



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudů Mgr. Michala Bobka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Bc. O. K.**, zast. JUDr. Janem Březinou, MLaw, advokátem se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, na ochranu před nezákonným zásahem příslušníka Policie ČR, provedeným dne 30. 6. 2022 mezi 8:00-8:30 hod. na služebně policejního útvaru Územní odbor Teplice, spočívajícím v zamezení přístupu obhájce k žalobci umístěného v cele předběžného zadržení, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2022, č. j. 15 A 70/2022-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl dne 29. 6. 2022 zadržen Policií ČR a umístěn do cely předběžného zadržení. Zároveň mu bylo sděleno podezření ze spáchání přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku. Stejněho dne bylo proti žalobci zahájeno trestní stíhání v souladu s § 314b odst. 1 písm. a) trestního řádu. Dne 30. 6. 2022 se kontaktovaný obhájce žalobce dostavil na služebnu policejního útvaru Územního odboru Teplice s tím, že jde navštívit žalobce na celu předběžného zadržení za účelem přípravy obhajoby před konáním hlavního líčení. Přítomný policejní příslušník mu však sdělil, že jej bez souhlasu soudce k žalobci nepustí.

[2] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem, spočívajícím v nezákonném odepření přístupu obhájce žalobce k žalobci. Městský soud v záhlaví označeným usnesením žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínek řízení spočívající v absenci pravomoci správních soudů kontrolovat úkony policie v trestním řízení, které podléhají působnosti státního zastupitelství. Za stěžejní vzal mezi účastníky nesporné

východisko, že v okamžiku odepření přístupu obhájce k žalobci bylo proti žalobci vedeno trestní řízení (zkrácené přípravné řízení). Úkony činěné vůči osobě žalobce, včetně jeho umístění do cely předběžného zadržení, byly činěny z důvodu trestního řízení. Zkrácené přípravné řízení je jeden z úseků trestního řízení (§ 12 odst. 10 trestního řádu). Pokud činí úkony v trestním řízení, nevystupuje Policie ČR coby správní orgán, ale coby orgán činný v trestním řízení. Správním soudům nepřísluší přezkoumávat činnost orgánů činných v trestním řízení na základě zásahové žaloby (§ 82 ve spojení s § 4 odst. 1 s. ř. s.).

[3] Pro městský soud byl tedy klíčový právní důvod, pro který se žalobce nalézal v cele předběžného zadržení. Pokud v rámci tohoto důvodu (vedení trestního řízení) došlo k zamezení přístupu obhájce k žalobci, pak dozor nad touto činností policie a případná stížnost vůči jejímu postupu přísluší posoudit státnímu zástupci podle trestního řádu, jak se ostatně v projednávané věci také stalo. Městský soud vyloučil spekulace žalobce ohledně konkrétní působnosti jednotlivých útvarů Policie ČR jako bezpředmětné. Není tak podstatné, zda byl určitý úkon vůči žalobci učiněn přímo vyšetřovatelem (tedy příslušníkem kriminální policie), anebo příslušníkem zařazeným do jiného útvaru, který má na starost správu cel předběžného zadržení. Klíčový je důvod, pro který byl žalobce omezen na osobní svobodu, a řízení, v jehož rámci byl naříkaný úkon učiněn. Ostatně nebýt trestního řízení vedeného proti žalobci, policejní příslušník (dozorčí policejních cel) by do práva žalobce na obhajobu nemohl jakkoliv zasáhnout.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[4] Rozsudek krajského soudu napadá žalobce (dále „stěžovatel“) z důvodů § 103 odst. 1 písm. a) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel rozporuje závěr městského soudu, že odepření jeho přístupu ke stěžovateli bylo učiněno orgánem činným v trestním řízení. Dle jeho názoru nemůže rozlišení mezi úkony orgánů činných v trestním řízení a úkony správních orgánů záležet jenom na otázce, zda je osoba, do jejíchž práv je nezákonně zasahováno, stranou trestního řízení – obviněným. Právní názor městského soudu by v praxi znamenal, že setká-li se policista se stranou trestního řízení, a cokoliv vůči této osobě učiní, jedná se o úkon v trestním řízení. Pokud by kupříkladu policista bez zákonného důvodu opatřil vozidlo tzv. botičkou, nicméně dané vozidlo by patřilo osobě, která by v daný okamžik byla rovněž stíhána v nějakém jiném (nesouvisejícím) trestním řízení, pak by daný policista také vystupoval jako orgán činný v trestním řízení?

[6] Dle stěžovatele by proto rozlišujícím vodítkem pro určení, zda ve věci jednal správní orgán či orgán činný v trestním řízení, mělo být, zda je vykonávána pravomoc upravená v trestním řádu či v jiném právním předpisu. Umisťování osob do policejních cel, dohled nad nimi, ale také vpouštění dalších osob do policejních cel, je upraveno v § 28 až § 33 zákona o policii. Rozhodování o vpouštění třetích osob do policejní cely tak nelze označit za postup v trestním řízení, ale úkon dle zákona o policii.

pokračování

[7] Na podporu svých tvrzení odkazuje stěžovatel na rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2011, č. j. 2 As 93/2011-79, ze kterého má plynout, že rozhodující není, zda byl úkon učiněn vůči straně trestního řízení, nýbrž okolnost, zda daný úkon představuje postup v trestním řízení. Zákrok, kterým policejní příslušník zamezil obhájci vstup do policejní cely, zcela jistě není postupem v trestním řízení. Stěžovatel konečně poukázal na bod 21 odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 2355/15, kde Ústavní soud nastolil otázku, zda by proti podobnému postupu policejního orgánu nebylo možné brojit žalobou proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s.

[8] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Zdůraznil, že městský soud naprosto korektně dovodil, že předmětem sporu a zásahové žaloby byl postup policie mající přímou souvislost s konkrétním trestním stíháním. V oblasti trestního řízení je vyloučeno, aby je realizovaly správní orgány. Správní soudnictví pak neslouží k externí polemice s úkony, rozhodnutími a postupy orgánů činných v trestním řízení. S ohledem na konkrétní argumentaci stěžovatele žalovaný zdůraznil, že dezinterpretuje závěry městského soudu: příklad s nasazením tzv. botičky vůči osobě, proti které je vedeno trestní stíhání, je pomýlený. Klasifikace toho či onoho úkonu policie odvisí od účelu úkonu, který je prováděn, nikoliv od možného paralelního průběhu trestního řízení s toutéž osobou. V projednávané věci se policista se stěžovatelem ostatně nesetkal náhodně, ale v přímé souvislosti s trestním řízením, bez něhož by nebylo ani prováděného sporného úkonu.

[9] Žalovaný rovněž zdůraznil nepřiléhavost žalobcem citované judikatury. Odkazovaný rozsudek ze dne 4. 10. 2011, č. j. 2 As 93/2011-79, neříká nic jiného, než že státní zástupce je při vedení trestního řízení orgánem činným v trestním řízení, zatímco při výkonu státní správy justice správním orgánem. Konečně odkazované usnesení Ústavního soudu odmítalo ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost. Pouze na závěr, coby *obiter dictum*, vzneslo otázku, pro odmítavé usnesení nepodstatnou. Při věcném přezkumu této problematiky v nález ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. II. ÚS 3173/16, pak Ústavní soud vysloveně aproboval předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu, která zdůrazňuje, že správní soudy nemají a nemohou mít pravomoc přezkoumávat postupy orgánů činných v trestním řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených stěžovatelem v kasační stížnosti. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Judikatura NSS (nověji kupř. rozsudek ze dne 31. 8. 2017, č. j. 4 As 117/2017-46, č. 3631/2017 Sb. NSS) dovodila, že ochrana podle § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které

nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a takový zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[13] Detailní přezkum (ne)naplnění jednotlivých práv uvedených podmínek je vyhrazen věcnému projednání žaloby. Podmínkou řízení o zásahové žalobě dle § 82 s. ř. s. je nicméně již přípustitelné (plausibilní) tvrzení nezákonného zásahu, které *musí být patrné již ze samotné žaloby*. Již v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, konstatoval rozšířený senát NSS, že: „[...] *pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.*“ (Nověji srov. rovněž usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115 či rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61).

[14] V projednávané věci dospěl krajský soud za aplikace výše uvedené judikatury ke korektnímu závěru ohledně odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem konstatuje, že naříkaný úkon Policie ČR se odehrál *v rámci konkrétního trestního řízení*, ve kterém Policie ČR vystupovala jako orgán činný v trestním řízení; v takovém případě nepřísluší postup policejních orgánů přezkoumávat ve správním soudnictví (z ustálené judikatury srov. již rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004-69, či ze dne 18. 2. 2010, č. j. 7 Aps 1/2010-53, nejnověji potvrzen v rozsudku ze dne 11. 11. 2022, č. j. 5 As 32/2022-37).

[15] Stěžovatel se předně mýlí, pokud spatřuje jádro právního posouzení věci městským soudem ve skutečnosti, že daná osoba „se zrovna nachází v trestním řízení, a proto jakýkoliv úkon činěný proti ní následně orgány policie bude činěn orgánem činným v trestním řízení“. Jádrem (korektní) úvahy městského soudu bylo, zda *důvodem* úkonu vůči dané osobě je průběh *konkrétního trestního řízení* vedeného práva proti stěžovateli, a úkon se děje v jeho rámci a *v souvislosti s ním*. K tomu v projednávané věci bezpochyby došlo: stěžovatel byl v cele předběžného zadržení z důvodu trestního řízení vedeného proti jeho osobě. Právo na obhajobu v rámci tohoto řízení je upraveno a zajištěno opět předpisy práva trestního, respektive práva ústavního. Poskytnutí a pochopitelně také případné porušení tohoto práva v rámci konkrétního trestního řízení tak z logiky věci zůstává v oblasti práva trestního.

[16] Ostatně ke stejnému závěru vede stěžovatelem navrhované alternativní „vodítko“ pro určení, kdy policie vystupuje jako správní orgán a kdy coby orgán činný v trestním řízení. Stěžovatelem odkazované § 28 až 33 zákona o policii skutečně upravují problematiku „policejní cel“, typově však otázky naprosto jiné než je obhajoba v trestním řízení: namátkou vedení a správa cel co do soupisu věcí osob zadržených (§ 29), co činit s osobou zraněnou či pod vlivem návykové látky na cele (§ 31), anebo hygiena a čištění cel, stejně jako zajištění dostatečného a hygienického ošacení pro zadržené osoby (§ 33). Úprava zákona o policii se však nikterak netýká otázek zajištění práva na obhajobu a porady obviněného s jeho obhájcem, které zůstávají upraveny předpisy práva trestního a ústavního.

pokračování

[17] Stěžovatelem činěné odkazy na judikaturu jeho tvrzení nikterak neprospívají. Ve shodě se žalovaným NSS nechápe relevanci odkazu na rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2011, č. j. 2 As 93/2011-79, kde NSS pouze potvrdil, že v případě, kdy státní zastupitelství v konkrétní věci nevystupuje jako orgán činný v trestním řízení, může podléhat povinností plynoucím ze zákona o svobodném přístupu k informacím a z tohoto titulu tak být rovněž správním orgánem dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Odkaz na úvahu, či tedy spíše otázku, vyjádřenou dokonce nad rámec jakýkoliv nosných důvodů v odmítavém usnesení pro zjevnou neopodstatněnost, vztahující se ke skutkově jiné otázce a dokonce ještě za předchozí právní úpravy zásahových žalob, nelze považovat za jakýkoliv přesvědčivý právní názor, natož právní názor závazný. Ostatně Ústavní soud sám jakoukoliv širší závaznost svých *odmítavých usnesení* popírá (srov. kupř. nálezy ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465, bod 92, anebo nálezy ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, N 142/46 SbNU 373, bod 38).

[18] Konečně rovněž NSS uniká, z jakého důvodu by usnesení městského soudu mělo představovat v případě stěžovatele *denegatio iustitiae* v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny. Jak podrobně osvětlil městský soud (body 2 a 18 až 20 napadeného usnesení), orgány činné v trestním řízení na stížnosti a podněty stěžovatele a jeho zástupce detailně reagovaly a zabývaly se jimi. Jak rovněž plyne z opakovaných odpovědí Odboru vnitřní kontroly KŘP Ústeckého kraje, policejní orgány vyhodnotily stížnosti jako opodstatněné a vyvodily z nich odpovídající důsledky.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl. Nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení nad rámec běžné úřední činnosti o kasační stížnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 3. května 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu