



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Z. C.**, proti žalovanému: **Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje**, se sídlem Kounicova 24, Brno, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 9. 2015, čj. 30 A 17/2015 – 44,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 9. 2015, čj. 30 A 17/2015 – 44, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Předmět řízení

[1] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně, kterým byl za nezákonný prohlášen zásah žalovaného spočívající ve výzvě a vynucování prokázání totožnosti žalobkyně, omezování její osobní svobody v čase od 8:46 do 11:23 hodin dne 3. 12. 2014, včetně dvou osobních prohlídek žalobkyně a v odmítnutí vydání úředních záznamů o úkonech žalovaného provedených na žalobkyni dne 3. 12. 2014.

### II. Relevantní skutkové okolnosti

[2] Žalobkyně cestovala dne 3. 12. 2014 z Břeclavi do Brna mezinárodním vlakem EC 78 - J. G. MENDEL jedoucím z území Rakouska do Prahy. V tomto vlaku policisté odboru cizinecké policie Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje v 8:40 vyzvali

žalobkyni k prokázání totožnosti. Žalobkyně výzvě nevyhověla s tím, že policisté nemají žádný zákonný důvod vyzývat ji k prokázání totožnosti. Policisté žalobkyni informovali, že právě probíhá bezpečnostní akce s názvem „Morava“ zaměřená na odhalování nelegální migrace, pátrání po hledaných a pohřešovaných osobách a odhalování dovozu zbraní a střeliva. Žalobkyni bylo dále sděleno, že policisté využívají svého oprávnění dle ustanovení § 63 odst. 2 písm. b) a e) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném pro projednávanou věc, neboť žalobkyně se nachází v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky, a odpovídá popisu hledané nebo pohřešované osoby. Žalobkyně uvedla, že policistům nepředloží průkaz totožnosti. V reakci na to jí policisté sdělili, že není nezbytně nutné předložit průkaz totožnosti, postačí, pokud jim pro účely ztotožnění sdělí své jméno, příjmení a datum narození. Po dalším odmítnutí byla žalobkyně poučena o tom, že na nejbližší železniční stanici bude předvedena na policejní služebnu za účelem zjištění totožnosti. Po příjezdu do Brna žalobkyně dobrovolně následovala policisty na policejní služebnu na hlavním nádraží.

[3] Na služebně byla žalobkyně omezena na osobní svobodě a opakovaně vyzývána k prokázání totožnosti. Následně telefonicky kontaktovala Generální inspekci bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“) a na zasahující policisty si stěžovala. Žalobkyně byla nejprve v 9:00 podrobena osobní prohlídce; v 11:15 byla provedena druhá prohlídka. Žalobkyně při prohlídce upozornila zasahující policisty, že má u sebe advokátní spis. Při druhé prohlídce konané z důvodu eskorty žalobkyně na služebnu žalovaného na ulici Kounicova v Brně byl v peněžence žalobkyně objeven občanský průkaz. Na jeho základě byla zjištěna totožnost žalobkyně a ověřeno v informačních systémech Policie ČR, zda se nejedná o hledanou osobu. Po zjištění totožnosti byla žalobkyně bez odkladu v 11:23 propuštěna. Žalobkyně požádala o kopie úředních záznamů o úkonech, které vůči ní byly provedeny. Policista ji informoval, že úřední záznamy ještě nebyly vyhotoveny a vydal jí v 11:35 potvrzení o provedených úkonech dle § 109 odst. 2 zákona o policii.

### III. Řízení před krajským soudem

[4] Žalobkyně napadla postup žalovaného žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, kterou se domáhala vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího ve výzvě a vynucování prokázání totožnosti žalobkyně, omezování její osobní svobody v čase od 8:46 do 11:23 dne 3. 12. 2014, včetně dvou osobních prohlídek žalobkyně, v odmítnutí vydání kopií úředních záznamů o úkonech žalovaného provedených na žalobkyni dne 3. 12. 2014. Namítala, že policisté neměli zákonný důvod k tomu, aby po žalobkyni vyžadovali prokázání totožnosti. Jejich požadavku nevyhověla, neboť jej považovala za nezákonný zásah do svého soukromí a akt svévole ze strany policie. Po předvedení na služebnu žalobkyně policistům sdělila, že jim totožnost prokáže, až jí uvedou zákonný důvod. Upozornila policisty, že musí odpovídat popisu hledané osoby, nelze ji proto namátkově kontrolovat, zda je hledanou osobou nebo nelegální cizinkou. Pravděpodobnost, že se jedná o cizinku, se dle žaloby blížila nule vzhledem k neexotickému vzhledu žalobkyně, dobré znalosti českého jazyka, výslovnosti bez cizího přízvuku. Během pobytu na služebně byla žalobkyně dvakrát nezákonně podrobena osobní prohlídce, při které jí byly prohledány osobní věci v tašce, mj. advokátní spis klienta (kterým bylo listováno bez čtení obsahu) a osobní hygienické potřeby, což žalobkyně považuje za nedůstojné. Při druhé prohlídce byl objeven doklad totožnosti a úkony policie ukončeny. Žádost o vydání kopií úředních záznamů o provedených úkonech byla odmítnuta s tím, že na ni žalobkyně nemá právo. Teprve po naléhání jí bylo vydáno potvrzení o provedených úkonech ale nikoli kopie úředních záznamů. Tím došlo k porušení práva žalobkyně na přístup k informacím

pokračování

o zpracovávaných osobních údajích bez zbytečného odkladu. Kopie úředních záznamů potřebovala žalobkyně bezodkladně, aby nedošlo později ke změně jejich obsahu.

[5] Krajský soud nahlížel na výzvy, donucování a veškerý žalobkyní označený skutkový děj jako na jeden zásah skládající se z dílčích kumulativních zásahů. Za nezákonnou považoval krajský soud výzvu policistů k prokázání totožnosti na základě § 63 odst. 2 odst. e) zákona o policii, podle kterého je policista oprávněn vyzvat k prokázání totožnosti osobu odpovídající popisu hledané nebo pohřešované osoby. Stěžovatel v průběhu zásahu ani v řízení před soudem nedoložil, že by žalobkyně odpovídala popisu konkrétně hledané nebo pohřešované osoby, pouze tvrdil, že v době zásahu bylo vyhlášeno pátrání po celkem 423 ženách ve věku 20 – 40 let všech myslitelných typů (rasy, etnik) a že policisté nemohou z paměti znát podobu všech srovnatelných žen v pátrání. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud poukázal, že policista není oprávněn vyzvat osobu k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o policii pouze s paušálním odkazem na probíhající akci pátrání po osobách, aniž k tomu má konkrétní důvod spočívající v tom, že vyzvaná osoba skutečně vzhledem a dalšími znaky odpovídá konkrétnímu popisu osoby, po níž policie pátrá.

[6] Nezákonný byl podle krajského soudu i dílčí zásah spočívající ve vyžadování prokázání totožnosti na základě ustanovení § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii. Na rozdíl o žalobkyně měl krajský soud za to, že cestovala-li žalobkyně mezinárodním vlakem EC 78 – J. G. MENDEL spojujícím Vídeň s Prahou, nacházela se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Z podkladů poskytnutých stěžovatelem totiž vyplynulo, že k nelegální migraci byly v roce 2014 nejvíce využívány mezinárodní vlakové spoje, jimiž cestovali převážně státní příslušníci Syrské arabské republiky, Islámské republiky Afghánistán a Republiky Kosovo a v menším počtu i příslušníci afrických, asijských a evropských zemí. Trasa uvedeného mezinárodního vlaku přitom byla pro nelegální migranty typická.

[7] Smyslem a účelem ustanovení § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii je dle krajského soudu zjištění, zda je osoba cizincem bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Toto oprávnění je však nutno používat v souladu se zásadou přiměřenosti ve smyslu § 11 a) a c) téhož zákona, tedy tak aby zásah nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného zákonem. Krajský soud dále konstatoval, že prvotní výzva vůči žalobkyni k prokázání totožnosti byla učiněna v souladu se zákonem, neboť se zdržovala v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Po úvodním oslovení však muselo být dle krajského soudu zasahujícím policistům zcela zjevné, že se nejedná o cizinku bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky, a to s ohledem na celou řadu skutečností, které ve svém součtu činí závěr, že by žalobkyně mohla být takovým cizincem, absurdním. Žalobkyně nebyla nijak exotického vzhledu, hovořila plynou česťtinou bez známek cizího přízvuku, používala již od prvních fází zásahu odborné termíny zákona o policii, argumentovala rozsahem oprávnění policistů ve vztahu k výzvě k prokázání totožnosti, neměla u sebe větší zavazadla, pouze jedno příruční běžného typu. Při prohlídce byl nalezen advokátní spis a žalobkyně informovala zasahující policistku o státem aprobovaném tajemství. Žalobkyně též kontaktovala GIBS. Na základě všech těchto skutečností muselo být dle krajského soudu zasahujícím policistům zjevné, že se v případě žalobkyně nejedná o cizinku bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Policisté tak porušili zásadu přiměřenosti, pokud od prokazování totožnosti neupustili.

[8] Jestliže byl shledán nezákonným zásah spočívající ve výzvě k prokázání totožnosti, pak z tohoto důvodu hodnotil krajský soud jako nezákonné i dílčí zásahy spočívající v omezení na svobodě v délce cca 2,5 hodiny a ve dvou osobních prohlídkách žalobkyně. Druhou prohlídku považoval krajský soud za nezákonnou i z důvodu, že žalobkyně již byla jednou kontrolována, nebyla u ní nalezena zbraň a z jejího dosavadního jednání nevyplývalo nebezpečí, že by kladla odpor. Důvod dle § 35 odst. 2 zákona o policii tak nebyl dán. V důsledku druhé prohlídky byla žalobkyně navíc ztotožněna proti své vůli z důvodu nalezení občanského průkazu. Doba omezení na svobodě nebyla dle krajského soudu přiměřená, neboť stěžovatel neosvětlil, proč nemohlo k eskortě žalobkyně na druhou služebnu dojít dříve.

[9] Krajský soud dále uvedl, že úřední záznamy požadované žalobkyní byly vyhotoveny v den zásahu v 11:56 a v 18:43, tedy po propuštění žalobkyně z předvedení. Zasahující policista měl povinnost vyhotovit úřední záznamy o úkonech zjišťování totožnosti žalobkyně a dvou osobních prohlídkách bez zbytečného odkladu. Úřední záznam splňující zákonné podmínky byl vyhotoven až v 18:43 (první úřední záznam byl příliš stručný, neobsahoval průběh a okolnosti úkonů). Stěžovatel měl povinnost na žádost žalobkyně vystavit potvrzení o provedených úkonech. Vystavené potvrzení však neobsahuje informaci o druhé osobní prohlídce. Žalobkyně měla být informována, kdy budou vyhotoveny úřední záznamy, kdy o ně bude moci požádat o jejich kopie. Stěžovatel nedoložil, proč byl řádný úřední záznam sepsán až téměř 7 hodin po propuštění žalobkyně a proč nebyl řádný úřední záznam vyhotoven již v 11:56. Tento dílčí zásah proto krajský soud také shledal nezákonným.

#### IV. Kasační stížnost

[10] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Nesouhlasil se závěrem krajského soudu o nepřiměřenosti výzvy k prokázání totožnosti. Nejrazantnějším prostředkem ke zjištění totožnosti osoby jsou tzv. identifikační úkony spojené s omezením osob na svobodě (fotografování, daktyloskopie). Zasahující policisté požadovali pouze předložení dokladu totožnosti. Z důvodu odmítavé reakce žalobkyně ji vyzvali ke sdělení jména, příjmení a data narození, což stěžovatel považuje za nejmírnější prostředek k prokázání totožnosti. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že na základě pozdějšího jednání žalobkyně odpadl důvod k výzvě k prokázání totožnosti, a proto měli policisté v souladu se zásadou přiměřenosti od dalších výzev upustit. Ani skutečnost, že osoba hovoří česky, není exotického vzhledu, nemá u sebe větší zavazadla a odmítá se podrobit výzvě policistů za současného zpochybnění jejich oprávnění podle zákona o policii, není podle stěžovatele důkazem, že taková osoba není cizincem bez povolení k pobytu na území ČR. Stěžovatel v řízení před krajským soudem upozorňoval na případy z praxe svědčící o tom, že vzhled, jazyk a vystupování rozhodně nejsou zárukou legálnosti pobytu osoby. Zákonný důvod výzvy k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii je, že se jedná o osobu zdržující se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení opravňujícího k pobytu na území ČR. Tato premisa byla naplněna. Nemůže být na policistovi vyzývající osobu k prokázání totožnosti v takovém případě, aby prokazoval, že vyzvaná osoba na základě vzezření, mluvy a vystupování odpovídá profilu cizince. Těmito aspekty nelze podmiňovat oprávnění policisty k výzvě k prokázání totožnosti.

[12] Vyplývá-li z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 11. 3. 2015, čj. 6 As 276/2014 – 61, a ze dne 18. 12. 2013, čj. 6 Aps 7/2013 – 81), že není třeba konkrétního podezření k tomu, aby se řidič podrobil výzvě policisty k vyšetření na alkohol, nebo aby se osoba vstupující do budovy státního zastupitelství podrobila výzvě justiční strážě k prokázání

pokračování

totožnosti, pak podle stěžovatele není důvod ani k tomu, aby se osoba zdržující se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení k pobytu v České republice, nemusela podrobit důvodné a zákonné výzvě k prokázání totožnosti.

[13] Rozsudek krajského soudu je podle kasační stížnosti nepřezkoumatelný, neboť z něj není zřejmé, v jakém okamžiku došlo ke „zlomu“ a policisté měli od výzvy k prokázání totožnosti upustit. Pokud měli od výzvy upustit již ve vlaku, pak by jejich hodnocení situace bylo založeno čistě na vzhledu, češtině, příručním zavazadle a obstrukcích žalobkyně. Stěžovatel označil napadený rozsudek za vnitřně rozporný, neboť v jeho odůvodnění se konstatuje, že prvotní výzva k prokázání totožnosti byla zákonná, ve výroku již však je i tato výzva označena za nezákonný zásah.

[14] Stěžovatel se výslovně ztotožnil s vypořádáním věci krajským soudem ve vztahu k druhé osobní prohlídce, pouze rozvedl praktické důvody pro její vykonání. Nesouhlasil však se závěrem krajského soudu, podle něhož stěžovatel nedoložil, proč nemohlo dojít k dřívější eskortě žalobkyně na služebnu na Kounicově ulici v Brně. Stěžovatel však tyto skutečnosti krajskému soudu sdělil a doložil při ústním jednání. Poukázal konkrétně na probíhající mimořádnou celorepublikovou bezpečnostní akci, rozdělení úkolů hlídek cizinecké policie, označil hlídku provádějící eskorty za účelem ztotožnění osob, i důvod proč se tato hlídka nemohla na služebnu na hlavním nádraží dostavit dříve.

[15] Podle stěžovatele nebyla otázka přiměřené doby vydání a úplnosti úředních záznamů předmětem žaloby. Výhrady k nim se objevily až v rozsudku, stěžovatel na ně nemohl nijak reagovat. Rozsudek je proto pro stěžovatele v této části překvapivý. Ve vztahu k žádosti žalobkyně o vydání kopií úředních záznamů stěžovatel uvedl, že nevyhovění žádosti o vydání kopií úředních záznamů nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Správným prostředkem ochrany byla žaloba na ochranu proti nečinnosti. Žalobou též nebyl napaden obsah potvrzení o provedených úkonech, ale pouze nevydání kopií o úředních záznamech, přičemž žalobkyně mohla proti neposkytnutí informace podat stížnost dle § 16a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro projednávanou věc. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že nevydání kopií o úředních záznamech představuje dílčí nezákonný zásah z důvodu údajné nezákonnosti předešlých dílčích zásahů.

[16] Závěrem stěžovatel poukázal na to, že všechny provedené úkony byly vyvolány protiprávním jednáním žalobkyně, která se odmítla podrobit zákonné výzvě k prokázání totožnosti. Policisté se musí rozhodovat na místě, v reálném čase. Pokud je tedy výzva k prokázání totožnosti zákonná, nelze na ně klást další požadavky ve smyslu napadeného rozsudku.

[17] Žalobkyně svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

## V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[18] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[19] Na základě § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebo, je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. K uvedeným vadám tedy Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti.

[20] Stěžejní otázkou bylo v dané věci posouzení zákonnosti výzvy zasahujících policistů k prokázání totožnosti žalobkyně. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel se neztotožnil se závěrem krajského soudu ohledně nezákonnosti výzvy k prokázání totožnosti podle § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii, kterou naopak považoval za zákonnou a přiměřenou účelu úkonu. Policista je dle citovaného ustanovení oprávněn vyzvat k prokázání totožnosti osobu, zdržující se v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení oprávnujícího k pobytu na území České republiky.

[21] Kasační stížností nebyl zpochybněn názor krajského soudu, že se žalobkyně v okamžiku výzvy policistů nacházela v prostoru, o němž lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení oprávnujícího k pobytu na území ČR. Nejvyšší správní soud se přesto touto otázkou stručně zabýval, neboť bez jejího posouzení nelze spolehlivě učinit závěr o zákonnosti výzvy k prokázání totožnosti provedené na základě výše uvedeného ustanovení.

[22] Dne 3. 12. 2014 cestovala žalobkyně na trase Břeclav – Brno mezinárodním vlakem EC 78 – J. G. MENDEL jedoucím z Vídně do Prahy. Ze správního spisu vyplývá, že mezinárodní vlakové spoje z Rakouska byly nejtypičtějším prostředkem dopravy nelegálních migrantů směřujících do Německa. Jednalo se především o migranty pocházející ze Sýrie, Afghánistánu a Kosova. Dále je ze správního spisu zřejmé, že mezi nelegálními migranty byla zastoupena všechna myslitelná etnika, neboť mezinárodní vlaky využívali k migraci příslušníci různých afrických, asijských i evropských zemí. Krajský soud na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že pokud stěžovatelka cestovala tímto vlakem, nacházela se v prostoru, o němž lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení k pobytu na území ČR. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožnil a pouze pro další právní hodnocení podotýká, že ze správního spisu (z dokumentu *Informace k nelegální migraci* ze dne 11. 3. 2015) i z všeobecně dostupných informací je zřejmé, že uvedené migrační trasy využívali i státní příslušníci evropských zemí (např. Republika Kosovo).

[23] Žalobkyně se tedy nacházela v prostoru, o kterém lze důvodně předpokládat, že se v něm zdržují cizinci bez povolení oprávnujícího k pobytu na území České republiky. Z toho důvodu byla prvotní výzva k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 písm. b) zákonná, což ostatně konstatoval i krajský soud.

[24] Účelem ustanovení § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii je podle krajského soudu zjištění, zda je osoba cizincem bez povolení oprávnujícího k pobytu na území České republiky. Na základě souhrnu skutečností, že žalobkyně nebyla nijak exotického vzhledu, hovořila plynou česťtinou bez známky cizího přízvuku, používala již od prvních fází zásahu odborné právní termíny vyskytující se v zákoně o policii, argumentovala rozsahem oprávnění policistů ve vztahu k výzvám k prokázání totožnosti, neměla u sebe žádná větší zavazadla, při prohlídce byl u ní objeven advokátní spis a během omezení na svobodě vyžadovala telefonické spojení na Generální inspekci bezpečnostních sborů, proto považoval krajský soud závěr o tom, že by žalobkyně mohla být cizinkou bez povolení oprávnujícího k pobytu na území ČR za absurdní. Zasahujícím policistům muselo být podle krajského soudu zcela zjevné,

pokračování

že žalobkyně není cizinkou bez oprávnění k pobytu na území ČR. Od výzvy k prokázání totožnosti proto měli upustit.

[25] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, dle něhož účelem ustanovení § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii je zjistit, zda se v kontrolovaném prostoru zdržují cizinci bez povolení k pobytu na území ČR. Tento institut vytváří prostor pro účinné působení policie na úseku odhalování cizinců pobývajících na území České republiky bez platného povolení. V souladu s tímto účelem je dáno oprávnění policistů vyzvat osobu nacházející se v prostoru předpokládaném uvedeným ustanovením k prokázání totožnosti a na druhé straně povinnost vyzvané osoby této výzvě vyhovět. Je však třeba zdůraznit, že účelem daného ustanovení není pouze zjištění, jestli legitimovaná osoba je cizincem či nikoli, ale i další ověření, zda se jedná o cizince bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.

[26] Krajský soud připouští, že se v prostoru definovaném § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii nacházela, výzva k prokázání totožnosti tedy byla provedena v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud se však neztotožnil s tím, že po zjištění souhrnu skutečností - žalobkyně není exotického vzhledu, hovoří česky bez přízvuku, argumentuje nedostatkem oprávnění policistů k výzvě k prokázání totožnosti a má u sebe malé příruční zavazadlo - bylo zcela zjevné, že se nejedná o cizinku bez povolení k pobytu, hlídka policie měla od svého požadavku k prokázání totožnosti upustit a od této fáze již byl postup policie nezákonným zásahem. Podle Nejvyššího správního soudu by bylo ze strany policie namísto od své výzvy k prokázání totožnosti upustit pouze tehdy, pokud by bylo najisto postaveno, že kontrolovaná osoba nemůže být cizinkou bez povolení k pobytu v ČR. Tato jistota však nemůže být založena subjektivními skutečnostmi, jako jsou vzhled, jazyková vybavenost či individuální projevy chování.

[27] Mezi nelegálními migranty využívajícími mezinárodní vlakové spoje nefigurují pouze osoby s výrazně odlišnými rysy od střeoevropského vzhledu. Podle informací policie (včetně informace žalovaného k nelegální migraci ze dne 11. 3. 2015) jsou zde přítomni lidé všech různých národností včetně státních příslušníků evropských zemí a různých barev pleti a dalších znaků. V současné době globalizace nelze na základě vzhledu dovozovat ani pravděpodobnou informaci o státním občanství. Vzeznutí "běžného střeoevropského typu" má většina příslušníků slovanských národů, přičemž i jejich příslušníci jsou v ČR obvykle cizinci, někteří případně bez platného povolení k pobytu.

[28] Stejně subjektivním je z hlediska určení občanství (neboť to je dle výše citovaného § 1 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. relevantní pro označení osoby v konkrétní zemi jako cizince) znalost jazyka. Schopnost osvojit si cizí jazyk je individuální, u nadaných jedinců po určité době nelze spolehlivě rozpoznat, že nehovoří mateřským jazykem. Hovořila-li žalobkyně plyně česky bez známky cizího přízvuku, pak ani tento aspekt nemohl vést policisty ke "zcela zjevnému" závěru, že se nejedná o cizinku bez povolení k pobytu na území ČR. Z rozhodovací praxe je soudu známo, že v České republice se vyskytuje mnoho cizinců, kteří zde delší dobu pobývají a pracují i bez platného povolení k pobytu, a jsou schopni se během svého pobytu naučit velmi dobře česky.

[29] Za zcela nepřipadné kritérium pro osvědčení občanství považuje Nejvyšší správní soud okolnost, že žalobkyně odmítla prokázat totožnost s odkazem na rozsah oprávnění policistů vyplývající ze zákona o policii. Skutečnost, že osoba vyzvaná k prokázání totožnosti tuto výzvu

nesplní a sdělí (třebaže česky) policistům, že na to nemají právo, nemůže být způsobilá jednoznačně prokázat české státní občanství. Svědčí maximálně o znalosti několika ustanovení zákona o policii a o neochotě k součinnosti, z čehož nelze dovodit závěr, že se v žádném případě nemůže jednat o cizinku bez povolení k pobytu. Minimální důkazní hodnotu v tomto ohledu má i přítomnost pouze malého příručního zavazadla. Jak je již výše zdůrazněno - účelem výzvy k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii není pouze odhalování aktuálně migrujících cizinců, ale též odhalování osob, které na území ČR již pobývají, ale nemají povolení opravňující je k pobytu zde.

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žádný ze znaků uvedený krajským soudem není sám o sobě dostatečným a jednoznačným důkazem o tom, že osoba vyzvaná k prokázání totožnosti nemůže být cizincem bez povolení opravňujícího k pobytu na území České republiky. Tento závěr nelze podle Nejvyššího správního soudu učinit ani posouzením všech uvedených znaků kumulativně a ve vzájemné souvislosti. S názorem krajského soudu, podle kterého muselo být policistům na základě těchto znaků "*postupně zcela zjevné*", že se nejedná o cizinku ve smyslu § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii, Nejvyšší správní soud ze všech výše popsanych důvodů nesouhlasí. Vzhled, plyná čestina bez cizího přízvuku, argumentace rozsahem oprávnění policistů a malé příruční zavazadlo mohou ve svém součtu vést maximálně k závěru o určité míře pravděpodobnosti, že se o cizince nejedná. Tyto skutečnosti dále v žádném případě nejsou zárukou legálnosti pobytu osoby na území ČR. Pro úplnost je vhodné uvést, že policisté požadující prokázání totožnosti žalobkyně ve vlaku nemohli vědět, že má u sebe advokátní spis (ten byl objeven až při osobní prohlídce, a policisté okolnost, že se o advokátní spis skutečně jedná, navíc nemohou při ověřování totožnosti osoby nijak ověřit), ani že bude později kontaktovat GIBS, což učinila až později na policejní služebně. Avšak, jak je uvedeno výše, ani tyto okolnosti nebyly způsobilé zprostit žalobkyni povinnosti prokázat v dané situaci na výzvu svoji totožnost.

[31] Jednoznačný a kvalifikovaný závěr o tom, zda je či není vyzvaná osoba cizinkou bez povolení k pobytu na území ČR, mohou policisté učinit pouze za předpokladu, že jim tato osoba na základě zákonné výzvy prokáže svou totožnost. Je nezbytné přihlídnout k tomu, že policista musí jednat bez prodlení, na základě okamžitého posouzení skutkových okolností, nemá v tomto ohledu "*komfort správního orgánu, čas a různé prostředky k dosažení zamýšleného legitimního cíle (formalizované dokazování, ověřování, opakované upozornění, pořádkové pokuty), a proto po něm také nelze požadovat v jednání limity, které existenci takových podmínek předpokládají*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2011, čj. 1 As 63/2011 – 97). Nejvyšší správní soud považuje za nemožné, aby policista důvodně vyzývající k prokázání totožnosti osobu zdržující se v prostoru vymezeném § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii prováděl hodnocení míry pravděpodobnosti, zda se podle vnějších znaků vyzvané osoby může jednat o cizince s oprávněním k pobytu či nikoli, nebo dokonce aby prováděl v této situaci ohledně existence, kvality či intenzity těchto znaků dokazování. Je nutno zdůraznit, že veškeré výše uvedené závěry jsou podmíněny tím, že v projednávané byly nesporně splněny podmínky pro prvotní výzvu k prokázání totožnosti dle § 63 odst. 2 písm. b) zákona o policii.

[32] Je možno přisvědčit námitce, že z rozsudku krajského soudu není zřejmé, ve kterém okamžiku mělo být zasahujícím policistům zjevné, že se v případě žalobkyně nejedná o cizinku bez povolení k pobytu na území ČR, a kdy tak měli podle názoru krajského soudu od výzvy k prokázání totožnosti upustit. Avšak tento nedostatek odůvodnění je vzhledem k výše uvedenému zásadnímu nesprávnému závěru krajského soudu podružný. Posouzením popsanych subjektivních znaků nebylo možno dospět k závěru, že žalobkyně není cizinkou bez povolení opravňujícího k pobytu na území ČR, v žádném okamžiku.



pokračování

[33] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s krajským soudem ani v tom, že policisté svým postupem porušili zásadu přiměřenosti, neboť zásah překračoval míru nezbytnou k dosažení účelu. V tomto ohledu považuje naopak jednání policistů zasahujících v prostoru vlaku za příkladné. Žalobkyně byla po odmítnutí prokázání své totožnosti předložením občanského průkazu policisty poučena, že postačí, pokud jim sdělí své jméno, příjmení a datum narození. Policisté tedy žalobkyni umožnili alternativní, nejméně zatěžující, způsob ověření totožnosti, který by umožňoval pokojný průběh splnění její povinnosti i bez fyzického předložení úředního dokladu totožnosti. Byl tak respektován původní účel prováděné kontroly, tj. zjištění přítomnosti cizinců bez povolení k pobytu, nikoliv kontrola povinnosti mít u sebe vždy doklad totožnosti. Za uvedených okolností je nutno konstatovat, že policisté postupovali v souladu se zásadou přiměřenosti vyslovenou v ustanovení § 11 a hlavně v ustanovení § 63 odst. 1 zákona o policii, kde je stanoveno, že rozsah a způsob zjišťování osobních údajů musí být přiměřené účelu zjišťování totožnosti. Policisté svým postupem nepůsobili nikomu bezdůvodnou újmu, k dosažení účelu sledovaného úkonem (prokázání totožnosti žalobkyně za účelem zjištění, zda se nejedná o cizince bez povolení oprávnujícího k pobytu na území ČR) nepoužili zjevně nepřiměřených prostředků (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, čj. 2 As 25/2010 – 65).

[34] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval na právní závěry učiněné v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, čj. 6 As 276/2014 – 61, a ze dne 18. 12. 2013, čj. 6 Aps 7/2013 – 81. Ty však nejsou na projednávanou věc aplikovatelné z důvodu skutkových odlišností. Nyní posuzovaný zásah se nestal při provozu na pozemních komunikacích a ani se nejednalo o oprávnění legitimovat osobu vstupující do prostoru státního zastupitelství. Názory vyslovené Nejvyšším správním soudem v uvedených rozhodnutích nejsou v rozporu s odůvodněním tohoto rozsudku.

[35] S ohledem na výše uvedené nelze souhlasit ani s důvody napadeného rozsudku pro vyslovení nezákonnosti dalších dílčích zásahů, a to předvedení na nejbližší policejní služebnu a obou osobních prohlídek žalobkyně, neboť tyto důvody krajský soud dovozoval na základě nezákonnosti výzvy k prokázání totožnosti.

[36] Odmítne-li osoba prokázat svoji totožnost nebo nemůže-li ji prokázat ani po poskytnutí potřebné přiměřené součinnosti a policista nemůže její totožnost zjistit provedením úkonu na místě, je dle § 63 odst. 3 zákona o policii oprávněn osobu předvést k provedení úkonů směřujících ke zjištění její totožnosti. Vzhledem k tomu, že žalobkyně odmítala vyhovět oprávněné zákonné výzvě k prokázání totožnosti jakýmkoli způsobem, byli policisté v souladu s citovaným ustanovením oprávněni předvést ji na služebnu k provedení úkonů směřujících ke zjištění její totožnosti. Policista je dále podle § 35 odst. 2 písm. a) zákona o policii oprávněn provést prohlídku osoby a odebrat jí zbraň, pokud osobní svoboda osoby má být omezena. V projednávané věci byla žalobkyně předvedena na policejní služebnu, její osobní svoboda byla tedy omezena. Prohlídka proběhla dle zákonných podmínek a provedla ji osoba stejného pohlaví jako žalobkyně. Postup policistů spočívající v předvedení žalobkyně na policejní služebnu a v prohlídce žalobkyně nelze proto shledat nezákonným.

[37] Stěžovatel souhlasil s krajským soudem a sám potvrdil nezákonnost druhé osobní prohlídky. Nejvyšší správní soud též konstatuje, že druhá prohlídka žalobkyně byla provedena bez zákonem stanoveného důvodu. Krajský soud v tomto směru výstižně poznamenal, že ani jeden z důvodů odpovídajících § 35 odst. 2 písm. a) – c) zákona o policii neposkytoval v posuzovaném případě zákonnou oporu pro provedení druhé prohlídky. Žalobkyně již v souvislosti s omezením osobní svobody jednu prohlídku podstoupila,

nesměřoval proti ní žádný zákrok či jiný úkon a nehrozilo nebezpečí, že bude klást odpor, či podezření, že má u sebe zbraň (ta by ostatně musela být objevena již při první prohlídce žalobkyně). Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru, že druhá osobní prohlídka žalobkyně byla nezákonná bez ohledu na jakékoli praktické důvody pro její provedení.

[38] Krajský soud v napadeném rozsudku posoudil dobu omezení osobní svobody žalobkyně jako nepřiměřenou z důvodu, že stěžovatel nedoložil, proč k eskortě žalobkyně nemohlo dojít dříve. Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že při jednání před krajským soudem uvedl, z jakých důvodů nemohlo dojít k dřívější eskortě žalobkyně na služebnu na Kounicově ulici v Brně, přičemž byl v rámci jednání připraven tyto skutečnosti doložit. Nejvyšší správní soud ze záznamu z jednání před krajským soudem ze dne 21. 9. 2015 (založeného na čl. 32 – 41 spisu krajského soudu) ověřil, že pověřený zaměstnanec žalovaného soudu sdělil konkrétní skutečnosti, na jejichž základě se domníval, že doba předvedení byla vzhledem k okolnostem přiměřená. Poukázal na to, že v dotyčný den probíhala mimořádná celorepubliková bezpečnostní akce, v jejímž rámci měly hlídky cizinecké policie na základě instruktáže konkrétně rozdělené úkoly, označil hlídku provádějící eskorty za účelem ztotožnění osob, i důvod proč se tato hlídka nemohla na služebnu na hlavním nádraží dostavit dříve. Krajský soud se s těmito tvrzeními stěžovatele nijak nevypořádal, nezaujal k nim žádný názor. Aniž by tedy Nejvyšší správní soud hodnotil správnost závěru krajského soudu, shledal napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelným (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44, obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012 – 61).

[39] Posledním okruhem kasačních námitek stěžovatel namítal, že otázka včasnosti a úplnosti úředních záznamů nebyla předmětem žaloby. Výhrady k nim se objevily poprvé v rozsudku krajského soudu, stěžovatel na ně nemohl nijak reagovat, rozsudek je v této části pro něho překvapivý. Ve vztahu k žádosti žalobkyně o vydání kopií úředních záznamů stěžovatel uvedl, že nevyhovění této žádosti nemůže být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Správným prostředkem ochrany byla žaloba na ochranu proti nečinnosti. Žalobou též nebyl napaden obsah potvrzení o provedených úkonech, ale pouze nevydání kopií o úředních záznamech. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že nevydání kopií o úředních záznamech představuje dílčí nezákonný zásah z důvodu údajné nezákonnosti předešlých dílčích zásahů.

[40] Ve smyslu uplatněných kasačních námitek se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou, zda prostředkem ochrany proti nevydání kopií úředních záznamů o provedených úkonech může být žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Z ustanovení § 85 s. ř. s. vyplývá, že žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Podmínky řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem blíže rozvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, z něhož vyplývá, že zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Na základě výše uvedeného se zdejší soud neztotožnil s námitkou stěžovatele, že jediným prostředkem ochrany proti nevydání kopií úředních záznamů v projednávané věci mohla být žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 s. ř. s.

[41] Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčil v tom, že z žádného podání žalobkyně učiněného v řízení před krajským soudem nelze dovodit, že napadala správnost, časovou nepřiměřenost a úplnost úředních záznamů o provedených úkonech. Žalobkyně se domáhala výlučně vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícího v okamžitém nevydání kopií úředních záznamů o provedených úkonech. Argumentovala, že nevydáním kopií

pokračování

úředních záznamů bylo porušeno její právo na přístup k informacím o zpracovávaných osobních údajích bez zbytečného odkladu.

[42] S ohledem na výše uvedené se zdejší soud dále zabýval pouze závěry krajského soudu ohledně zákonnosti postupu žalovaného spočívajícího v neposkytnutí kopií úředních záznamů o úkonech provedených na žalobkyni. Z ustanovení § 64 odst. 2 a § 35 odst. 3 zákona o policii vyplývá, že o úkonech předvedení a prohlídky osoby sepíše policista záznam. Krajský soud odůvodnil povinnost žalovaného poskytnout kopie úředních záznamů žalobkyni ustanovením § 109 téhož zákona. Uvedené ustanovení pojednává ve svém odst. 1 o náležitostech úředního záznamu a o povinnosti vyhotovit ho bez zbytečného odkladu. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení vystaví o provedeném úkonu policista písemné potvrzení na žádost osoby bez zbytečného odkladu. Toto písemné potvrzení žalobkyně obdržela, což ostatně sama konstatovala v podané žalobě, jeho kvalitu a obsah v žalobě nezpochybnila.

[43] Žalobkyně podle žaloby považovala za nezákonný zásah skutečnost, že jí úřední záznamy nebyly vydány okamžitě po provedeném úkonu, namítala, že je to běžná praxe policie. Krajský soud však označil za nezákonný obsah úředních záznamů a skutečnost, že stěžovatel nijak nevysvětlil, proč záznamy byly vydány až po 7 hodinách. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že obsah úředních záznamů nebyl v žalobě zpochybněn, krajský soud tyto úvahy provedl tedy nad rámec žalobních bodů. Ohledně časové prodlevy, ve které byly úřední záznamy vyhotoveny, není z napadeného rozhodnutí krajského soudu zřejmé, zda shledal nezákonnost ve skutečnosti, že jejich vyhotovení trvalo 7 hodin, nebo v tom, že tato prodleva nebyla žalobkyni dostatečně odůvodněna. Opět je nutno zdůraznit, že žalobkyně ani jednu z těchto námitek v žalobě neuplatnila, cítila se být poškozena tím, že zápis nebyl vyhotoven okamžitě. Nenamítala ani nedostatečné poučení ze strany policie. V petitu žaloby označila za nezákonný zásah "*odmítnutí vydat mi kopie úředních záznamů o úkonech na mě provedených*". Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud označil ohledně úředních záznamů za nezákonný zásah jiné jednání, než které vymezila žalobkyně v souladu s § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

## VI. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud dospěl z výše uvedených důvodů k závěru, že krajský soud zatížil napadený rozsudek vadami, které měly za následek vydání nezákonného a částečně nepřezkoumatelného rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek proto zrušil a věc vrátil dle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. krajskému soudu k dalšímu řízení.

[45] V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, v souladu s ním se tedy bude zabývat tvrzeními uplatněnými v žalobě.

[46] Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v novém rozhodnutí krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. ledna 2016

Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu