



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyní Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Ludmily Sandnerové. ve věci

žalobce: J. K., narozený dne X
bytem X

proti
žalovanému: Ministerstvo vnitra
sídlem Nad štolou 936/3, 170 00 Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“) se žalobce původně domáhal, aby soud žalovanému zakázal omezovat svobodu pohybu a další základní lidská práva a svobody žalobce na základě usnesení vlády České republiky č. 216, o přijetí krizového opatření, publikovaného jako usnesení č. 113/2021 Sb., jakožto i jakýchkoliv budoucích opatření obsahově na něj navazujících, *in eventum* aby soud, pokud by ke dni rozhodnutí soudu hrozba opakování zásahu již pominula, určil, že pokyn, kterým příslušník Policie České republiky, služební číslo X, dne 1. 3. 2021 zakázal žalobci pokračovat v jeho cestě, byl nezákonný.
2. Žalobce v žalobě tvrdí, že dne 1. 3. 2020 (měl zřejmě na mysli rok 2021) cestoval osobním vozem z místa svého bydliště, nacházejícího se na území hlavního města Prahy, do obce Davle, z důvodu návštěvy blízké osoby v neodkladné osobní záležitosti. Poblíž křižovatky ulic K Přehradám a Žitavského na území městské části Praha – Zbraslav byl přibližně ve 20:50 hodin zastaven hlídkou Policie České republiky, konkrétně policistou OEČ X.

Tímto policistou byl žalobce bez uvedení zákonného důvodu vyzván k předložení občanského průkazu a dotázán, taktéž bez uvedení zákonného důvodu, na cíl a účel své cesty. Žalobce tyto informace policistovi sdělil. K tomuto žalobce odkazuje na přiložený videozáznam. Policista mu v rozporu s povinností zdvořilosti odvětil: „Tak se obraťte a pojedete zpátky“. Žalobce se následně policisty dotázal, zda rozumí správně, že je mu tímto pokynem zakázáno pokračovat v cestě. Po potvrzení, že ano, žalobce tomuto pokynu vyhověl a odebral se na cestu zpět do místa svého bydliště.

3. Podle žalobce byl shora specifikovaný pokyn bezprostředním faktickým zásahem příslušníka Policie České republiky zaměřeným proti žalobci, jímž bylo zkráceno jeho veřejné subjektivní právo na svobodu pohybu podle čl. 14 Listiny základních práv a svobod, právo na respekt k soukromému životu dle čl. 10 Listiny základních práv a svobod a právo moci činit, co není zákonem zakázáno ve smyslu čl. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod. Současně došlo k porušení žalobcových práv ve smyslu čl. 8 a čl. 2 protokolu č. 4 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
4. Žalobce dovozuje nezákonnost zásahu z nezákonnosti usnesení vlády České republiky č. 216, o přijetí krizového opatření, publikovaného jako usnesení č. 113/2021 Sb., na jehož základě byl zásah učiněn. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 1/21, či nálezy ze dne 4. 10. 2006 sp. zn. III. ÚS 269/05, uvádí, že v rámci řízení o zásahové žalobě je povinností správního soudu posoudit zákonnost či ústavnost aplikovaného krizového opatření jako předběžnou otázku. Základním předpokladem ústavní konformity opatření přitom je, že bylo vydáno za trvání platně vyhlášeného nouzového stavu. S odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2021 č. j. 17 A 126/2020-88, žalobce uvádí, že nouzový stav, v rámci něhož bylo předmětné krizové opatření vydáno, byl vyhlášen usnesením vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 196. K přijetí tohoto usnesení došlo poté, co Poslanecká sněmovna na své 88. schůzi dne 26. 2. 2021 s prodloužením doby nouzového stavu nevyslovila souhlas. Nouzový stav, v rámci něž bylo dotčené krizové opatření vydáno, bezprostředně navazuje na protiústavně vyhlášený nouzový stav předešlý, zakládá se na naprosto totožných důvodech, usnesení vlády jej vyhlášující samo o sobě absentuje jakéhokoli podrobnějšího odůvodnění a Poslanecká sněmovna s jeho vyhlášením nevyslovila souhlas. Vyhlášení nouzového stavu usnesením vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021 č. 196, tak představuje protiústavní trvání nouzového stavu předešlého.
5. Ačkoliv je nezákonnost zásahu, respektive dotčeného krizového opatření podle žalobce dostatečně založena protiústavností vyhlášeného nouzového stavu, namítá žalobce také nepřiměřenost přijatého opatření. Skutečným cílem opatření je snížit mobilitu obyvatel a s tím související počet rizikových kontaktů, takový cíl spočívající v samoučelné snaze o omezování svobody pohybu obyvatel a zasahování do jejich soukromého života není cílem legitimním, jelikož v případě druhého jmenovaného není k něčemu takovému vláda z hlediska svých pravomocí zakotvených krizovým zákonem vůbec nadána a celkově není v západním konceptu chápání svobody člověka a nedotknutelnosti jeho soukromého života žádoucí, aby k podobné ingerenci ze strany státu docházelo. K tomuto žalobce cituje nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 2021 sp. zn. Pl. Ús 106/20. Podle žalobce z hlediska způsobilosti naplnit cíl v podobě ochrany veřejného zdraví objektivně neexistuje žádný vědecký důkaz svědčící o tom, že by omezení pohybu v podobě obsažené v opatření přispívalo k předcházení šíření onemocnění Covid-19 vyšší než zcela zanedbatelnou měrou. Není zřejmé, z jakého důvodu je zakázáno opustit území okresu a nikoliv například obce či

kraje. Tento zákaz je iracionálním a extrémním projevem svévole moci, současně je nepřímou diskriminační, jelikož každý okres poskytuje jiné životní možnosti. Neschopnost orgánů veřejného zdraví omezit šíření viru méně omezujícím způsobem nelze přičítat k tíži žalobce. Opatření tedy nesplňuje požadavek vhodnosti, potřebnosti a neobstojí ani v testu racionality. Dále opatření ukládá povinnost prokazování důvodnosti využití výjimek za použití dokladů, které právní řád nikomu nenařizuje mít či je vystavovat. Závěrem žalobce poukazuje na další podle něj nezákonné aspekty dotčeného krizového opatření jako je omezení práva shromažďovacího či znemožnění výkonu práv členů orgánů právnických osob.

6. Dne 8. 4. 2021 byl soudu doručen návrh žalobce, aby připustil změnu žaloby. Žalobce změnil žalobu tak, že upravil primární petit a nově požadoval, aby soud žalovanému zakázal omezovat svobodu pohybu a další základní lidská práva a svobody žalobce na základě usnesení vlády České republiky č. 299, o přijetí krizového opatření, publikovaného jako usnesení č. 134/2021 Sb., jakožto i jakýchkoliv budoucích opatření, obsahově na něj navazujících, eventuální petit ponechal žalobce beze změny.
7. Podáním ze dne 16. 6. 2021 žalobce na základě výzvy soudu ze dne 9. 6. 2021 upřesnil petit žaloby tak, že požaduje, aby soud rozhodl pouze o eventuálním petitu, tedy aby určil, že pokyn, kterým příslušník Policie České republiky, služební číslo X, dne 1. 3. 2021 zakázal žalobci pokračovat v jeho cestě, byl nezákonný. Z tohoto důvodu soud již nerozhodoval o připuštění změny žalobního návrhu.
8. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 28. 5. 2021 navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Žalovaný nesouhlasil s označením zásahu Policie České republiky za nezákonný a dodal, že veškerá činnost dotčeného policisty se odvíjela od výkonu zákonných pravomocí Policie České republiky v oblasti dohledu nad dodržováním podmínek stanovených pro volný pohyb a pobyt osob v době zásahu účinnými krizovými opatřeními vlády. Uvedené omezení pohybu a pobytu vycházelo z účelu krizového opatření č. 216, jehož hlavním cílem je zásadní snížení mobility a zbytného setkávání osob, zejména na veřejně přístupných místech, z důvodu akutní potřeby reagovat na rozšíření nákazy onemocnění COVID-19 v populaci České republiky. Cílem opatření bylo zásadně snížit mobilitu obyvatel a s tím souvisejícího počtu rizikových kontaktů a snížení možnosti přenosu nákazy. Mobilita obyvatel jako více či méně nepřímý faktor ovlivňuje počet kontaktů mezi obyvateli a prokazatelně souvisí s rychlostí šíření nákazy. Krizové opatření bylo vydáno v souvislosti s nepříznivým vývojem epidemiologické situace ve výskytu onemocnění COVID-19 způsobeného koronavirem SARS-CoV-2. Účelem tohoto krizového opatření bylo zajistit nezbytné podmínky pro zamezení dalšího šíření dané nákazy v České republice a tím zásadně snížit současnou extrémní zátěž zařízení poskytovatelů zdravotních služeb podmíněnou vysokým podílem pacientů hospitalizovaných s nemocí COVID-19, vysokým počtem pacientů vyžadujících intenzivní péči a nepříznivým trendem úmrtnosti na COVID-19. Omezení volného pohybu a pobytu žalobce, k němuž došlo při žalovaném zásahu, nebylo žádným svévolným aktem Policie České republiky. Pravidla a podmínky pro pohyb a pobyt na území České republiky nestanovila Policie České republiky, ale vláda České republiky uvedeným krizovým opatřením, přičemž právě na základě plnění zákonných úkolů dle § 2 a zásady iniciativy dle § 10 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, byla policie povinna dohlížet na dodržování těchto povinností. Předmětné opatření nebylo jako celek, ani v žádné jeho části, soudem zrušeno, navíc Policie České republiky jej v době žalovaného zásahu aplikovala v souladu s

presumpcí správnosti veřejnoprávních aktů. Jak uvádí sám žalobce, místem jeho trvalého pobytu je Praha a při žalovaném zásahu Policie České republiky cestoval ke svému známému mimo území hlavního města Prahy. Podle opatření mohla osoba překročit hranice území okresu nebo hlavního města Prahy, kde má místo trvalého pobytu nebo bydliště, pouze z taxativně vymezených důvodů. Jak vyplývá z videozáznamu předkládaného žalobcem, žalobce důvodnost využití konkrétní výjimky nijak neprokazoval a ani neuváděl jinou naléhavou okolnost, která by mohla vést k tomu, že by se na něj omezení volného pohybu a pobytu podle dotčeného krizového opatření nemělo v danou chvíli vztahovat. Žalobce spatřuje nezákonnost postupu Policie České republiky též v tom, že nebyl dostatečným způsobem poučen o důvodech k prokázání totožnosti a o důvodech nevpuštění na území jiného okresu. Podle žalovaného měl být žalobce poučen v souladu s ust. § 13 zákona o Policii České republiky, přesto podle jeho vyjádření k poučení ze strany zasahujícího policisty alespoň v základní podobě došlo, a to způsobem zcela přiměřeným průběhu úkonu. Žalobce byl informován o tom, že tento zákaz vychází z krizového opatření vlády, a jak je patrné též z videozáznamu žalobce, uvedenému pokynu se srozuměním vyhověl, proto k dalším zdůvodněním postupu Policie České republiky již nebylo přikročeno.

9. Městský soud ve věci postupoval podle § 87 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu, neboť rozhodoval pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný.
10. Městský soud připomíná, že dle § 83 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.
11. Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání, postupoval městský soud podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl bez nařízení jednání.
12. Městský soud posoudil věc následovně:
13. Zásah do práv žalobce měl spočívat v tom, že žalobci nebylo příslušným policistou umožněno dne 1. 3. 2021 pokračovat v cestě z hlavního města Prahy do obce Davle z důvodu návštěvy blízké osoby v neodkladné osobní záležitosti.
14. V době zásahu, dne 1. 3. 2021, usnesením vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021 č. 216, o přijetí krizového opatření, vyhlášené pod č. 113/2021 Sb., (dále též „Krizové opatření“), s účinností ode dne 1. 3. 2021 od 00:00 hod. do dne 21. 3. 2021 do 23:59 hod. byl omezen volný pohyb osob na území České republiky. Toto opatření bylo s účinností od 1. 3. 2021 upřesněno usnesením vlády České republiky č. 218, které bylo vyhlášeno pod č. 115/2021 Sb. dne 28. 2. 2021. V době zásahu tedy platilo Krizové opatření ve znění opatření č. 115/2021 Sb. účinné ode dne 1. 3. 2021 od 00:00 hod.
15. Podle bodu I. Krizového opatření se zakazovalo:
 1. všem osobám opustit území okresu nebo hlavního města Prahy, na jehož území mají trvalý pobyt nebo bydliště; za bydliště se pro účely tohoto opatření považuje též vlastní rekreační objekt,

pokud zde osoba pobývá ke dni nabytí účinnosti tohoto opatření a nepřetržitě poté, za podmínky současného pobytu pouze členů jedné domácnosti v takovém rekreačním objektu,

2. vstup, pohyb a pobyt na území okresu nebo hlavního města Prahy všem osobám, které nemají na území tohoto okresu nebo hlavního města Prahy místo svého trvalého pobytu nebo bydliště;

16. Bod II. Krizového opatření stanovil ze zákazů podle bodu I. tyto výjimky:

1. cesta do zaměstnání a k výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti a k výkonu povinnosti veřejného funkcionáře nebo ústavního činitele,

2. nezbytná cesta za účelem zajištění nezbytných potřeb osob příbuzných a blízkých nebo potřeb pro jinou osobu (např. dobrovolnictví, sousedská výpomoc), zajištění péče o děti, zajištění péče o zvířata, odkládání odpadu,

3. nezbytná cesta do zdravotnických zařízení nebo za účelem využívání sociálních služeb, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých, a do zařízení veterinární péče,

4. cesta za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých,

5. výkon povolání nebo činností sloužících k zajištění

a) bezpečnosti, vnitřního pořádku a řešení krizové situace,

b) ochrany zdraví, poskytování zdravotní nebo sociální péče, včetně dobrovolnické činnosti,

c) individuální duchovní péče a služby,

d) veřejné hromadné dopravy a další infrastruktury,

e) služeb pro obyvatele, včetně zásobování a rozvážkové služby,

f) veterinární péče,

6. účast na pohřbu, v počtu ne vyšším než 15 osob,

7. cesta za účelem účasti na vzdělávání včetně praxí a na zkouškách,

8. účast na hromadné akci dovolené podle bodu IX.,

9. cesta za účelem voleb a zasedání orgánů právnických osob v obci jejich sídla za podmínek stanovených v bodu X.,

10. cesta zpět do místa svého trvalého pobytu nebo bydliště,

11. cesta za účelem vycestování z České republiky;

17. Krizové opatření navazovalo na usnesení vlády ze dne 26. 2. 2021 č. 196, vyhlášené pod č. 96/2021, jímž vláda vyhlásila nouzový stav pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. 2. 2021.

18. Podle § 82 s. ř. s. 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 zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

19. Zásah je nezákonný, pokud jsou kumulativně splněny podmínky ustanovení § 82 s. ř. s., tedy žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu 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), jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65 (šestá podmínka, že „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“, po změně právní úpravy účinné do 31. 12. 2011 už nemusí být splněna). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

20. Pojmy „zásah, pokyn, donucení“ soudní řád správní nedefinuje a obecně je nedefinuje ani žádný jiný právní předpis. Soudní řád správní pro všechny tři pojmy zakládá legislativní zkratku „zásah“. Za zásah lze považovat úkony orgánu státní správy v rámci výkonu veřejné moci, které bezprostředně přímo zasahují do právních poměrů osob, vůči nimž je úkon směřován. Samotný zásah bývá zpravidla neformální v tom smyslu, že mu nepředchází žádná formální procedura, jde zpravidla o faktický úkon, kterým je zasaženo do právních poměrů osoby, přitom musí jít o takový úkon, který není rozhodnutím (tj. rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.). Většinou půjde o aktivní úkony správních orgánů, nelze však vyloučit, že za zásah lze považovat i pasivitu správních orgánů (tedy nečinnost), aby však šlo o zásah podle ustanovení § 82 s. ř. s., musí se pasivita (nečinnost) tohoto orgánu vztahovat rovněž k takovým úkonům, které nejsou rozhodnutím.
21. K tomu, aby vůbec bylo možné užití žalobního typu, který ke své obraně zvolil žalobce, je nutné tvrzení konkrétního zásahu správního orgánu, který míří přímo proti žalobci a který jej (popř. jeho důsledky) současně krátí na jeho individuálních právech. Základem je jasné tvrzení o zásahu či jeho důsledcích do právní sféry žalobce. V průběhu řízení pak soud zkoumá jednotlivé definiční znaky tvrzeného zásahu (konkrétnost tvrzení zkrácení na žalobcových právech, nezákonnost zásahu), což je vždy úvahou ve věci samé, která pak v konečném důsledku vede k závěru, že buď k tvrzenému zásahu vůči žalobci nedošlo, nebo došlo, nebyl však nezákonný, anebo sice byl nezákonný, ale žalobce jím nebyl přímo krácen na svých subjektivních právech, resp. nebyl zaměřen přímo proti němu, anebo k tvrzenému nezákonnému zásahu skutečně došlo, a trvá-li, soud nařídí jeho ukončení. Pro povahu zásahu pak je důležité to, že byl učiněn správním orgánem (při výkonu veřejné správy). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004-69, zásahem podrobeným přezkumu ve správním soudnictví může být právě i zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě.
22. V daném případě soud dospěl k závěru, že jsou ve vztahu k žalobci bez jakýchkoli pochybností naplněny výše uvedené podmínky č. 1, 2, 4 a 5, neboť zásah policistů směřoval proti němu; byl jím zkrácen na svých právech, respektive na svobodě pohybu a pobytu. Nejednalo se o rozhodnutí a zásah byl zaměřen přímo proti žalobci.
23. Lze uvést, že v řízení nebylo prokázáno, že žalobce byl zásahem přímo zkrácen na svém právu podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod *[(1) Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno. (2) Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. (3) Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.]* Ze žalobních tvrzení nikterak nevyplývá konkrétní zkrácení dotčeného práva žalobce provedeným zásahem. Žalobce nijak blíže nespecifikoval, jak konkrétně se zásah promítl do jeho základního práva podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod, respektive jak konkrétně a v jaké rovině byl na tomto právu zásahem zkrácen, omezil se toliko na obecné tvrzení o jeho porušení s odkazem na

ustanovení v Listině. Právní úpravy práva na soukromí v článku 10 Listiny základních práv a svobod přitom upravuje jednotlivé aspekty práva na soukromí, počínaje právem na soukromí jednotlivce v dimenzi ochrany jeho tzv. osobnostních práv – ochrana lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména (odstavec 1), přes ochranu soukromého a rodinného života (odstavec 2), k právu na informační sebeurčení (odstavec 3). Pozdější námitky žalobce ohledně zasahování do soukromého života se týkají toliko samotných důsledků Krizového opatření pro jeho adresáty, důsledky či účinky přímo plynoucí z právního předpisu však nemohou představovat přímé zkrácení na právech jednotlivce ve smyslu § 82 s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021 č. j. 9 As 264/2020-51). Jedinou zmínkou žalobce v tomto ohledu by mohlo být tvrzení žalobce o návštěvě blízké osoby v neodkladné osobní záležitosti. Toto tvrzení však žalobce v řízení neprokázal, resp. se nepokusil prokázat, jak bude dále blíže rozvedeno. Soud se proto zabýval posouzením zákonnosti zásahu pouze ve vztahu ke zkrácení na svobodě pohybu a pobytu žalobce. I původní petit byl formulován tak, aby bylo žalovanému zakázáno „omezovat svobodu pohybu a další základní lidská práva a svobody žalobce“, tato další práva žalobce však blíže nevymezil. Pro úplnost soud dodává, že není zřejmé, porušení jakého konkrétního práva žalobce namítá s odkazem na čl. 8 Protokolu 4. Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť takový článek Protokol 4. Úmluvy neobsahuje, neobsahuje.

24. Podle čl. 14 Listiny základních práv a svobod

(1) Svoboda pohybu a pobytu je zaručena.

(2) Každý, kdo se oprávněně zdržuje na území České a Slovenské Federativní Republiky, má právo svobodně je opustit.

(3) Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.

(4) Každý občan má právo na svobodný vstup na území České a Slovenské Federativní Republiky. Občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.

(5) Cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem.

25. Spornou je tedy v této věci především otázka zákonnosti vydaného Krizového opatření, na jehož základě byl zásah policistů vůči žalobci realizován.

26. Povahou krizových opatření se zabýval Ústavní soud v usnesení ze dne 22. 4. 2020 Pl. ÚS 8/20, a dospěl k závěru, že se jedná o jiný právní předpis. Konkrétně Ústavní soud uvedl, že „[n]apadené usnesení o přijetí krizového opatření má právněnormativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů (viz bod 40). To znamená, že byt' není napadený akt nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, má povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětného usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu“. K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2020 č. j. 5 As 138/2020-80. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020 č. j. 2 As 141/2020-62 jsou krizová opatření podzákonnými právními předpisy vydávanými vládou.

27. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Městský soud má tedy

pravomoc posoudit soulad Krizového opatření jako jiného právního předpisu se zákonem a mezinárodní smlouvou a (argument *a minori ad maius*) také předpisem ústavního pořádku.

28. Městský soud se tedy podle právě citované ústavní instrukce zaměřil na posouzení souladu Krizového opatření se zákonem, popřípadě ústavním zákonem. Oprávnění vlády v době trvání nouzového stavu jsou upravena v ustanovení § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „krizový zákon“). Předpokladem výkonu těchto oprávnění je existence nouzového stavu.
29. Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, *nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, 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. Podrobnosti stanoví zákon.*
30. Podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, *nouzový stav se může vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů. Uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny.*
31. Podle čl. 6 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, *nouzový stav končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, pokud vláda nebo Poslanecká sněmovna nerozhodnou o jeho zrušení před uplynutím této doby.*
32. Jak již bylo výše uvedeno, vláda České republiky usnesením ze dne 26. 2. 2021 č. 196, vyhlášeným pod č. 96/2021, vyhlásila nouzový stav pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 27. 2. 2021.
33. Předchozí nouzový stav skončil dne 26. 2. 2021. Poslanecká sněmovna odmítla vyslovit souhlas s jeho prodloužením (14. hlasování, dne 26. 2. 2021). Zároveň podle usnesení Poslanecké sněmovny vyhlášeného pod č. 84/2021 Sb. Poslanecká sněmovna rušila nouzový stav k datu účinnosti zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, nejpozději ke dni 27. 2. 2021. Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, nabyl účinnosti dne 27. 2. 2021. Dne 26. 2. 2021 Poslanecká sněmovna zároveň přijala usnesení, podle kterého je v návaznosti na šíření nových mutací koronaviru a snižující se kapacitu zdravotního systému v kompetenci vlády vyhlásit nový nouzový stav (usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 26. 2. 2021 č. 1539).
34. Z právě uvedeného podle soudu vyplývá, že jde o jinou situaci, než ke které zaujal právní názor sedmnáctý senát městského soudu v rozsudku ze dne 23. 2. 2021 č. j. 17 A 126/2020-88, na který žalobce v podané žalobě odkazuje. V tamní věci se sedmnáctý senát vyjadřoval k vyhlášení nouzového stavu vládou dne 14. 2. 2021, který vláda vyhlásila přesto, že Poslanecká sněmovna odmítla prodloužit nouzový stav, který byl vyhlášen právě do 14. 2. 2021.
35. V nyní posuzované věci se však jedná o nouzový stav vyhlášený dne 26. 2. 2021. Zároveň se tak stalo s předchozím souhlasem Poslanecké sněmovny. Při novém vyhlášení nouzového stavu ústavní zákon o bezpečnosti České republiky souhlas Poslanecké sněmovny nevyžaduje. Nicméně nouzový stav musí být pod kontrolou Poslanecké sněmovny. Ta musí dát souhlas s jeho prodloužením na dobu nad 30 dnů. Zároveň může

vždy rozhodnout o jeho zrušení. Respektování nebo naopak ignorování vůle Poslanecké sněmovny činí vyhlášený nouzový stav ústavním či protiústavním. V předmětném případě je však situace odlišná. Z usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 26. 2. 2021 č. 1539 naopak vyplývá, že Poslanecká sněmovna s novým nouzovým stavem předběžně souhlasila.

36. Městský soud má za to, že jako soud správní v krajské instanci nemá pravomoc přezkoumávat ústavnost a zákonnost usnesení vlády vyhlášující nouzový stav, které je – jak konstatoval ve své rozhodovací činnosti Ústavní soud – aktem vládnutí a které může v případě svého nesouhlasu přezkoumat a zrušit pouze Poslanecká sněmovna, resp. Senát v době rozpuštění Poslanecké sněmovny. Přezkum tohoto aktu není vyloučen ani v působnosti Ústavního soudu, jak tento soud konstatoval mj. v bodě 18. usnesení ze dne 16. 3. 2021 Pl. ÚS 12/21. Vzhledem k tomu, že Poslanecká sněmovna v daném případě nezvolila cestu přezkoumání postupu vedoucího k vyhlášení nouzového stavu, který by mohl vést k jeho zrušení a s ohledem na usnesení ze dne 26. 2. 2021 lze mít za to, že jej předběžně akceptovala, vychází soud z dílčího závěru, že nouzový stav vyhlášený vládou dne 26. 2. 2021 akceptovala, byť konkludentně. Tato skutečnost je rozhodující pro posouzení souladu Krizového opatření se zákonem, v daném případě krizovým zákonem. Vláda se tudíž rozhodla využít oprávnění vydat Krizové opatření v návaznosti na usnesení, kterým vyhlásila nouzový stav (viz preambuli usnesení) a s odkazem na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona.
37. Ústavní soud poznamenal, že *„konkrétní nároky na racionalitu řešení či požadavky na úplnost a spolehlivost podkladů odůvodňujících přijetí určité právní regulace se ovšem mohou – ba musejí – odvíjet od konkrétní faktické situace, a odrážet tak realitu. Ústavní soud tak musí při přezkumu právního předpisu regulujícího práva a povinnosti osob reflektovat i to, jaké informace mohl a měl dotčený orgán veřejné moci mít k dispozici a v jaké faktické situaci se při formulaci konkrétního napadeného opatření nacházel“* (viz nález ze dne 9. 2. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 106/20).
38. Co se týče podmínky vhodnosti, tak omezení pohybu a pobytu je obecně schopno dosáhnout legitimního cíle ochrany veřejného zdraví v době šíření viru, který se šíří pouze skrze kontakt mezi lidmi. Je-li tedy omezen pohyb a pobyt, v důsledku toho také shromažďování lidí, tak je bráněno šíření koronaviru. Obdobně Nejvyšší správní soud podotkl, že *„snížení přímých kontaktů mezi lidmi s ohledem na způsob šíření viru SARS-CoV-2 nepochybně povede k přerušení komunitního přenosu tohoto viru“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021 č. j. 8 Ao 14/2021-45).
39. Vzhledem k okolnostem situace na počátku března t.r. nelze nevnímat veřejný zájem na snížení šíření nákazy koronaviru SARS-CoV-2. Podstatné je posoudit přiměřenost konkrétního omezení. Přínosy daného omezení musí převažovat nad negativy tohoto omezení pro základní právo.
40. Dochází-li k šíření koronaviru výlučně skrze kontakt osob, pak omezení styku osob v rámci omezení jejich pobytu a pohybu tedy přispívává nikoliv nezanedbatelným způsobem k omezení šíření koronaviru i zátěže zařízení poskytovatelů zdravotních služeb.
41. Na druhé misce vah je třeba posoudit intenzitu zásahu. Zde je třeba vzít v potaz, že výkon svobody pohybu a pobytu nebyl Krizovým opatřením zcela popřen. Svoboda pohybu a pobytu byla omezena ve vztahu k žalobci na území okresu či hlavního města Prahy jako trvalého pobytu či bydliště, zároveň byly ze zákazu stanoveny výjimky zahrnující řadu situací od cesty do zaměstnání po cestu za účelem vycestování z České republiky.

42. Podle městského soudu výraznější omezení, než nemožnost cestovat mezi okresy, pro výkon svobody pohybu a pobytu mohlo představovat omezení pobytu a pohybu podle bodu III. 1. a 2. Krizového opatření. Je třeba však zmínit, že toto omezení nebylo podkladem pro zásah vůči žalobci. Soud tedy toto omezení nemůže brát v potaz při posuzování přiměřenosti zásahu do základních práv žalobce, stejně jako další omezení vyplývající z Krizového opatření, kterými žalobce argumentuje v závěru podané žaloby.
43. Městský soud omezení výkonu svobody pohybu a pobytu na území okresu či hlavního města Prahy považuje za významný zásah do uvedeného práva. Je tedy třeba, aby takové omezení bylo skutečně nezbytné vzhledem k danému veřejnému zájmu. Nouzový stav sám o sobě neumožňuje jakýkoliv zásah do základních práv. I za trvání nouzového stavu lze základní práva omezit pouze v nezbytně nutné míře. Tak nakonec sám stanoví § 5 krizového zákona. Podle něj za nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze vyjmenovaná základní práva omezit na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu.
44. Je zřejmé, že policista na místě jednal v souladu s Krizovým opatřením, když žalobci tím, že zastavil jeho vozidlo, znemožnil mu odjet mimo území hlavního města Prahy. V době, kdy žalobce cestoval z Prahy, v níž má bydliště, do obce Davle, byl omezen na pohybu na území České republiky Krizovým opatřením, které mimo jiné zakazovalo všem osobám opustit území okresu, případně území hlavního města Prahy, v němž mají trvalý pobyt či bydliště, a vstoupit na území jiného okresu nebo hlavního města Prahy. Z uvedeného zákazu byla stanovena řada výjimek, žádná z nich však v souzené věci naplněna nebyla.
45. Žalobce v podané žalobě tvrdí, že cestoval mimo území hlavního města Prahy do obce Davle z důvodu „*návštěvy blízké osoby v neodkladné osobní záležitosti*“. Pro úplnost soud dodává, že z připojeného videozáznamu, který soudu přiložil žalobce k žalobě, je zřejmé, že žalobce na otázku policisty „*Pane řidiči, kam cestujete?*“ odpověděl „*Známýho jedu, jedu navštívit ... do Davle*“. Žalobce tedy blíže důvod své cesty mimo území hlavního města Prahy – jak vyplývá z vylíčení skutkového stavu v samotné žalobě – zasahujícímu policistovi v místě zásahu nezřejmil. Omezil se toliko na shora uvedené tvrzení, což dokresluje situaci, za které mělo dojít k tvrzenému zásahu. Z takového tvrzení žalobce přitom není možné usuzovat jakoukoliv nutnost, neodkladnost či naléhavost jeho cesty. V řízení tak nebylo posouzeno jako relevantní žalobní tvrzení o neodkladnosti cesty žalobce za osobou blízkou v neodkladné osobní záležitosti. Za této situace ve věci zasahující policista proto nepochybil, přestože ani on v této situaci nepostupoval precizně v právním a procesním poučení tak, aby vysvětlil obsah zásahu spojeného se zákazem určitého jednání označením konkrétního právního předpisu, o který se zásah opírá a který musí přesně znát.
46. Námitce žalobce, že nebyl řádně poučen o zákonných důvodech k prokázání totožnosti a nevpuštění na území jiného okresu, lze přisvědčit, byť současně je třeba připustit, že žalobce byl poučen ze strany příslušného policisty alespoň v základní podobě způsobem přiměřeným nově vzniklé zásahové situaci. Žalobce pokynu policisty, aby se otočil a jel zpět domů, zjevně porozuměl, bezprostředně jej uposlechl a akceptoval a na místě proti němu nikterak nebrojil. Spokojil se ve své podstatě s konstatováním policisty, že mu není umožněno pokračovat v cestě z důvodu „opatření“. Lze se tedy ztotožnit se žalobcem, že příslušný policista poskytnutým poučením ne zcela dostal standardům nastaveným v § 13 zákona č. 273/2018 Sb., o Policii České republiky, svůj pokyn však zdůvodnil alespoň v základních rysech, žalobce na místě však od něho bližší poučení, či vysvětlení, proč jet

dál nemůže, ani žádné odůvodnění pokynu nevyžadoval a respektoval ho. Lze racionálně předpokládat, že pokud by žalobce měl tehdy na místě pochybnost o oprávněnosti policisty, pak by neakceptoval odpověď a vyžadoval by bližší informace, což se evidentně nestalo. Soud proto neshledal z uvedených důvodů zásah nezákonným, neboť postup policisty stran neúplného poučení nedosahuje intenzity nezákonného zásahu, který by přímo a závazně zasáhl do práv a povinností žalobce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018 č. j. 6 As 48/2018-35).

47. Městský soud po přezkumu učiněném v mezích žalobních tvrzení dospěl k závěru, že tvrzený zásah v daném případě nenaplnil podmínku nezákonnosti, tudíž žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
48. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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 10. prosince 2021

JUDr. Jan Ryba, v. r.
předseda senátu

