



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Filipem Skřivanem ve věci

žalobce: **D. O.**
bytem X
zastoupen JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem
sídlem Palackého 151/10, Prostějov

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2021, č. j. KUOK 82188/2021, sp. zn. KÚOK/73583/2021/OMPSČ-P7430,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Komise pro projednávání přestupků města Prostějova (dále jen „přestupková komise“) rozhodnutím ze dne 13. 5. 2021, č. j. PVMU 65447/2021 16a, uznala žalobce vinným ze spáchání přestupku proti veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016

Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“). Přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 29. 12. 2020 v 11:30 h v supermarketu Albert na Plumlovské ulici v Prostějově neuposlechl opakované výzvy strážníka městské policie, aby předložil doklad totožnosti, čímž úmyslně porušil výzvu úřední osoby při výkonu její pravomoci. Za spáchání přestupku uložila přestupková komise žalobci pokutu ve výši 5 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný k odvolání žalobce napadeným rozhodnutím změnil výrok rozhodnutí prvního stupně tak, že v jeho návěti nahradil text „Magistrát města Prostějova, odbor občanských záležitostí – přestupkové oddělení“ textem „Statutární město Prostějov, Komise pro projednávání přestupků“, výrok drobně formulačně upravil, a ve zbytku odvolání zamítl a rozhodnutí prvního stupně potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce včasnou žalobu. Uvádí, že v odvolání namítal věcnou nepřislušnost správního orgánu I. stupně, neboť rozhodnutí bylo vydáno přestupkovým oddělením Magistrátu města Prostějova, přičemž z protokolu o ústním jednání je zřejmé, že přestupek projednávala přestupková komise. Žalovaný věc vyřešil změnou výroku rozhodnutí. Takový postup je však dle žalobce nesprávný, neboť změnou rozhodnutí nelze napravit faktickou věcnou nepřislušnost správního orgánu, která má za následek nicotnost rozhodnutí. Tím spíše, pokud tímto postupem žalovaný připravil žalobce o druhou instanci. Žalovaný se tak mimo nezákonnosti dopustil také porušení zásady, že z bezpráví právo nevzniká, a žalobcova legitimního očekávání, že o přestupku bude rozhodovat správní orgán, který jej projednával.
3. Prvostupňový správní orgán dle žalobce pochybil také tím, že v odůvodnění rozhodnutí neuvedl právní normu, ze které dovodil oprávnění strážníků městské policie vyzvat žalobce ke splnění některé z povinností. Touto normou je § 7 odst. 4 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii (dále jen „zákon o obecní policii“), podle něhož *strážník je při provádění zákroku povinen, pokud to povaha a okolnosti zákroku dovolují, použít odpovídající výzvy. Pokud to povaha zákroku dovoluje, použije strážník před výzvou slova „Jménem zákona!“*. Základní podmínkou jakékoli zákonné výzvy, kterou je strážník obecní policie oprávněn učinit, je užití slov „Jménem zákona!“. Jelikož v nynějším případě strážník tato slova neužil, nejednalo se o zákonnou výzvu ve smyslu § 7 odst. 4 zákona o obecní policii a § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích.
4. Vedle toho byla výzva strážníka dle žalobce nejednoznačná. Strážník městské policie má sice oprávnění vyzvat žalobce k prokázání totožnosti, ale nemá oprávnění požadovat předložení občanského průkazu. Strážník není oprávněn určit, jakým konkrétním způsobem má osoba splnit svou povinnost prokázat totožnost. Není tak důvodu se domnívat, jak oba správní orgány činí, že nadiktování osobních údajů, které by strážník ověřil skrz centrálu, není přípustný způsob prokázání totožnosti. K tomu žalobce ani nebyl tázan. Žalobce navíc občanský průkaz strážníkům předložil. Je sice pravdou, že jim občanský průkaz nepředal do rukou, ale takovou povinnost ze zákona nemá. Ze strany strážníků navíc nezazněl důvod jejich požadavku na prokázání totožnosti a následek neuposlechnutí takové „výzvy“.
5. Žalobce dále namítá nedostatek subjektivní stránky přestupku ve formě úmyslu. Žalobce měl za to, že svou povinnost splnil předložením občanského průkazu (byť ne předáním do rukou strážníkům) a případně svou navazující ochotou sdělit zasahujícím strážníkům své osobní údaje. Žalobci proto není možné přičítat úmysl ve vztahu k neuposlechnutí pochybné výzvy.

6. Správní orgány dále pochybily tím, že ani přes námitku žalobce, že strážníci městské nebyli řádně ustrojeni a nebylo možné určit, zda s žalobcem vedou soukromý rozhovor, nevedly dokazování k objasnění, zda strážníci prokázali svou příslušnost k orgánu obce, a tedy zda jednali jako úřední osoby. Žalobce proto navrhuje, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že řízení provedl a o přestupku rozhodl věcně, místně i funkčně příslušný správní orgán, a to přestupková komise. Vadu prvostupňového rozhodnutí spočívající v nesprávném označení správního orgánu žalovaný v napadeném rozhodnutí napravil. Namítaná vada se také týká nikoli věcné, nýbrž funkční nepříslušnosti, která není způsobilá zapříčinit nicotnost rozhodnutí. Ve vztahu k ostatním námitkám žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhuje, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

8. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Za splnění podmínek § 51 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.
9. Žaloba **není** důvodná.
10. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno věcně nepříslušným správním orgánem. V první řadě je třeba posoudit, který správní orgán rozhodnutí vydal.
11. Jak uvádí i žalobce, není pochyb o tom, že řízení (včetně ústního jednání) bylo s žalobcem vedeno přestupkovou komisí, nikoliv Magistrátem města Prostějova. V návěti rozhodnutí prvního stupně je pak skutečně správní orgán označen jako „*Magistrát města Prostějova, odbor občanských záležitostí – přestupkové oddělení*“. S žalovaným se však lze ztotožnit v závěru, že toto označení má povahu zřejmé nesprávnosti ve smyslu § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Z obsahu rozhodnutí totiž jednoznačně plyne, že správním orgánem, který ve věci rozhodl, byla přestupková komise.
12. Přestupková komise je označena v hlavičce rozhodnutí, v odůvodnění rozhodnutí na str. 2 je uvedeno, že komise vedla jednání (odst. 7) a poté hodnotila důkazy (odst. 8) a povahu výzvy k prokázání totožnosti (tj. věc i právně hodnotila). Rozhodnutí je označeno úředním razítkem přestupkové komise a podepsáno předsedkyní přestupkové komise. Ve správním spise je založen protokol o hlasování s označením členů přestupkové komise. Není tedy sebemenší pochybnosti o tom, že Magistrát města Prostějova ve věci nerozhodl. Jeho uvedení v návěti rozhodnutí tedy bylo nesprávností, kterou žalovaný mohl napravit v odvolacím řízení (příčemž pokud by odvolání podáno nebylo, lze takovou nesprávnost zhojit vydáním opravného rozhodnutí dle § 70 správního řádu).
13. Pouze na okraj lze dodat, že nepřípadné jsou úvahy žalobce o nicotnosti rozhodnutí z důvodu věcné nepříslušnosti. Otázka, který orgán obce má být příslušný k projednání přestupku, představuje určení tzv. funkční příslušnosti, nikoliv věcné příslušnosti. Zákon totiž určuje, který orgán má uvnitř věcné příslušného správního orgánu (obce) rozhodovat. Přitom platí, že pokud by ve věci rozhodoval funkčně nepříslušný správní orgán, jedná se o vadu, která má zpravidla za následek toliko nezákonnost rozhodnutí, nikoliv jeho nicotnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2012, č. j. 4 Ads

153/2011 – 75, ze dne 18. 8. 2017, č. j. 5 As 204/2016 – 27, nebo ze dne 20. 9. 2017, č. j. 6 As 32/2017 – 38). Jak však bylo uvedeno výše, v nynějším případě rozhodovala věcně i funkčně příslušná přestupková komise.

14. Podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že neuposlechně výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci*. Základními podmínkami naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku je skutečnost, že ze strany úřední osoby byla učiněna výzva, tato výzva byla učiněna při výkonu její pravomoci, a obviněný výzvu neuposlechl.
15. Žalobce předně namítá, že v odůvodnění rozhodnutí přestupková komise neuvedla právní normu, která umožňuje strážníkům obecní policie vyzvat osobu ke splnění povinnosti. Tím mělo dojít k porušení § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*.
16. Krajský soud dává žalobci za pravdu v tom, že s ohledem na povahu přestupku (tj. výzva musí být učiněna v rámci výkonu pravomoci úřední osoby) by pravidelně mělo být v rozhodnutí o přestupku uvedeno, jakou pravomoc a na základě jakého ustanovení zákona v daném případě úřední osoba vůči obviněnému vykonávala. Zároveň ovšem platí, že vady prvostupňového rozhodnutí či řízení může zásadně napravit i odvolací orgán. Prvostupňové a druhostupňové řízení totiž tvoří jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 83/2009 – 239, nebo ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56).
17. V odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom žalovaný konstatoval, že strážník obecní policie byl oprávněn vyzvat žalobce k prokázání totožnosti dle § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii, který stanoví oprávnění strážníka při plnění úkolů obecní policie vyzvat osobu, aby prokázala svou totožnost. Žalobcem požadovaná právní norma proto byla uvedena v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pokud žalobce dále odkazuje na § 7 odst. 4 zákona o obecní policii, ten stanoví toliko povinnosti strážníka při provádění zákroku, a neuvedení tohoto ustanovení v rozhodnutí o přestupku nelze bez dalšího hodnotit jako vadu rozhodnutí.
18. Pokud jde o obsah výzvy, odborná literatura uvádí, že *„výzva by měla obsahovat oslovení a požadavek, co se má vykonat. Výzva musí být určitá, musí směřovat vůči konkrétní osobě nebo osobám, musí se opírat o zákon, sledovat racionální účel a jejímu splnění nesmí bránit žádná překážka. Její součástí by měla být také informace o tom, co bude následovat, nebude-li výzvou formulovaný požadavek splněn“* (srov. Strakoš, J. Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář. Wolters Kluwer, Praha 2018).
19. Zároveň ovšem obecně platí (a upozorňuje na to i žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí), že ne každé pochybení (nezákonnost) v postupu úřední osoby má vliv na povinnost výzvu splnit, a adresát výzvy zásadně nemá prostor pro to, aby na základě vlastní polemiky s úředními osobami odmítl výzvu splnit. Jinými slovy, každý je povinen podrobit se výkonu pravomoci úřední osoby, aniž by nejdříve hodnotil zákonnost postupu úředních osob a teprve na základě toho výzvu uposlechl nebo neuposlechl (srov. též nález Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 263/97, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 97/2011 – 68, a ze dne 17. 8. 2011, č. j. 1 As 63/2011 – 90).

20. Výjimku z tohoto obecného pravidla představuje situace, kdy by výzva úřední osoby představovala zjevný exces; neuposlechnutí takové výzvy by nemohlo být kvalifikováno jako protiprávní. Zjevný exces úřední osoby přichází v úvahu v zásadě ve dvou případech – při absolutním nedostatku pravomoci (kdy úřední osoba provádí úkon, ke kterému není oprávněna za žádných okolností), nebo v případě zcela evidentní nepřiměřenosti provedení donucovacího úkonu. Přitom však pouhé vznesení výzvy, ke které existuje zákonné zmocnění, z povahy věci nelze považovat za zcela evidentně nepřiměřené provedení donucovacího úkonu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 5 As 313/2019 – 28).
21. Pravomoc strážníků obecní policie požadovat prokázání totožnosti je zakotvena v § 12 odst. 2 zákona o obecní policii. Podle § 12 odst. 1 zákona o obecní policii *prokázáním totožnosti se pro účely tohoto zákona rozumí prokázání jména, popřípadě jmen, příjmení, data narození, rodného čísla, bylo-li přiděleno, a adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Rozsah a způsob zjišťování osobních údajů musí být přiměřené účelu zjišťování totožnosti. Žádné bližší podrobnosti zákon nestanoví.* Krajský soud proto vychází z obecné zásady, že způsob prokazování totožnosti musí být přiměřený sledovanému účelu a obecněji, musí být přiměřený povaze věci a jejím konkrétním okolnostem. Pokud je tato podmínka splněna, pohybuje se strážník obecní policie při výzvě k prokázání totožnosti dle § 12 odst. 2 zákona o obecní policii v mantinelech své pravomoci.
22. V nynější věci byla strážníky pořízena videonahrávka celé situace. Z videonahrávky plyne, že žalobce se pohyboval v prostorách nákupního centra Albert na Plumlovské ulici v Prostějově, aniž by měl nasazený ochranný prostředek dýchacích cest, a to v době účinnosti mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 7. 12. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, podle něhož byl zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének, ato mimo jiné ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování. Strážníci městské policie se na místo dostavili na základě upozornění ostrahy supermarketu.
23. Z videozáznamu je patrné, že jeden ze strážníků přistoupil k žalobci a oslovil jej (čas 00:40 prvního záznamu): „Dobrý den. Já Vás poprosím o občanský průkaz.“ Na dotaz žalobce sdělil strážník k důvodu výzvy: „Protože nemáte roušku“. Strážník poté svůj požadavek dvakrát zopakoval – „Potřebuju Váš doklad totožnosti“ (čas 00:50), „Každopádně Vás poprosím o doklad totožnosti“ (čas 01:00).
24. Žalobce na to ukazuje strážníkovi občanský průkaz. Ten mu sdělil, že si potřebuje údaje opsat, avšak žalobce před strážníkem manipuloval s občanským průkazem takovým způsobem, že nebylo možné údaje dle § 12 odst. 1 zákona o obecní policii z občanského průkazu zjistit. Přestože strážník žalobci sdělil „Budu opisovat celou totožnost.“, žalobce svůj občanský průkaz opět schoval a uvedl, že se těší na správní řízení. Požadavek na prokázání totožnosti zazněl od strážníka ještě jednou v čase 3:47: „Já potřebuju Vaši totožnost“. Poté, kdy se po cca 15 minutách na místo dostavila hlídka Policie ČR, žalobce jí předložil svůj občanský průkaz a celá záležitost tím skončila. Všechny uvedené skutečnosti vyplývají z videozáznamu, který dostatečně prokazuje všechny aspekty skutkového stavu (odkaz žalobce na zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, je nepřijatelný).
25. Z takto zaznamenaného průběhu události je dle krajského soudu jednoznačně patrné, že strážník požadoval po žalobci prokázat totožnost (dokonce opakovaně), čehož si žalobce musel být, a podle všeho také byl, vědom. Nelze proto hovořit o nejednoznačnosti výzvy.

26. Jak již bylo uvedeno, zákon nestanoví, jakým způsobem osoba prokazuje strážníkům obecní police totožnost. Se žalobcem lze souhlasit v tom, že předložení občanského průkazu není jistě jediným způsobem prokázání totožnosti. Na druhou stranu se jedná o vhodný způsob, a to i s ohledem na to, že občanský průkaz je dle zákona veřejnou listinou, kterou občan prokazuje své jméno, popřípadě jména, příjmení, podobu a státní občanství České republiky, jakož i další údaje v ní zapsané (srov. § 2 odst. 1 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech ve znění účinném v době spáchání přestupku). Za situace, kdy žalobce měl občanský průkaz u sebe, dokonce jej vytáhl z peněženky a strážníkům jím „šermoval“ před očima, by pro splnění výzvy postačilo občanský průkaz buďto předat do rukou strážníka nebo jej alespoň ukázat takovým způsobem, aby z něj strážníci mohli totožnost ověřit. Toho si také žalobce očividně vědom byl (strážník mu to výslovně sdělil), přesto tak neučinil. Žalobce nereagoval nejen na výzvu k předložení občanského průkazu, ale ani na následnou opakovanou výzvu k doložení totožnosti.
27. Krajský soud proto neshledal, že by strážník městské policie vybočil ze zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, na níž se žalobce odkazuje, a po žalobci v rozporu s čl. 2 Ústavy požadoval splnění povinnosti, kterou zákon neukládá, případně uplatňoval veřejnou moc mimo zákonné mantinely.
28. Pokud by žalobce (třeba i z rozmaru, který se běžnému pozorovateli může jevit jako nesmyslný či hloupý) namísto předložení občanského průkazu (který držel v ruce) zvolil v reakci na výzvu policistů jiný způsob prokázání totožnosti, není vyloučeno, že by strážníci a posléze i správní orgány na věc nahlížely odlišně. Žalobce však takto nejednal, jedná se proto o hypotetickou otázku.
29. Na tom nic nemění ani v zásadě logické úvahy žalovaného v napadeném rozhodnutí, že v případě zjištění potenciálního protiprávního jednání je na místě ověřit totožnost s pokud možno nejvyšší mírou jistoty, předložením občanského průkazu lze předejít zneužití osobních údajů jiné osoby, a předložení občanského průkazu je zároveň nejschůdnější a nejhospodárnější cestou ověření totožnosti tehdy, pokud jej osoba má při sobě.
30. Důvod výzvy strážník žalobci sdělil hned na počátku – žalobce neměl nasazenou roušku. Pokud jde o další žalobcem namítané nezákonnosti výzvy – absence uvození slovy „Jménem zákona“ a absence poučení o následcích nesplnění výzvy – i kdyby zde dal soud žalobci za pravdu, nejednalo by se o taková pochybení, pro která by bylo možné hodnotit výzvu k prokázání totožnosti jako zjevný exces. Nemohla by proto ani teoreticky představovat důvod neuposlechnutí výzvy a jakkoliv ovlivnit přestupkovou odpovědnost žalobce nebo zákonnost napadeného rozhodnutí.
31. Důvodnou soud neshledal ani námitku nedostatku subjektivní stránky přestupku. Žalobce v žádném případě nemohl mít za to, že povinnost prokázat totožnost splnil „zamáváním“ občanským průkazem, *nota bene* pokud byl následně strážníky upozorněn, že to pro ověření totožnosti nestačí. Pokud snad byl žalobce vnitřně ochotný sdělit zasahujícím strážníkům své osobní údaje, ale tato jeho ochota se navenek nijak neprojevila a žalobce jednal v rozporu s ní, toto pnutí nelze při hodnocení subjektivní stránky přestupku zohlednit. Žalobce tedy zjevně výzvu neuposlechl úmyslně, ačkoliv mu v jejím uposlechnutí nic nebránilo.
32. Z pořízeného videozáznamu taktéž bezpečně vyplývá, že strážníci byli ustrojeni ve stejnokroji strážníka a měli viditelně umístěny odznaky obecní policie, což adekvátně popisuje i žalovaný v posledním odstavci napadeného rozhodnutí. Ze shora popsanych

okolností je také zjevné, že strážníci nevedli s žalobcem soukromý rozhovor, ale vystupovali coby úřední osoby a vykonávali vůči žalobci svou pravomoc. To vše bylo bezpečně zjištěno, další dokazování k těmto skutečnostem v nynější věci nebylo nezbytné.

33. K závěrečné poznámce žalobce, že shora uvedené ochranné opatření Ministerstva zdravotnictví neukládalo, že ochranné prostředky dýchacích cest musí být nasazené na obličej (a proto stačilo, že žalobce měl roušku v kapse), krajský soud uvádí, že skutečnost, zda žalobce dané opatření porušil či nikoliv, není předmětem tohoto řízení. Pro vznik podezření ze spáchání přestupku (tedy důvodu, pro který byl žalobce vyzván k prokázání totožnosti) však zjištěné skutečnosti dle krajského soudu postačují. I pokud by se výklad žalobce (který se jeví naprosto absurdně) ukázal jako správný, na posouzení nynější věci by to nemělo podstatný vliv.

V. Závěr a náklady řízení

34. Ze shora uvedených důvodů krajský soud žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
35. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 s. ř. s. Neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 1. července 2022

Mgr. Filip Skřivan, v. r.
samosoudce