

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **R. R.**, zastoupen Mgr. Radanou Bužkovou, advokátkou se sídlem Údolní 406/48, Brno, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje**, se sídlem Na Hradbách 23, Ostrava, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 6. 2020, č. j. 22 A 48/2019 - 40,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 6. 2020, č. j. 22 A 48/2019 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který měl spočívat v předvolání žalovanou k provedení identifikačních úkonů, jak jsou vymezeny v § 65 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (snímání daktyloskopických otisků, odebírání biologických vzorků apod.), jakož i v hrozbě, že v případě nedostavení se může být předveden, případně jeho odpor překonán.

[2] Krajský soud v Ostravě v záhlaví označeným usnesením (dále „krajský soud“ a „napadené usnesení“) žalobu odmítl pro absenci podmínky řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu [podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016 – 51, uvedl, že žalobcem popsané jednání zjevně nemůže být zásahem. Důvodem je existence „jiných okolností“ ve smyslu citovaného judikátu, které

spatřoval v tom, že se žalobce k odebrání vzorků po omluvě nedostavil, k realizaci úkonu nikdy nedošlo a žalobce opětovně předvolán nebyl. Krajský soud zdůraznil, že ochranu je třeba poskytnout, jen pokud žalovaný postup dosáhne určité intenzity. Žalobce netvrdil, jak samotné předvolání konkrétně zasáhlo do jeho právní sféry, pouze zmiňoval obavu z důsledků spojených s nedostavením se na předvolání. To je však pouze procesním úkonem předcházejícím vlastní činnosti, jež by v konkrétním případě mohla být hodnocena jako nezákonný zásah.

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Je přesvědčen, že předmětný úkon, tj. samotná výzva k dostavení se, je nezákonným zásahem. Potvrdil, že z termínu, na který byl předvolán, se omluvil. Jako důvod uvedl, že nepovažuje podmínky pro provedení identifikačních úkonů za splněné. Krajský soud sice své rozhodnutí na omluvě založil, ale k důkazu ji neprovedl, blíže se nezabýval ani jí ani reakcí žalované na ni. Z vyjádření žalované k žalobě ovšem plyne, že žalobu považuje za nedůvodnou, proto má zřejmě stejný názor na důvody omluvy, z čehož se dá usoudit na pokračující hrozbu vynucení úkonu na stěžovateli. Podle stěžovatele přetrvává nejistota toho, kdo se omlouvá, zda jím uvedené důvody jsou z pohledu správního orgánu dostatečné či nikoliv. Navrhl zrušení napadeného usnesení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Žalovaná se ztotožnila s důvody, pro které soud žalobu odmítl, a navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

II. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Usnesení krajského soudu přezkoumal v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Zabýval se také tím, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž takové neshledal.

[6] Stěžovatelem formulované kasační důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že výzva podle § 65 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, je úkonem, proti němuž se lze bránit zásahovou žalobou ve správním soudnictví (srov. rozsudky ze dne 13. 12. 2017, č. j. 1 As 13/2017 – 93, a ze dne 19. 4. 2018, č. j. 3 As 335/2017 – 33). Jde o jednorázový, nikoli trvající zásah (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2017, č. j. 7 As 263/2016 – 31, odst. [17]).

[9] Krajský soud postavil svůj závěr o nepřípustnosti žaloby na tom, že je zjevné a nepochybné, že předmětná výzva nemůže být zásahem, neboť stěžovatel se z účasti

ve stanovený den omluvil, nový termín policie nestanovila a k provedení identifikačních úkonů nikdy nedošlo. Lze jej shrnout tak, že za daných okolností nebylo před čím stěžovateli poskytnout ochranu.

[10] Nejvyšší správní soud se s posouzením krajského soudu neztotožnil.

[11] Stěžovatel v omluvě zaslané správnímu orgánu vyjádřil nesouhlas s provedením úkonu, ke kterému byl předvolán, podložený právními argumenty na podporu jeho přesvědčení o tom, že je v rozporu se zákonem. Obsahem omluvy byla také žádost stěžovatele, aby žalovaná posečkala se stanovením nového termínu do doby, až krajský soud rozhodne o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, případně zvážila přiměřenost úkonu.

[12] Krajský soud obsah omluvy sice zohlednil, ale nesprávně vyhodnotil všechny okolnosti, které byly v době, kdy rozhodoval, známé, z hlediska jejich relevance pro posouzení zásahu. Podle obsahu spisu žalovaná na omluvu nijak nereagovala, ke stěžovatelově argumentaci nesdělila vlastní stanovisko, pouze nepřistoupila k vynucení úkonu, z něhož se stěžovatel omluvil. Ve vyjádření k žalobě pak krajskému soudu sdělila, že výzvu i nadále považuje za vydanou v souladu se zákonem, a přiložila omluvu stěžovatele, již obdržela, a uvedla, že nový termín k provedení identifikačních úkonů nebyl stanoven.

[13] Nejvyšší správní soud z postupu žalované a jejích postojů vyjádřených v průběhu řízení před krajským soudem nemohl dovodit, že je *zjevné a nepochybné*, že k zásahu do práv stěžovatele nedošlo. Naopak je přesvědčen, že stěžovateli v době, kdy rozhodoval krajský soud (rozhodný okamžik), hrozily následky, kterých se obával. Ačkoli termín, kdy se měl dostavit, již dávno minul, počínaje tímto dnem ani nikdy později se mu od žalované nedostalo ujištění, že na provedení identifikačních úkonů v jeho věci již netrvá, a tedy mu nehrozí jejich vynucení, o jehož možnosti byl ve výzvě řádně poučen. Že účinky výzvy pominuly, nelze usuzovat z toho, že stěžovatel nebyl dosud k realizaci povinnosti stanovené výzvou předveden, ani z toho, že mu nebylo oznámeno nové datum, kdy se má dostavit. Z vyjádření k žalobě je naopak patrné, že žalovaná svůj názor na zákonnost výzvy a dovolenost a potřebnost provedení úkonu nijak nepřehodnotila.

[14] Za této situace nelze uzavřít, že ve věci existují „jiné okolnosti“, pro které žalovaný úkon nemůže být považován za zásah ve smyslu legislativní zkratky § 82 s. ř. s. Jinak by tomu bylo zřejmě za situace, kdy by se žalovaná ve vyjádření k žalobě či v jiném podání jednoznačně vyjádřila tak, že již nemá v úmyslu z jakýchkoli důvodů identifikační úkony ve věci stěžovatele provést, a výzva je tak bezpředmětná.

[15] Zásahová žaloba musí být odmítnuta, pokud je zjevné a nepochybné, že tvrzené jednání správního orgánu nemůže být nezákonným zásahem (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, tento rozsudek rozšířeného senátu byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/2018, nicméně důvody tohoto zrušení se nevztahují na závěr zde uvedený, ten byl naopak pozdější judikaturou Nejvyššího správního soudu převzat a je jednotně uplatňován, viz např. bod [115] rozsudku

rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39, *ŽAVES*). Jinými slovy, nemůže-li být tvrzené jednání z vlastní povahy zásahem, je namístě žalobu odmítnout, naopak pokud je myslitelné, aby bylo toto jednání zásahem, pak je nutno žalobu připustit k meritornímu posouzení, ačkoliv může být z okolností případu zřejmé, že v dané věci za konkrétních skutkových okolností k nezákonnému zásahu nedošlo – to je totiž otázkou posouzení důvodnosti žaloby, nikoliv její přípustnosti.

[16] Na krajském soudu tedy bude, aby (neshledá-li jiný důvod pro odmítnutí žaloby) posoudil věc meritorně, tj. vyjádřil se k důvodnosti žaloby. Nejvyšší správní soud připomíná, že po stěžovateli nelze požadovat, aby tvrdil, jakým konkrétním způsobem byl předmětným úkonem zkrácen na svých právech. Základem žalobní legitimace je v případě zásahové žaloby žalobcovo tvrzení o nezákonném zásahu a jeho důsledcích v žalobcově právní sféře. Popíše-li žalobce zásah, který považuje za nezákonný, není třeba, aby výslovně označil konkrétní práva, do kterých bylo zasaženo.

[17] Nejvyšší správní soud rovněž nesouhlasí s názorem krajského soudu, že samotné předvolání je pouze procesním úkonem předcházejícím vlastní činnosti, která by v individuálním případě mohla být hodnocena jako nezákonný zásah (odstavec 11 napadeného usnesení). Předmětnou výzvu lze bezpochyby považovat za závazný a přímo vynutitelný úkon, a tedy i za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť v případě, že ji adresát nebude respektovat, lze jeho osobní účast při identifikačním úkonu vymoci předvedením. Charakter tohoto úkonu totiž netkví v pouhém sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení. Jeho obsah je natolik spojen s negativními důsledky, které mohou stěžovatele za určitých zákonem předvídaných podmínek postihnout, že již tuto situaci lze považovat za zkrácení subjektivních práv stěžovatele. Dá se totiž předpokládat, že adresát je ovlivněn snahou předejít možnému předvedení prostřednictvím příslušných orgánů Policie ČR. Rozhodnutí dostavit se k provedení identifikačních úkonů tak nelze považovat za projev svobodné vůle, nýbrž za způsob neformálního donucení [srov. s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Aps 3/2007 - 91, publ. pod č. 2199/2011 Sb. NSS (tento se sice týkal pokynu správce daně, nicméně je zřejmá paralela s nyní posuzovaným zásahem); shodně viz již citovaný rozsudek NSS č. j. 3 As 335/2017 - 33].

III. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení bude soud vázán výše vysloveným právním názorem, že žalobu nelze odmítnout pro nedostatek podmínky řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. 3. 2022

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu