



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. J. B.**, zastoupeného Mgr. Vlastislavem Kusákem, advokátem, se sídlem Praha 1, Národní 32, proti žalovanému: **Vězeňská služba České republiky**, se sídlem Praha 4, Soudní 1672/1a, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. dubna 2013, č. j. 6 A 284/2011 - 67,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] K zásahu, který je předmětem žaloby, došlo dne 22. července 2011 ve vstupní části budovy Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1. Žalobce je advokátem a přivolal jej telefonicky jeho klient, který chtěl předat do podatelny obvodního státního zastupitelství písemné podání. Příslušníci justiční stráže jej vyzvali k předložení občanského průkazu, což klient odmítl. Žalobce se dostavil, převzal od klienta písemné podání a výzvu justiční stráže, aby se legitimoval, taktéž odmítl, a to s odůvodněním, že podatelna je úřední místo určené ke styku s občany, a proto není ke zjišťování totožnosti důvod. Žalobce se poté pokusil projít kolem justiční stráže, avšak ta jej zadržela. Nakonec jej legitimovala až přivolaná hlídka Policie ČR, poté mu již justiční stráž umožnila projít a písemnost do podatelny předat. Tento zásah považuje žalobce za nezákonný, proto proti němu podal žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“).

[2] Žalobce původně navrhoval, aby soud zakázal žalovanému požadovat od žalobce předložení občanského průkazu nebo jinak zjišťovat totožnost žalobce při vstupu do budovy Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1 za účelem předání podání do podatelny. V průběhu řízení o žalobě vedeného před Městským soudem v Praze však vydala obvodní státní zástupkyně pro Prahu 7 pokyn ze dne 12. ledna 2012 č. j. SPR12/2012, kterým byl změněn bod 2.1 bodu 2 článku II pravidel pro výkon strážní služby místní jednotky justiční stráže při Obvodním státním zastupitelství pro Prahu 1 a 7 tak, že justiční stráž přísluší zjišťovat totožnost každé osoby, která žádá o vstup do budovy, vyjma osob, které se dožadují vstupu do podatelny státního zastupitelství, u těchto osob bude provedena vstupní kontrola a příslušník zajistí doprovod osoby do podatelny příslušného státního zastupitelství. Žalobce proto navrhl, aby soud pouze vyslovil nezákonnost výše popsaného zásahu žalovaného, neboť žalobce již nepovažoval za nutné požadovat zákaz pokračování v nezákonném zásahu.

[3] Městský soud zamítl podanou žalobu v návěti označeným rozsudkem. V odůvodnění vyšel zejména z toho, že justiční stráž má zákonem přiznanou pravomoc zjišťovat totožnost osob, které vstupují do střeženého objektu. Soud proto neshledal, že by justiční stráž nedovoleně narušila právo žalobce na nedotknutelnost jeho osoby požadavkem na předložení občanského průkazu. Soud dále uvedl: „*I když následně bylo nalezeno jiné řešení (viz výše citovaný pokyn obvodní státní zástupkyně pro Prahu 7), není důvod řešení předcházející, kdy u osob přicházejících do podatelny obvodního státního zastupitelství byla zjišťována totožnost, považovat za zásah nezákonný. Jestliže podatelna obvodního státního zastupitelství není oddělena od ostatních kanceláří státního zastupitelství, jeví se jako legitimní požadavek zajištění bezpečnosti střežených prostor. Naléhavost chráněného zájmu vyplývá již ze samotné skutečnosti, že střežením objektů, kde sídlí státní zastupitelství, byla pověřena právě justiční stráž jako součást ozbrojeného bezpečnostního sboru. Pokud by takový zájem dán nebyl, mohly by být objekty střeženy neozbrojenými službami. Za takového stavu je dle názoru soudu zachován i požadavek proporcionality při srovnání významu chráněného veřejného zájmu na bezpečnosti objektů, kde sídlí státní zastupitelství, a významu zajištění nedotknutelnosti osoby žalobce.*“ Jelikož zjišťování totožnosti prováděla justiční stráž v souvislosti se střežením chráněného objektu, ve kterém sídlí státní zastupitelství, byla podle názoru městského soudu naplněna též podmínka, že zásah do osobní sféry jednotlivce musí být ospravedlněn konkrétní skutečností, resp. důvodem takového omezení, a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán, která vyplývá z nálezů Ústavního soudu ze dne 18. listopadu 2008 sp. zn. I. ÚS 1835/07 citovaného žalobcem.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) dne 30. července 2013 kasační stížnost. V ní vyjádřil nesouhlas se závěrem soudu, že k zásahu do jeho práva na informační sebeurčení nedošlo, jelikož justiční stráž mu nakonec umožnila podání učinit. Stěžovatel poukázal na to, že zásah představovala již pouhá výzva justiční stráž, aby se legitimoval, že tento zásah nebyl naplněn jedině díky jeho aktivnímu odporu, důsledkem však byl zásah do jeho osobní svobody tím, že jej justiční stráž zadržovala ve vstupním prostoru obvodního státního zastupitelství. Dále stěžovatel namítal, že městský soud nesprávně odmítl jeho odkaz na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1835/07 s tvrzením, že dopadá na jiné situace; podle žalobce mají

závěry tohoto nálezu obecnou povahu. V další argumentaci stěžovatel poukázal též na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08, II. ÚS 229/95, I. ÚS 512/02 a II. ÚS 2268/07 a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 52/2012-32. Městský soud měl podle stěžovatele přihlédnout ke změně praxe na Obvodním státním zastupitelství pro Prahu 1, k níž došlo v průběhu řízení a která dokazuje, že zásah nebyl nezbytný. Stěžovatel také upozornil, že proti těmto zásahům podal žalobu i jeho klient (zastupovaný stěžovatelem) a že jiný senát Městského soudu v Praze rozhodl o nezákonnosti zásahu a uložil Vězeňské službě ČR zlikvidovat osobní údaje získané (dřívějším) prokázáním totožnosti klienta, a to rozsudkem ze dne 30. května 2013 č. j. 8 A 273/2011-67. K tomu stěžovatel citoval řadu rozhodnutí Ústavního soudu týkajících se předvídatelnosti soudního rozhodování a zákazu libovůle.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, pokud jde o ústavní rozměr kauzy, že justiční stráž disponovala zákonným zmocněním k provedení zásahu (1. kritérium testu ústavnosti), požádala stěžovatele o prokázání totožnosti způsobem, který zákonu neodporoval (2. kritérium testu ústavnosti), a taktéž z hlediska proporcionality zásah podle názoru žalovaného obstál (3. kritérium testu ústavnosti). Žalovaný v této souvislosti upozornil, že stěžovatelův klient vyvolal ve střeženém prostoru konfliktní situaci, kterou následně řešil za účasti stěžovatele. Vyvolávání nepřehledných situací ve střežených objektech přitom klade zvýšenou náročnost na výkon služby příslušníků justiční stráže. Žalovaný také poukázal na to, že podatelna příslušného státního zastupitelství není oddělena od ostatního úředního prostoru. Stěžovatelem citovaný rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 273/2011-67 označil žalovaný za kontroverzní, neboť popírá zákonem zakotvené oprávnění příslušníků justiční stráže zjišťovat totožnost osob vstupujících do střežených budov. Stěžovatel se navíc podle názoru žalovaného v kasační stížnosti nezmínil o „dalším kritériu, kterým je otázka rozumnosti či nerozumnosti. Pokud justiční stráž při svém zákroku obstála v prvních třech kritériích testu zákonnosti, tak z uvedeného vyplývá, že se chovala i rozumným způsobem.“

[6] Ve své replice k vyjádření žalovaného upozornil stěžovatel, že žalovaný nepodal proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 8 A 273/2011-67 kasační stížnost, ačkoliv jej nyní označuje za kontroverzní. Dále stěžovatel poukázal na to, že zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, ve znění pozdějších předpisů, rozlišuje mezi „střežením“ objektů a „zajištěním pořádku a bezpečnosti“ v objektech. Podle § 2 odst. 1 citovaného zákona Vězeňská služba spravuje a střeží vazební věznice a věznice [písm. a)] a ústavy pro výkon zabezpečovací detence [písm. b)], zatímco podle písmene f) citovaného ustanovení pouze „zajišťuje pořádek a bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství a ministerstva a v jiných místech jejich činnosti a v rozsahu stanoveném tímto zákonem zajišťuje pořádek a bezpečnost při výkonu pravomoci soudů a státních zastupitelství“.

[7] Stěžovatel z toho dovozuje, že primárním úkolem vězeňské služby je zajistit „izolaci věznic“ od vnějšího okolí tak, aby byl prováděn výkon vazby a trestu s ohledem na jejich účel, avšak otázka zajištění pořádku a bezpečnosti ve veřejných budovách, jakými jsou budovy soudů, státních zastupitelství atd., je zcela něco jiného. Stěžovatel v této souvislosti klade otázky, co je podatelnou a jaký má význam podatelna pro veřejnost, zda je možno omezovat přístup na podatelnu jakéhokoliv orgánu (v daném případě státního zastupitelství) tím, že bude prováděna lustrace osob přistupujících právě na podatelnu, a

zda může vůbec lustrace osob přistupujících na podatelnu orgánu a zaznamenání osobních údajů takovýchto osob nějakým způsobem přispět k zajištění pořádku a bezpečnosti v budově. Žalobce má za to, že uvedené otázky zodpověděl uspokojivě Městský soud v Praze ve výše citovaném rozsudku č. j. 8 A 273/2011-67.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou, neboť byla podána včas (§ 106 odst. 2 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „s. ř. s.“]), osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel byl v řízení řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvody stížnosti, jak je stěžovatel obsahově vymezil, se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřipustná ani z jiných důvodů stanovených zákonem (§ 104 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), avšak žádné takové vady neshledal.

[9] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Nejprve Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem jeho posouzení bude zásah spočívající v tom, že příslušníci justiční stráže vyzvali stěžovatele, který vstoupil do budovy Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1, aby jim předložil doklad totožnosti. Předmětem zkoumání nemůže být tvrzené omezení stěžovatelovy osobní svobody spočívající v tom, že mu justiční stráž fyzicky zabránila, aby bez předložení požadovaného dokladu pokračoval dále v chůzi směrem k podatelně, neboť tento zásah (resp. jeho forma) nebyl předmětem původní žaloby; k nově namítaným skutečnostem Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží.

[11] Pokud jde o právní úpravu, základem je § 13 odst. 1 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážích České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který zní: *„Při střežení objektů je příslušník oprávněn zjišťovat totožnost osob, které vstupují do objektu nebo se v něm nacházejí, prohlížet jejich zavazadla i věci a prohlížet dopravní prostředky při vjezdu i výjezdu. Při důvodném podezření, že osoba má u sebe zbraň nebo jinou věc, kterou by mohla narušit výkon zabezpečovací detence, vazby nebo výkon trestu odnětí svobody nebo bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství nebo ministerstva nebo kterou neoprávněně vynáší ze střeženého objektu, může příslušník provést její osobní prohlídku a takovou zbraň nebo jinou věc odebrat. Může přijímat i jiná opatření nezbytná k tomu, aby do objektu nebyly vnášeny nebo dopravovány věci, které by mohly narušit výkon zabezpečovací detence, vazby nebo výkon trestu odnětí svobody nebo bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství nebo ministerstva.“*

[12] Již z této citace je zřejmé, že neobstojí stěžovatelova argumentace na zákonné úrovni, podle níž citovaný zákon rozlišuje mezi „střežením“ objektů a „zajištěním pořádku a bezpečnosti“ v objektech. Pro účely vymezení oprávnění příslušníků justiční stráže totiž výše citované ustanovení zahrnuje pod pojem „střežený objekt“ výslovně též budovy soudů, státních zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti. Při plnění jejích úkolů ve všech těchto budovách dává zákon nepochybně justiční strážím oprávnění „zjišťovat totožnost osob,

které vstupují do objektu nebo se v něm nacházejí, prohlížet jejich zavazadla i věci a prohlížet dopravní prostředky při vjezdu i výjezdu“ (a v určitých odůvodněných případech dokonce též provést jejich osobní prohlídku).

[13] Pokud jde o stěžovatelovu ústavněprávní argumentaci, nejprve je nutno podotknout, že jakkoli s obecnými principiálními tezemi, jež Ústavní soud ve svých nálezech citovaných stěžovatelem vyslovil, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, přece jen nelze přehlédnout, že většina z těchto nálezů řeší zcela odlišné situace, a to nejen skutkově a právně, nýbrž i vzhledem k významu, resp. intenzitě zásahu do ústavně zaručených práv, než jakou Nejvyšší správní soud posuzuje v tomto případě. Nález sp. zn. II. ÚS 229/95 ze dne 15. ledna 1997 (N 5/7 SbNU 35) se vyjadřoval k rozhodnutí rektora vysoké školy, kterým byla vzhledem k formálním a věcným nejasnostem zrušena přijímací zkouška stěžovatelky (šlo zde o přístup ke vzdělání, resp. realizaci ústavně zaručeného práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“). Ústavní soud (opíraje se dokonce o stanovisko pléna) v daném případě rozhodnutí rektora aproboval, ačkoliv pro ně chybělo konkrétní a výslovné zmocnění v zákoně či vnitřních předpisech školy. Naopak nálezem sp. zn. I. ÚS 512/02 ze dne 20. listopadu 2002 (N 143/28 SbNU 271) Ústavní soud zakázal finančnímu úřadu pokračovat v postupu, označeném jako pokračování v daňové kontrole a uskutečňovaném poté, co byla původní rozhodnutí finančních orgánů zrušena soudem, neboť pro uvedený postup chybělo jakékoliv zákonné zmocnění. V nálezu sp. zn. II. ÚS 2268/07 ze dne 29. února 2008 (N 45/48 SbNU 527) zase Ústavní soud podrobil kritice Nejvyšší soud za to, že nevyhověl stížnosti ministra spravedlnosti pro porušení zákona, přičemž stížnost se týkala odsouzení stěžovatele – faráře Českobratrské církve evangelické – za napadení veřejného činitele v roce 1978, tedy v období komunistického režimu. Předmětem kritiky Ústavního soudu byl především fakt, že Nejvyšší soud nezasadil kauzu do širšího společenského kontextu a pominul tím cílené porušení zásad spravedlivého procesu v trestním řízení, které se stěžovatelem vedly komunistické soudy.

[14] Jak vidno, v žádném z výše uvedených nálezů Ústavní soud neřešil situaci podobnou té, která je předmětem kasační stížnosti (naopak v jednom ze svých usnesení, dokonce publikovaném, Ústavní soud aproboval zákonnou praxi zjišťování totožnosti osob vstupujících přímo do objektů Policie České republiky – srov. usnesení III. ÚS 492/97 ze dne 26. února 1998, U 16/10 SbNU 391). V nyní posuzované kauze jde totiž o to, že orgán státu (zde justiční stráž) využil oprávnění výslovně zakotveného v zákoně (zde zjištění totožnosti osoby vstupující do střežené budovy) a stěžovatel zpochybňuje oprávněnost tohoto zásahu, protože jej za daných okolností (návštěva podatelny) nepovažuje za racionální, resp. odůvodněný nezbytností ochrany střežené budovy, resp. pořádku a bezpečnosti ve střežené budově. Určitou inspiraci může představovat nález ze dne 18. 2. 2010 sp. zn. I. ÚS 1849/08 (N 30/56 SbNU 339), v němž Ústavní soud odmítl akceptovat uložení pořádkové pokuty stěžovateli, který se nedostavil k podání vysvětlení k přestupkovému orgánu, přičemž přestupkové řízení bylo nakonec zastaveno s odůvodněním, že stěžovatel svým jednáním neporušil zákon (věcně se jednalo o to, že stěžovatel jako svolavatel řádně ohlášeného shromáždění umístil na pozemní komunikaci dva zvukové reproduktory, čímž měl bez úředního povolení užít pozemní komunikaci k jinému účelu, než pro který je určena). Vedle logicky se nabízejícího zákazu sebeobviňování opřel Ústavní soud svou argumentaci též o následující úvahu: „*Orgán veřejné moci ... vykonává určitou pravomoc a kompetenci ultra vires nejen tehdy, jedná-li*

mimo formálně zákonem stanovený rámec pravomocí a kompetencí, ale materiálně též tehdy, pokud svým jednáním nesleduje určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena, resp. tehdy, narušuje-li svým, byť o zákon se opírajícím postupem, základní práva dotčených osob více, než je nezbytně nutné k tomu, aby byl ještě dosažen zákonem stanovený účel.“

[15] Ze stěžovatelem odkazovaných kauz má však k nyní posuzované věci právně nejblíže případ, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že vykonaná finanční kontrola nebyla v souladu s ústavněprávními požadavky, neboť se neopírala o konkrétní zjištění týkající se kontrolované osoby [nález ze dne 18. listopadu 2008 sp. zn. I. ÚS 1835/07 (N 196/51 SbNU 375)]. Nutno ovšem upozornit, že tento – stěžovatelem obšírně citovaný – náález byl později překonán stanoviskem pléna Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 2011 sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11 (ST 33/63 SbNU 567; 368/2011 Sb.). V něm Ústavní soud dospěl k následujícímu závěru: „*Legitimním cílem v případě daňové kontroly prováděné dle § 16 zákona o správě daní a poplatků je veřejný zájem státu na řádném stanovení a výběru daní zakotvený v § 2 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků. Omezení osobní sféry jednotlivce při realizaci daňové kontroly správcem daně je nutno posuzovat z hlediska principu přiměřenosti v každém konkrétním případě tak, aby byl vyloučen svévolný postup správce daně (jako např. šikanózní postup zvolený ve věci sp. zn. I. ÚS 1835/07). Za takovýto postup však nelze bez dalšího považovat, s ohledem na účel daňové kontroly, postup, při němž při zahájení či průběhu daňové kontroly neexistuje důvodné podezření řádného neplnění povinností daňového subjektu.*“

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s výše uvedenou judikaturou Ústavního soudu. V prvé řadě se musel vyrovnat s otázkou, zda se žalobou napadený zásah vůbec dotkl některého ústavně zaručeného práva. Nejvyšší správní soud má za to, že šlo o zásah do práva na soukromí zaručeného čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny; konkrétně čl. 10 odst. 3 Listiny zahrnuje nejen „*neoprávněné shromažďování, zveřejňování nebo jiné zneužívání*“ osobních údajů, ale nepochybně též jejich zjišťování, jež shromažďování a jinému nakládání s nimi předchází. Krom toho, Ústavní soud ve své judikatuře dovodil v podobných případech též existenci široce pojatého „*práva na informační sebeurčení*“ vyplývajícího z ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny, jež Ústavní soud označil za generální klauzuli pokrývající veškeré myslitelné zásahy do „*svobodného prostoru osoby*“ (viz např. výše citovaný náález sp. zn. I. ÚS 512/02). Nejvyšší správní soud má tedy za to, že k zásahu do ústavně zaručených práv a svobod stěžovatele výzvou k prokázání totožnosti před umožněním vstupu do budovy státního zastupitelství v daném případě došlo.

[17] Již výše Nejvyšší správní soud vyložil, že zásah do označeného ústavně zaručeného základního práva se opíral o srozumitelnou a jednoznačnou zákonnou úpravu. V tomto ohledu byl zcela předvídatelný. Pokud jde o jeho intenzitu, Nejvyšší správní soud poznamenává, že v daném prostředí (střežený objekt státního zastupitelství, tj. orgánu veřejné moci zastupujícího veřejnou žalobu v trestním řízení) musí mít vstupující osoba nutně výrazně snížené očekávání ve vztahu k zachování svého „*soukromí*“; zjišťování totožnosti osob vstupujících do objektů chráněných bezpečnostním sborem je standardním a možno říci, že vedle viditelné přítomnosti příslušníků bezpečnostního sboru vykonávajících ostrahu tím nejmenším, čím se ostraha objektu projevuje. Navíc, dobrovolný vstup ze zákonného důvodu do objektu s bezpečnostním režimem

předpokládá na straně vstupující osoby aktivní a informované rozhodnutí; ke vstupu, resp. návštěvě a s tím souvisejícím omezením není nijak nucena – tím se tato situace výrazně liší od případů, kdy do práva na informační sebeurčení zasahuje veřejná moc svým aktivním jednáním a dotčená osoba nemůže zásah nijak odvrátit nebo mu předejít (viz např. stěžovatelem odkazované případy finančních kontrol v sídle podnikatele řešené Ústavním soudem). Osoba, která chce učinit na státním zastupitelství podání (např. podat trestní oznámení nebo stížnost) má sama alternativní a stejně efektivní možnosti k dosažení úředního práhu orgánu veřejné moci (doručování datovou schránkou, držitelem poštovní licence, na elektronickou podatelnu, kurýrem atp.). Navíc nelze přehlédnout, že zjišťování totožnosti osoby, jež podle svých slov hodlá navštívit podatelnu, je neutrálním opatřením bez vazby na existenci nebo dokonce obsah samotného podání neseného do podatelny. Výzva k prokázání totožnosti byla neutrální i v případě stěžovatele; ze spisů neplyne, a ani stěžovatel nic takového netvrdí, že by požadavek justiční stráže k prokázání totožnosti byl vznesen pouze vůči stěžovateli, oproti jiným osobám vstupujícím standardně za obdobných okolností do budovy státního zastupitelství, anebo byl ve vztahu k osobě stěžovatele motivován šikanózně či diskriminačně. Ze všech těchto důvodů hodnotí Nejvyšší správní soud zásah do stěžovatelova ústavně zaručeného základního práva jako nepatrný a již jen z tohoto důvodu by mohl testování ústavnosti zásahu ukončit se závěrem, že k porušení stěžovatelova základního práva na informační sebeurčení s argumentem *de minimis* nedošlo.

[18] Nicméně s respektem k subjektivnímu pocitu stěžovatele, že se o intenzivní zásah do jeho základních práv jednalo, Nejvyšší správní soud podrobil zásah další analýze, přičemž ani tak neshledal, že by mohlo dojít k porušení stěžovatelova ústavně zaručeného základního práva.

[19] Především, zákonem zakotvené oprávnění příslušníků justiční stráže zjišťovat totožnost osob vstupujících do střežených budov naplňuje legitimní cíl, který Nejvyšší správní soud spatřuje ve veřejném zájmu na zachování „*pořádku a bezpečnosti v budovách soudů, státních zastupitelství a ministerstva*“, jak jej ostatně v § 2 odst. 1 písm. f) vymezuje přímo zákon o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky.

[20] Použitý prostředek (zjišťování totožnosti osob) je přitom v obecné rovině skutečně způsobilý tento legitimní cíl (zajištění pořádku a bezpečnosti v budově státního zastupitelství) naplnit. K dosažení uvedeného cíle vedle bezpečnostní prohlídky (fyzické prohlídky vstupujících osob a jejich zavazadel, jež jsou ostatně mnohem citelnějším zásahem do osobní sféry jednotlivce) slouží i identifikace osob, které do střeženého objektu zvnějšku vstupují. Identifikace osob je součástí identifikace možných rizik. Zjištění totožnosti určité osoby může indikovat zvýšené bezpečnostní riziko a může vést k individuálnímu přijetí bezpečnostního opatření (například může takovou osobu doprovázet po budově jeden či více příslušníků justiční stráže) nebo dokonce k tomu, že justiční stráž zabrání dané osobě ve vstupu do střežené budovy do doby, než bude riziko ošetřeno přijetím jiných opatření tak, aby účel návštěvy (návštěva podatelny například) nebyl neodůvodněně zmařen. Identifikace rizik a přijetí odpovídajících opatření je ostatně tím, co se od ozbrojené složky střežící objekt, který se může stát předmětem ohrožení, očekává. Pominout nelze ani preventivní působení zjišťování totožnosti vstupujících osob, jež je svou systematickostí, resp. obecným povědomím o tomto opatření způsobilé odrazovat potenciální narušitele, resp. představovat překážku či komplikaci, s níž musí

při plánovaném průniku do budovy počítat. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v daném případě sleduje zjišťování totožnosti vstupujících osob, jež se opírá o zákon, legitimní cíl a je i způsobilé tento cíl v obecné rovině naplnit. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, vyjádřeným v rozsudku ze dne 30. května 2013 č. j. 8 A 273/2011-67, podle něhož není nijak zřejmé, jak by mělo zjišťování totožnosti vstupujících osob k zajištění bezpečnosti vést (Nejvyšší správní soud se nyní nezabývá otázkou uchovávání takto zjištěných osobních údajů, neboť tato otázka nebyla a není předmětem tohoto řízení – stěžovatelovy osobní údaje justiční stráž zjištěny, a tudíž ani uchovávány nebyly).

[21] Poslední otázkou pak je, zda bylo zákonné zmocnění v konkrétním případě využito v souladu se zákonem stanoveným účelem a přiměřeně. Veškeré námitky stěžovatele ostatně vyznívají v tom smyslu, že vzhledem k důvodu jeho vstupu do budovy (předání podání na podatelnu) se uplatnění zákonného zmocnění minulo s legitimním cílem, pro jehož naplnění byla pravomoc identifikovat vstupující osoby justiční stráž svěřena, resp. že využití tohoto oprávnění bylo v daném případě vůči němu nesmyslně a nepřiměřeně omezující. Na tuto argumentaci přistoupil též Městský soud v Praze v již zmíněném rozsudku ze dne 30. května 2013 č. j. 8 A 273/2011-67, v němž posuzoval prakticky totožný zásah vůči stěžovateli klientovi a kde uvedl: „V ... testu přiměřenosti podle názoru soudu žalovaný zásah neobstál. ... To je zřejmé i ze srovnání obou zásahů proti žalobci s postupem zavedeným od 12. 1. 2012, kdy osoba vstupující do podatelny je podrobena bezpečnostní kontrole a poté je příslušníkem justiční stráže doprovázena do podatelny, aniž by bylo nutné zjišťovat její osobní údaje a zaznamenávat je. Kromě toho tedy, že není doložena účelnost zjišťování a zaznamenávání osobních údajů ve vztahu k zajištění bezpečnosti, shledává je soud navíc nepřiměřeně intenzivní, jestliže se [chybí zřejmě slovo: lze] bez něj obejít.“

[22] Ani s tímto náhledem na věc se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Za nepřiměřený zásah by bylo v první řadě možno považovat požadavek justiční stráže na prokázání totožnosti, který by byl bezdůvodně zaměřený přímo vůči osobě stěžovatele – vykazoval by rysy postupu šikanózního, diskriminačního nebo svévolného. Nic takového však stěžovatel neuvádí. Jeho žaloba a následná kasační stížnost představují spíše obecnou výtku, že zjišťování totožnosti osob, které přicházejí pouze navštívit podatelnu, není úkonem nezbytným, resp. že jde o nepřipustnou překážku v dosažení podatelny. Tato úvaha ovšem staví na předpokladu, že každá osoba vstupující do střežené budovy sem vstupuje právě za tím účelem, který oznámí justiční stráž. Jakkoliv tento předpoklad bude jistě v drtivé většině případů správný, justiční stráž střeží budovy soudů, státních zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti právě kvůli onomu nepatrnému zlomku případů, kdy tomu tak být nemusí. Od bezpečnostních složek se zkrátka očekává určitá míra ostražitosti a vzhledem k povaze jejich práce je i žádoucí.

[23] Kromě toho je třeba říci, že i na podatelně pracují zaměstnanci orgánu veřejné moci, jež mohou být vystaveni bezpečnostním rizikům a mohou se stát předmětem útoku jakožto „reprezentanti“ orgánu veřejné moci. Podatelna se z tohoto pohledu nijak nevymyká jiným pracovištím orgánu veřejné moci; není rozdílu mezi požadavkem návštěvníka na uskutečnění osobní schůzky s úřední osobou (zde státním zástupcem) a návštěvou pracovníka podatelny za účelem předání podání. Je-li tedy akceptováno, že v prvním případě je vzhledem k účelu návštěvy zjišťování totožnosti návštěvníka na místě, není důvodu činit jiný závěr ve vztahu k návštěvě podatelny. Proto by ani stavební

oddělení podatelny od ostatních prostor střežené budovy nepředstavovalo řešení ideální a všespásné – z hlediska ostrahy budovy a ochrany úředních osob by šlo pouze o jiný způsob rozložení rizika.

[24] Existence alternativy spočívající v doprovodu návštěvníka justiční stráží na podatelnu a zpět, o níž opřel Městský soud v Praze svou úvahu o nepřiměřenosti zásahu v obdobném případě, bezpečnostní riziko plošně a do určité míry ošetřuje, nejde však o alternativu, která by zjišťování totožnosti zcela nahrazovala. Pomineme-li otázku organizační, personální a technické proveditelnosti tohoto řešení, jež se může lišit podle typu orgánu veřejné moci a typového rizika, jemuž čelí (jak co do své věcné působnosti, tak i vzhledem k působnosti místní či ke konkrétnímu umístění v oblastech bezpečnějších či naopak rizikovějších – jiná může být u okresního státního zastupitelství či okresního soudu, jiná u Nejvyššího státního zastupitelství či Nejvyššího soudu, a lišit se může i okres od okresu), nelze odhlédnout od toho, co bylo uvedeno výše, tedy že zjišťování totožnosti vstupujících osob je kromě svého preventivního odrazujícího účinku předpokladem individualizované identifikace bezpečnostního rizika spojeného se vstupem konkrétní osoby do chráněné budovy. Na takto zjištěné riziko může justiční stráž reagovat dalším bezpečnostním opatřením, např. takovým, že konkrétní osobu na dané místo uvnitř budovy doprovodí ne jeden, ale více příslušníků justiční stráž. A naopak, je nepochybné, že v naprosté většině případů zjištění totožnosti osoby vstupující (skutečně) za účelem návštěvy podatelny nepřinese poznatek o zvýšeném bezpečnostním riziku, za této situace ovšem se Nejvyššímu správnímu soudu jeví představa nahrazení „plošného“ zjišťování totožnosti „plošným“ doprovázením návštěvníků justiční stráží a předáváním písemností na podatelně pod jejím dohledem jako poněkud kontraproduktivní k deklarované snaze o nalezení méně omezující alternativy.

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že k porušení stěžovatelova ústavně zaručeného základního práva na informační sebeurčení nedošlo. Zásah do tohoto práva spočívající ve výzvě k prokázání totožnosti při dobrovolném vstupu do chráněného objektu vyhodnotil co do intenzity jako nepatrný a bez ohledu na jeho nepatrnou intenzitu za přiměřený ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny. Justiční stráž nepostupovala vůči stěžovateli při vznesení požadavku na prokázání jeho totožnosti svévolně ani šikanózně a nedopustila se žádného excesu, nýbrž systematicky naplňovala výslovné zákonné zmocnění v souladu s jeho účelem a smyslem. To, že obvodní státní zástupkyně pro Prahu 1 údajně později uložila justiční stráží změnit její dosavadní praxi, na tomto hodnocení nic nemění, neboť zvolené řešení samo o sobě není srovnatelnou alternativou, natož pak méně (spíše jen jinak) omezující; volba konkrétních režimových opatření je v kompetenci příslušných oprávněných funkcionářů daného chráněného objektu v závislosti na vyhodnocení bezpečnostních rizik, jimž chráněný objekt a osoby zde se vyskytující aktuálně čelí.

[26] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Městský soud v Praze zhodnotil v napadeném rozsudku věc správně. Kasační stížnost vyhodnotil Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[27] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve

věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. prosince 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu