



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složením z předsedkyně senátu Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobce: O. D., narozen X
bytem X

proti
žalovanému: Hlavní město Praha, IČO 00064581
sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu,

takto:

- I. Návrh žalobce, jímž se domáhal určení, že udělení mu blokové pokuty, číslo bloku B 2423946, ve výši 100 Kč dne 16. 5. 2021 ze strany Městské policie hl. m. Prahy, bylo nezákonným zásahem, se odmítá.
- II. Zásah strážníků Městské policie hl. m. Prahy uskutečněný dne 16. 5. 2021 a spočívající ve výzvě ke ztotožnění žalobce, byl nezákonný.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu, žaloba, vyjádření žalovaného

1. Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze dne 16. 7. 2021 domáhal určení, že zásahy ze dne 16. 5. 2021 spočívající v jeho ztotožnění a udělení blokové pokuty, číslo bloku B 2423946, ve výši 100 Kč ze strany Městské policie hl. m. Prahy (dále též „městská policie“) byly nezákonné.
2. V žalobě žalobce nejprve popsal rozhodný skutkový děj tak, že dne 16. 5. 2021 v cca 19:40 hod. byl strážníkem městské policie vyzván k předložení dokladu totožnosti, jelikož seděl na zahrádce a konzumoval pití a jídlo. Následně mu byla strážníkem uložena bloková pokuta ve výši 100 Kč, neboť se měl dopustit přestupku podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění Covid-19, ve znění účinném do 25. 2. 2022 (dále jen „pandemický zákon“).
3. Žalobce se shora uvedeným postupem strážníka nesouhlasil. Zdůraznil, že konzumaci jídla a pití považuje jako občan svobodného a demokratického státu za zcela normální. Vysvětlil, že s uložení blokové pokuty souhlasil pouze z časových důvodů, aby situaci nekomplikoval. Nicméně své ztotožnění bez zákonného důvodu označil za zcela nehorázné a nezákonné.
4. Namítal, že konzumaci jídla a pití neporušil mimořádné opatření dle § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona; konkrétně čl. I. bod I. mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-10/MIN/KAN, účinného od 10. 5. 2021 do 17. 5. 2021 (dále též „mimořádné opatření“). Žalobce totiž konzumoval jídlo a pití na chodníku u veřejné komunikace, nikoli u stolu na zahrádce (jak chybně uvedeno v pokutovém bloku). Nemohl tak porušit zákaz stanovený mimořádným opatřením, když při konzumaci nebyl přítomen v provozovně stravovacích služeb.
5. Dále žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2021, č. j. 8 Ao 11/2021 - 24, namítal, že čl. I. bod I. mimořádného opatření byl vydán v rozporu se zákonným zmocněním v § 2 odst. 2 pandemického zákona a se zákonným zmocněním dle § 69 odst. 1 písm. b), i) ve spojení s § 94a odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Byť se závěry uvedené v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu vztahují k mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 4. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN, jsou dle žalobce dostatečně obecné a lze je proto vztáhnout i na mimořádné opatření aplikované v posuzované věci.
6. Nad to měl žalobce za to, že mimořádné opatření je rovněž v rozporu s čl. 14 Listiny základních práv a svobod zaručující svobodu pohybu, přičemž svoboda pohybu byla žalobci omezena právě jednáním strážníka městské policie, jemuž nesvědčil žádný zákonný důvod na to jej legitimovat a rušit od večere.
7. Závěrem žaloby žalobce shrnul, že mimořádné opatření bylo nezákonné, a proto bylo jeho ztotožnění i uložení blokové pokuty provedené strážníky dle mimořádného opatření v rozporu s právními předpisy a čl. 39 Listiny základních práv a svobod.
8. Žalovaná ve vyjádření k žalobě ze dne 21. 9. 2021 navrhla žalobu zamítnout jako nedůvodnou. Uvedla, že výzvu strážníka k prokázání totožnosti je možné obecně považovat za zásah, avšak samotné rozhodnutí v příkazním řízení na místě je rozhodnutím ve zkráceném řízení o přestupku dle § 91 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

přestupky, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). K přezkumu rozhodnutí vydaného v příkazním řízení pak lze přistoupit dle § 101 zákona o odpovědnosti za přestupky ve spojení s § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“), a to na základě podnětu. Žalobce takovýto podnět podal a ten byl předán příslušnému nadřízenému správnímu orgánu - ministerstvu zdravotnictví k posouzení a případnému zahájení přezkumného řízení. Žalovaná proto měla za to, že vydání příkazu na místě (rozhodnutí ve zkráceném správním řízení o přestupku) by nemělo být předmětem daného soudního řízení.

9. K věci žalovaná dále uvedla, že dne 16. 5. 2021 byla na základě stížnosti občanů na tísňovou linku č. 156 vyslána hlídka strážníků městské policie do provozovny stravovacích služeb - Vinný club u Dolejšků. Strážníci na místě zjistili, že byť pandemický zákon omezuje provozování stravovacích služeb, jsou na restaurační zahrádce přítomni lidé, kteří využívají těchto služeb v rozporu s mimořádným opatřením. Strážníci jednali v souladu s § 7 odst. 1 zákona č. 553/1999 Sb., o obecní policii, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o obecní policii“), kterým je strážníkům uložena povinnost v mezích zákona provést zákrok nebo úkon nebo učinit jiné opatření, je-li páchan trestný čin nebo přestupek nebo je-li důvodné podezření z jejich páchání. Přistoupili proto k projednání přestupku s osobou odpovědnou za provoz provozovny, poté řešili přestupek i s lidmi sedícími na restaurační zahrádce. Zde byl žalobce strážníky ztotožněn na základě předloženého občanského průkazu dle § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii; přestupek s ním byl projednán podle § 11 odst. 2 písm. a) pandemického zákona. Žalobce souhlasil jak se zjištěným skutkovým stavem, tak s jeho právní kvalifikací, s uloženou pokutou a vydáním příkazového bloku, což stvrdil svým podpisem na bloku.
10. Žalovaná sporovala námitku žalobce, že v době tvrzeného zásahu seděl na chodníku u veřejné komunikace, nikoli na restaurační zahrádce. Uvedla, že ze spisové dokumentace (pořízené fotodokumentace a audiovizuálního záznamu z místa zásahu) jednoznačně vyplývá, že žalobce konzumoval nápoje na místě, které naplňuje znaky tzv. „restaurační zahrádky“, která je pojímána jako součást provozovny podle § 17 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) ve znění rozhodném (dále jen „živnostenský zákon“).
11. K dalším námitkám žalobce směřujícím proti zákonnosti a ústavnosti mimořádného opatření žalovaná upozornila, že prostřednictvím řízení na ochranu před nezákonným zásahem se nelze domáhat zrušení opatření obecné povahy. Mimořádné opatření nebylo zrušeno pro nezákonnost, tudíž bylo zákonným podkladem pro postup strážníků v dané věci. Žalovaná současně zdůraznila, že není v kompetenci strážníků určovat, zda bylo mimořádné opatření vydáno v rozporu s právními předpisy.
12. Žalobcem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2021, č. j. 8 Ao 11/2021 - 24, nelze dle žalované na nyní posuzovanou věc vztáhnout, jelikož v něm byla posuzována zákonnost jiného mimořádného opatření.
13. Žalovaná shrnula, že do 17. 5. 2021, tj. do doby platnosti mimořádného opatření, zde existovala povinnost se jím řídit; tudíž k nezákonnému zásahu v dané věci ze strany strážníků nedošlo.

II. Podstatný obsah správního spisu, ústní jednání

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

14. Z eKnihy fonogramů soud zjistil, že dne 16. 5. 2021 bylo přijato oznámení o otevřené zahrádce a obsluhy bez roušky ve “vinárně Dolejšek”.
15. Z fotodokumentace pořízené z videozáznamu ze dne 16. 5. 2021 opatřeného časovou stopou (19:26:34 – 19:27:04) soud zjistil, že na chodníku v bezprostřední blízkosti před provozovnou byly umístěny stoly a židle. Židle byly opatřeny podsedáky, na stolech se nacházely kovové nádoby s příbory a ubrousky. Lidé sedící u stolů konzumovali nápoje ze sklenic. Před provozovnou se nacházela tabule s nabídkou jídel. Uvedené skutečnosti jsou zachyceny i na obrazovozvukovém záznamu pořízeném strážníky. Dále je součástí souboru fotografií i samostatně pořízená fotografie (ač horší kvality), nicméně je na ní zachycen sedící muž, opřený o opěradlo židle, který má na stole před sebou talíř s jídelním příborem, jídlem a podtácek se sklenicí (půllitrem).
16. Z úředních záznamů ze dne 10. 6. 2021, č. j. MPPH 62264/2021/OŘ7, a č. j. MPPH 62263/2021/OŘ7, sepsaných strážníky městské policie R. S. a M. N. soud zjistil, že oba byli dne 16. 5. 2021 zařazeni na noční směně. Jelikož obdrželi oznámení o konzumaci jídla a alkoholu u vinárny, kde měla být otevřena zahrádka, dostavili se na místo. Zjistili, že u provozovny Vinný club u Dolejšů, na adrese Na Maninách 1041, Praha 7, bylo na chodníku umístěno několik stolů a židlí, u kterých seděli lidé a konzumovali pití a jídlo. Na místě zkontaktovali provozovatele a za porušení pandemického zákona mu uložili pokutu na místě zaplacenou ve výši 200 Kč. Poté šli na zahrádku, kde ztotožnili osoby, které na zahrádce konzumovaly jídlo a pití, mj. i dva muže (jeden mladší, druhý starší), kteří tvrdili, že nevěděli, že se jedná o zahrádku. Jedním z těchto mužů (mladší) byl žalobce. Strážníci žalobci vysvětlili, že se dopustil přestupku podle pandemického zákona, ten pak souhlasil s pokutou 100 Kč, která mu byla na místě uložena, za její uhrazení mu byl vystaven pokutový blok č. B2423946, série BF/2018.
17. Z bloku na pokutu na místě zaplacené č. B 2423946, série BF/2018 ze dne 16. 5. 2021 vyplývá, že žalobci, jehož totožnost byla ověřena občanským průkazem, byla uložena pokuta ve výši 100 Kč za přestupek dle § 11 odst. 2 zákona č. 94/2021 Sb., jelikož dne 16. 5. 2021 v 19:45 hod v Praze na Maninách 16, konzumoval jídlo a pití na zahrádce.
18. Z podání žalované ze dne 15. 9. 2021, č. j. MPPH 93656/2021, je patrné, že žalobce podal podnět k přezkumnému řízení, jelikož nesouhlasil s pokutou uloženou mu příkazem ze dne 16. 5. 2021, proto byla věc předána nadřízenému správnímu orgánu k vyřízení tohoto podnětu.
19. Na ústní jednání konané dne 10. 5. 2023 před Městským soudem v Praze se řádně předvolaný žalobce bez omluvy nedostavil.
20. Žalovaný na ústním jednání setrval na svém procesním stanovisku a odkázal na vyjádření ve věci zaslaná soudu.
21. Soud k důkazu přečetl podstatný obsah správního spisu (viz body 14. až 18. rozsudku); taktéž na jednání přehrál obrazovozvukový záznam pořízený strážníky ze zásahu ze dne 16. 5. 2021 a uložený na nosiči CD. Na záznamu bylo zachyceno, jak strážníci jdou ulicí, zabočí za roh a zde na chodníku jsou umístěny stoly s židlemi, u stolů sedí lidé, kteří si povídají a před sebou mají na stolech položeno jídelní nádobí. Poté, co strážníci kolem nich prošli, vešli otevřenými dveřmi do kamenného restauračního zařízení, kde hovořili s lidmi (obsluhou) stojícími za obslužným pultem.

22. Soud konstatoval, že přestože žalobce v žalobě uvedl, že soudu doloží videozáznam ze zásahu, tento ani po urgenci soudu dne 12. 4. 2023 nedodal.
23. K provedenímu dokazování nebyly ze strany žalovaného uplatněny žádné námitky.

III. Právní posouzení věci soudem

24. Řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je upraveno v § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění rozhodném (dále jen „s. ř. s.“).
25. Soud na základě podané žaloby přezkoumal důvodnost tvrzení žalobce o nezákonném zásahu žalovaného, přičemž podle § 87 odst. 1 s. ř. s. za situace, kdy rozhodoval pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný (tzv. deklaratorní žaloba) vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
26. Podle § 82 s. ř. s. se 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 zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
27. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65) je pro poskytnutí ochrany podle ustanovení § 82 s. ř. s. nezbytné kumulativní splnění pěti podmínek: „žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka)“; není-li byt jediná z těchto podmínek naplněna, nelze ochranu poskytnout.
28. 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.
29. Žalobce se podanou žalobou domáhal určení nezákonného zásahu, který spatřoval jednak v tom, že po něm strážníci dne 16. 5. 2021 požadovali prokázání totožnosti, protože konzumoval jídlo a pití (první dílčí jednání – výzva ke ztotožnění); a taktéž v tom, že mu byla následně strážníky za tuto konzumaci udělena bloková pokuta (druhé dílčí jednání).
30. Co se týče skutkového stavu, v dané věci nebylo mezi účastníky sporu, že dne 16. 5. 2021 na základě oznámení na tísňovou linku o porušování pandemického zákona strážníci zasahovali v restauračním zařízení Vinný club u Dolejšů, na adrese Na Manínách 1041, Praha 7. Při příchodu k restauračnímu zařízení zjistili, že před vstupem do (kamenné) provozovny je na chodníku umístěno několik stolů a židlí, kde sedí lidé a konzumují pití a jídlo. Jednou ze zde sedících osob byl i žalobce, což strážníci zjistili z občanského průkazu, který jim žalobce po

výzvě ke ztotožnění předložil. Žalobce sice tvrdil, že se nenachází ve venkovní části restaurace (na zahrádce), nýbrž na chodníku nepatřícím k restauraci; strážníci však dospěli k opačnému názoru, a to že dotčený prostor před restaurací je její součástí (zahrádkou, kde jsou umístěny stoly s židlemi a lidé zde sedící konzumují jídlo a pití přinesené jim obsluhou z kamenné restaurace). Žalobci pak vysvětlili, že se dopustil přestupku podle pandemického zákona, uložili mu proto pokutu ve výši 100 Kč, s níž žalobce souhlasil, zaplatil ji, za což mu byl vystaven pokutový blok. Podnětem ze dne 3. 6. 2021 žalobce zahájil přezkumné řízení, proti pokutě uložené mu příkazem ze dne 16. 5. 2021. Soud ověřil, že shora uvedený skutkový stav zcela koresponduje s obsahem správního spisu.

31. Soud se bude dále zabývat prvním dílčím zásahovým dějem, tj. nezákonností výzvy strážníků k prokázání totožnosti žalobce. Předně soud uvádí, že žalobci v tomto případě svědčí aktivní procesní legitimace, jelikož v žalobě řádně tvrdil, že byl shora popsáním úkonem strážníka, spočívajícím v jeho ztotožnění přímo zkrácen na svých právech, přičemž se jedná pokyn správního orgánu, který nebyl rozhodnutím.
32. Soud tedy dále bude posuzovat, zdali byl tento žalobcem tvrzený zásah nezákonným.
33. Podle § 7 odst. 1 zákona o obecní policii: *„[s]trážník je v pracovní době povinen v mezích tohoto nebo zvláštního zákona provést zákrok nebo úkon, nebo učinit jiné opatření, je-li páchán trestný čin nebo přestupek anebo je-li důvodné podezření z jejich páchání.“*
34. Podle § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii: *„[s]trážník je oprávněn vyzvat osobu, aby prokázala svoji totožnost, jde-li o osobu podezřelou ze spáchání trestného činu nebo přestupku.“*
35. Podle § 11 odst. 1 pandemického zákona: *„[f]yzická osoba se dopustí přestupku tím, že nedodrží mimořádné opatření podle § 2.“*
36. Podle § 12 odst. 3 pandemického zákona: *“[p]říkazem na místě může přestupek podle tohoto zákona projednávat též orgán Policie České republiky nebo strážník obecní policie.“*
37. Soud konstatuje, že ze shodných tvrzení účastníků a ze správního spisu vyplývá, že strážníci vyzvali žalobce ke ztotožnění, jelikož měli za to, že se dopouští přestupkového jednání podle § 11 odst. 1 pandemického zákona, když na restaurační zahrádce konzumuje jídlo a pití v rozporu s čl. I. bod 1. mimořádného opatření, jež zakazovalo přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb. Žalobce tak byl vyzván ke ztotožnění v souladu s § 12 odst. 2 písm. b) zákona o obecní policii. Otázka, zdali se žalobce skutečně přestupku dopustil, nebyla pro posouzení důvodnosti výzvy strážníků rozhodující, když důvodnost výzvy k prokázání totožnosti nemůže být založena na tom, zda se skutečně o přestupek jedná; v takovém případě by předmětný institut pozbyl smyslu (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2021, č. j. 18 A 12/2020 – 44). Soud podotýká, že taktéž posouzení venkovní (restaurační) zahrádky (kde se nalézaly prostřené stoly se židlemi, které byly z části obsazené lidmi konzumujícími jídlo a pití, donesené jim obsluhou z restaurace), jakožto součást kamenné restaurace strážníky, vyhodnotil jako logické a správné.
38. Soud zdůrazňuje, že nyní posuzované a v době zásahu platné a účinné mimořádné opatření ze dne 7. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-10/MIN/KAN, vydané ministerstvem zdravotnictví dle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví a § 2 odst. 1 zákona o mimořádných opatřeních, bylo s účinností ode dne 17. 5. 2021 od 00:00 hod zrušeno mimořádným opatřením ze dne 14. 5. 2021, č. j. MZDR 14601/2021-12/MIN/KAN, které rovněž obsahovalo omezení provozu stravovacích služeb. Nicméně je pravdou, že rozsudkem ze dne 30. 3. 2022, č. j. 4 Ao 3/2021 – 187, Nejvyšší správní soud rozhodl, že mj.

čl. I. bodu 1. mimořádného opatření, tj. část, která zakazovala přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, byla v rozporu se zákonem, neboť plošné a preventivní omezení činnosti provozoven stravovacích služeb zákazem přítomnosti veřejnosti, nemělo oporu v pandemickém zákoně.

39. Zároveň soud nepřehlédl, že žalobce se svými žalobními námitkami snažil sporovat zákonnost a ústavnost předmětného mimořádného opatření. K tomu soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 As 14/2021 – 39, kde se v bodech 19 a 20 uvádí, že mimořádné opatření bylo již vydáno po přijetí pandemického zákona, který v § 13 odst. 4 umožnil správním soudům: „... *deklarovat nezákonnost mimořádného opatření přijatého podle pandemického zákona či § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví i v případě, že napadené mimořádné opatření pozbylo platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení. U opatření obecné povahy přijatých podle zákona o ochraně veřejného zdraví před přijetím pandemického zákona správní soudy žádnou takovou možnost nemají (viz výše). Problematická je tato situace tehdy, kdy pro dotčené osoby neexistuje reálná možnost přezkumu vydaných mimořádných opatření jako opatření obecné povahy v důsledku jejich rychlého rušení. Pakliže by neexistovala žádná možnost jejich soudního přezkumu, pak by v důsledku presumpce jejich správnosti musel správní soud podanou žalobu proti rozhodnutí, zásahovou či nečinnostní žalobu zpravidla zamítnout. V rozsudku ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020 - 100, proto dospěl osmý senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že v takové situaci je nutné hledět na mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví jako na jiné právní předpisy ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky a analogicky přezkoumat jejich zákonnost („posoudit jejich soulad se zákonem nebo mezinárodní smlouvou“). Správní soud si tak posoudí soulad opatření obecné povahy jako jiného právního předpisu se zákonem, ústavním zákonem či závaznou mezinárodní smlouvou. Pokud shledá nezákonnost (části) opatření obecné povahy, což by v odůvodnění svého rozhodnutí musel náležitě odůvodnit, neaplikuje je. Následně při přezkumu zákonnosti žalovaného zásahu nebude přihlížet k opatření obecné povahy či té jeho části, kterou shledal nezákonnou (viz zejm. body [139] a [140] citovaného rozsudku č. j. 8 As 34/2020 - 100).“*
40. Soud tedy shrnuje, že v situaci, kdy zde v době tvrzeného zásahu spočívajícího ve výzvě ke ztotožnění žalobce existovalo platné a účinné mimořádné opatření, jež zakazovalo přítomnost veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, nabyli strážníci oprávněně podezření o naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 11 odst. 1 pandemického zákona ze strany žalobce, tudíž jimi učiněná výzva k prokázání totožnosti žalobce byla tehdy důvodná. V mezidobí však došlo k podstatné změně, když Nejvyšší správní soud deklaroval nezákonnost ustanovení čl. I. bodu 1. mimořádného opatření v rozsudku ze dne 30. 3. 2022, č. j. 4 Ao 3/2021 – 187, čímž již soud není při přezkumu zásahového děje oprávněn k této úpravě v mimořádném opatření přihlížet. Soud proto uzavírá, že ve světle deklarované nezákonnosti čl. I. bodu 1. mimořádného opatření nebyl strážníkům dán zákonný důvod pro učinění výzvy ke ztotožnění žalobce, neboť jednání žalobce (konzumace jídla a pití v restaurační zahrádce) nenaplnilo znaky přestupku; jednalo se tak o nezákonný zásah.
41. Druhý žalobcem tvrzený zásahový děj spočíval v udělení mu pokuty - blokem č. B 2423946, ve výši 100 Kč - dne 16. 5. 2021 ze strany městské policie v příkazním řízení dle § 12 odst. 3 pandemického zákona.

42. Co se týče tohoto dílčího zásahového děje, soud konstatuje, že žalobci v tomto případě nesvědčí aktivní procesní legitimace, jelikož, byť byl žalobce zajisté uložením pokuty v příkazním řízení přímo zkrácen na svých právech (pokutu musel zaplatit), nelze považovat její udělení za pokyn či donucení správního orgánu, nýbrž se jedná o rozhodnutí správního orgánu příkazem na místě.
43. Soud v této souvislosti odkazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, zejména na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, jež se v bodech [22] až [24] usnesení podrobně zabýval povahou správního úkonu uložení blokové pokuty, když nejprve poukázal na předchozí judikaturu, jež se dané problematice věnovala, když uvedl, že: „... se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, č. 505/2005 Sb. NSS. V tomto judikátu se uvádí, že *[p]osuzuje-li Nejvyšší správní soud charakter uložení blokové pokuty z hlediska přímého dopadu do sféry stěžovatelčiny, tj. do stěžovatelčiny subjektivních práv, pak dospívá k závěru, že uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy o rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu. Jsou tak splněny podmínky podávané z § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. jde o úkon správního orgánu, jímž se osobě, která se přestupku dopustila, zakládá povinnost zaplatit pokutu.*“ Také v rozsudku ze dne 15. 1. 2009, čj. 5 As 16/2008-68, č. 1797/2009 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že *[b]lokové řízení je vedle řízení příkazního jednou z forem zkráceného řízení o přestupku, jehož výsledkem je individuální správní akt, tj. rozhodnutí v materiálním smyslu, jímž se obviněnému z přestupku ukládá povinnost zaplatit pokutu. Přes svou neformální povahu je tedy blokové řízení o přestupku druhem správního řízení a jeho výsledek je třeba považovat za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.*“ K témuž závěru dospěl Nejvyšší správní soud taktéž v rozsudku ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010-81, č. 2264/2011 Sb. NSS. V něm se dále uvádí, že *rozhodnutí v blokovém řízení je vydáno vystavením pokutového bloku či bloku na pokutu na místě nezaplacenou a jeho podpisem obviněným z přestupku. Rovněž v již citovaném rozsudku čj. 3 As 58/2007-117, vůči němuž se vymezil předkládající senát, přistoupil Nejvyšší správní soud na tezi, podle níž lze pokutový blok považovat za správní rozhodnutí. Stejně tak podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000, č. 4/2002 Sb. NS, *[u]ložení pokuty v blokovém řízení a vydání bloku na pokutu na místě nezaplacenou, nemůže-li pachatel přestupku zaplatit pokutu na místě, tedy představují akty vydané příslušným správním orgánem, osobou jím pověřenou, popřípadě orgánem určeným zákonem o přestupcích nebo jiným orgánem, s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku. Jde tedy - jak tomu je také při vydání rozhodnutí o přestupku (§ 76 a § 77 zákona o přestupcích) nebo při vydání příkazu o uložení napomenutí nebo pokuty (§ 87 zákona o přestupcích) - o správní rozhodnutí (rozhodnutí orgánu státní správy nebo samosprávy) mající podobu individuálního správního aktu.*“ K stejnému názoru dospěl Nejvyšší soud rovněž v rozhodnutích sp. zn. 21 Cdo 776/2000, sp. zn. 20 Cdo 912/2005, č. 69/2006 Sb. NS, sp. zn. 20 Cdo 747/2008, sp. zn. 20 Cdo 749/2008 a sp. zn. 20 Cdo 1533/2008.“ Poté rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uzavřel, že: *“... podle ustálené judikatury správních soudů i soudů rozhodujících v občanském soudním řízení je blokové řízení o přestupku specifickým druhem správního řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. S touto stabilní judikaturou se rozšířený senát plně ztotožňuje a neshledává žádný důvod se od ní v posuzovaném případě odchýlit.*” Je sice*

pravdou, že rozšířeným senátem zaujaté závěry se *a priori* týkají rozhodnutí vydaného v blokovém řízení; nicméně rozšířený senát jednoznačně poukázal na zjevnou paralelu blokového řízení s řízením příkazním, když uzavřel, že se v obou případech jedná o zkrácené řízení o přestupku, jehož výsledkem je individuální správní akt, tj. rozhodnutí v materiálním smyslu. Tudíž lze shora citované závěry rozšířeného senátu vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.

44. Soud toliko upozorňuje, že základní zvláštností příkazu odlišující jej od správního rozhodnutí je, že vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení, a je tedy formou rozhodnutí ve zkráceném, resp. zjednodušeném správním řízení. Jediným dozorcím prostředkem proti příkazu je zvláštní přezkumné řízení upravené v § 101 zákona o odpovědnosti za přestupky a § 94 a násl. správního řádu. Jak vyplývá ze správního spisu, žalobce si byl této skutečnosti dobře vědom, a proto proti příkazu zahájil přezkumné řízení. Soud tedy opakuje, že příkaz na místě není zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. a nepodléhá tak soudnímu přezkumu na základě uvedeného ustanovení soudního řádu správního; proto soud žalobu v této části druhého dílčího zásahového děje dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřípustnost odmítl.
45. Soud dodává, že se pro zjevnou nadbytečnost již dalšími námitkami žalobce souvisejícími s vydáním příkazu na místě nezabýval.
46. Soud poznamenává, že nepřehlédl náleze Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, týkající se procesního postupu v případě, kdy je podána žaloba proti nezákonnému zásahu, ale správní soud dospěje k závěru, že vhodným žalobním typem by v dané věci byla žaloba proti rozhodnutí. Ústavní soud v bodech 45 a 46 nálezu uvedl: „*Z hlediska účinné soudní ochrany tak není přijatelné, aby tíha nepřehlednosti žalobních typů působila v neprospěch jednotlivců. Ochrana hmotných práv, jež je hlavním účelem soudnictví, nemůže být oslabována hledáním vhodného procesního řešení. Právnímu státu jsou vlastní principy předvídatelnosti práva a zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, které umožňují jednotlivci plánovat jeho budoucnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 173/2015-31 ze dne 27. 11. 2015, bod 49). (...) Postup Nejvyššího správního soudu, který vedl k odmítnutí žaloby stěžovatele z důvodu nesprávné volby žalobního typu v situaci, která nebyla pro stěžovatele žádným způsobem předvídatelná, je porušením práva stěžovatele na přístup k soudu garantovaného v čl. 36 odst. 1 Listiny.*“
47. V dané věci však soud nepostupoval nepředvídatelným způsobem, když nepřistoupil k poučení žalobce o potřebnosti podat jiný žalobní typ ve věci, jednalo by se totiž o zcela formální a nadbytečný procesní úkon. Jediný v úvahu přicházející žalobní typ, tj. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, by stejně musela být soudem pro nepřípustnost dle § 68 písm. a) s. ř. s. odmítnuta, a to z důvodu nevyužití opravných prostředků (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 6 As 49/2003 – 46, publikovaný pod č. 505/2005 Sb. NSS). A současně soud dospěl k názoru, že k žádnému pochybení na straně správního orgánu či soudu, které by žalobce připravilo o možnost brojit soudní cestou proti příkaznímu rozhodnutí, nedošlo. Žalobce si byl totiž dobře vědom nezbytnosti podání podnětu k přezkumnému řízení proti příkazu, neboť tak ještě před podáním žaloby sám učinil.

IV. Závěr

48. Lze uzavřít, že žalovaný se v dané věci dopustil dílčího nezákonného jednání spočívajícího v tom, že vůči žalobci byla uplatněna výzva ke ztotožnění bez opory v právních předpisech, proto soud rozhodl ve výroku pod bodem II. tohoto rozsudku tak, že v tomto rozsahu byl zásah nezákonný dle § 87 odst. 2 s. ř. s.
49. V případě druhého žalobcem tvrzeného dílčího nezákonného zásahového děje, soud konstatoval nedostatek aktivní procesní legitimace žalobce, žalobu proto v tomto rozsahu ve výroku pod bodem I. tohoto rozsudku podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.
50. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žádná ze stran neměla ve věci plný úspěch. Soud přihlédl i tomu, že žalobce náhradu nákladů nepožadoval a v případě žalovaného soud neshledal, že by zastupování v daném řízení přesahovalo jeho běžnou úřední činnost.

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 10. května 2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.