 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. Dle soudu je na zákrok policie nutno 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. Předestřený sled událostí tudíž kasační soud vedl k závěru, že Policie na místě působila jako orgán činný v trestním řízení a nevystupovala v pozici ozbrojeného bezpečnostního sboru, který by na místě řešil veřejný pořádek. Jelikož je nepřipustné, aby správní soud přezkoumával zákonnost postupů provedených orgány činnými v trestním řízení podle trestního řádu, nebyla dle Nejvyššího správního soudu v daném případě dána pravomoc správních soudů rozhodovat o žalobou tvrzeném zásahu.

9. Stěžovatelé označení pod body a), b) a d), kteří dříve žádost o přezkum postupu policejního orgánu u státního zastupitelství nepodali, se poté dne 28. 8. 2016 obrátili na Městské státní zastupitelství v Praze s žádostí o přezkum postupu policejního orgánu ve vztahu k nim, přičemž v podání namítali shodné porušení zákona jako stěžovatel pod bodem c) a argumentovali podobně jako ve správní žalobě.

10. Na podání stěžovatelů reagovalo Městské státní zastupitelství shora označeným vyrozuměním ze dne 19. 9. 2016, ve kterém uvedlo, že není splněna zákonná podmínka pro postup státního zástupce podle ustanovení § 157a trestního řádu, neboť takovýto postup je možný pouze v případě předpokládaném ustanovením § 146 trestního řádu, tedy za situace, jde-li o usnesení policejního orgánu, které bylo vydáno s předchozím souhlasem státního zástupce nebo na jeho pokyn. Musí jít tedy o usnesení policejního orgánu, proti němuž je přípustná stížnost, o které namísto dozorujícího státního zástupce musí poté rozhodnout nadřízený státní zástupce (tento přezkum je oprávněn učinit toliko dozorující státní zástupce). Nadto státní zástupce zdůraznil, že podle ustanovení § 157a trestního řádu sice státní zástupce přezkoumává postup takového policejního orgánu, který má postavení orgánu činného v trestním řízení ve smyslu ustanovení § 12 trestního řádu a v dané věci činí úkony a postupuje podle ustanovení trestního řádu. V případě stěžovatelů však policisté, kteří prováděli „zásah“, sice prováděli úkon, který vzešel z rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení, jímž bylo rozhodnutí o zadržení osob (uvedeno zjednodušeně pro účely tohoto vyrozumění), přesto ale tyto policisty nelze považovat za orgán činný v trestním řízení, tedy policejní orgán, který má na mysli ustanovení § 157a trestního řádu. Státní zástupce přitom má v trestním řízení specifickou roli, v rámci které není povolán k přezkoumávání policejních postupů, byť k nim dojde v souvislosti s trestním řízením, ale k přezkumu zákonnosti procesního postupu konkrétního policejního orgánu, který upravuje trestní řád a který se úzce váže k naplnění účelu trestního řízení (např. zahájení trestního odeření nahlédnutí do spisu, příbrání znalce apod.). Státní zastupitelství dodalo, že s trestním řízením jsou spojeny i další postupy, jejichž přezkum je odkazován, a to i ze strany Ústavního soudu (viz usnesení sp. zn. I. ÚS 2355/15), na úroveň správního soudnictví. Státní zástupce tudíž není oprávněn přezkoumávat vlastní průběh zásahu policejní složky, která realizuje úkon, byť

všešlý z trestního řízení, pakliže nejde o podezření ze spáchání trestného činu coby excesu v rámci vlastního průběhu zásahu.

11. Stěžovatel pod písm. c) poté napadl dne 30. 8. 2016 vyrozumění Městského státního zastupitelství v Praze ze dne 9. 7. 2015, č. j. KZT 681/2015-30, podnětem dohledu. V doplnění ústavní stížnosti zaslal Ústavnímu soudu vyrozumění Vrchního státního zastupitelství v Praze ze dne 23. 9. 2016, č. j. 1 VZT 559/2016-18, jakožto vyřízení daného podnětu dohledu. V tomto vyrozumění vrchní státní zastupitelství předně uvedlo, že přezkoumání postupu policejního orgánu podle ustanovení § 157a odst. 1 trestního řádu přísluší výhradně dozorovému státnímu zástupci a toto oprávnění nepřechází na vyšší stupeň státního zastupitelství, pokud přezkoumávaný postup policejního orgánu proběhl se souhlasem nebo za přítomnosti dozorového státního zástupce. Dále pak dodal, že způsob realizace zásahu policie, vyplývající z pravidel zákona o policii, nenáleží do přezkumných oprávnění státního zástupce, která se týkají jen procesního postupu policejního orgánu. Proto státní zastupitelství uzavřelo, že nebyl zjištěn žádný důvod pro přijetí dohledových opatření ve vztahu k dohledovému orgánu městského státního zastupitelství, kromě připomenutí povinnosti reagovat v rámci výkonu dohledu vždy na všechny výhrady podatele v úplnosti.

## II. Argumentace stěžovatelů

12. Uvedená rozhodnutí obecných soudů dle stěžovatelů zasáhla do jejich shora uvedených základních práv a svobod. Stěžovatelé předně uvádějí, že se domáhali ochrany před zásahem, který postrádal zákonné zmocnění, neboť prý Policie nemá pravomoc k vyklizení nemovitostí. Tuto pravomoc mají pouze v rovině nalézacího a exekučního řízení civilní soudy a proto se domáhali ochrany před zásahem do domovní svobody (ochrany obydlí) dle čl. 12 Listiny. Připomínají, že ochrana před svévolí, tedy uplatněním veřejné moci bez zákonného zmocnění, stejně jako ochrana před nezákonným zásahem do obydlí, jsou ochranou práv zaručenou Listinou, jejichž vyloučení ze soudní ochrany je tedy nepřijatelné.

13. Porušení práva na spravedlivý proces stěžovatelé spatřují ve skutečnosti, že své nároky uplatnili ve dvou odlišných systémech ochrany práv, přičemž každý je odkázal na ten druhý, čímž jim byla upřena soudní ochrana práv chráněných Listinou. Stěžovatelé se tak stali faktickou obětí negativního kompetenčního sporu, jehož podstatou je skutečnost, že dva odlišné orgány veřejné moci popírají svou pravomoc rozhodovat nějakou právní otázku, přičemž každý z nich je přesvědčen o pravomoci tohoto druhého. Jejich právo bylo porušeno též tím, že dvě strany faktického kompetenčního sporu nezahájily kompetenční spor a nechaly stěžovatele uprostřed svého negativního sporu jako oběť, jež je postižena tím, že žádná ze stran sporu nechce věc rozhodnout. Stěžovatelé sice uznávají, že Nejvyšší správní soud neshledal svou pravomoc, ale za situace, kdy věděl, že ji popírá i subjekt, jenž ji podle něj má vykonávat, měl skrze nástroje soudní ochrany a zahájený kompetenční spor garantovat, aby se alespoň jeden ze subjektů musel ochrany ujmout. Orgánem, který by měl tento kompetenční spor rozhodnout, je přitom Ústavní soud.

14. Jelikož stěžovatelé nedokáží předjímat, jak bude Ústavním soudem posouzena otázka kompetence, formulují návrh rozhodnutí jako eventuální petit, kterým se domáhají zrušení buď jedné nebo druhé linie odepření spravedlnosti. Dle jejich názoru ovšem mají kompetenci k rozhodnutí v této věci soudy ve správním soudnictví, neboť pokud Policie nepostupuje podle trestního řádu, nejedná se o trestní řízení a není orgánem činným v trestním řízení, je orgánem správním. V souzené věci přitom proběhlo zadržení podezřelých, což byl úkon trestního řízení, tento úkon nicméně se zásahem, jehož podstatou bylo vyklizení předmětné nemovitosti, nijak nespojuje. Všichni zadržení podezřelí totiž šli s policií dobrovolně a Policie vyklízela nemovitost zcela mimo souvislost s trestním řízením a jeho účelem, neboť

účelem trestního řízení není operativně řešit civilní spory o užívání nemovitosti, stejně jako jím není vytváření faktických podmínek, aby nedocházelo k páčání trestných činů. Stěžovatelé také připomínají, že na trestní řízení navazuje poměrně dost samostatných správních činností, které jsou s trestním řízením nerozlučně spjaty, ale nejsou jeho součástí, ačkoliv s účelem trestního řízení souvisí (například odebrání otisků prstů či DNA), přičemž není žádný důvod, aby pro případ, jenž je nyní předmětem stížnosti, neplatil přístup podobný.

15. Dále stěžovatelé namítají, že zatímco soudy jsou povolány k ochraně práv (čl. 4 Ústavy), tak účelem státního zastupitelství (čl. 80 Ústavy) je zastupovat veřejnou žalobu v trestním řízení s tím, že tak činí ve veřejném zájmu, kdy i procesní podmínky, v jakých rozhodují obě soustavy, jsou zcela jiné (soudy jsou s to vést kontradiktorní řízení, státní zástupci nikoliv). Jelikož jedním z prvků soudního přezkumu je i rovnost stran před soudem, která má silný symbolický a legitimizační význam, je nesmírně důležité, že žalobce je v řízení před soudy roven orgánu veřejné moci a ten se musí k věci vyjádřit, obhajovat svůj postup a polemizovat s argumenty žalobce. Navíc státní zástupci nemají povinnost reagovat na všechny vznášené argumenty; tuto povinnost ukládá trestní řád pouze soudům a jen pro účely rozhodnutí. Nelze též pominout skutečnost, že soudně správní přezkum vychází ze širších standardů přezkumů aktů veřejné moci, z nichž některé nejsou v procesu dozoru uplatnitelné (např. uplatnění principu přenosu důkazního břemene na stát). Dle stěžovatelů se jeví (v případě vyklizení squattů) jako nepřijatelné, aby se následný přezkum zásahu, jenž je zcela v diskreci Policie, rozpadal do dvou zcela nesouměřitelných režimů, kdy by souvislost s trestním řízením vedla k jurisdikční výjimce a faktickému podřízení pouze dozorové pravomoci státního zastupitelství, neboť takto by byla činnost policie z hlediska právních jistot ovládána buďto vysokou právní nejistotou, popřípadě jistotou příklonu k trestnímu řízení i v situacích, kdy by to nebylo nutné a účelné. Případné tvrzení Policie, zda se skutečně jednalo o úkon, který nějak souvisel s trestním řízením, by navíc bylo nepřezkoumatelné a neverifikovatelné (a případný žalobce by navíc mnohdy neměl šanci tuto skutečnost zjistit). Stěžovatelé upozorňují též na skutečnost, že přezkumné a dozorové postupy jsou koncipovány tak, že neskýtají možnost nějaké satisfakce, deklarace nezákonnosti apod.; jejich účel je zpravidla operativní náprava nedostatků trestního řízení a odstranění nezákonnosti obvykle cestou pokynu s cílem dosáhnout spravedlivého trestního řízení a nikoliv ochrana zájmů dotčených osob. Jeví se tak jako obtížně přijatelné, aby státní zástupce někoho trestně stíhal na základě podkladů a důkazů, které má od Policie, se kterou úzce spolupracuje na základě vzájemné důvěry, a současně by vedl souběžné řízení, které by mělo být nástrojem ochrany obžalovaného proti Policii, a to navíc na základě principů, jež prezumují její objektivní odpovědnost. Proto se jeví jako jediné možné, aby pravomoc státních zástupců byla udržena v mezích toho, co je jádrem a podstatou trestního řízení a co se dříve či později ve své substanciální podobě stane předmětem navazujícího trestního řízení, kdy vyklizení nemovitostí Policií mimo trestní řízení mezi takové úkony rozhodně nepatří.

16. Závěrem stěžovatelé tvrdí, že je nutno vykládat extenzivně funkční principy plynoucí z čl. 36 odst. 2 Listiny, a naopak výjimky z jurisdikce soudů, které by mohly mít oporu v běžných zákonech, je třeba vykládat restriktivně, přičemž situace, kdy Policie něco koná v souvislosti s trestním řízením, aniž by to bylo jeho součástí, nelze pod tyto výjimky podřadit. Proto je pravomoc k přezkumu daného zásahu dána ve prospěch správního soudnictví.

### III. Vyjádření účastníků řízení

17. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Nejvyšší správní soud, Městské státní zastupitelství v Praze a Vrchní státní zastupitelství v Praze.

18. Nejvyšší správní soud uvedl, že si byl při projednávání této věci vědom svých povinností vyplývajících z postavení vrcholného soudu v soustavě správního soudnictví a bez výhrad souhlasí s tvrzením stěžovatelů, že žádný úkon veřejné moci, který zasahuje do právní sféry fyzických či právnických osob, nesmí zůstat mimo soudní kontrolu. Zároveň však uvedl, že stejně důležité jako zajistit tuto ochranu je neporušovat vymezení pravomoci a působnosti soudů. Pokud by totiž soudy nerespektovaly zákonem stanovené meze a aktivisticky se ujímaly ochrany i v případech, kdy jim zákon tuto možnost nedává, mohl by takový postup sice vést k jednorázové pomoci jednotlivcům, avšak za cenu právní nestability a narušení systému poskytování ochrany právům jednotlivce. Proto je nutné ujasnit si vymezení hranic, v nichž působí správní soudy a orgány činné v trestním řízení, a dále je možno se v úvahách *de lege ferenda* zabývat tím, zda ochrana v rámci každého z těchto systémů je funkční a nastavená tak, aby v něm každý mohl namítat porušení svých práv a domoci se nápravy. S odkazem na konkrétní judikaturu Nejvyšší správní soud nabízí argumenty pro absenci pravomoci správních soudů v dané věci. V dokumentaci zaznamenané na několika místech ve správním spise je totiž konstatováno, že na základě podaného oznámení byly před napadeným zásahem zahájeny úkony trestního řízení pro trestný čin dle ustanovení § 208 trestního zákoníku, kterého se mohly dopustit konkrétní osoby, před zákrokem byli na místě přítomni dva státní zástupci, kteří potvrdili podezření ze spáchání trestného činu, a Obvodní státní zástupkyně pro Prahu 5 udělila v 9.35 hodin, tj. před provedením zákroku, přímo na místě předchozí ústní souhlas se zadržením podle ustanovení § 76 odst. 1 trestního řádu ohledně celkem 15 osob. Dále byly se státními zástupci dohodnuty podmínky, za kterých bude možné vést zkrácené přípravné řízení. Na základě těchto skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že zákrok spočívající ve vyvedení osob z objektu byl proveden pod dozorem státního zastupitelství (Policie provedla úkony, které byly odsouhlaseny státním zástupcem na základě jeho předchozího závěru, že je dáno podezření ze spáchání trestného činu). Státní zástupce jako dominantní orgán přípravného řízení přitom v součinnosti s policejním orgánem vede trestní řízení od jeho počátku až do podání obžaloby či jiného meritorního rozhodnutí ve věci a výkonem svých dozorových oprávnění v rámci přípravného řízení usměrňuje policejní orgán, pokud jde o průběh prověřování a vyšetřování, a tím zajišťuje, že trestní řízení nebude vedeno neodůvodněně a v jeho průběhu budou zachována základní lidská práva obviněného a dodrženy všechny základní zásady trestního řízení. Správní soud tak logicky není oprávněn prověřovat správnost závěrů státního zástupce učiněných v rámci trestního řízení a činit si názor, zda určitý úkon provedený v rámci trestního řízení byl proveden v souladu se zákonem či nikoliv. To by vedlo k rozštěpení a v důsledku k nefunkčnosti trestního řízení. Dle soudu totiž od sebe nelze oddělit úkony učiněné v průběhu několika minut či sekund jedním subjektem. Z právního hlediska je možné upravit *ledacos*, avšak při jakýchkoliv úvahách o budoucích změnách v této oblasti je nutno zvážit případná pozitiva a negativa vedení dvou oddělených řízení o propojených úkonech jednoho orgánu. Stěžovatelé ostatně sami uvedli, že zadržení podezřelých osob považují za úkon trestního řízení a nezpochybňují tedy úvahu, že při zadržení, jehož součástí bylo vyvedení osob z objektu, policejní orgány vystupovaly jako orgány činné v trestním řízení, přičemž rozlišují pouze „zadržení“ od „opuštění statku“. V projednávané věci však soud posuzoval jednání policejních orgánů pouze vůči osobám, které byly se souhlasem státního zástupce označeny za podezřelé a po opuštění statku byly zadrženy. Není tedy zřejmé, jak a na základě čeho by mohlo být v jejich případě vyvedení ze statku při napadeném zásahu odděleno od úkonů učiněných v souvislosti se zadržením orgánem činným v trestním řízení. Ze strany správních soudů je totiž relevantní to, že osoby byly vyvedeny z objektu v rámci trestního řízení, na základě podezření z trestného činu. Zda byl správně kvalifikován trestný čin, případně dodržena zákonnost dalších postupů trestního řízení, musí být samozřejmě na základě námitek postížených osob prověřeno, nemůže to však být hodnoceno správním soudem. Nejvyšší správní soud se nevyjadřoval k vyřízení podnětu k výkonu dohledu ze

strany státního zastupitelství, neboť mu to podle jeho názoru nepřísluší. Stejně tak se necítil být kompetentní vyjadřovat se k tomu, zda je účinně upraven systém ochrany osob, vůči kterým vystupovaly policejní orgány při výkonu pravomoci orgánu činného v trestním řízení a zasáhly při tom do jejich základních práv a tento postup nevyústil v pokračování trestního řízení. Je však zřejmé, že taková ochrana musí být zajištěna v rámci řízení, při kterém k nezákonnosti došlo (tj. trestního řízení). Nad rámec projednávané věci Nejvyšší správní soud podotkl, že svoji pravomoc pečlivě zvažoval a motivací rozhodnutí, ke kterému dospěl, nebyla snaha odmítnout ochranu a přenášet odpovědnost na jiný orgán. Rozdělení přezkumu v dané věci mezi trestní řízení a správní soudnictví totiž nemá oporu v právní úpravě a případné narušování vytyčených hranic by vedlo k nepřiměřené nestabilitě trestního řízení.

19. Městské státní zastupitelství uvedlo, že pokud stěžovatelé odkazují na uzavřenou dohodu s vlastníkem statku, tak předmětná smlouva nebyla v žádném případě smlouvou o nájmu bytu, jakkoli byl objekt určen k bydlení a je v katastru evidován jako bytový dům, neboť objekt nebyl k bydlení způsobilý, kdy navíc z obsahu dotčené smlouvy je patrné, že se jednalo o spolupráci při využívání prostor k veřejné hudební nebo jiné společenské akci a nikoli k bydlení [ke stejnému závěru dospěl též Nejvyšší soud v trestní věci stěžovatele pod bodem c)]. Dále účastník řízení uvedl, že jeho ingerence v dané věci spočívala ve výkonu dohledu nad postupem státní zástupkyně Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 5, který byl proveden dne 9. 7. 2015 a doplněn dne 19. 9. 2016 (č. 1. 30-32, resp. 79 80 DS KZT 681/2015). K absenci pravomoci přezkoumat zásah Policie, jehož podstatou je vyklizení nemovitosti, podotkl, že důvodem vstupu policistů do objektu bylo předvedení osob podezřelých ze spáchání trestného činu, nikoli vyklizení nemovitosti. K tomu také dala státní zástupkyně souhlas ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 trestního řádu, avšak způsob provedení tohoto úkonu je záležitostí a odpovědností policejního orgánu a státní zástupce ani jiný orgán činný v trestním řízení není oprávněn procesními prostředky podle trestního řádu ovlivňovat např. rozsah, resp. počet příslušníků, jejich výzbroj, výstroj a faktický způsob provedení požadovaného úkonu. Pouze dojde-li v rámci zásahu ze strany policejního orgánu k excesu, který zakládá podezření ze spáchání trestného činu, je věcí orgánů činných v trestním řízení, aby se tímto excesem zabývaly (v daném případě tak bylo postupováno na základě podnětu od J. Špily, který měl být v průběhu zásahu bezdůvodně bit). Městské státní zastupitelství uzavřelo, že trvá na tom, že způsob provedení policejního zásahu v dané věci podléhá přezkumu správního orgánu.

20. Vrchní státní zastupitelství uvedlo, že v napadeném vyrozumění provedlo pouze výkon dohledu v rozsahu ustanovení § 2 odst. 1 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších změn (dále jen „jednací řád státního zastupitelství“), kdy předmětem dohledu byl výhradně postup státního zástupce Městského státního zastupitelství v Praze při vyřizování podnětů k výkonu dohledu v této věci. K vlastnímu postupu policie nebo jiným okolnostem událostí v objektu Cibulka popsáním v ústavní stížnosti se proto vrchní státní zastupitelství nemůže vyjádřit, jelikož jejich posuzování není v jeho kompetenci.

#### IV. Replika stěžovatelů

21. V replice na vyjádření Nejvyššího správního soudu stěžovatelé nejprve vyjádřili názor, že zde není namístě aplikace principu výčtovosti výkonu veřejné moci dle čl. 2 odst. 2 Listiny. Soud totiž řešil otázku, zda je oprávněn rozhodnout o zákonnosti postupu jiného státního orgánu, přičemž stát je složitý celek, kdy některé jeho orgány (třeba soudy) slouží ke kontrole orgánů jiných (např. Policie), a důsledkem činnosti těchto kontrolních orgánů není uplatnění státní moci navenek, ale naopak její omezení. V souzené věci je dokonce údajně

mírně paradoxní, že se dovolávají toho, že policie postupovala vůči nim bez zákonného zmocnění, tedy v rozporu s principem výčtovosti, na což soud zareagoval tak, že žalovaný úkon nespadá do jeho jurisdikce a tudíž odmítá poskytnout ochranu. Podle stěžovatelů přitom platí, že je-li soud povolán k ochraně osob před státem, není namístě uplatnění omezujících ustanovení, nýbrž čl. 4 Ústavy, neboť se dovolávají ochrany základních práv a svobod. Z Ústavy dle stěžovatelů plyne, že soud, pokud je konfrontován s požadavkem na ochranu základních práv a svobod, nemůže tuto ochranu odepřít s poukazem na to, že nemá zákonný výslovný mandát k této ochraně, kdy čl. 2 odst. 3 Ústavy (a čl. 2 odst. 2 Listiny) se s čl. 4 Ústavy normativně mívají a upravují otázky zcela jiné: stojí na hranici mezi státem a občanem a vztah mezi soudem a jiným státním orgánem neřeší. Nemožnost aplikace čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny je pak dle stěžovatelů dána i teleologicky. Je totiž v povaze exekutivní moci zjednávat si maximum možností a pravomocí a vyplňovat prázdná místa pravomocí či možností doposud neexistujících, přičemž úkolem soudní moci je naopak stanovit tomuto procesu hranice. Pokud by se tedy přistoupilo na to, že kontrolní jurisdikce soudní moci bude navazovat pouze na jasně definované podoby výkonu státní moci, tak to povede k tomu, že stát bude volit takové podoby výkonu moci, které budou nejasné a hybridní (trochu správa, trochu trest nebo něco mezi tím - a vlastně nic z toho).

22. V další části repliky stěžovatelé uvádějí, že se daný soud dopouští určitého posunu v interpretaci zjištěného skutkového stavu, kdy zákrok redukuje na vyvedení osob z objektu. V předmětné věci však byla dána výzva k opuštění objektu a jeho vyklizení všem osobám, které se tam nalézaly (a pouze některé z nich byly poté zadrženy), nikomu nebyl umožněn návrat a objekt policie předala vlastníkově, což nelze chápat jako vyvedení osob za účelem předvedení nebo zadržení, nýbrž jako vyklizení nemovitosti. Soud přitom bagatelizuje faktický dopad postupu policie, jehož podstatou bylo vyklizení statku pod hrozbou násilí tím, že klade důraz na zadržení osob. Stěžovatelé však mají za to, že z hlediska důsledků je zásadní rozdíl mezi tím, že někoho vystěhují i s nábytkem, a tím, že musí jít na policii podat vysvětlení a pak se do statku vrátí. Je pak úkolem soudů zhodnotit materiální stránku úkonu, včetně testu předjímaného v čl. 4 odst. 4 Listiny, přičemž princip právního státu velí hodnotit činnost materiálně, včetně dopadů. Jestliže takto někoho zadržím podle trestního řádu, vyslechnu, ale z ničeho neobviním a pak propustím, přičemž „mimochodem“ vystěhují početnou skupinu lidí ze statku, tak to nelze redukovat na prosté zadržení.

23. Dále stěžovatelé upozorňují, že Nejvyšší správní soud používá pojem úkon v souvislosti s trestním řízením, kdežto státní zástupci používají pojem úkon trestního řízení. Státní zástupci přitom přezkoumávají pouze úkony trestního řízení, nikoliv úkony s nimi související, a pokud by přezkoumávali i úkony související, překročili by zákon. Stěžovatelům se jeví poněkud zvláštní, že soud, jenž se zřiká jakékoliv domnělé možnosti překročení své jurisdikce, očekává od státních zástupců postup, jenž by byl v tomto ohledu zcela zjevně překročením jurisdikce. Tím vzniká jurisdikční mezera, v rámci které vystupuje jako klíčový faktor řádné vymezení „propojených úkonů jednoho orgánu“, které je dle stěžovatelů možno popsat jako hybridní úkony. V dané věci přitom trestní prvek dle Nejvyššího správního soudu v podstatě legitimizoval vyklizení nemovitosti, přičemž stěžovatelé zdůrazňují, že omezení související s trestním řízením jsou legitimní, ale mohou sloužit pouze k dosažení cílů trestního řízení a nikoliv právě k takovému vyklizení nemovitosti. To, co Nejvyšší správní soud nazývá propojenými úkony jednoho orgánu, je ve skutečnosti nepřipustný jev (dle čl. 4 odst. 4 Listiny není možné, aby se skrze nástroje trestního řízení dosahovalo cílů jiných). Argument o propojených úkonech jednoho orgánu je nadto nesmírně nebezpečný, neboť jeho ustálení by vedlo k naprosté kriminalizaci všech sporných postupů Policie, která by tak získala mocnou jurisdikční výjimku. Stěžovatelé opět připomínají, že pravomoc správních soudů a soudů obecně je podle čl. 4 Ústavy obecná a je tedy třeba ji vykládat extenzivně, zatímco pravomoc Policie jako orgánu činného v trestním řízení je výjimečná a je třeba ji



vykládat restriktivně. Dále je dle stěžovatelů teorií o propojených úkonech jednoho orgánu třeba odmítnout i proto, že státní zastupitelství není s to a nemůže být s to přezkoumávat všechny související aktivity Policie, neboť pouze chrání veřejný zájem, přičemž ochrana práv jednotlivců není veřejným zájmem, ale individuálním zájmem, který je v právním státě nadřazen zájmu veřejnému. Přezkumná činnost státního zastupitelství navíc nezná dokazování a procesní postupy, neumožňuje např. ani výslech osoby, pokud by jeho cílem mělo být objasnění zákonnosti policejního orgánu, není založena na standardech, kterými jsou přiměřenost a účelnost postupů, nezná kontradiktornost a nepřipouští diskurzivitu. S ohledem na uvedené je tedy třeba prostor, který je ve prospěch přezkumné činnosti státních zástupců vyloučen ze soudního přezkumu, vykládat vždy maximálně restriktivně. Proto stěžovatelé uzavírají, že správní soudy by neměly tolerovat hybridní propojené úkony jednoho orgánu a měly by trvat na jasném odlišení toho, co je úkon trestního řízení, tedy úkon, jenž je výslovně upraven trestním řádem, a co je jiný úkon, který musí snést test zákonnosti podle předpisů správního práva, kdy navíc přezkum soudem ve smyslu čl. 4 Ústavy nebo čl. 6 Úmluvy garantuje právo na kontradiktorní řízení, ve kterém jsou dány možnosti vést dokazování a procesně řádně argumentovat.

24. K vyjádření městského státního zastupitelství stěžovatelé zdůraznili, že nesdílí závěr popírající pravomoc k přezkumu postupu Policie obecně, protože v minulosti se jejich právní zástupce opakovaně setkával s tím, že úkony, na kterých se podílel dozorový státní zástupce, přezkoumával státní zástupce nadřízeného zastupitelství. Navíc zcela pomíjí, že pokud se necítil být pravomocný, měl tento případ podle ustanovení § 16a zákona o státním zastupitelství postoupit místně a věcnému článku soustavy. Stěžovatelé rovněž tvrdí, že městské státní zastupitelství popisuje skutkový stav zcela jinak, než oni, neboť z jeho popisu vyplývá, že vyklizení předmětné nemovitosti bylo nechtěným důsledkem zadržení a výzva k vyklizení byla jakousi strategickou lstí, jež měla zajistit snadné zadržení. V této souvislosti stěžovatelé připomínají, že v procesech, týkajících se přezkumu zákonnosti postupu Policie či státního zastupitelství, neexistuje nic jako dokazování. Státní zástupce tak není omezen nějakým dokazováním a vychází z vlastních představ, jež jsou předurčeny opakovaným ústním či písemným předáním vlastní interpretace skutkového stavu ze strany orgánů činných v trestním řízení. To, že se státní zástupce liší od vnímání skutkového stavu stěžovateli, aniž by existoval procesní postup, který by to řešil, pak prý svědčí o strukturální disfunkci dozoru nad širší činností Policie. Státní zástupce je s to identifikovat úkon trestního řízení (zadržení), zbytek již nikoliv. Uvedené tedy rovněž svědčí ve prospěch závěru, že by ochrana práv měla příslušet nástrojům jiným, pokud je to možné, a pokud se nejedná přímo o úkony trestního řízení.

25. K vyjádření vrchního státního zastupitelství stěžovatelé uvedli, že toto vyjádření je formální a nedává odpovědi na otázky předestřené ústavní stížností a pohybuje se striktně v hranicích dohledové pravomoci, jak ji vnímá soustava státního zastupitelství jako celek. Jedná se o restriktivní pojetí dozorové a přezkumné (a následně i dohledové) pravomoci soustavy, jejímž cílem není ochrana práv osob před orgány veřejné moci sama o sobě, ale zajištění takové míry zákonnosti, aby případné výstupy z postupů orgánů činných v trestním řízení obstály v případném trestním řízení. Z vyjádření je tudíž dle stěžovatelů znovu zřejmé, že dohled nad případným přezkumem či tzv. naddohled nepředstavují efektivní nástroje ochrany individuálních práv ve vztahu k souzené věci.

26. K vyjádření obou státních zastupitelství pak stěžovatelé uzavřeli, že se míjejí s podstatou přezkumu, jak je očekáván ze strany někoho, kdo se domáhá ochrany svých práv. Repliky tak pouze odhalují podstatu dohledu, dozoru a přezkumu postupu policejního orgánu a svědčí skutečnosti, že tyto instituty jsou omezeny účelem trestního řízení a soustava není s to je aplikovat jako součást systému ochrany subjektivních práv. Navíc tato vyjádření neřeší otázku hranic jurisdikce, což je otázka, kterou se pokusili stěžovatelé učinit hlavní otázkou

řízení před Ústavním soudem, řeší pouze vymezení jurisdikce vlastní, aniž by si kladly otázku, do jaké míry jejich jurisdikce navazuje na celý koncept ochrany základních práv.

27. Závěrem stěžovatelé konstatují, že primárně namítají absenci jakékoliv jurisdikce, nicméně sekundárně se kloní k závěru, že je dána jurisdikce soudů ve správním soudnictví. Shora uvedený postoj soustavy státního zastupitelství je jasný, střízlivý a jednoznačný, kdy naznačuje, že v rozsahu soustavou přiznaného přezkumu se rozhodně nejedná o přezkum, který by byl s tím soudním jakkoliv srovnatelný. Naopak soud nemá úplně jasno, jaké jsou hranice mezi trestní a netrestní agendou, přičemž má zjevný strach zkoumat doposud nezkoumané, hraniční a sporné. Je to nicméně jeho role, ke které se soudci zavázali složením slibu, že budou chránit práva lidí, kdy naopak státní zástupci se zavázali, že lidi budou stíhat. Okrajem stěžovatelé dodávají, že přezkum úkonů v trestním řízení, jenž náleží skutečně a nepochybně jen státním zástupcům, vykazuje z hlediska ústavnosti rovněž deficity. Vedle zmiňovaných procesních komplikací je to především hlavní a původní účel zmiňovaných nástrojů, které byly stanoveny proto, aby soustava měla plnou kontrolu nad Policií a mohla snáze dostát nárokům na zákonnost, které definují soudy v následujícím řízení. Dopady, které má trestní řízení do života těch, kteří nejsou přímo jeho účastníky, jsou však mnohdy značné, přičemž přezkum soustavou či následné soudní řízení ochranu práv všech osob prakticky negarantuje. Proto stěžovatelé uzavírají, že pokud má mít čl. 4 Ústavy skutečně obecnou platnost, je třeba tyto otázky v budoucnu přehodnotit. V souzené věci pak platí, že tento argument vznesený *obiter contestum*, slouží spíše pro závěr, že v pochybnostech soudí soud, kdy s určitou nadsázkou lze říci, že zásada „kde není žalobce, není soudce“ by se neměla zvrhnout v bezzásadu, „kde není soudce, soudí žalobce“.

### V. Splnění podmínek řízení

28. Ústavní stížnost je přípustná (ustanovení § 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“), byla podána včas (ustanovení § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [ustanovení § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

29. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

### VI. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

30. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaných spisů a vyjádření účastníků řízení před Ústavním soudem (včetně přihlédnutí k duplice stěžovatelů na tato vyjádření), dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

31. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je jen ochrana ústavnosti a nikoliv zákonnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není povolán k přezkumu aplikace podústavního práva a může tak činit jen tehdy, jestliže současně shledá porušení základního práva či svobody, protože základní práva a svobody vymezují nejen rámec normativního obsahu aplikovaných právních norem, nýbrž také rámec jejich ústavně konformní interpretace a aplikace. Interpretace zákonných a podzákonných právních norem, která nešetří základní práva v co nejvyšší míře, při současném dodržení účelu aplikovaných právních norem, anebo interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, pak znamenají porušení základního práva či svobody.

32. Úvodem považuje Ústavní soud za nezbytné zdůraznit, že při hodnocení nyní projednávané věci je třeba mít na zřeteli především požadavek úcty k právům a svobodám člověka a občana, jakožto základu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), přičemž ze souvisejícího čl. 1 Listiny plyne primát základních práv a svobod, primát jednotlivce před státem [nález sp. zn. III. ÚS 648/04 ze dne 28. 7. 2005 (N 145/38 SbNU 135); veškerá judikatura zdejšího soudu dostupná též z: <http://nalus.usoud.cz>]. Ten je pak třeba respektovat i při střetu základních práv s obecným zájmem státu. Skutečnost, že Česká republika patří do rodiny materiálně pojímaných právních států, má přitom významné implikace i v oblasti interpretace a aplikace práva, kdy nelze odhlédnout od skutečnosti, že míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikují právo. Smysl Ústavy takto spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci), nejen v přímé závaznosti Ústavy a v jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti státních orgánů resp. všech orgánů veřejné moci, interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod [viz nález sp. zn. III. ÚS 4/97 ze dne 9. 11. 2000 (N 164/20 SbNU 165), nález sp. zn. III. ÚS 257/98 ze dne 21. 1. 1999 (N 10/13 SbNU 65) nebo nález sp. zn. III. ÚS 765/02 ze dne 15. 5. 2003 (N 65/30 SbNU 141)].

33. Z naposledy uvedeného tak plyne zásada, že se každý může spoléhat na to, že mu stát poskytne efektivní ochranu v jeho základních právech tak, aby jemu zaručená práva nebyla pouze teoretická či iluzorní (podobně také Evropský soud pro lidská práva opakovaně zdůraznil, že ustanovení Úmluvy mají být vykládána a aplikována tak, aby zaručovala práva „praktická a účinná“: viz např. rozsudek velkého senátu ze dne 22. 6. 2004 ve věci *Broniowski proti Polsku*, stížnost č. 31443/96, § 185; rozsudek velkého senátu ze dne 8. 4. 2004 ve věci *Assanidze proti Gruzii*, stížnost č. 71503/01, § 182–183; rozsudek velkého senátu ze dne 29. 4. 1999 ve věci *Chassagnou a další proti Francii*, stížnost č. 25088/94 a další). Uvedený princip se konkrétně projevuje též v čl. 13 Úmluvy, který stanoví, že každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.

34. Z vyžádaných spisů a napadených rozhodnutí přitom Ústavní soud zjistil, že v případě stěžovatelů nastala situace, kdy se orgány veřejné moci, na které se stěžovatelé obraceli ve věci jimi tvrzeného porušení základních práv, odmítly namítaným zásahem zabývat. Takový postup však musí Ústavní soud ve shodě se stěžovateli odmítnout. Není totiž možné, aby orgány veřejné moci (v tomto případě státní zastupitelství a soudy) vzájemně popíraly svoji pravomoc, aniž by se jakkoli věnovaly podstatě tvrzeného zásahu do základních práv a svobod osob, jež se na ně se svými podáními obracely, a to obzvláště tehdy, kdy věděly, že druhý orgán tuto ochranu odmítl poskytnout z důvodu nedostatku pravomoci. Takto totiž ve výsledku nelze hovořit pouze o neúčinné ochraně práv a svobod, ale dokonce o fakticky žádné ochraně, což je stav příčící se základnímu pojetí ochrany základních práv v materiálně pojímaném právním státě ve shora uvedeném smyslu. Je totiž povinností státu (a jeho orgánů) hlásícímu se k ochraně základních práv a svobod (viz již čl. 1 odst. 1 Ústavy) vstříc specifickým okolnostem dané věci vždy hledat a také nalézt orgán ochrany základních práv a svobod, který by řádně a efektivně přezkoumal tvrzený zásah.

35. Co do základní námitky stěžovatelů tedy musí Ústavní soud uznat, že postup orgánů veřejné moci byl v rozporu s ústavní ochranou základních lidských práv a svobod. Pro další jeho úvahy pak bylo klíčové posouzení otázky, jaký orgán (zda Nejvyšší správní soud či příslušná státní zastupitelství) pochybil, pokud podání stěžovatelů odmítl přezkoumat z důvodu (údajné) absence pravomoci k projednání.

36. Nyní rozhodující senát připomíná, že Úmluva ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva nevyžaduje žádnou konkrétní podobu prostředku ochrany práv a svobod, neboť státy mají prostor pro vlastní uvážení, jakým způsobem dostojí svým povinnostem, které na ně tento požadavek klade [viz rozsudek *Vilvarajah a další proti Spojenému království* ze dne 30. 10. 1991, stížnost č. 13163/87]. Proto také orgánem, který má o prostředku nápravy rozhodovat, nemusí být nezbytně *stricto sensu* soud, avšak to, jaké má daný orgán pravomoci a jaké záruky nabízí, hraje roli při posouzení, zda daný prostředek nápravy je účinný (rozhodnutí ve věci *Klass a další proti Německu* ze dne 6. 9. 1978, stížnost č. 5029/71). Podobně z judikatury Ústavního soudu se podává, že v demokratickém právním státě jsou všechny orgány veřejné moci povinny respektovat základní práva a svobody, nikoliv pouze obecné soudy či Ústavní soud. Navíc, je-li ochrana základních práv a svobod středobodem fungování demokratického právního státu, je třeba při jejich aplikaci trvat na uplatnění zásady přímosti a bezprostřednosti takové ochrany [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 554/04 ze dne 31. 3. 2005 (N 67/36 SbNU 707)].

37. Z hlediska judikatury Ústavního soudu nyní rozhodující senát připomíná, že podobnou věcí (dovolání se ochrany základních práv a svobod, jež měly být zasaženy činnostmi Policie při opatřeních prováděných v rámci trestního řízení) se Ústavní soud již zabýval v řízení vedeném pod sp. zn. II. ÚS 2166/14 [usnesení sp. zn. II. ÚS 2166/14 ze dne 28. 8. 2014 (U 14/74 SbNU 623)]. Zde Ústavní soud výslovně aproboval závěry judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004–69, či rozsudek ze dne 18. 2. 2010, č. j. 7 Aps 1/2010–53, viz [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), která vyloučila přezkum úkonů policejních orgánů uskutečněných v rámci trestního řízení ze správního soudnictví. Zároveň akcentoval nutnost odlišovat policejní orgán jako orgán činný v trestním řízení, kdy proti jeho úkonům nelze brojit žalobou ve správním soudnictví, a jako orgán vykonávající působnost ve veřejné správě, kdy přezkum jeho úkonů dle ustanovení § 82 soudního řádu správního možný je. Zdůraznil též nezbytnost rozlišení mezi zásahy v rámci trestního řízení a ostatními zásahy orgánu veřejné moci, byť spjatými nepřímo s trestním řízením. Trestním řízením se totiž rozumí řízení podle trestního řádu a zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních (srov. § 12 odst. 10 trestního řádu) a ve své podstatě se jedná o veškerý proces upravený trestním řádem (dle § 1 trestního řádu je „*účelem trestního řádu upravit postup orgánů činných v trestním řízení tak, aby trestné činy byly náležitě zjištěny a jejich pachatelé podle zákona spravedlivě potrestáni*“). Na druhé straně pro povahu ostatních zásahů orgánů veřejné moci je určující, že se nejedná o rozhodnutí a zároveň bylo učiněno správním orgánem (viz § 4 odst. 1 soudního řádu správního) při výkonu veřejné správy (srov. § 2 soudního řádu správního) - srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65 (publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS). Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu pak přímo počítala s tím, že příslušná ustanovení soudního řádu správního budou pokrývat „*širokou škálu tzv. faktických zásahů (typicky různých policejních přehmatů), kde veřejnost (ostatně i Ústavní soud) pociťují zákonnou mezeru veřejnoprávní ochrany*.“ Faktickým zásahem (či pokynem) se přitom rozumí „*správní úkon zákonem zmocněné jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat, a který není výsledkem žádného formálního řízení*“ (srov. Hendrych, D. *Správní právo: obecná část*, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 262-263), tedy ani řízení trestního.

38. Pro určení, který orgán veřejné moci měl pravomoc přezkoumat tvrzený zásah Policie do základních práv a svobod stěžovatelů, je tedy klíčové, zdali policie v dané věci vystupovala jako orgán činný v trestním řízení a činila úkony trestního řízení nebo nikoliv. Ústavní soud totiž nezpochybnuje, že v nyní posuzovaném případě policejní orgán vystupoval ve vztahu ke stěžovatelům jako orgán vykonávající působnost ve veřejné správě, zároveň je však pro

povahu zásahu klíčové, že vystupoval též jako orgán činný v trestním řízení a postupoval dle příslušných ustanovení trestního řádu.

39. Věcná působnost Policie je vymezena v ustanovení § 2 zákona o policii, dle něhož je úkolem policie „*chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.*“ Pro případ stěžovatelů je zásadní především povinnost „*plnit úkoly podle trestního řádu*“, která v sobě zahrnuje odhalování trestné činnosti včetně případných opatření k předcházení trestné činnosti dle § 158 odst. 1 trestního řádu, prověřování (§ 158 odst. 3 trestního řádu) a stíhání, resp. vyšetřování (§ 160 a násl. trestního řádu) trestných činů (srov. Vangeli, B. *Zákon o Policii České republiky: komentář*, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 20-23).

40. Z hlediska konkrétních okolností svědčících skutečnosti, že v daném případě Policie vystupovala jako orgán činný v trestním řízení, je nezbytné vyzdvihnout především čtyři skutečnosti. Za prvé, z obsahu dotčených spisů lze jednoznačně dovodit, že Policie v usedlosti Cibulka zasahovala na základě konkrétního podezření o spáchání trestného činu (vyplývajícího z podaného trestního oznámení i stanoviska státního zástupce a souhlasu k zadržení konkrétních osob vydaného ještě před samotným zásahem). Za druhé nelze pominout, že ještě před stěžovateli rozporovaným zákrokem Policie vyzvala osoby přítomné v inkriminované nemovitosti (včetně stěžovatelů) k jejímu opuštění, včetně sdělení informace, že je dáno podezření, že se osoby přítomné v usedlosti svým jednáním dopouštějí trestného činu. Za třetí nelze opomenout skutečnost, že na místě byli přítomni též státní zástupci, se kterými byly dohodnuty podmínky, za nichž bude možno vést zkrácené přípravné řízení. Konečně nelze odhlédnout od skutečnosti, že Policie na místě některé podezřelé osoby zadržela a následně sepsala záznam o zahájení úkonů trestního řízení, což jednoznačně nasvědčuje tomu, že předchozí kroky Policie lze chápat jako úkony orgánu činného v trestním řízení, na čemž nic nemění, pokud toto řízení bylo formálně zahájeno až následně. Ze všech těchto skutečností tedy dle Ústavního soudu jednoznačně vyplývá, že Policie (i státní zastupitelství) na daném místě vystupovala jako orgán činný v trestním řízení dle příslušných ustanovení trestního řádu (a nikoliv jako správní orgán), jak správně dovodil Nejvyšší správní soud.

41. Ústavní soud přitom musí odmítnout argumentaci stěžovatelů, že zadržení některých osob nijak nesouviselo se zásahem, jehož podstatou bylo vyklizení předmětné nemovitosti, kdy dle jejich názoru Policie vyklízela nemovitost zcela mimo souvislost s trestním řízením a jeho účelem. Zde totiž nelze přehlédnout, že Policie měla podezření ze spáchání trestného činu dle ustanovení § 208 odst. 1 trestního zákoníku (neoprávněný zásah do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru), přičemž následné trestní řízení ve věci stěžovatele Ď. ukázalo, že tento trestný čin měl být skutečně spáchán (za všechny viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 6 Tdo 201/2016; tímto konstatováním nyní rozhodující senát nicméně nijak nepředjímá rozhodnutí Ústavního soudu ve věci vedené pod sp. zn. II. ÚS 3080/16). Proto bylo povinností Policie zamezit, aby nedocházelo k dalšímu páčání této trestné činnosti, což nemohlo být provedeno jinak, než že byly osoby v dané nemovitosti dosud pobývající z této nemovitosti vyvedeny a bylo jim zabráněno v dalším přístupu do tohoto objektu. S ohledem na konkrétní okolnosti projednávaného případu (nutnost šetření skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin) se však jednalo o plnění úkolů podle trestního řádu ve smyslu přijímání opatření k předcházení trestné činnosti dle ustanovení § 158 odst. 1 trestního řádu, a proto nelze dovodit, že by zde Policie vystupovala jako orgán vykonávající působnost ve veřejné správě a přezkum namítaných úkonů tak byl možný žalobou dle ustanovení § 82 soudního řádu správního. Jakkoli tedy může Ústavní soud souhlasit se stěžovateli, že postupem Policie došlo fakticky k vyklizení nemovitosti, pro

posouzení zde předestřených otázek je zásadní, že toto vyklizení nelze chápat jako aplikaci institutu obsaženého v předpisech soukromého práva (občanského zákoníku), nýbrž jako úkon vedoucí k zastavení páčání (v té době údajně) trestné činnosti.

42. Na výše uvedeném nic nemění ani skutečnost, že po provedení dotčeného zákroku byly pouze některé z přítomných osob zadrženy, neboť zadržení osoby podezřelé ze spáchání trestného činu podle ustanovení § 76 odst. 1 trestního řádu je prováděno za účelem provedení všech potřebných úkonů pro prověření podezření ze spáchání trestného činu a pro rozhodnutí, zda bude zahájeno trestní stíhání nebo ve zkráceném přípravném řízení podán návrh na potrestání (eventuálně návrh na schválení dohody o vině a trestu). Je přitom nasnadě, že je především věcí Policie a vyhodnocení konkrétní situace, zdali je nezbytné tímto časově krátkodobým prostředkem postihnout všechny podezřelé osoby (zde osoby nacházející se nadále uvnitř či již vně předmětné nemovitosti) či pouze některé z nich (pouze okrajem Ústavní soud uvádí, že samozřejmě i zde Policie musí ctít limity omezení osobní svobody jednotlivce). Stejně tak na vyslovených závěrech nic nemění, pokud pouze jedna z osob byla následně obžalována (a také odsouzena) ze spáchání trestného činu, neboť následné vyhodnocení jednání stěžovatelů (a dalších osob) z hlediska protiprávnosti (či společenské škodlivosti) nic nemění na samotném charakteru postupu Policie a státního zastupitelství jako orgánů činných v trestním řízení. Opačný výklad by totiž fakticky znamenal, že za úkony orgánů činných v trestním řízení by mohly být označeny jen úkony v rámci trestního řízení, jehož konečným výsledkem by bylo odsouzení osob, vůči nimž byly tyto úkony činěny. Jestliže tedy byla v následném trestním řízení shledána vinnou z dotčeného trestného činu pouze jedna osoba a další osoby byly stíhány přestupkově, nic to nemění na skutečnosti, že v prvotní fázi prověřování jednání Policie vystupovala jako orgán činný v trestním řízení a postupovala dle trestního řádu, neboť mj. reagovala na dané trestní oznámení a konala v kooperaci s přítomnými státními zástupci.

43. Pokud stěžovatelé připomínají, že na trestní řízení navazuje poměrně dost samostatných správních činností, které jsou s trestním řízením nerozlučně spjaty, ale nejsou jeho součástí, ačkoliv s účelem trestního řízení souvisí (například odebírání otisků prstů či DNA), musí Ústavní soud zdůraznit, že charakter těchto úkonů je razantně odlišný od podstaty nyní projednávaného případu. V případě odebírání otisků prstů či DNA totiž Policie postupuje dle zákona o policii jako správní orgán, kdy ustanovení § 65 cit. zákona dává Policii možnost získat za podmínek stanovených zákonem osobní údaje umožňující i v budoucnu ztotožnit osobu podle získaných dat. Daná opatření tedy vytváří předpoklad pro budoucí identifikaci pachatelů trestných činů a lze je chápat především jako preventivní (či předzvědná) opatření, jež však nikterak nepředjímají, že by v budoucnu vůbec mohlo být nějaké trestní řízení vůči dotčené osobě zahájeno. Tyto úkony Policie se nicméně liší od úkonů provedených ve věci stěžovatelů, neboť ty již byly činěny v přímé souvislosti s podezřením ze spáchání trestné činnosti a byly provedeny bezprostředně před zahájením trestního řízení dle příslušných ustanovení trestního řádu. Proto zde jako efektivní prostředek ochrany práv nemůže obstát správní žaloba (jako je tomu při zmíněném sběru a uchování údajů získaných dle ustanovení § 65 zákona o Policii), nýbrž tyto prostředky ochrany musí být hledány v rámci soustavy orgánů činných v trestním řízení.

44. S naposledy uvedeným se pak pojí též stěžovateli zmiňovaný faktor řádného vymezení „*propojených úkonů jednoho orgánu*“ (a v souvislosti s ním vzniklou jurisdikční mezerou), které je dle stěžovatelů možno popsat jako hybridní úkony. Zde Ústavní soud uznává, že v rámci úkonů orgánů činných v trestním řízení činěných dle trestního řádu mohou nastat situace, kdy prováděné úkony trestního řízení zasáhnou (či budou způsobilé zasáhnout) do práv osob, které nebudou vůbec účastníky daného trestního řízení, či zasáhnou do práv účastníků onoho trestního řízení způsobem, který není přímo spojen s prováděnými úkony. Přesto ani tato skutečnost nezavdává důvod, aby byl jejich přezkum samostatně vyjímán

z pravomoci orgánů činných v trestním řízení a k jeho přezkumu byly povolány správní soudy. Ústavní soud zde odkazuje na výše řečené a opět připomíná závěry z usnesení sp. zn. II. ÚS 2166/14 ze dne 28. 8. 2014 (U 14/74 SbNU 623), které se také věnovaly podstatě těchto „propojených úkonů“. Ústavní soud se ztotožňuje se stěžovateli, že takovéto úkony Policie mohou sloužit pouze k dosažení cílů trestního řízení, zároveň však považuje za důležité zdůraznit, že v daném případě byla tato podmínka splněna, neboť vyklizení dané nemovitosti bylo provedeno za účelem předcházení pokračování trestné činnosti. Nyní rozhodující senát přitom nesdílí názor stěžovatelů, že by ustálení této praxe (a její interpretace) vedlo k naprosté kriminalizaci všech sporných postupů Policie, neboť tyto postupy policie podléhají přezkumu a jsou pod kontrolou státního zastupitelství (viz dále). Právě naopak, stěžovateli navrhované odlišení úkonů trestního řízení výslovně upravených trestním řádem a úkonů, které musí snést test zákonnosti podle předpisů správního práva, by dle Ústavního soudu (ve shodě s vyjádřením Nejvyššího správního soudu) vedlo k naprosté nejednoznačnosti toho, vůči kterému zásahu se lze bránit ve správním soudnictví, a který zásah podléhá přezkumu v rámci soustavy orgánů činných v trestním řízení.

45. Závěrem této části odůvodnění Ústavní soud odmítá tvrzení stěžovatelů, že je třeba vykládat extenzivně funkční principy plynoucí z čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť nadále platí, že pro možnost orgánu státní moci posoudit určitou věc a vydat v ní závazné rozhodnutí je klíčová především skutečnost, zdali daný orgán vůbec disponuje pravomocí k takovému postupu. Žádný orgán veřejné moci se totiž v demokratickém právním státě nesmí pohybovat mimo meze, které mu jsou ústavním pořádkem a zákonem vymezeny a tento princip je třeba chápat jako esenciální náležitost každého demokratického právního státu plynoucího již z čl. 1 odst. 1 Ústavy a také z čl. 2 odst. 2 Listiny [viz např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 (N 117/31 SbNU 57)]. Ústavní soud sice připouští, že soud, pokud je konfrontován s požadavkem na ochranu základních práv a svobod, nemůže tuto ochranu bez dalšího odepřít s poukazem na to, že nemá zákonný výslovný mandát k této ochraně, avšak uvedené platí za situace, kdy by zde žádný jiný orgán povoláný k ochraně základních práv a svobod nebyl a jednotlivec by se tedy nemohl svých práv adekvátně a efektivně dovolat. V opačném případě totiž musí i soud ctít, že je dána pravomoc jiného orgánu a musí tedy odmítnout o daném zásahu rozhodnout, poněvadž v opačném případě by nectil základní zásady rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány státu. Taková situace nastala právě v případě stěžovatelů, protože Nejvyšší správní soud postupoval správně, pokud se věci stěžovatelů meritorně nezabýval z důvodu chybějící pravomoci.

46. S ohledem na výše uvedené tedy nezbyvá než konstatovat, že pravomoc k přezkumu postupů Policie, která v dané věci vystupovala jako orgán činný v trestním řízení, a k tvrzenému zásahu do základních práv a svobod stěžovatelů, měly v dané věci příslušné orgány státního zastupitelství, které vykonávaly dozor nad trestním řízením (případně také dohledové orgány státního zastupitelství).

47. Takto se mohly osoby, vůči nimž bylo vedeno trestní řízení, obrátit na státního zástupce a žádat po něm, aby odstranil závady v postupu policejního orgánu ve smyslu ustanovení § 157a trestního řádu, přičemž podobné oprávnění měly též osoby, vůči nimž trestní řízení vedeno nebylo, a to prostřednictvím ustanovení § 174 odst. 2 písm. b) trestního řádu, dle kterého státní zástupce může „vyžadovat od policejního orgánu spisy, dokumenty, materiály a zprávy o spáchaných trestných činech za účelem prověrky, zda policejní orgán včas zahajuje trestní stíhání a řádně v něm postupuje.“ Tedy jak osoba, proti níž se řízení vede, tak i osoba, proti které není vedeno trestní řízení a která je pouze dotčena na svých právech postupem orgánu činného v trestním řízení, může formou podání [viz § 16a zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“)], žádat dozorcujícího státního zástupce o prošetření, zda policejní orgán řádně postupuje při vyšetřování trestné činnosti, přičemž povinností státního zástupce

je dané podání řádně přezkoumat. Jak konstatoval Ústavní soud již ve věci sp. zn. II. ÚS 2166/14, pod pojem „řádny postup“ nespadá pouze řádné objasňování trestné činnosti, ale též další úkony spojené s trestním řízením.

48. Ústavní soud zdůrazňuje, že v rámci prověření „řádného postupu“ policejního orgánu ve smyslu ustanovení § 174 odst. 2 písm. b) trestního řádu, tak i „závad v postupu policejního orgánu“ dle ustanovení § 157a trestního řádu, může státní zastupitelství přezkoumávat též formu zákroku proti osobám údajně páchajícím trestnou činností, včetně způsobu jejich zadržení či předvedení, tak i postupy, které měly zamezit dalšímu páchání trestné činnosti (viz faktické vyklizení nemovitosti obývané stěžovateli a dalšími osobami). A to včetně konkrétních operačně-taktických kroků policejního orgánu za situace, kdy by tyto postupy neoprávněně zasáhly do základních práv a svobod postižených osob. Jak totiž plyne ze zásady vyjádřené v ustanovení § 2 odst. 4 trestního řádu, orgány činné v trestním řízení mají povinnost trestní věci projednávat s plným šetřením práv a svobod zaručených Listinou a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, a při provádění úkonů trestního řízení lze do těchto práv osob, jichž se takové úkony dotýkají, zasahovat jen v odůvodněných případech na základě zákona a v nezbytné míře pro zajištění účelu trestního řízení. Podobně se státní zastupitelství musí držet zásad jeho činnosti stanovených v § 2 zákona o státním zastupitelství, dle něhož při výkonu své působnosti (mimo jiné) dbá na ochranu základních lidských práv a svobod.

49. Pokud tedy stěžovatelé namítali, že postupem policie bylo v rámci dotčeného zákroku zasaženo do jejich práv a svobod, a tento krok zároveň probíhal v rámci trestního řízení a Policie vystupovala jako orgán činný v trestním řízení, bylo povinností státního zastupitelství se předestřeny námitkami stěžovatelů pečlivě zabývat a postup policejního orgánu řádně přezkoumat. Je totiž úkolem právě státního zastupitelství, které kontroluje činnost policejního orgánu při výkonu pravomocí dle trestního řádu, sledovat, zda v průběhu trestního řízení nejsou porušena základní práva osob, proti nimž se řízení vede, tak i osob, vůči nimž trestní řízení vedeno není, přičemž za situace, kdy tuto ochranu odepré poskytnout, zasáhne tím do základních práv a svobod dotčených osob. Uvedené nastalo právě v případě stěžovatelů.

50. Za této situace považoval Ústavní soud za nezbytné dále reagovat na námitky stěžovatelů, že v rámci dozorové a dohledové činnosti státního zastupitelství nebudou jejich práva náležitě chráněna a možný zásah do nich nemůže být za stávající právní úpravy efektivně přezkoumán (i ve smyslu čl. 13 Úmluvy). Tyto pochybnosti totiž nejsou dle Ústavního soudu na místě.

51. Ústavní soud musí předně odmítnout obecné pochybnosti stěžovatelů stran adekvátní ochrany jejich práv a svobod ze strany státního zastupitelství. Takto musí Ústavní soud korigovat tvrzení, že státní zastupitelství není s to a nemůže být s to přezkoumávat všechny související aktivity Policie, neboť pouze chrání veřejný zájem, přičemž ochrana práv jednotlivců není veřejným zájmem, ale individuálním zájmem. Ústavní soud totiž zdůrazňuje, že je nezbytné odlišit pojem „zájem státu“ od pojmu „veřejný zájem“. Takto ustanovení § 2 odst. 1 zákona o státním zastupitelství až do 28. 2. 2002 deklarovalo, že státní zastupitelství jako představitel zájmů státu je při výkonu své působnosti povinno využívat prostředky, které mu poskytuje zákon, přičemž tato úprava, dle které je státní zastupitelství představitelem zájmů státu, byla poplatná době totality s výraznou nostalgií za všeobecným dozorem prokuratury. Tato definice přitom stavěla státní zastupitelství mimo mantinely ústavnosti, neboť jeho činnost směřovala výlučně na stranu jednoho orgánu, čímž porušovala rovnost účastníků a popírala postavení jedince ve státě, neboť zájem státu nemusí být vždy totožný s nedotknutelností základních práv a svobod občanů. V současné době je však soustava státních zastupitelství určena k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství, což ji staví do výrazně



odlišné pozice. V současné době je tak činnost státního zastupitelství (viz § 2 odst. 2 zákona o státním zastupitelství) ovládána mj. zásadou objektivit, která znamená, že při výkonu své funkce věnuje státní zastupitelství pozornost všem relevantním okolnostem, bez ohledu na to, zda jsou pro jeho postup (a tedy ve své podstatě i zájem státu) v řízení výhodné nebo nevýhodné, což se projevuje obzvláště v případech zásahu do základních práv. Povinností státního zastupitelství totiž je nejenom tato základní práva ctít, ale také je aktivně chránit v případech, kdy by docházelo k jejich porušování, v rámci trestního řízení nevyjímaje. Proto Ústavní soud zdůrazňuje, že není dán žádný důvod *a priori* popírat schopnost státního zastupitelství ochránit základní práva a svobody osob dotčených úkony policejního orgánu jakožto orgánu činného v trestním řízení, neboť naopak k ochraně těchto práv a svobod je státní zastupitelství, jako jeden z orgánů materiálně pojímaného právního státu chránící základní práva a svobody, přímo povoláno Ústavou i zákony, aniž by mělo jakkoli upřednostňovat zájem státu před zájmy jednotlivce. Ostatně také proto státní zástupce může přezkoumávat přiměřenost či účelnost postupů policie (ve smyslu jejich zásahu do základních práv a svobod).

52. Ve vztahu ke konkrétním oprávněním státního zastupitelství při ochraně základních práv a svobod pak považuje Ústavní soud za vhodné uvést následující. Státní zástupce má po obdržení podání [ať dle ustanovení § 157a nebo § 174 odst. 2 písm. b) trestního řádu] povinnost prověřit postup policejního orgánu z hlediska, zda se ve věci nevyskytují závady, a osobu, která žádost o dozor podala, vždy vyrozumět přípisem o výsledku přezkoumání a o tom, jaká opatření byla učiněna k nápravě zjištěných nedostatků. Pokud by následně osoba dávající podnět nebyla se způsobem jeho vyřízení (resp. s prováděným dozorem) spokojena, může dále vyzvat bezprostředně vyšší státní zastupitelství k odstranění závad v postupu státního zástupce a žádat, aby vykonalo dohled nad postupem nejbližší nižšího státního zastupitelství. Dohled je dle ustanovení § 12 zákona o státním zastupitelství výkonem oprávnění směřujících k zajištění řídicích a kontrolních vztahů mezi různými stupni státních zastupitelství a uvnitř jednotlivých státních zastupitelství. Podle ustanovení § 12d zákona o státním zastupitelství je pak nejbližší vyšší státní zastupitelství oprávněno kromě vykonávání dohledu nad postupem nejbližší nižších státních zastupitelství dávat k jejich postupu písemné pokyny a nejbližší nižší státní zastupitelství je povinno se těmito písemnými pokyny řídit. Podrobněji jednotlivé pravomoci vyššího státního zastupitelství v rámci dohledu upravuje ustanovení § 1 odst. 2 jednacího řádu státního zastupitelství. Z toho vyplývá, že dohled umožňuje provádět náležitou kontrolu nad postupem státního zástupce vykonávajícího dozor nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení a odpovídajícím způsobem reagovat na zjištěné nedostatky. Mezi tyto nedostatky lze bezesporu řadit rovněž zásah do základních práv a svobod osob, proti nimž se trestní řízení vede, tak i osob, které nejsou přímými účastníky trestního řízení, avšak byly prováděnými úkony orgánů činných v trestním řízení dotčeny, neboť již ustanovení § 1 odst. 1 jednacího řádu státního zastupitelství zakotvuje, že „výkon dohledu se zaměřuje zejména na dodržování a aplikaci právních předpisů v působnosti státního zastupitelství a v činnosti státních zástupců.“

53. Stěžovatelé tedy procesně disponují možností, jak se bránit zásahu do základních práv ze strany policejního orgánu vystupujícího jako orgán činný v trestním řízení, přičemž svých práv se mohou dovolávat též u vyšší instance. Pokud se pak jedná o materiální prošetření tvrzeného zásahu do základních práv a svobod (tedy o řádné projednání dotčeného podání), z výše uvedeného vyplývá, že je povinností státního zástupce se dotčeným podáním řádně zabývat. Státní zástupce přitom postupuje podle ustanovení § 157a odst. 1 či § 174 odst. 2 písm. b) trestního řádu vyžádáním opisů potřebného spisového materiálu, popř. i vyjádření policejního orgánu nebo jeho nadřízeného u téže vyšetřovací součásti, prověrkami u policejního orgánu, dotazy na stav vyšetřování, vyhrazením předkládání opisů protokolů o procesních úkonech, nahlížením do plánu prověřování a vyšetřování nebo vyžadováním

informace policejního orgánu o jeho obsahu nebo konzultacemi o stavu přípravného řízení s policejním orgánem [srov. ustanovení § 18 jednacího řádu státního zastupitelství], nebo Šámal, P. a kol.: *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2227 - 2229].

54. Jakkoliv tedy Ústavní soud nehodlá zpochybňovat tvrzení stěžovatelů, že oproti soudnímu řízení správnímu v průběhu vyřízení těchto podání není dána kontradiktornost a je např. omezena možnost podatelů navrhnout jednotlivé důkazy k prokázání svých tvrzení, musí současně uvést, že oprávnění státního zastupitelství v rámci dozorové činnosti nad postupy policejního orgánu jsou příslušnými právními předpisy dána natolik široce, že příslušný státní zástupce bezesporu disponuje možností řádného prošetření tvrzených pochybení, pročež při řádném postupu poskytne efektivní ochranu základních práv a svobod dotčených osob. Kromě výše uvedeného pak nelze opomenout, že řádnému prošetření činnosti policejního orgánu napomáhá též víceinstančnost řízení, kdy nadřízené státní zastupitelství vykonávající dohled nad dozorovým státním zastupitelstvím může v rámci svého postupu předchozí pochybení podřízeného státního zastupitelství napravit (viz též ustanovení § 157a odst. 2 trestního řádu).

55. Zároveň nelze odhlédnout od skutečnosti, že pokud by osoby namítající zásah do svých práv a svobod způsobený postupem policejního orgánu nadále shledávaly v postupu státního zastupitelství zásadní pochybení (ve smyslu neposkytnutí ochrany základních práv a svobod), disponují možností podání ústavní stížnosti a dovolání se svých práv u Ústavního soudu (opět viz shodně usnesení sp. zn. II. ÚS 2166/14 ze dne 28. 8. 2014). Za „rozhodnutí“ zasahující do jejich práv bude totiž možno považovat i případné sdělení státního zastupitelství o prošetření daného postupu, resp. jiné vyřízení jeho podnětu státním zastupitelstvím (pakliže stěžovatel této možnosti využije). Bude přitom nerozhodné, zda dotčené orgány rozhodnou o podnětech stěžovatele formálními či neformálními (např. přípisem) rozhodnutími, neboť jak již opakovaně Ústavní soud vyslovil, není podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno či jakou má vnějškovou podobu, nýbrž pouze a jediné skutečnost, zda orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele [srov. kupř. usnesení sp. zn. III. ÚS 16/96 ze dne 6. 1. 1997 (U 1/7 SbNU 325) nebo usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02 ze dne 28. 8. 2002 (U 30/27 SbNU 337)].

56. Jestliže pak stěžovatelé zpochybňují též nedostatečné možnosti nápravy v rámci vyřízení jejich podání ze strany státního zastupitelství, musí i tuto námitku Ústavní soud odmítnout. Státní zástupce totiž může uvedeným postupem dle ustanovení § 157a odst. 1 nebo § 174 odst. 2 písm. b) trestního řádu uložit policejnímu orgánu opatření k nápravě, může shledat postup policie protiprávním a odmítnout důkazy při ní získané či v krajním případě dát podnět Generální inspekci bezpečnostních sborů o tom, že byl spáchán trestný čin (srov. § 38 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů). Zároveň v případě, kdy by se dotčená osoba nedopustila protiprávního jednání, které by bylo příčinou provedeného zákroku, a provedeným zákrokem by jí byla způsobena škoda, mohla by se domáhat náhrady škody dle ustanovení § 95 zákona o policii. Citované ustanovení je obecným předpisem upravujícím odpovědnost policie za škodu způsobenou jakýmkoliv postupem (legálním i nelegálním) při plnění úkolů v působnosti policie (viz ustanovení § 2 zákona o policii), tedy i postupem policejního orgánu v trestním řízení, přičemž se jedná o úpravu speciální ve vztahu k obecné úpravě odpovědnosti za škodu v občanském zákoníku [srov. Vangeli, B. *Zákon o Policii České republiky: komentář*, Praha: C. H. Beck, 2014, s. 370 - 371]. Jestliže tedy stěžovatelé eventuálně disponují též možností náhrady škody v rámci civilní žaloby (vyloučit nelze zřejmě ani postup podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem), není možno konstatovat, že by současná právní úprava ochrany jejich práv prostřednictvím státního zastupitelství byla nedostatečná a neefektivní.

57. K výše uvedeným závěrům dospěl nyní rozhodující senát na základě senátního uvážení, aniž by věc postupoval plénu k rozhodnutí kompetenčního sporu, o němž se stěžovatelé v ústavní stížnosti okrajem zmiňovali. Ústavní soud totiž připomíná, že na rozdíl od řízení o ústavní stížnosti, jehož předmětem je ochrana individuálních základních práv a svobod, je předmětem řízení dle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy posuzování rozsahu kompetencí státních orgánů (a orgánů územní samosprávy), a to v oblasti aplikace (tedy nikoli tvorby) práva, z čehož se podává, že v těchto kompetenčních sporech Ústavní soud rozhoduje o existenci objektivního práva, a nikoliv o ochraně subjektivních práv té či oné fyzické či právnické osoby, byť by i kompetenční konflikt vyvstal v průběhu řešení její věci [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 17/06 ze dne 12. 12. 2006 (N 222/43 SbNU 457)]. Okruh účastníků ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy přitom kogentně vymezují ustanovení § 120 odst. 2 a § 121 zákona o Ústavním soudu, přičemž z těchto ustanovení vyplývá, že kompetenční spor může být iniciován pouze orgánem veřejné moci a nikoliv stěžovateli v rámci řízení o ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a ustanovení § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu.

## VII. Závěr

58. Ústavní soud uzavírá, že dotčená státní zastupitelství pochybila, pokud se odmítla zabývat podáními stěžovatelů ve věci jím tvrzeného zásahu do základních práv a svobod z důvodu nedostatku pravomoci daný zásah prošetřit. Tímto postupem přitom zasáhla do práva stěžovatelů domáhat se stanoveným postupem svého práva „u jiného orgánu“ zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť neposkytly ochranu jejich základním právům a svobodám tak, jak vyžadují principy ochrany těchto práv. Naopak Nejvyšší správní soud věc posoudil správně, pokud meritorně nepřezkoumal kasační stížnosti stěžovatelů (i vedlejších účastníků řízení), nýbrž dané řízení zastavil z důvodu nedostatku pravomoci soudů ve správním soudnictví. Proto také Ústavní soud ústavní stížnost směřující do rozsudku Nejvyššího správního soudu odmítl a proto také nepřisvědčil stěžovatelům ani ohledně tvrzeného porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, které se vztahují na činnost soudů a nikoliv státního zastupitelství.

59. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) stejného zákona zrušil napadená rozhodnutí (resp. vyrozumění) státních zastupitelství. Úkolem Městského státního zastupitelství v Praze bude posoudit daný případ znovu, přičemž je vázán právním názorem Ústavního soudu v tom směru, že se musí meritorně zabývat námitkami stěžovatelů stran jimi tvrzeného zásahu do jejich základních práv a svobod prostřednictvím dotčeného zákroku policejního orgánu.

***P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).***

V Brně dne 14. března 2017

Jiří Zemánek  
předseda senátu