



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci

žalobkyně: **K. T.**
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Davidem Záhumenským
sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno

proti
žalovanému: **Hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve výzvě a vynucování prokázání totožnosti žalobkyně a jejím vykázání z parku Folimanka v Praze dne 22. 4. 2020,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou u zdejšího soudu dne 5. 5. 2020 se žalobkyně domáhala určení, že zásah strážníků městské policie žalovaného (dále též „žalovaný“) spočívající ve výzvě a

vynucování prokázání totožnosti žalobkyně a jejím vykázání z parku Folimanka v Praze dne 22. 4. 2020 byl nezákonný (dále též „**předmětný zásah**“).

II. Žaloba

2. V úvodu své žaloby žalobkyně nejprve přiblížila, že dne 22. 4. 2020 seděla s dcerou bez roušek v parku Folimanka v Praze na lavičce; v jejich blízkosti se nikdo nenacházel. Následně k nim přišli 3 strážníci žalovaného a požadovali, aby žalobkyně prokázala svoji totožnost. Ta se opakovaně ptala, na základě jakého ustanovení, což jí nebylo mimo vágního odkazu na zákon sděleno. Strážníci pouze uvedli, že když výzvy neuposlechně, bude předvedena. Poté provedli zjištění totožnosti žalobkyně. Ta dále přiblížila, že strážníky informovala, že se jim s rouškou těžko dýchá a „*dělá se jim z toho blbě*“. Strážníci dali žalobkyni na výběr, buď jí a její dceři zavolají záchranku, nebo si musí nasadit roušky. Poté ji s dcerou vyzvali k opuštění parku kvůli údajnému narušování veřejného pořádku v důsledku porušování nařízení a také proto, že se jich údajně lidé bojí. Odůvodnili to „*Na základě zákona o obecní policii*.“ K průběhu celého úkonu žalobkyně ještě uvedla, že ve chvíli, kdy si policista nasazoval rukavice, aby žalobkyni mohl fyzicky donutit park opustit, zavolala tato svému známému, který je právník. Ten se strážníkem hovořil a poté žalobkyni řekl, že to je na udání a doporučil jí, jít se projít.
3. K vlastním důvodům žaloby žalobkyně nejprve uvedla, že strážník obecní policie je oprávněn vyzvat osobu k prokázání totožnosti pouze z důvodů podle § 12 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o obecní policii**“), přičemž údajný důvod, že se žalobkyně má dopouštět přestupku, nemohl být naplněn. Žalobkyně připomněla, že smyslem citovaného ustanovení je mj. poskytnout ochranu fyzickým osobám v jejich osobnostní sféře a chránit je, aby nebyli nuceni bez opory v zákoně poskytnout své osobní údaje, aby se zásah nedotkl ústavně zaručeného práva na soukromí. Žalobkyně přitom poukázala na to, že stát nemá podle žádného ustanovení právo nařídít nošení roušek a dodala, že strážníci nebyli schopni žalobkyni ani sdělit, jaký předpis porušila.
4. Žalobkyně dále uvedla, že v rozhodné době bylo účinné mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví (dále jen „**Ministerstvo**“) ze dne 9. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-2/MIN/KAN (dále jen „**mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020**“). Namítala přitom, že toto opatření bylo nezákonné, neboť Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020 - 111, konstatoval, že je porušením zákona, pokud jsou opatření, která byla nejprve vydávána v režimu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**krizový zákon**“), následně vydávána v režimu zákona o zdravotních službách [pozn. soudu: zjevně myšlen zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“)]. Žalobkyně namítala, že také v její věci bylo opatření k nošení roušek přijato nejprve v rámci krizového zákona jako usnesení vlády ČR č. 247/2020 ze dne 18. 3. 2020. Následně bylo toto opatření zrušeno a v takřka identické podobě přijato jako opatření Ministerstva. Podle žalobkyně je nutno konstatovat, že postup policistů byl zcela bez právního podkladu, neboť se jednalo o opatření, které bylo nezákonné. Žalobkyně byla toho názoru, že strážníci nepostupovali v souladu se zásadou přiměřenosti, když zjišťovali také totožnost její nezletilé dcery a zejména pak, když žalobkyni i dceru bez právního důvodu vykázali z parku.

5. Dále žalobkyně namítla, že není možné sankcionovat povinnost, kterou nemohla splnit v situaci, kdy stát pro své občany nezajistil potřebné pomůcky. Pokud vláda svým občanů nezajistila dostatek ochranných prostředků, nelze občany pokutovat za to, že je nemají k dispozici. Podle žalobkyně navíc nebyly zhodnoceny zdravotní dopady opatření vlády a Ministerstva, tj. co „*mohou podomácku šité hadry, kterými si přikrýváme nos a ústa, způsobit*“. Uvedené podle žalobkyně potvrzovalo i samo Ministerstvo. Pokud přitom vůbec nebyly zhodnoceny dopady takového plošného opatření, není možné jej vymáhat a sankcionovat.
6. Žalobkyně rovněž namítla, že nouzový stav, během jehož vyhlášení bylo mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020 vydáno, je nicotný, nicotná jsou tedy i opatření vlády a Ministerstva. Podle žalobkyně totiž při vyhlášení nouzového stavu nebyl respektován čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „**ústavní zákon o bezpečnosti**“). V usnesení o vyhlášení nouzového stavu dle žalobkyně nesprávně absentuje vymezení, „*která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají*“. Tento nedostatek je podle žalobkyně natolik závažný, že vede k závěru, že opatření vlády, kterým byla původně uložena povinnost nosit roušky, je nulitní a nebylo možné na jeho základě ukládat sankce. Totéž pak musí platit také pro navazující opatření Ministerstva. V souvislosti s vyhlášením nouzového stavu pak žalobkyně ještě namítala absenci přezkumu ze strany Poslanecké sněmovny, neboť vyhlášení nouzového stavu nebylo podle ní dosud přezkoumáno ze strany zákonodárského sboru.
7. V návaznosti na výše uvedené pak žalobkyně namítala nenaplnění formální stránky přestupku. Podle ní totiž vláda není vůbec oprávněna uložit svým občanům nošení roušek či jiných ochranných prostředků. Dané oprávnění vlády nevyplývá z krizového zákona ani ze zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle žalobkyně nemohla být naplněna ani materiální stránka žádného přestupku, neboť žalobkyně pobývala s dcerou na lavičce sama, nikdo v blízkém okolí nebyl a nemohl tak být ohrožen. Žalobkyni není zřejmé, z čeho lze dovodit, že pokud v parku na lavičce mimo dosah dalších osob neměla na obličeji roušku, bylo její počínání nebezpečné.
8. Žalobkyně závěrem své žaloby navrhla, aby soud rozsudkem určil, že předmětný zásah žalovaného byl nezákonný.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě úvodem zdůraznil, že ačkoliv je žaloba označena jako žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, je z převážné části polemikou se zákonností opatření Ministerstva, jakož i usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 o vyhlášení nouzového stavu. V této souvislosti žalovaný upozornil, že opatření Ministerstva ze dne 9. 4. 2020, kterým byla všem osobám nařízena povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest (roušek) mimo bydliště, bylo platné nejenom v době, kdy došlo k předmětnému zásahu, ale (v obsahově obdobné, byť pozměněné formě) i v době, kdy byla podána žaloba. Toto opatření bylo fakticky zrušeno až dne 1. 7. 2020 opatřením Ministerstva č. j. MZDR 15757/2020-25/MIN/KAN, a soudem doposud nebylo prohlášeno za nezákonné. Žalovaný zdůraznil, že opatření obecné povahy vydaná Ministerstvem v době trvání nouzového stavu není možné považovat za nicotná, ale nanejvýš za nezákonná z důvodu nedodržení věcné působnosti orgánu, který tato opatření vydal. Opatření vydaná Ministerstvem na základě § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví však nejsou nezákonná

(neúčinná) sama o sobě, ale jejich nezákonnost musí být prohlášena soudem na základě žaloby podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Pokud tedy městský soud zrušil jiná opatření Ministerstva vydaná v době nouzového stavu, neznamená to, že i ostatní opatření je bez dalšího nutné považovat od počátku za nezákonná. Žalobkyni navíc nic nebránilo domáhat se zrušení opatření obecné povahy soudní cestou a dle rozhodnutí soudu se pak následně bránit tvrzenému zásahu správního orgánu, popř. se domáhat náhrady újmy civilní žalobou.

10. K samotnému incidentu pak žalovaný uvedl, že z úředního záznamu strážníků ze dne 22. 4. 2020 vyplývá, že prověřovali oznámení od občanky, která hlídce sdělila, že v parku Folimanka se nacházejí dvě ženy, které nemají zakryté dýchací cesty a na její upozornění reagovaly vulgárními výrazy. Hlídka toto oznámení prověřila a zjistila, že se na místě nachází žalobkyně a její dcera, které nemají na ústech nasazené roušky; z následného jednání pak byl pořízen videozáznam, který žalovaný soudu předložil. Žalovaný dále zdůraznil, že při jednání s žalobkyní projevovali všichni

strážníci po celou dobu maximální míru slušnosti, trpělivosti a zdrženlivosti tak, aby byl zcela minimalizován jakýkoliv možný zásah do práv žalobkyně nebo jejího nezletilého rodinného příslušníka.

11. Jak přitom vyplývá z judikatury Ústavního soudu, občané jsou povinni se podrobit výkonu pravomoci úřední osoby bez ohledu na vlastní soukromý názor, nejedná-li se o zjevný exces. V žádném případě přitom nejsou oprávněni podmiňovat uposlechnutí výzvy úřední osoby odcitováním konkrétního ustanovení zákonného předpisu nebo čísla zákona, který porušili. Strážníci podle žalovaného využili oprávnění na základě zákona o obecní policii a vyzvali žalobkyni k dodržování (v dané době) platného opatření Ministerstva. Taktéž postupovali v souladu s principem přiměřenosti s ohledem na osobu žalobkyně a její nezletilou dceru. Žalobkyně proto byla povinna se jejich pravomoci podrobit, což nakonec po dlouhé diskuzi učinila a místo parku opustila.
12. K námitce, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku, žalovaný uvedl, že ve vztahu k tvrzenému zásahu je tato otázka irelevantní, neboť přestupkové jednání nebylo na místě strážníky projednáváno. V daném případě se jednalo o důvodné podezření ze spáchání přestupku, které bylo řádně zadokumentováno a následně v souladu se zákonem o obecní policii postoupeno k projednání příslušnému správnímu orgánu. Otázka, zda žalobkyně skutečně spáchala přestupek, bude řešena následně správním orgánem. Tvrzený zásah naopak spočívá v údajně nezákonné výzvě ke ztotožnění žalobkyně a následnému vykázání z prostor parku, k čemuž žalovaný opětovně zdůraznil, že strážníci postupovali v souladu s tehdy platným opatřením, jehož porušení je přestupkem podle ustanovení § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Byli proto oprávněni v případě důvodného podezření ze spáchání výše uvedeného přestupku osobu žalobkyně ztotožnit, a to na základě § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii. Stejně tak byli oprávněni takovou osobu, která se na místě dopouští jednání, které má znaky přestupku, z místa vykázat. V této souvislosti je nutné uvést, že pouhé vykázání z místa u osoby, která se dopouští protiprávního jednání a v tomto jednání pokračuje, je mírnější formou zásahu než předvedení na Policii České republiky dle § 13 odst. 3 zákona o obecní policii.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

13. Městský soud v Praze předmětnou žalobu projednal jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného podle části třetí hlavy druhé dílu třetího s. ř. s., přičemž konstatuje, že žaloba byla podána včas (§ 84 odst. 1 s. ř. s.) a soud neshledal žádné důvody svědčící o její nepřipustnosti. Pokud jde o pasivní legitimaci hlavního města Prahy, tu zakládá § 83 s. ř. s., podle něhož je v případě zásahu obecní policie žalovaným orgánem obec. Vzhledem k tomu, že žalobkyně se domáhala toliko určení, že předmětný zásah byl nezákonný, soud v souladu s § 87 odst. 1 věta za středníkem s. ř. s. vyšel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
14. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, jelikož účastníci řízení s rozhodnutím ve věci bez jednání souhlasili (souhlas žalobkyně byl presumován). Soud rovněž neshledal důvod ve věci provádět dokazování, neboť samotný skutkový průběh incidentu v parku Folimanka není mezi stranami sporný a především není předmětem žalobních námitek, v nichž žalobkyně nebrojí proti jednání strážníků jako takovému, ale proti tomu, že jejich postup (výzva k prokázání totožnosti a vykázání z parku) neměl dostatečnou právní oporu; činí tak přitom čistě v rovině právní, nikoli skutkové.
15. Nezbytné obrysy skutkového stavu věci jsou ostatně dostatečně zřetelné ze shodných tvrzení účastníků řízení, z nichž vyplývá, že žalobkyně dne 22. 4. 2020 seděla se svou nezletilou dcerou na lavičce v parku Folimanka v Praze; žalobkyně ani její dcera neměly nasazeny roušky. Poté k nim přistoupili 3 strážníci žalovaného, kteří žalobkyni upozornili na povinnost nošení

ochranných prostředků dýchacích cest a vyzvali ji k prokázání totožnosti s odkazem na to, že porušuje nařízení (opatření) Ministerstva. Následně žalobkyni i s dcerou vyzvali k opuštění parku.

16. Podle § 82 s. ř. s. se může „každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.
17. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může tedy soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl 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 byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS).
18. V projednávané věci není podle soudu sporné, že postup strážníků žalovaného byl veden přímo proti žalobkyni a že v důsledku tohoto postupu (výzvy k prokázání totožnosti společně s následným vykázáním z parku) byla žalobkyně přímo zkrácena na svých právech, přičemž se tak stalo zásahem (pokynem) správního orgánu, který nebyl rozhodnutím. Z hlediska naplnění výše vymezených podmínek je tedy rozhodné

posouzení 3. podmínky, tedy jestli byl takový zásah v souladu se zákonem či nikoli. Pro nyní projednávanou věc je proto relevantní to, zda se strážníci žalovaného pohybovali v rámci mantinelů daných zákonem o obecní policii.

19. Zákon o obecní policii předně ve svém § 1 odst. 2 uvádí, že obecní policie „zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly, pokud tak stanoví tento nebo zvláštní zákon“. Právní podklad pro oprávnění strážníka obecní policie požadovat prokázání totožnosti představuje § 12 zákona o obecní policii, podle jehož odst. 2 „strážník je oprávněn vyzvat osobu, aby prokázala svoji totožnost, a) jde-li o osobu, vůči které provádí úkon k plnění úkolů obecní policie, b) jde-li o osobu podezřelou ze spáchání trestného činu nebo přestupku, c) jde-li o osobu, od níž bude třeba požadovat vysvětlení (§ 11), d) jde-li o osobu, která odpovídá popisu osoby hledané policií nebo osoby pohřešované, e) na žádost jiné osoby, jestliže tato osoba má na zjištění totožnosti právní zájem, f) jde-li o osobu, která žádá o prokázání totožnosti podle písmena e), g) jde-li o osobu, která oznamuje podezření ze spáchání trestného činu nebo přestupku.“ Podle § 15 odst. 1 věty první a druhé zákona o obecní policii pak platí, že „(v)yzývá-li to plnění úkolů obecní policie, je strážník oprávněn přikázat každému, aby na nezbytně nutnou dobu nevstupoval na strážníkem určená místa nebo se na nich nezdržoval nebo po dobu nezbytně nutnou setrval na určeném místě, hrozí-li závažné ohrožení zdraví nebo života. Každý je povinen příkazu strážníka uposlechnout.“
20. Zaměřili-li se soud na posouzení výzvy k prokázání totožnosti, v první řadě obecně zdůrazňuje, že z pohledu zákonnosti výzvy není rozhodné, zdali jsou strážníci obecní policie schopni přesně citovat zákonné důvody, resp. odkázat na přesné ustanovení zákona (zde případně i na konkrétní mimořádné opatření Ministerstva), které mělo být porušeno. Podstatné je, aby srozumitelně uvedli důvody, pro které výzvu činí a jež musí být podřaditelné pod některou ze zákonem předpokládaných situací, v nichž je strážník obecní policie oprávněn vyzývat k prokázání totožnosti (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2017, č. j. 48 A 68/2016 - 84, č. 3660/2018 Sb. NSS).
21. Ze shodných tvrzení obou účastníků řízení je zřejmé, že důvod výzvy k prokázání totožnosti měl v projednávané věci spočívat v porušování povinnosti nošení ochranných prostředků dýchacích cest (roušek), tedy v tom, že se žalobkyně měla dopouštět přestupkového jednání. Výzvu k prokázání totožnosti lze tedy podřadit pod § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii, který strážníkovi zakládá oprávnění požadovat prokázání totožnosti v případě podezření ze spáchání

trestného činu či přestupku. Podřazení důvodu výzvy pod konkrétní zákonné ustanovení není mezi stranami sporné a soud z něj tedy vychází [se zřetelem k tomu, že mezi úkoly obecní policie podle § 7 odst. 1 zákona o obecní policii patří i provedení úkonu či jiného opatření, je-li páchan trestný čin nebo přestupek, anebo je-li důvodné podezření z jejich páchaní, soud pouze na okraj uvádí, že by bylo možné uvažovat i o důvodu podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona]. Žalobkyně ostatně svou žalobu nestaví na tom, že by strážníci žalovaného řádně nevymezili důvod výzvy k prokázání totožnosti, ale na právním názoru, že se vůbec nemohla dopustit přestupku, resp. že jí vůbec nemohla být stanovena povinnost nosit roušky.

22. Soud v této souvislosti podotýká, že žalobkyně svými námitkami brojí zejména proti zákonnosti mimořádného opatření ze dne 9. 4. 2020, potažmo přímo proti vyhlášení nouzového stavu – nezákonnost zásahu shledává primárně v nezákonnosti či nicotnosti

mimořádného opatření a v protiústavním vyhlášení nouzového stavu. Svou zásahovou žalobou, z jejíhož označení i žalobního petitu je jinak jednoznačné, že se domáhá toliko deklarace nezákonnosti konkrétního zásahu strážníků žalovaného spočívajícího ve výzvě k prokázání totožnosti a ve vykázání z parku Folimanka, tak zprostředkovaně napadá „podkladové“ mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020, resp. vyhlášení nouzového stavu vládou. K tomu soud uvádí, že ačkoli tato skutečnost nemění nic na projednatelnosti zásahové žaloby, zvolený způsob žalobní argumentace logicky ovlivňuje její věcné posouzení ze strany soudu. Řízení před správními soudy je totiž přísně ovládáno dispoziční zásadou, jinými slovy je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo předestírá konkrétní důvody, pro které považuje jednání správního orgánu za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobkyni žalobní argumentaci dotvářel.

23. Předem vlastní reakce na žalobní námitky soud uvádí tolik, že v době zásahu (tj. dne 22. 4. 2020) existovalo platné a účinné mimořádné opatření Ministerstva, a to mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020. Tímto mimořádným opatřením, vydaným Ministerstvem podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví, byl podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 téhož zákona k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 s okamžitou účinností v bodě I. zakázán všem osobám pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének, a to s výjimkou řidičů ve veřejné dopravě, kteří jsou sami v uzavřené kabině oddělené od prostoru určeného pro přepravu osob, dětí do dvou let věku, osob se závažnými poruchami autistického spektra a osob v uzavřeném vozidle, jsou-li všichni členy společné domácnosti. Mimořádné opatření nabylo platnosti dnem jeho vydání, tj. 9. 4. 2020 a bylo zrušeno a s účinností od 1. 5. 2020 nahrazeno mimořádným opatřením Ministerstva ze dne 30. 4. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-10/MIN/KAN (dále jen „**mimořádné opatření ze dne 30. 4. 2020**“).
24. Podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví pak platí, že přestupku se dopustí osoba, která „*nesplní povinnost uloženou mimořádným opatřením vydaným podle § 80 odst. 1 písm. g) nebo podle § 82 odst. 2 písm. m) k ochraně zdraví fyzických osob při epidemii, nebezpečí jejího vzniku, živelné pohromě nebo jiné mimořádné události*“. Vzhledem k tomu, že se žalobkyně se svou dcerou v parku Folimanka (tedy mimo bydliště) nacházela bez toho, aby měla ústa a nos zakryta rouškou či jiným vhodným ochranným prostředkem (což žalobkyně nepochybně, je zřejmé, že mohla porušovat citované mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020. Soud má proto za nepochybnitelné, že její jednání mohlo vyvolávat podezření ze spáchání citovaného přestupku a v důsledku toho tak zakládalo oprávnění strážníkům žalovaného vyzvat žalobkyni k prokázání totožnosti ve smyslu § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii.
25. Jestliže přitom žalobkyně na několika místech své žaloby namítá nezákonnost mimořádného opatření ze dne 9. 4. 2020 a dovozuje absenci řádného právního podkladu pro výzvu k prokázání totožnosti (zpochybňuje formální stránku přestupku), soud v první řadě poukazuje na skutečnost, že v nyní projednávané věci je jeho úkolem zhodnotit zákonnost postupu strážníků žalovaného a nikoli zákonnost mimořádných opatření Ministerstva. Jinak řečeno, soud přezkoumává pouze to, zdali byl ve věci dán zákonný důvod pro výzvu ke sdělení totožnosti ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o obecní policii, zde spočívající konkrétně v podezření, že se žalobkyně dopouští přestupkového jednání. Soud

v tomto druhu řízení v žádném případě neposuzuje, zda se skutečně o přestupek jednalo, ale pouze to, zda strážníci mohli v době zásahu rozumně předpokládat, že se žalobkyně přestupkového jednání dopouští.

26. Smyslem výzvy k prokázání totožnosti podle § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii je získat informaci o identitě možného pachatele jako základní údaj významný pro případné trestní stíhání nebo správní řízení. Jedná se tedy o institut svou povahou „zajišťovací“, jehož předmětem není realizace konkrétní sankční pravomoci (např. uložení pokuty), ale toliko umožnění realizace takové pravomoci v budoucnu ztotožněním osoby, u níž je podezření, že se dopouští přestupku.
27. Přistoupil-li by soud na premisu, že důvodnost výzvy k prokázání totožnosti závisí na tom, zda se skutečně o přestupek jedná [a zákonnost výzvy by byla zpětně posuzována v návaznosti na to, zda ve věci byla např. dána okolnost vylučující protiprávnost či nenaplněna materiální stránka přestupku nebo případně v návaznosti na nezákonnost mimořádného opatření Ministerstva zakazující určitou činnost], předmětný institut by pozbyl smyslu. Pro důvodnost (zákonnost) výzvy k prokázání totožnosti je rozhodné, jestli konkrétní okolnosti případu v daném momentu zakládají možné podezření na spáchání určitého přestupku (trestného činu), tj. že se o přestupek (trestný čin) potenciálně jedná, nikoli to, jak je příslušné jednání dané osoby následně reálně vyhodnoceno. Důvodnost výzvy je podle soudu nutné vnímat přísně autonomně, tj. ve vztahu k okolnostem, na základě nichž byla v dané době učiněna, což samozřejmě neznamená, že by postup strážníků nemohl být zpětně podroben hodnocení, zda byl těmito okolnostem, vč. povahy identifikovaného podezřelého jednání, skutečně přiměřený a nepředstavoval tak nepřijatelný exces; je přitom třeba přihlídnout i k tomu, že sama výzva k prokázání totožnosti svou intenzitou zpravidla nepředstavuje skutečně citelný zásah do práv dotčené osoby.
28. V tomto ohledu lze mít podle přesvědčení soudu za to, že v situaci, kdy zde existovalo platné a účinné mimořádné opatření Ministerstva, jež nařizovalo nošení roušek na všech místech mimo bydliště, nabyli strážníci podezření o naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 92n odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví zcela oprávněně a na základě toho tak nelze než výzvu k prokázání totožnosti označit za důvodnou. I kdyby přitom soud mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020 zpětně vyhodnotil jako nezákonné, to samo o sobě ještě neznamená, že strážníci nemohli v době uskutečnění výzvy pouhé podezření z přestupku důvodně identifikovat. Soud jednání strážníků neshledává nijak svévolným, šikanózním či jinak excesivním.
29. Soud také připomíná, že mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020 je opatřením obecné povahy (obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020 - 44, či ze dne 18. 9. 2020, č. j. 5 As 191/2020 - 45) a jako takové je správním aktem nadaným presumpcí správnosti. Obecně je proto potřeba na něj nahlížet jako na zákonné, dokud není prokázán opak, tedy až do okamžiku, kdy by k tomu příslušný orgán vyslovil jeho nezákonnost (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 8 As 68/2009 - 83). K tomu v době zásahu a dle vědomosti zdejšího soudu ani následně nedošlo.
30. Soud se však přesto z opatrnosti souborem žalobních námitek týkajících se údajné nezákonnosti mimořádného opatření ze dne 9. 4. 2020 zabýval, neboť vzhledem k tomu, že žalobkyně napadený zásah vymezila širěji, než jen ve vztahu k výzvě k prokázání

totožnosti, nemohl jejich relevantnost zcela vyloučit. Soud ostatně nepřehlédł, že mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020 bylo v relativně krátké době po předmětném zásahu ke dni 1. 5. 2020 zrušeno (fakticky nahrazeno) mimořádným opatřením ze dne 30. 4. 2020. Je tedy otázkou, zda žalobkyně měla

reálnou možnost iniciovat přezkum (ať již abstraktní či incidenční) předmětného mimořádného opatření v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s., v němž by mohly být tyto námitky posouzeny. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, by v takovém případě měl soud posoudit i zákonnost ve věci užitého opatření obecné povahy a příp. jej (či jeho část) neaplikovat.

31. V duchu uvedeného proto soud přistoupil k vypořádání jednotlivých námitek, z nichž klíčovými byly námitky, zda je stát vůbec oprávněn nařídít nošení roušek a zda předmětné mimořádné opatření bylo vydáno zákonně, pokud nebylo v době nouzového stavu vydáno vládou podle krizového zákona. K tomu soud v první řadě uvádí, že pravomocí i působností Ministerstva při vydávání mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 a odst. 2 ve spojení s § 80 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví se již v rámci abstraktního přezkum týkajícího se dříve vydaných mimořádných opatření přijatých v souvislosti s epidemií viru SARS CoV-2 opakovaně zabýval. Zdejší soud přitom nikdy neshledal, že by Ministerstvo pravomocí vydáváním mimořádných opatření omezovat práva a svobody osob vůbec nedisponovalo a že by tedy bylo možné hovořit o nicotnosti jím vydávaných mimořádných opatření (viz samotným žalobcem citovaný rozsudek č. j. 14 A 41/2020 - 111, nebo rozsudek ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 - 247).
32. Pokud jde konkrétně o existenci zákonného zmocnění k nařízení nošení roušek, jež žalobce zpochybňoval, soud zdůrazňuje, že v posledně citovaném rozsudku se zdejší soud zabýval výkladem § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví (na základě něhož bylo mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020 přijato), a to přímo na půdorysu jednoho z pozdějších mimořádných opatření Ministerstva taktéž nařizujícího nošení roušek. Dospěl k závěru, že toto zbytkové ustanovení, jež předpokládá, že mimořádným opatřením může být vydán zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, a to činnosti jiné, než jsou činnosti výslovně předvídané v písm. a) – h) předmětného ustanovení, představuje dostatečnou oporu pro přijetí mimořádného opatření nařizujícího povinnost nošení roušek. V nyní projednávané věci se přitom soud s tímto názorem zcela ztotožňuje a v podrobnostech na svůj rozsudek č. j. 18 A 59/2020 - 247 pro stručnost odkazuje. Námitka, že stát není oprávněn nařídít nošení roušek, proto není důvodná.
33. K námitce, že v době vyhlášení nouzového stavu nelze povinnost nošení roušek, stejně jako jiné povinnosti, jež byly původně ukládány podle krizového zákona, ukládat v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví, soud nejprve pro větší přehlednost připomíná, že nouzový stav byl vládou podle čl. 5 a čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti vyhlášen usnesením vlády ze dne 12. 3. 2020 č. 194, zveřejněným pod č. 69/2020 Sb. V předmětném usnesení o vyhlášení nouzového stavu vláda uvedla, že nouzový stav vyhláší od 14:00 hodin dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů. K prodloužení nouzového stavu do 30. 4. 2020 došlo usnesením vlády ze dne 9. 4. 2020 č. 396, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS CoV2, vyhlášeným pod č. 156/2020 Sb., se souhlasem Poslanecké sněmovny PČR uděleným jejím usnesením ze dne 7. 4. 2020 č. 1012. Usnesením vlády ze dne 30. 4. 2020 č. 485, o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s epidemií viru SARS

CoV-2, vyhlášeným pod č. 219/2020 Sb., byl nouzový stav opětovně prodloužen do 17. 5. 2020, s čímž Poslanecká sněmovna PČR vyslovila souhlas usnesením ze dne 28. 4. 2020 č. 1105.

34. Vlastní regulace nošení ochranných prostředků dýchacích cest byla v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu nejdříve upravována pomocí krizového opatření podle krizového zákona, kdy v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu vláda usnesením ze dne 18. 3. 2020 č. 247, vyhlášeným pod č. 106/2020 Sb., zakázala s účinností od 19. března 2020 od 00:00 hod. všem osobám pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště, bez ochranných prostředků dýchacích cest. Usnesením vlády ze dne 30. 3. 2020 č. 347, o mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví k nošení ochranných prostředků dýchacích cest, bylo krizové opatření č. 106/2020 Sb. zrušeno a vláda vzala na vědomí mimořádné opatření Ministerstva vydané z téhož dne.

Regulace problematiky nošení ochranných prostředků dýchacích cest tak byla přesunuta pod mimořádná opatření vydávaná podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. V tomto režimu byla postupně vydána následující mimořádná opatření (veřejně dostupná na úřední desce Ministerstva s dálkovým přístupem):

- a. mimořádné opatření ze dne 30. 3. 2020, čj. MZDR 13894/2020-1/MIN/KAN;
 - b. mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020, kterým bylo předchozí opatření ke dni vydání zrušeno a nahrazeno;
 - c. mimořádné opatření ze dne 30. 4. 2020, kterým bylo předchozí opatření zrušeno a s účinností od 1. 5. 2020 nahrazeno (k dalšímu vývoji viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020 - 140).
35. Z uvedeného popisu vývoje nouzového stavu a regulace nošení ochranných prostředků dýchacích cest je zřejmé, že v době přijetí mimořádného opatření ze dne 9. 4. 2020, stejně jako v době předmětného zásahu stále platilo vyhlášení nouzového stavu. Některými aspekty vlivu vyhlášení nouzového stavu podle čl. 5 ústavního zákona o bezpečnosti na pravomoc odpůrce vydávat mimořádná opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví se již skutečně zabýval čtrnáctý senát zdejšího soudu v žalobcem odkazovaném rozsudku č. j. 14 A 41/2020 - 111. Tímto rozsudkem byla zrušena některá mimořádná opatření Ministerstva, kterými byla omezena svoboda pohybu všech osob na celém území České republiky a také stanoven rozsáhlý zákaz maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách. Čtrnáctý senát dospěl k závěru, že jím posuzovaná opatření Ministerstva byla nezákonná, neboť se jednalo o natolik široká omezení základních práv, že k jejich přijetí má v době nouzového stavu pravomoc pouze vláda v souladu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti a prováděcím krizovým zákonem.
36. Vlivem vyhlášeného nouzového stavu na pravomoc Ministerstva vydávat mimořádná opatření v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví se ovšem později zabývaly i další senáty zdejšího soudu, a to také v kontextu mimořádných opatření nařizujících nošení roušek. V rozsudku ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020 - 247, zdejší soud ve shodě s výše citovaným rozsudkem čtrnáctého senátu nerozporoval, že ačkoli si Ministerstvo i v době nouzového stavu zachovává pravomoci výslovně mu svěřené zákonem o ochraně veřejného zdraví, nemohou tyto pravomoci zahrnout široká omezení základních práv, k nimž je výslovně zmocněna vláda v krizovém zákoně. Zároveň ale dospěl k závěru, že „opatření

ukládající povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest není natolik intenzivním zásahem do základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem, jenž by a priori nemohl být realizován v rámci výkonu pravomoci a vybočoval z věcné působnosti odpůrce náležející mu v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví. Na rozdíl od věci posuzované čtrnáctým senátem není předmětem mimořádných opatření odpůrce paušální zákaz volného pohybu na území státu, ale „toliko“ příkaz činnosti k likvidaci epidemie v podobě nošení roušek. Přestože uvedeným mimořádným opatřením dochází k nikoli zcela nepodstatnému omezení adresátů předmětné povinnosti (fakticky v podobě stanovení podmínek realizace svobody pohybu), nejsou práva a svobody adresátů předmětného opatření obecné povahy omezena resp. zasažena způsobem natolik intenzivním, že by v souladu s čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti vyžadoval formu krizového opatření vlády.“ Pravomoc Ministerstva nařídit mimořádným opatřením vydaným v režimu zákona o ochraně veřejného zdraví nošení ochranných prostředků dýchacích cest tak nebyla dle již dříve vyjádřeného názoru zdejšího soudu, od něhož soud neshledal důvod se v nyní projednávané věci odchýlit, vyhlášením nouzového stavu vyloučena. Námitka není důvodná.

37. Jestliže dále žalobkyně namítala, že povinnost nošení roušek není možné sankcionovat z důvodu, že stát nezajistil potřebné pomůcky, resp. že nebyly řádně zhodnoceny zdravotní dopady takového opatření, opět tím primárně napadala mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020 a nikoli zákonnost postupu strážníků žalovaného. Soud proto opakovaně zdůrazňuje, že skutečnost, zda se žalobkyně dopustila přestupku, resp. zda bylo možné porušení povinnosti nosit roušky sankcionovat, je otázkou vlastního posouzení jejího jednání v rámci přestupkového řízení, nikoli posouzení toho, zda byl naplněn zákonný důvod výzvy k prokázání totožnosti, tedy zda strážníkům mohlo vzniknout podezření, že se o přestupek jedná. K tomu soud doplňuje, že mimořádné opatření ze dne 9. 4. 2020 stanovovalo povinnost nošení ochranných prostředků relativně volně, neboť je neomezovalo jen na hygienické roušky či respirátory, ale umožňovalo také jiné vhodné prostředky zabraňujících šíření kapének, jako je šátek nebo šál – tedy prostředky, jež má zpravidla každý běžně k dispozici.
38. K námitce nenaplnění materiální stránky přestupku, podle níž nemohl být přítomností žalobkyně a její dcery v parku nikdo ohrožen, soud uvádí, že posouzení materiální stránky deliktu je otázkou vlastního projednání přestupku; k tomu se ostatně váže i judikatura Nejvyššího správního soudu zcela nepřipadně citovaná žalobkyní. V okamžiku výzvy k prokázání totožnosti však postačí pouhé podezření o přestupkovém jednání, není nutné postavit najisto, že se o přestupek jedná. Od strážníků proto nelze požadovat, aby se v této fázi detailně zabývali i materiální stránkou přestupku. Ta je ostatně podle judikatury zásadně dána vždy, když dojde k naplnění formálních znaků skutkové podstaty, a jejím naplněním se tak i v případě samotného projednání přestupku má smysl zabývat pouze v hraničních případech (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018 - 31). K uvedenému soud dále dodává, že judikatura reflektuje též omezené podmínky, v rámci nichž strážníci v takových případech jednají, a připouští, že „*strážník musí jednat v takové situaci bez prodlení, na základě okamžitého posouzení skutkových okolností a 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“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 63/2011–97).“ (opět viz rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 48 A 68/2016 - 84).

39. V případě námitky, podle níž strážníci nepostupovali v souladu se zásadou přiměřenosti, pokud zjišťovali také totožnost nezletilé dcery žalobkyně a pokud je bez právního podkladu obě vykázali z parku Folimanka, soud předně poukazuje na to, že žalobkyně svou žalobu podala pouze svým jménem a nikoli též jménem své nezletilé dcery. S ohledem na to se žalobkyně může domáhat ochrany toliko svých vlastních veřejných subjektivních práv, na nichž byla ona sama zkrácena, nikoli i práv své dcery. Případný nepřiměřený zásah strážníků ve vztahu k její dceři je tak pro nynější řízení bezpředmětný. K druhé části námitky (otázce vykázání žalobkyně z parku Folimanka), pak soud dále podotýká, že žalobkyně – mimo zcela vágní tvrzení o absenci právního podkladu – nijak nespecifikovala, v čem konkrétně bylo vykázání z parku Folimanka nepřiměřené či jinak nezákonné. Soud sám přitom za ni konkrétní důvody domýšlet nemůže (viz výše). Soudu proto nezbyvá, než v obdobně obecné rovině k této námitce konstatovat, že postup strážníků *a priori* nepřiměřeným neshledal. Dále pak dodává, že strážníci vycházeli z existence mimořádného opatření ze dne 9. 4. 2020 nařizujícího nošení roušek, ve vztahu k němuž soud výše dovodil, že toto nebylo ani nicotné ani nezákonné. Vlastní uložení povinnosti, aby se osoba na určitém místě nezdržovala (přeneseně tedy možnost vykázání), pak strážníkům obecně zakládá výše citovaný § 15 zákona o obecní policii, jenž tak představuje právní základ pro možnost vykázat osobu z určitého místa. K tomuto ustanovení pak žalobkyně nesnesla žádné námitky, vzhledem k tomu se tak soud již touto otázkou dále nemohl zabývat. I tato námitka proto byla nedůvodná.
40. Konečně k námitce, podle níž bylo vyhlášení nouzového stavu nicotné, protože jsou nicotná i krizová opatření vlády a mimořádná opatření Ministerstva, soud uvádí, že pravomoci Ministerstva vydávat mimořádná opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví nejsou přímo závislé na vyhlášení nouzového stavu podle čl. 5 ústavního zákona o bezpečnosti – Ministerstvo může tato opatření vydávat i bez vyhlášení nouzového stavu jen na základě zákona o ochraně veřejného zdraví. Případná nicotnost vyhlášení nouzového stavu je proto z pohledu posouzení zákonnosti či dokonce nicotnosti mimořádných opatření Ministerstva zcela irelevantní. Totéž pak platí i pro námitku absence přezkumu nouzového stavu ze strany Poslanecké sněmovny PČR; nehledě na skutečnost, že z bodu 33 tohoto rozsudku je zřejmé, že nouzový stav byl prodlužován právě se souhlasem Poslanecké sněmovny, jak vyžaduje čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti. Pro úplnost pak soud poukazuje ještě na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, podle něhož je usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu primárně aktem vládnutí, který zásadně nepodléhá kontrole soudní moci, ale Poslanecké sněmovny.

V. Závěr a náklady řízení

41. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
42. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěšná nebyla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec jeho běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. ledna 2021

Mgr. Aleš Sabol v. r.
předseda senátu